



Barnets beste i asylsaker

Utlendingsdirektoratet

12.04.2024

www.kpmg.no

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

1. Samlet vurdering

Denne rapporten omhandler utlendingsmyndighetens vurderinger av hensynet til barnets beste i asylsaker. Rapporten bygger på et faktagrunnlag som består 102 enkeltsaker fra 2020, 2021 og 2022 og en spørreundersøkelse blant 121 ansatte i UDI og UNE.

Vurderingene vi ser på gjelder hovedsakelig spørsmålet om det skal innvilges opphold på humanitært grunnlag etter utlendingslovens § 38 og hvordan hensynet til barna er ivaretatt i disse avgjørelsene. Undersøkelsen gjelder også spørsmålet om det er gode nok regler og retningslinjer på området. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker om opphold på humanitært grunnlag. Hensynet til barns rettssikkerhet tilsier at det er naturlig å se særlig grundig på saker der opphold avslås og avgjørelsen kan by på en viss tvil. Dette gjelder både tvil om vilkårene etter § 38 er oppfylt og tvil om hvorvidt tillatelse skal gis eller ikke. Etter KPMGs vurdering gjelder dette særlig saker der barnet har opparbeidet seg bånd til det norske samfunnet gjennom lang botid. I slike tilfeller vil avslag med retur til et annet land sannsynligvis kunne innebære store belastninger for barnet.

Et hovedfunn er at gjennomgangen viser klare forbedringsbehov. KPMGs vurdering er at det ikke blir lagt tilstrekkelig vekt på hensynet til barnet i en del saker. I flere saker med medfølgende barn er KPMGs syn at barnets situasjon blir underordnet foreldrenes situasjon. I enkelte saker blir det ikke tilstrekkelig tydeliggjort om barnets beste er opphold eller retur. Dette kan føre til at barnets beste får redusert vekt i avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn. Vurderingene av barns helse og sårbarhet bør forbedres. Barns rett til å bli hørt bør bli bedre ivaretatt. UDI og UNE synes å vurdere barns botid og tilknytning til det norske samfunnet på ulik måte. Undersøkelsen bekrefter at både UDI og UNE har arbeidet for å styrke den barnefaglige kompetansen de senere årene. KPMGs vurdering er likevel at det fortsatt er et vesentlig forbedringsbehov både når det gjelder kompetanseutvikling, retningslinjer og systematisk læring fra klagesaker og rettsaker. KPMGs syn på forbedringsbehovene er konkretisert i 11 ulike forslag til tiltak.

Barnets beste som grunnleggende hensyn

Barnet er et eget rettssubjekt med rettigheter som er forankret i Barnekonvensjonen, i Utlendingsloven, menneskerettighetsloven og i utlendingsforskriften. Høyesterett har i den såkalte Mariadommen (Rt. 2015 s. 93) uttalt seg om hva som skal være utgangspunktet når barnets beste vurderes i utlendingsaker. I avsnitt 72 er det uttalt:

«Det følger av det jeg har sagt om Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at også Høyesterett må starte sin vurdering med B (barnet) og hva som er i hennes interesse.»

Barnets beste er et grunnleggende hensyn når det tas utgangspunkt i barnets situasjon og interesser. KPMGs oppsummering er at saksbehandlingen av barnets konkrete situasjon bør komme mer i forgrunnen i vedtak og beslutninger.

KPMGs saksgjennomgang viser at det i vurderingene av enslige mindreårige asylsøkere (EMA) gjennomgående foretas gode vurderinger av barnets situasjon. Det samme gjelder særlig innvilgelsessakene om barnespesifikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28, der KPMGs vurdering er at disse inneholder konkrete og individuelle beskrivelser av barnas

situasjon og er godt begrunnet. I de fleste sakene vi har gjennomgått som gjelder medfølgende barn, ser vi at det er de voksnes situasjon og i mindre grad forhold knyttet til barnet som preger avgjørelsene. Dette gjelder om lag 50 av sakene vi har gjennomgått der det enten gis avledet opphold, der barnets botid er under 7 år og saker der innvandringsregulerende hensyn tillegges avgjørende vekt foran hensynet til barnets beste. I den sistnevnte typen saker vil eksempelvis de innvandringsregulerende hensynene alltid bygge på kritikkverdig adferd begått av foreldrene, ikke av barna. Beskrivelsen av barnets situasjon og interesser bør gjennomgående bli mer konkrete. Momentene i utlendingsforskriften § 8-5 blir ikke i tilstrekkelig grad systematisk vurdert og dokumentert. Disse observasjonene gjelder hovedsakelig UDI, men til dels også UNE.

I analyserapporten "Tematisk kvalitetsoppfølging avseende asylsøkende barn i familj", utgitt av det svenske Migrationsverket i 2022 beskrives noen utfordringer som kan være relevante for vår undersøkelse. Rapporten konkluderte med at begrunnelsene gjennomgående var mangelfulle. De pekte på at dette kunne tyde på en manglende forståelse av hvordan vurderingen av barnets beste bør gjennomføres og begrunnes. Rapporten konkluderte også med at enslige asylsøkere ble undersøkt grundigere enn barn som kom med familie. Hensynet til barnets beste ble i stor grad overskygget av hensyn knyttet til foreldrene. Rapporten bekrefter at vurderinger av barnets beste i utlendingsaker er krevende.

De best dokumenterte vurderingene av barnets beste har KPMG funnet i innvilgelsessaker. Avslag får typisk mest alvorlige konsekvenser for barn, særlig når barnet har oppholdt seg i Norge i lengre tid. Det utgjør derfor en risiko for barns rettsikkerhet at begrunnelsene i avslagssakene har et synlig forbedringsbehov.

Barns tilknytning til Norge

Barnets oppholdstid i Norge gir et objektivt inntrykk av barnets tilknytning. Kort opphold betyr vanligvis liten grad av tilknytning. Lang oppholdstid betyr vanligvis stor grad av tilknytning. Stor grad av tilknytning innebærer mer alvorlige konsekvenser for barnet av at hen ikke får opphold etter utlendingsloven § 38. KPMGs syn er at det er en risiko for at UDI og UNE har ulik oppfatning av hva som skal til for barn anses å ha særlig tilknytning etter § 38. Videre er det en risiko for at de har oppfatning av hvordan barns tilknytning skal vurderes etter utlendingsforskriften § 8-5 om vurderingen av sterke menneskelige hensyn i lovens § 38 ved søknad om oppholdstillatelse fra barn. UDIs avgjørelser synes å forutsette at barnet må ha en oppholdstid på mer enn 7 år for at vilkårene for opphold skal være oppfylt. Dette er aktuelt i tilbakekallsakene. UNE sine saker synes å forutsette et klart skille mellom lengeværende og ikke lengeværende barn, dvs. 4 ½ års oppholdstid og 1 års skolegang. Vi mener denne forskjellen utgjør en rettssikkerhetsrisiko for barna. Eksempelvis er det en risiko for at UDI ikke gir opphold etter utlendingsloven § 38 i tilbakekallssaker der barn har kortere oppholdstid enn 7 år, og at dette gjøres forholdsvis rutinemessig. I saker der barna har oppholdstid mellom 3 og 7 år, mangler vi saker som eventuelt kan sannsynliggjøre at UDI foretar tilstrekkelige individuelle og konkrete vurderinger. Når det gjelder UNEs saker er KPMGs inntrykk at kriteriene for lengeværende barn praktiseres nærmest som nødvendige vilkår. I noen av avslagssakene i UNE har barnet gått flere måneder på skole, men ikke et helt år. Dette innebærer at tilknytning opparbeidet via f.eks. norsk barnehage, fritidsaktiviteter og etablering i lokalsamfunn ikke tillegges vesentlig vekt. KPMG har ikke faktagrunnlag til å si at bildet som fremgår av vår saksgjennomgang gir uttrykk for en fast praksis i rettslig forstand. Vårt poeng er at dette utgjør et mønster i sakene vi har mottatt. Vi mener derfor å ha påpekt en risiko som bør kartlegges og følges opp nærmere av UDI, UNE og Justis- og beredskapsdepartementet.

Barns helse og sårbarhet

KPMGs gjennomgang viser få saker der det fremgår av dokumentasjonen at barns helseutfordringer og særlig sårbarhet har vært et tungtveiende hensyn. Det er en risiko for at det ikke er gode nok rutiner på plass og/eller tilstrekkelig kompetanse til å fange opp om barna har slike utfordringer. Utlendingsloven § 38 fastsetter en lavere terskel for barn enn for

voksne ved vurderingen av psykiske og fysiske helseproblemer. KPMG har i sin gjennomgang ikke funnet en slik lavere terskel. Disse observasjonene gjelder hovedsakelig UDI, men til dels også UNE.

Barns rett til å bli hørt

Barn som er i stand til å danne seg sine egne synspunkt, har rett til å bli hørt om spørsmål som gjelder dem selv, jf. GrL § 104 første ledd, BK art. 12, forvaltningsloven § 17 første ledd, forvaltningsloven § 17 og utlendingsforskriften 17-3.3. I UDIs barnerettslige veileder «Barnets beste i utlendingsrettslige saker. Barnerettslig veileder for vedtak om opphold og utvisning» står det bl.a. at:

«Retten til privatliv, tilknytning til Norge og retten til å bevare sin identitet, er for eksempel nært knyttet opp til barnets indre oppfatninger. Barnet er derfor normalt nærmest til å si noen om hvilke - og hvor sterke interesser det har i denne sammenheng.»

KPMGs gjennomgang viser at barn i liten grad blir hørt direkte og muntlig. Barnets syn fremkommer stort sett gjennom foreldre og representanter. Dette kan medføre en risiko for feilvurderinger og eventuelle brudd på reglene om høring av barn. I de mest krevende sakene, der det er rimelig tvil om vilkårene for tillatelse er oppfylt og rimelig tvil om tillatelse skal gis, vil det være særlig relevant å snakke direkte med barnet. KPMGs vurdering er at tilrettelegging for direkte høring av barn bør forbedres både i UDI og UNE.

Lovverk, regler og retningslinjer

En viktig observasjon er at regelverket er preget av svært skjønnsmessige kriterier. Dette gjelder særlig vilkårene for om oppholdstillatelse kan gis der problemstillingen er om barnet har en særlig tilknytning til riket og/eller om det foreligger sterke menneskelige hensyn. KPMGs syn er at regelverket inneholder en rekke henvisninger til hensynet til barnets beste, men at disse i liten grad er konkrete om hvilken vekt barnets beste skal tillegges ved behandlingen av spørsmålet om oppholdstillatelse skal gis eller ikke. Justis- og beredskapsdepartementets (JD) rundskriv fra 2014 (G-06/2014) om ikrafttreddelsen av utlendingsforskriften § 8-5 er nå 9 år gammelt og bør revurderes og presiseres.

KPMG har ikke funnet at noen av retningslinjene i UDI og UNE ikke er i samsvar med gjeldende regelverk. Vi mener imidlertid at retningslinjene i begrenset grad gir god veiledning for vurderingene av barnets beste. KPMGs vurdering er at det er behov for en samlet og overordnet retningslinje for barnets beste som oppsummerer og konkretiserer og gir bedre veiledning i de mange skjønnsmessige spørsmålene som saksbehandlerne står ovenfor i UDI og UNE. Vi ønsker å trekke frem UDIs veileder «Barnets beste i utlendingsrettslige saker. Barnerettslig veileder for vedtak om opphold og utvisning» fra 2020, som et sentralt dokument som tar utgangspunkt i barnet og beskriver gjeldende rett knyttet til barnets beste. Veilederen gir en omfattende, helhetlig og detaljert beskrivelse av barns menneskerettigheter og statens forpliktelser, og fortjener økt oppmerksomhet i saksbehandlingen. På bakgrunn av at veilederen beskriver gjeldende rett knyttet til barnets beste, mener vi at innholdet i større grad burde vært innarbeidet i UDIs retningslinjer.

Organisering, kompetanse og læring

KPMGs vurdering er at organiseringen i både UDI og UNE i for liten grad fokuserer på barnets beste. Et høyt antall saksbehandlere er involvert i saksbehandling knyttet til barn og mange av sakene er krevende. Det taler for en større grad av spesialkompetanse og organisering av team med barnefaglig høykompetanse for de mest komplekse barnesakene.

I 2020 gjennomførte internrevisjonen i UDI en gjennomgang «Vurdering av barnets beste» (Revisjonsrapport 2/2020). Formålet med revisjonen var å vurdere om beslutningen om en felles grunnopplæring i barnefaglig kompetanse var implementert i utvalgte enheter på en måte som skulle sette saksbehandlere i stand til å foreta best mulige vurderinger. Rapporten

inneholder en «Omforent tiltaksplan». Et av tiltakene gjaldt implementering av veilederen om barnets beste i utlendingssaker. Flere av tiltakene i revisjonsrapporten er ikke ferdig implementert. Det er ikke i etterkant av revisjonen gjennomført en dokumentert samlet evaluering av om hvorvidt tiltakene som er adressert i revisjonsrapporten har vært tilstrekkelige.

Spørreundersøkelsen KPMG har gjennomført blant 121 medarbeidere i UDI og UNE viser at ansatte selv opplever et vesentlig forbedringsbehov når det gjelder læring fra klagesaker og rettsaker. Respondentene etterlyser barnefaglig kompetanseutvikling. Bare 10 % av respondentene i UDI er enig i at UDI systematisk innarbeider læring fra klagesaker. Kun om lag 40 % av respondentene i UNE og 25 % av respondentene i UDI mener virksomheten systematisk innarbeider læring fra rettsaker som involverer barn.

2. Presentasjon av undersøkelsens mandat

Mandatet innebærer at følgende spørsmål skal besvares:

Problemstilling 1: I hvilken grad gir gjeldende regelverk et godt grunnlag for vurderingene av barnets beste?

Følgende spørsmål skal besvares for UDI og UNE hver for seg:

Problemstilling 2: Er interne retningslinjer i tråd med gjeldende regelverk? Gir retningslinjer og praksisnotater et godt grunnlag for vurderingene?

Problemstilling 3: Er det på plass rutiner som sikrer god kvalitet i saksbehandlingen? Har saksbehandlere tilstrekkelig kompetanse? Har saksbehandlere tilstrekkelig tid til å gjøre en god saksbehandling?

Problemstilling 4 (hovedproblemstilling): I hvilken grad er barnets beste vurdert tilstrekkelig konkret og individuelt og i tråd med gjeldende regelverk?

- I hvilken grad blir relevante momenter for barnets beste tilstrekkelig vurdert?
- I hvilken grad gjøres det gode vurderinger av hensynet til barnets beste sett opp mot andre hensyn?
- Hvilken betydning har momentlister i lov og forskrift for vurdering og synliggjøring av barnets beste?
- I hvilken grad er barnets situasjon tilstrekkelig gjengitt og belyst i vedtak og beslutninger?

KPMG har gjennomgått vedtak og beslutninger om barnets beste i saker om beskyttelse. Dette omfatter tilbakekallssaker og andre saker der barna kommer i følge med foreldre og enslige barn som søker beskyttelse. Oppdraget er avgrenset slik at tilbakekallsaker som ikke har en asylsak i bunnen, familie- og arbeidsinnvandring, visum, utvisning og saker om statsborgerskap faller utenfor.

I det følgende beskrives KPMGs faktagrunnlag og våre hovedobservasjoner og vurderinger knyttet til problemstillingene.

3. Besvarelse av mandatet

3.1 Faktagrunnlaget

KPMGs faktagrunnlag består av gjennomgang av 102 vedtak og beslutninger i UDI og UNE, gjennomgang av dokumentasjon og resultat fra spørreundersøkelse gjennomført av KPMG blant 121 ansatte i UDI og UNE. Som en del av oppdragsavtalen har KPMG i tillegg gjennomført samtaler med representanter for NOAS og Redd Barna. KPMG har i to

omganger mottatt konkrete tilbakemeldinger på deler av utkast til rapport og til samlet vurdering fra en egen referansegruppe, bl.a. med representanter for UDI, UNE og JD. KPMG har i tillegg mottatt tilbakemeldinger fra UDI og UNE på endelig utkast til hele rapporten.

Sakene KPMG har gjennomgått handler om til sammen 125 barn, 70 % gutter og 30 % jenter. Barna kommer fra 30 ulike land. Som vist i tabell 1 nedenfor har vi delt sakene inn i ulike kategorier. Bakgrunnen for denne inndelingen er at våre vurderinger og funn blir forskjellige for de ulike kategoriene. Generelt kan sies at kategori 1-3 fremstår som relativt sett mindre krevende å vurdere. Vi har valgt å skille mellom kategori 4 og 5 fordi barnets botid i Norge skal være et grunnleggende hensyn i vurderingene. Skillet mellom medfølgende barn som er/ikke er lengeværende er også sentral i UNEs praksis. Lengeværende er definert som barn med minst 4 ½ års botid og 1 års skolegang i Norge. Når det gjelder kategori 6, barn med særlige helseutfordringer, har vi valgt å behandle dette som en egen kategori. Det er fordi vurderingene her fremstår som særlig krevende.

Tabell 1: Oversikt over saker per kategori.

Oversikt mottatte saker		Kategori 1: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)	Kategori 2: Saker om barnespesifikk beskyttelse etter §28	Kategori 3: Medfølgende barn som får avledet opphold	Kategori 4: Medfølgende lengeværende barn (minst 4.5 år botid og 1 års skolegang)			Kategori 5: Medfølgende barn som ikke anses som lengeværende						Kategori 6: Barn med særlige helseutfordringer					Totalt # saker		
					4-5.7 års botid	7-10 års botid	>10 års botid	<1 års botid	1-3 års botid	3-4 års botid	4-5 års botid	5-6 års botid	6-7 års botid	<1 års botid	1-2 års botid	2-3 års botid	3-4 års botid	5-6 års botid			
UDI	Innvigelse	9	5	8	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32
	Avslag	7	2	0	2	0	0	12	4	2	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	32
UNE	Innvigelse	2	0	1	9	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	15
	Avslag	2	0	0	4	0	0	4	5	0	2	0	3	0	0	1	1	1	1	1	23
Totalt # saker		20	7	9	15	5	5	16	9	2	2	0	5	1	1	2	1	2			102

For KPMG har det vært sentralt å få belyst ulike mønstre som fremgår av sakene vi har gjennomgått. Vi tar ikke stilling til om de 102 sakene gir et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med hva som er praksis i UDI og UNE. På den annen side utgjør 64 vedtak fra UDI og 38 beslutninger fra UNE et betydelig omfang. KPMGs syn er at faktagrunnlaget er omfattende nok til at vi kan uttale oss om det foreligger risiko for ulike former for brudd på regelverk og retningslinjer.

3.2 Vurderinger

3.2.1 Sammendrag av observasjoner og vurderinger knyttet til regelverk

Angående problemstilling 1: I hvilken grad gir gjeldende regelverk et godt grunnlag for vurderingene av barnets beste?

En viktig observasjon er at regelverket er preget av *svært skjønnsmessige* kriterier. Dette gjelder særlig vilkårene for om oppholdstillatelse kan gis der problemstillingen er om barnet har en *særlig tilknytning* til riket og/eller om det foreligger *sterke menneskelige* hensyn. Utlendingslovens § 38 første ledd lyder:

«Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket».

Om saker som gjelder barn står det i bestemmelsens tredje ledd:

«I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen»..

Utlendingsforskriften § 8-5 sier at

«Ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38, skal barns tilknytning til riket tillegges særlig vekt. Lengden av barnets opphold i Norge, sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn».

Regelverket innebærer at barns tilknytning til riket er et grunnleggende hensyn i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn etter § 38 første ledd. I tillegg er barns særlige tilknytning et selvstendig grunnlag for at opphold kan innvilges etter annet alternativ i første ledd. Utlendingsforskriften § 8-5 gjelder vurderingen av sterke menneskelige hensyn. Noen tilsvarende forskriftsbestemmelse om barns særlige tilknytning er ikke vedtatt. UNE har utviklet en praksis knyttet til lengeværende barn som innebærer at barn med 4 ½ års opphold herunder 1 års skolegang i utgangspunktet vil kunne gis opphold på humanitært grunnlag etter § 38. Som påpekt ovenfor synes UDI å ha utviklet en annen praksis. UDIs avgjørelser synes å forutsette at barnet må ha en oppholdstid på mer enn 7 år for at vilkårene for opphold etter utlendingsloven § 38 skal være oppfylt. Dette er aktuelt i tilbakekallsakene. Bestemmelsen har også en opplisting av momenter som er særlig relevante for vurderingen av barnets beste. Dersom vilkårene etter utlendingsloven § 38 er oppfylt, skal det foretas en skjønnsmessig avveining mot innvandringsregulerende hensyn før tillatelse kan gis. Det skilles mellom *tungtveiende* og *mindre tungtveiende* innvandringsregulerende hensyn, jfr. utlendingsforskriften § 8-5 tredje og fjerde ledd som er gitt med hjemmel i utlendingsloven § 38. De innvandringsregulerende hensynene knytter seg kun til foreldrenes og ikke barnets atferd. Viktige dokumenter for KPMGs vurderinger er JDs rundskriv om utlendingsforskriften § 8-5 og begrunnelsesplikten som ble publisert 08.12.2014, UDIs barnerettslige veileder fra 2020 «Barnets beste i utlendingsrettslige saker» og UNEs praksisnotater.

KPMGs syn er at regelverket inneholder en rekke henvisninger til hensynet til barnets beste, men at disse er lite konkrete med hensyn til hvilken vekt barnets beste skal tillegges ved behandlingen av spørsmålet om oppholdstillatelse skal gis eller ikke. Svarene i spørreundersøkelsen gjennomført av KPMG synliggjør at det er en betydelig usikkerhet blant saksbehandlere i både UDI og UNE. JDs rundskriv fra 2014 beskriver praksis for barn som oppfyller kriteriene for lengeværende barn. Det uttales at det bør bli lettere for gruppen lengeværende barn å oppnå tillatelse etter ikrafttreddelsen av utlendingsforskriften § 8-5. Derimot sier rundskrivet mindre om hvordan barnets beste bør vurderes for barn som ikke oppfyller kriteriene for lengeværende barn. JDs rundskriv om bestemmelsen er nå 9 år gammelt og bør revurderes og presiseres.

3.2.2 Sammendrag av observasjoner og vurderinger knyttet til UDI

Angående problemstilling 2: Er interne retningslinjer i tråd med gjeldende regelverk? Gir retningslinjer og praksisnotater et godt grunnlag for vurderingene?

UDIs regelverk innen beskyttelse består av 89 interne retningslinjer. Bestemmelser om barnets beste er inntatt i flere av disse. KPMG har ikke funnet at noen av retningslinjene i UDI er i strid med gjeldende regelverk. KPMG mener imidlertid at retningslinjene i begrenset grad gir god veiledning for vurderingene av barnets beste. Et gjennomgående trekk er at retningslinjene gir lite konkret veiledning i hvordan de skjønnsmessige spørsmålene som er beskrevet i avsnitt ovenfor skal behandles. UDIs veileder «Barnets beste i utlendingsrettslige saker. Barnerettslig veileder for vedtak om opphold og utvisning», publisert i 2020, gir en omfattende, helhetlig og detaljert beskrivelse av barns menneskerettigheter og statens forpliktelser. KPMGs vurdering er at de rettslige forutsetninger som fremgår av veilederen ikke er grundig nok innarbeidet i retningslinjene til UDI. På bakgrunn av at veilederen beskriver gjeldende rett knyttet til barnets beste, burde innholdet i veilederen i større grad vært innarbeidet i UDIs retningslinjer. KPMGs vurdering er at det er behov for en samlet og mer overordnet retningslinje i UDI for barnets beste, som oppsummerer og konkretiserer og

gir bedre føringer for de mange skjønsmessige spørsmålene som saksbehandlerne står ovenfor.

I 2020 gjennomførte internrevisjonen en revisjon av «Vurdering av barnets beste» (Internrevisjonsrapport 2/2020 «Vurdering av barnets beste»). Formålet med revisjonen var å vurdere om beslutningen om en felles grunnopplæring i barnefaglig kompetanse var implementert i utvalgte enheter på en måte som setter saksbehandlere i stand til å foreta best mulige vurderinger. Rapporten inneholder en «Omforent tiltaksplan». Et av tiltakene gikk på implementering av veilederen om barnets beste i utlendingssaker. Flere av tiltakene i revisjonsrapporten er ikke ferdig implementert. Det har ikke i etterkant av revisjonen gjennomført en dokumentert samlet evaluering av om hvorvidt tiltakene som er adressert i revisjonsrapporten har vært tilstrekkelige.

Angående problemstilling 3: Er det rutiner på plass som sikrer god kvalitet i saksbehandlingen? Har saksbehandlere tilstrekkelig kompetanse? Har saksbehandlere tilstrekkelig tid til å gjennomføre en god saksbehandling?

Av spørreundersøkelsen synes det å fremgå at mange saksbehandlere i UDI og UNE mener det er behov for bedre rutiner for kvalitetssikring i UDI. KPMG ikke gjort noen ytterligere egen evaluering av rutinene for kvalitetssikring. UDI har gjennomført en rekke tiltak for å heve den barnefaglige kompetansen blant medarbeidere de senere årene.

Basert på spørreundersøkelsen er KPMGs vurdering at det fortsatt er behov for å styrke og videreutvikle den barnefaglige kompetansen i UDI. KPMG mener organiseringen av arbeidet i UDI bør vurderes omorganisert, slik at en dedikert gruppe av ansatte utvikler spesialkompetanse for å behandle de mest krevende sakene. Til dette kreves saksbehandlere med tung barnefaglig kompetanse, som over tid kan utvikle erfaring (realkompetanse) innen behandling av de mest komplekse sakene. KPMGs vurdering, basert på spørreundersøkelsen, er at saksbehandlerne i UDI stort sett opplever å ha tilstrekkelig tid til å foreta forsvarlige barnets beste vurderinger.

UDI benytter Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). KPMG har fått demonstrert hvordan dette systemet praktiseres i UDI, særlig hvordan vedtaksmodulen fungerer med standardtekster og ulike «nicks». Per i dag registreres ikke barnets alder og botid systematisk i DUF. Eksempelvis har undersøkelsen bekreftet at UDI ikke kan ta ut statistikk som på en enkel måte viser barnas tilknytning/botid på vedtakstidspunktet. Momentlisten i utlendingsforskriften § 8-5 er heller ikke med som obligatoriske felt saksbehandleren må fylle ut. Det er et vesentlig poeng at barnets botid og momentene i § 8-5 beskrives for alle barn og mer utfyllende avhengig av sakens kompleksitet. Dette vil også gi bedre statistikk for videre analyseformål og forbedringsarbeid i fremtiden.

Angående problemstilling 4 (hovedproblemstilling): I hvilken grad er barnets beste tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert og i tråd med gjeldende regelverk?

Kategorier av saker

Kategori 1: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

KPMGs vurdering er at innvilgelsessakene KPMG har mottatt er tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert. Behandling av EMA-saker er prioriterte, slik at barna har kort oppholdstid. I noen av avslagssakene stiller vi spørsmål ved om situasjonsbeskrivelsen for barna har vært tilstrekkelig individuell og konkret. Eksempelvis er det nevnt at man «antar» at retursituasjonen er forsvarlig. I et vedtak har UDI lagt til grunn at:

«Du har ikke oppgitt forhold som tilsier at faren din ikke vil gi deg forsvarlig omsorg.»

Det er et spørsmål om det er tilstrekkelig at det ikke foreligger holdepunkter for at omsorgen ikke er forsvarlig.

Kategori 2: Saker om barnespesifikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28

Flere av sakene knytter seg til risikoen for kjønnslemlestelse som beskyttelsesgrunnlag. KPMGs vurdering er at innvilgelsessakene er tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert. KPMG har ikke spesielle bemerkninger til avslagssakene.

Kategori 3: Medfølgende barn som får avledet opphold, dvs. på bakgrunn av at andre familiemedlemmer har eller får opphold

KPMGs vurdering er at det er gitt tilstrekkelig begrunnelse i innvilgelsessakene basert på barnets tilknytning til foreldrene som har fått opphold.

Kategori 4 og 5: Medfølgende barn - skillet mellom lengeværende barn og ikke-lengeværende barn

KPMGs gjennomgang viser at de mest konkrete og grundige begrunnelser i UDI gjelder innvilgelse for barn med lenger oppholdstid enn 7 år, etter vurdering om tilbakekall. Det fremgår ikke av noen av sakene vi har gjennomgått at UDI faktisk har benyttet kriteriene for lengeværende barn slik som UNE praktiserer. Vi har ikke sett i noen UDI-saker at det har vært lagt vekt på om barnet oppfyller kriteriene 4 ½ års opphold og ett års skolegang for å vurdere tilknytning. Disse kriteriene er ikke anvendt i begrunnelsene i saker vi har gjennomgått. KPMG kan derfor ikke verifisere at UDI forholder seg til de samme kriteriene som UNE. På bakgrunn av vår gjennomgang mener vi at det er en risiko for ulik praksis i UDI og UNE på dette punkt. Det innebærer en risiko for at UDI og UNE har ulik oppfatning av hva som skal til for at barn anses å ha «*særlig tilknytning*» til riket ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven

§ 38. UDI synes å forutsette en oppholdstid på mer enn 7 år, mens UNE synes å forutsette en tilknytning tilsvarende om lag 4 ½ års oppholdstid og 1 års skolegang. KPMG har ikke faktagrunnlag til å si at dette er uttrykk for en fast praksis. Vårt poeng er at dette utgjør et mønster i sakene vi har mottatt. Vi mener derfor å ha påpekt en risiko som bør kartlegges og følges opp nærmere av UDI.

I gjennomgangen av avslagssakene er det særlig en utformet standardtekst som går igjen i vedtakene som er fattet:

«UDI har som utgangspunkt at det generelt er til barnets beste å vokse opp sammen med familien sin i hjemlandet, med kjent kultur, språk, miljø og øvrig nettverk. Selv om velferdssituasjonen og oppvekstvilkårene generelt er bedre i Norge enn i hjemlandet ditt, er ikke det i seg selv tilstrekkelig til at det er sterke menneskelige hensyn i saken din. I vurderingen av saken din, har vi kommet til at det er til det beste for deg å reise tilbake til hjemlandet ditt, hvor du har hovedtilknytningen din.»

Dette er en standardformulering som sier at barnets beste er retur med foreldre/familie til hjemlandet der barnet har sin hovedtilknytning. KPMG mener formuleringen kan være saklig begrunnet i saker der barnets oppholdstid er kort, for eksempel mindre enn 1-2 år. Det er behov for og nødvendig med mer konkrete beskrivelser og individuelle vurderinger av de mange momentene som nevnes i standardteksten når botid og barnets tilknytning til Norge øker. KPMGs syn er at det er en risiko for at kravet om at barnets oppholdstid og alder som grunnleggende hensyn og de øvrige momentene i utlendingsforskriften § 8-5 ikke blir tilstrekkelig beskrevet og vektlagt i vurderingene der denne standardteksten er brukt.

Kategori 6: Barn med særlige helseutfordringer

KPMG har mottatt få saker fra UDI der det fremgår av dokumentasjonen at barns helseutfordringer har vært et tungtveiende hensyn. KPMG har ikke faktagrunnlag for å si at sakene vi har mottatt er representative. På den annen side utgjør 64 saker fra UDI et betydelig omfang der vi hadde forventet at barns helse i større grad hadde vært beskrevet i vedtakene og vært et vesentlig moment i vurderingene. KPMGs syn er at det er en risiko i UDI for at det ikke er gode nok rutiner på plass og/eller tilstrekkelig kompetanse til å fange opp om barn har alvorlige psykiske og fysiske helseutfordringer (særlig psykiske). KPMGs syn er også at det er en risiko for at det ikke praktiseres en lavere terskel for barn enn for voksne ved vurderingen av psykiske og fysiske helseproblemer slik utlendingsloven § 38 fastsetter. Disse risikoforholdene bør kartlegges og følges nærmere opp i UDI.

Andre hovedfunn

I det følgende vil vi gå gjennom noen viktige utfordringer vi har funnet grunn til å trekke fram.

Barns rett til å bli hørt

En gjennomgang av UDI sakene viser at 2 av 10 barn over 7 år er hørt direkte og muntlig i kategorien lengeværende barn i tilbakekallsaker, dvs. 20 %. I de to avslagssakene er barna henholdsvis 7 og 8 år med botid på om lag 6,5 og 6 år. Ingen av disse barna er hørt direkte og muntlig. I kategorien barn som ikke er lengeværende og som er over 7 år, er 3 av de 9 hørt direkte og muntlig. KPMGs syn er at det er en risiko for at barn ikke er hørt direkte og muntlig i tilstrekkelig grad og for at dette kan medføre en risiko for feilvurderinger og eventuelle brudd på reglene om høring av barn. I UDIs Veileder «Barnets beste i utlendingsrettslige saker» står det:

«Mange elementer som ofte er sentrale i vurderingen, er nært knyttet til barnets synspunkter. Retten til privatliv, tilknytning til Norge og retten til å bevare sin identitet, er for eksempel nært knyttet opp til barnets indre oppfatninger. Barnet er derfor normalt nærmest til å si noen om hvilke - og hvor sterke interesser det har i denne sammenheng. Hvis barnet ikke er hørt om denne typen rettigheter og interesser, er det en risiko for feilvurderinger, eller at rettigheter, interesser eller andre momenter av betydning, overses.»

KPMGs vurdering er at UDI bør tilstrebe at barn i større grad blir hørt direkte og muntlig. Dette gjelder særlig i de mest krevende sakene der det er rimelig tvil om vilkårene for tillatelse er oppfylt og rimelig tvil om tillatelse skal gis. KPMGs inntrykk er at tilrettelegging for direkte høring av barn bør forbedres i UDI.

Tidspunkt for vurdering av barnets beste i tilbakekallsaker

KPMGs inntrykk er at vurderingene av barnets beste foretas når tilbakekallsakene er ferdig utredet, men før endelige vedtak om tilbakekall er fattet. KPMG mener det kan reises spørsmål om vurderingen av barnets beste bør foretas på et tidligere tidspunkt. KPMGs syn er at det er en risiko for at vurderinger av barnets beste gjøres for sent i forbindelse med tilbakekallsaker, noe som vil medføre unødige belastninger og konsekvenser for de berørte barna.

Vurdering av barnets beste ved bruk av «tidsbegrensninger» og tillatelser gitt for 1 år som kan fornyes

Et betydelig antall av UDI sakene KPMG har mottatt er gitt med tidsbegrensning eller som fornybare tillatelser for 1 år. Hjemmelen for å tidsbegrense tillatelser fremgår av utlendingsforskriften § 8-8. Bestemmelsen lister opp flere momenter som skal vektlegges ved

vurderingen av om det skal gis en tidsbegrenset tillatelse etter første ledd eller en tillatelse etter lovens § 38. Den sier også at:

«Å begrense tillatelsens varighet, slik at den gjelder til utlendingen fyller 18 år, skal være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste.»

Flere rapporter fra NOAS som KPMG har gjennomgått, beskriver belastninger og konsekvenser for de berørte barna ved bruk av denne type begrensninger. Vi har ikke funnet rutiner eller veiledere som uttrykkelig sier at hensynet til barnets beste skal vurderes ved fastsetting av begrensninger. UDI har ikke egne retningslinjer på hvordan hensynet til barnets beste skal vurderes i ved begrensning av tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-12, men UDI har utviklet nye standardtekster som åpner for dette i vedtakene.

3.2.3 Sammendrag av observasjoner og vurderinger knyttet til UNE

Angående problemstilling 2: Er interne retningslinjer i tråd med gjeldende regelverk? Gir retningslinjer og praksisnotater et godt grunnlag for vurderingene?

Internregelverket for saksbehandlingen i UNE består av interne retningslinjer (IR), faglige veiledere (FV) og rutinebeskrivelser (RB). I tillegg har UNE utarbeidet en rekke praksisnotater. Dette er UNEs offisielle beskrivelser av egen praksis innenfor bestemte tema. KPMG har ikke funnet at noen av retningslinjene i UNE er i brudd med gjeldende regelverk. KPMG mener imidlertid at retningslinjene i begrenset grad gir god veiledning for vurderingene av barnets beste. Her viser vi til spørreundersøkelsen. Som beskrevet ovenfor svarer bare halvparten av respondentene i UNE at de er enige i at det er tydelig ut fra regelverk, retningslinjer og praksisnotater hvilken informasjon man skal innhente når man skal vurdere barnets beste i en sak. KPMGs vurdering er at det i UNE er behov for en samlet og overordnet retningslinje for barnets beste som oppsummerer og konkretiserer og gir bedre veiledning i de mange skjønnsmessige spørsmålene som saksbehandlerne står ovenfor. UNE er ikke et direktorat underlagt JD slik som UDI. Dette betyr at JD ikke kan instruere UNE om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Eventuelle føringer for skjønnet bør da gis gjennom endring i lov/forskrift. Alternativt kan UNE vurdere egne interne retningslinjer.

Angående problemstilling 3: Er det rutiner på plass som sikrer god kvalitet i saksbehandlingen? Har saksbehandlere tilstrekkelig kompetanse? Har saksbehandlere tilstrekkelig tid for god saksbehandling?

Av spørreundersøkelsen synes det å fremgå at mange saksbehandlere i UDI og UNE mener det er behov for bedre rutiner for kvalitetssikring i UNE. KPMG har ikke gjort noen ytterligere egen evaluering av rutinene for kvalitetssikring. UNE har gjennomført en rekke tiltak for å heve den barnefaglige kompetansen blant medarbeidere de senere årene. Basert på spørreundersøkelsen er KPMGs vurdering at det fortsatt er behov for å styrke og videreutvikle den barnefaglige kompetansen i UNE. KPMG mener UNE bør vurdere omorganiseringen av arbeidet med barnets beste, slik at en dedikert gruppe av ansatte kan utvikler spesialkompetanse for å behandle de mest krevende sakene. Til dette kreves saksbehandlere med tung barnefaglig kompetanse som over tid kan utvikle erfaring (realkompetanse) i å behandle de mest komplekse sakene. I spørreundersøkelsen svarer et flertall at de har god nok tid til å gjøre barnets beste-vurderinger. Undersøkelsen viser at i UNE opplever flere nemndledere, enn sammenlignet med øvrige ansatte i UNE, å «ofte» og «svært ofte» ha god nok tid.

UNE benytter Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Per i dag registreres ikke barnets alder og botid systematisk i DUF. Eksempelvis har undersøkelsen bekreftet at UNE ikke kan ta ut statistikk som viser barnas tilknytning/botid på vedtakstidspunktet på en enkel måte. Momentlisten i utlendingsforskriften § 8-5 er heller ikke med som obligatoriske

felt som saksbehandleren må fylle ut. Det er et vesentlig poeng at barnets botid og momentene i § 8-5 beskrives for alle barn og mer utfyllende avhengig av sakens kompleksitet. Dette vil også gi bedre statistikk for videre analyseformål og forbedringsarbeid i fremtiden.

Angående problemstilling 4 (hovedproblemstilling): I hvilken grad er barnets beste vurdert tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert og i tråd med gjeldende regelverk?

Kategori 1: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

KPMGs vurdering er at barnets situasjon er tilstrekkelig beskrevet i innvilgelsessakene vi har mottatt. I en av sakene er det også lagt noe vekt på barnets psykiske og fysiske helsesituasjon, i tillegg til usikker retursituasjon. I innvilgelsessakene er beskrivelsen av behovet for opphold lagt til grunn. Vi har ikke spesielle bemerkninger til sakene der opphold ble avslått.

Kategori 2: Saker om barnespesifikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28

Vi har ikke mottatt saker fra UNE som gjelder barnespesifikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28.

Kategori 3: Medfølgende barn som får avledet opphold, dvs. på bakgrunn av at andre familiemedlemmer har eller får opphold

KPMG har mottatt en innvilgelsessak i denne kategorien. Vi har ikke spesielle bemerkninger til denne saken.

Kategori 4 og 5: Medfølgende barn – ikke-lengeværende barn og lengeværende barn

KPMGs gjennomgang viser at beskrivelser av faktagrunnlag og vurderinger gjennomgående er mer grundige i UNEs avgjørelser enn det som fremgår av begrunnelsene i UDIs vedtak. Dette kan til dels forklares ved at UNEs vedtak og beslutninger bygger på tidligere vedtak fra UDI. Det kan også ha sammenheng med at anførslene er mer konkrete i klageomgangen og ved UNEs behandling av omgjøringsanmodninger. KPMGs gjennomgang tyder på at 4 ½ års botid i Norge, herunder 1 års skolegang, er svært tungtveiende, og muligens en forutsetning for at barnet skal anses å ha en tilknytning som utgjør «sterke menneskelige hensyn».. Eksempelvis ser vi i 3 UNE saker at barn med 6-7 års botid som mangler et års skolegang ikke anses for å ha tilstrekkelig tilknytning. I noen av sakene har barnet gått flere måneder på skole, men ikke et helt år. Dette innebærer at tilknytning opparbeidet via f.eks. norsk barnehage, fritidsaktiviteter og etablering i lokalsamfunn ikke tillegges vesentlig vekt. KPMG har ikke faktagrunnlag til å si at dette er uttrykk for en fast praksis. Vårt poeng er at dette utgjør et mønster i sakene vi har mottatt. Vi mener derfor å ha påpekt en risiko som bør kartlegges og følges opp nærmere av UNE.

Kategori 6: Barn med særlige helseutfordringer

Som det fremgår av tabellen ovenfor, har KPMG mottatt få saker der det fremgår av dokumentasjonen at barns helseutfordringer har vært et tungtveiende hensyn den ene eller andre vei i vurderingene. UNE har bemerket at 1 innvilgelse og 3 avslag ikke utgjør et representativt utvalg av saker om barns helse. UNE mener at det er praksis for en «*noe lavere*» terskel for å gi tillatelse til opphold i Norge på grunn av helsemessige problemer hos barn enn ved tilsvarende helseproblemer hos voksne. KPMG har ikke faktagrunnlag for å si at sakene vi har mottatt er representative. På den annen side utgjør 38 saker fra UNE et betydelig omfang der vi hadde forventet at barns helse i større grad hadde vært beskrevet i vedtakene/beslutningene og vært et vesentlig moment i vurderingene. Vårt poeng er at dette

ikke er synliggjort i særlig grad i sakene vi har mottatt. Vi mener derfor å ha påpekt vesentlige risikoforhold av stor betydning for barn. KPMGs syn er at det er en risiko i UNE for at det ikke er gode nok rutiner på plass og/eller tilstrekkelig kompetanse til å fange opp om barn har alvorlige psykiske og fysiske helseutfordringer (særlig psykiske): KPMGs syn er også at det er en risiko for at det ikke praktiseres en lavere terskel for barn enn for voksne ved vurderingen av psykiske og fysiske helseproblemer slik utlendingsloven § 38 fastsetter. Disse risikoforholdene bør kartlegges og følges nærmere opp av UNE.

Andre hovedfunn

I det følgende vil vi gå gjennom noen viktige utfordringer vi har funnet grunn til å trekke fram.

Barns rett til å bli hørt

I sakene KPMG har mottatt fra UNE er ingen lengeværende barn over 7 år hørt direkte og muntlig. Dette dreier seg om 13 saker hvorav 4 har endt med avslag. I de 4 avslagssakene har barna en alder på henholdsvis 7, 7, 8 og 13 år med botid 4,5, 4,5, 6,5 og 7 år. I kategorien barn som ikke er lengeværende og som er over 7 år, er 1 av 7 barn hørt direkte og muntlig av UNE. KPMGs syn er at det er en risiko for at barn ikke er hørt direkte og muntlig i tilstrekkelig grad, og for at dette kan medføre en risiko for feilvurderinger og eventuelle brudd på reglene om høring av barn. UNE har i sine innspill til tidligere rapportutkast sagt at de vil ta dette til etterretning og som et punkt det er naturlig å se nærmere på i etterkant av rapporten. KPMGs vurdering er at UNE bør tilstrebe at barn i større grad blir hørt direkte og muntlig. Dette gjelder særlig i de mest krevende sakene, der det er rimelig tvil om vilkårene for tillatelse er oppfylt og rimelig tvil om tillatelse skal gis. KPMGs inntrykk er at tilrettelegging for direkte høring av barn bør forbedres.

Tidspunkt for vurdering av barnets beste i tilbakekallsaker

Denne problemstillingen knytter seg først og fremst til UDIs praksis i tilbakekallsakene. UNE påpeker i et innspill til rapporten at det i en del tilfeller antakelig er mulig å skrive allerede i forhåndsvarselet at det er grunnlag for å gi en ny tillatelse. Dette vil kunne bidra til å unngå unødig usikkerhet. UNE har for øvrig opplyst om egen praksis at barnets beste ikke vurderes under kan-skjønnets etter § utlendingsloven 63, men under utlendingsloven § 38. Det er et utslag av at UNE ikke lenger foretar noen forholdsmessighetsvurdering under utlendingsloven § 63. UNE har fått støtte i rettspraksis for dette, herunder for å foreta en barnets beste vurdering etter utlendingsloven § 38 og ikke under kan-skjønnets.

Vurdering av barnets beste ved bruk av «tidsbegrensninger» og tillatelser gitt for 1 år som kan fornyes

Et betydelig antall av UNE sine beslutninger som KPMG har mottatt er gitt med tidsbegrensning eller som fornybare tillatelser for 1 år. Vi ser et behov for ytterlig å tydeliggjøre UNEs retningslinjer på dette punkt.

4. Anbefalte tiltak

Anbefaling 1: Tydeliggjøring av betydningen av botid og momentene i utlendingsforskriften § 8-5

KPMG anbefaler JD å revurdere og presisere rundskriv G-06/2014 fra 2014. I rundskrivet uttales det at det bør bli lettere for gruppen lengeværende barn å oppnå tillatelse etter ikrafttredelsen av utlendingsforskriften § 8-5. Derimot sier rundskrivet mindre om hvordan barnets beste bør vurderes for barn som ikke oppfyller kriteriene for lengeværende barn. Undersøkelsen viser at UDI og UNE har ulik praksis knyttet til vurdering av barns oppholdstid og tilknytning, jfr. UNEs praksis knyttet til lengeværende barn. Det bør vurderes å

tydeliggjøre betydningen av barns oppholdstid og av momentene i utlendingsforskriften § 8-5 i *alle* utlendingssaker som gjelder barn. Det bør vurderes en forskriftsendring og/eller et nytt rundskriv som tydeliggjør hvilke vurderinger som skal foretas.

Anbefaling 2: Direkte og muntlig høring av barn

KPMG anbefaler at det bør vurderes tiltak for å legge bedre til rette for direkte og muntlig høring av barn, for å sikre at barn blir hørt direkte i større grad. Det innebærer kompetanseutvikling av spesialister i både UDI og UNE for dette formål, og at disse får trening og erfaring ved å involveres i saksbehandlingen. Samtalene med barn må foregå i en barnevennlig og trygg atmosfære. Barnesamtalene må gjennomføres av medarbeidere med barnefaglig kompetanse og som har mengdetrening i intervjuer av barn. JD anbefales å følge opp spørsmålet om direkte muntlig høring av barn i styringsdialogen med UDI og UNE, bl.a. gjennom tildelingsbrev og forventninger til årlig rapportering.

Anbefaling 3: Tydeliggjøring av hva det innebærer at det skal være en «lavere terskel» for at barns helse skal få betydning i vurderingen av opphold etter utlendingsloven § 38 enn for voksne

KPMG anbefaler at JD tydeliggjør utlendingsloven § 38 tredje ledd, som innebærer at det er en lavere terskel for at barns helse skal få betydning i vurderingen av opphold etter utlendingsloven § 38 enn for voksne. Det er etter KPMGs syn behov for å tydeliggjøre hva som er relevante helseproblemer og hvilken vekt barns helsemessige utfordringer skal tillegges ved vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn. Dette bør også sees i sammenheng med hensynet til barns sårbarhet og belastninger. Det bør vurderes behov for å endre utlendingsforskriften og utarbeidelse av et rundskriv som bidrar til klargjøring av denne problemstillingen. Denne anbefalingen bør også sees i sammenheng med Anbefalingene 8 og 9 om styrket barnefaglig kompetanse i UDI og UNE og økt bruk av eksterne fageksperter i de mest krevende sakene. I likhet med flere av våre andre anbefalinger bør dette være en del av styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet på den ene side og UDI/UNE på den annen side.

Anbefaling 4: Tidspunkt for vurdering av barnets beste i tilbakekallsaker

KPMG anbefaler JD å vurdere tiltak for å muliggjøre barnets beste vurderinger på et tidligere tidspunkt i tilbakekallsaker. Dersom barnet er lengeværende og det ikke foreligger aktiv motarbeidelse fra foreldrenes side, vil det være mulig å komme fram til at det uansett vil bli gitt ny tillatelse på et tidligere tidspunkt enn det som skjer i dag. Dette gjelder saker der barna har relativt lang botid og tilknytning til det norske samfunnet. Etter omstendighetene kan dette tilsi særlig tilknytning for barnet etter utlendingsloven § 38 første ledd.

Anbefaling 5: Vurdering av barnets beste ved bruk av begrensede tillatelser gitt etter utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-12.

KPMG anbefaler JD å vurdere tiltak for å tydeliggjøre forventninger til barnets beste vurderinger som en del av vurderingen av bruk av begrensninger i tillatelser. Formålet med dette er å unngå unødig belastning og konsekvenser for de berørte barna.

Anbefaling 6: Overordnede retningslinjer for barnets beste i UDI og UNE

KPMG anbefaler JD å initiere at det i UDI blir utarbeidet en overordnet retningslinje for Barnets beste i utlendingssaker som beskriver betydningen av barnets oppholdstid og alder og at momentlisten i utlendingsforskriften § 8-5 skal hensyntas i de enkelte sakstypene. Undersøkelsen viser at UDI og UNE har ulik praksis knyttet til vurdering av barns oppholdstid og tilknytning, jfr. UNEs praksis knyttet til lengeværende barn. KPMG er klar over at UDI

behandler et stort antall saker. Vi mener derfor at de vanskelige sakene bør prioriteres, f.eks. saker der barnas oppholdstid er 3-7 år eller lengre. UNE er ikke et direktorat underlagt JD slik som UDI. Dette betyr at JD ikke kan instruere UNE om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Eventuelle føringer for skjønnet bør da gis gjennom endring i lov/forskrift. Alternativt kan UNE (eller så kan UNE vurdere egne interne retningslinjer).

Anbefaling 7: Fokus på kontinuerlig forbedring - læring fra klagesaker og rettsaker i UDI og UNE

KPMG anbefaler at UDI styrker sitt læring- og forbedringsarbeid fra klagesaker som blir behandlet av UNE og fra rettsaker. KPMG anbefaler samtidig UNE å styrker sitt læring- og forbedringsarbeid fra rettsaker. Spørreundersøkelsen blant medarbeidere i UDI og UNE viser at et betydelig antall ansatte ikke mener det jobbes systematisk nok med læring i dag. JD anbefales å følge opp spørsmålet om læring og forbedring i styringsdialogen med UDI og UNE, bl.a. gjennom tildelingsbrev og forventninger til årlig rapportering.

Anbefaling 8: Organisering av team med barnefaglig høykompetanse for de mest komplekse barnesakene i UDI og UNE

KPMG anbefaler at både UDI og UNE vurderer å organisere team med barnefaglig høykompetanse som behandler de mest komplekse barnesakene, uavhengig av sakstype. Dette teamet bør selv gjennomføre intervjuene med barna, eventuelt med støtte fra eksterne fageksperter på barn. Mengdetrening er nødvendig for å gjennomføre gode og trygge samtaler med barn.

Anbefaling 9: Kompetansekrav til saksbehandlere som behandler saker med barn

KPMG anbefaler både UDI og UNE å definere konkrete kompetansekrav til saksbehandlere som behandler saker med barn og særlige krav til dem som behandler de mest komplekse sakene.

Anbefaling 10: Utbedringer i saksbehandlingsverktøyet DUF mht. vurderinger av barnets beste

KPMG anbefaler at saksbehandlingsverktøyet i UDI og UNE inkluderer et eget obligatorisk punkt i vedtaksmodulen for «Barnets situasjon» med i) felt for barnets alder og ii) botid i Norge. Videre anbefales å implementere momentlisten i iii) utlendingsforskriften § 8-5 som faste overskrifter i alle saker med barn der utlendingsloven § 38 kommer til anvendelse. KPMG anbefaler i tillegg å ha egne felt for «*Er barnet hørt direkte og muntlig*» og «*Barnets sårbarhet*» (ref. UDIs Veileder).

Barnets situasjon:

- Barnets alder
- Barnets botid i Norge
- Barnets behov for stabilitet og kontinuitet
- Hvilke språk barnet snakker
- Barnets psykiske og fysiske helsesituasjon
- Barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i Norge og i hjemlandet
- Barnets omsorgssituasjon i Norge
- Barnets omsorgssituasjon ved retur
- Den sosiale og humanitære situasjon ved retur
- Andre individuelle forhold, slik som barnets sårbarhet
- Er barnet hørt direkte? Barnets egen mening (bl.a. om punktene ovenfor)

Det er et vesentlig poeng at disse momentene beskrives for alle barn og mer utfyllende avhengig av sakens kompleksitet. Dette vil også gi bedre statistikk for videre analyseformål og forbedringsarbeid i fremtiden.

KPMG anbefaler også å etablere et eget punkt i vedtaksmodulen der saksbehandler tar stilling til:

- om opphold i Norge eller retur er det beste for barnet, med en kort begrunnelse
- om vilkårene for opphold etter utlendingsloven § 38 er oppfylt eller ikke med en kort begrunnelse, og
- hvis vilkårene anses oppfylt, hvordan er barnets interesse av opphold tillagt vekt i avveiningen opp mot innvandringsregulerende hensyn

Anbefaling 11: Oppfølging av tiltak fra Internrevisjonen i UDI

KPMG anbefaler å vesentlig styrke prosessen for systematisk oppfølging av tiltak i rapporter fra Internrevisjonen i UDI.

INNHold

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	1
1. INNLEDNING	19
1.1 Bakgrunn og mandat	19
1.2 KPMGs faktagrunnlag	20
1.2.1 Introduksjon	20
1.2.2 Dokumentgjennomgang	20
1.2.3 Spørreundersøkelse 121 medarbeidere	20
1.2.4 Gjennomgang av 102 enkeltsaker	21
1.2.5 Intervjuer og møter	23
1.3 Personvern	24
2. KORT OM UDI, UNE OG STYRINGSDIALOG MED JD	26
2.1 Om UDI	26
2.1.1 Organisering	26
2.1.2 Mer om barnefaglig nettverk	26
2.1.3 Opplæring av ansatte i barnets beste	27
2.1.4 Statistikk totalt antall saker 2020, 2021 og 2022	27
2.2 Om UNE	28
2.2.1 Organisering	28
2.2.2 Barnefaglig nettverk	28
2.2.3 Opplæring av ansatte i barnets beste	28
2.2.4 Læring fra rettsaker	29
2.2.5 Statistikk totalt antall saker 2020, 2021 og 2022	29
2.3 Styringsdialog med Justis- og beredskapsdepartementet	30
2.3.1 Tildelingsbrev og årsrapporter	30
2.3.2 Rundskriv 08.12.2014 G-06/2014	31
3. KORT OM ANDRE RAPPORTER OG UNDERSØKELSER	32
3.1 Innledning	32
3.2 Funn og anbefalinger	32
4. SPØRREUNDERSØKELSE	34
4.1 Innledning	34
4.2 Om respondentene	34
4.3 Behandling av personopplysninger	36
4.4 Oppsummering av hovedfunn	36
4.5 Detaljerte funn	37
4.5.1 Lovverk, rutiner og interne styrende dokumenter	37
4.5.2 Interne rutiner for saksbehandlingen	39
4.5.3 Saksbehandlingen	41
4.5.4 Opplæring og kompetanse	52
4.5.5 Styling, kvalitetssikring, læring	53
5. PROBLEMSTILLING 1 – REGELVERK	57
5.1 Innledning	57
5.2 Oversikt over regelverket	57
5.2.1 Grunnloven § 104, Barnekonvensjonen art. 3 nr.1, Utlendingsloven §§ 28 og 38.	57

5.2.2	Barnets rett til å bli hørt	58
5.2.3	Sakens opplysning – Begrunningsplikten	59
5.2.4	Utvalgte rettsavgjørelser	59
5.3	Observasjoner	60
5.3.1	Skjønnsmessige kriterier i regelverket	60
5.3.2	Spørsmål knyttet til anvendelsen av regelverket	61
5.3.3	Hjelpemidler for vurderingene	62
5.3.4	Spørreundersøkelsen	62
5.4	Vurderinger	62
6.	PROBLEMSTILLINGER 2 OG 3 – RETNINGSLINJER, ORGANISERING OG KOMPETANSE	64
6.1	Innledning	64
6.2	Internregelverket for saksbehandlingen i UDI	64
6.2.1	Introduksjon	64
6.2.2	UDI Veileder Barnets beste i utlendingsrettslige saker	65
6.2.3	Internrevisjonsrapport 2/2020 «Vurdering av barnets beste»	66
6.2.4	Observasjoner og vurderinger	66
6.3	Internregelverket for saksbehandlingen i UNE	67
6.3.1	Introduksjon	67
6.3.2	Observasjoner og vurderinger	70
6.4	Digitalt saksbehandlingssystem i UDI og UNE	70
6.4.1	Kort beskrivelse	70
6.4.2	KPMGs observasjoner og vurderinger	70
6.5	Kort om kvalitetssikring og kompetanse	71
6.5.1	Aktuelle spørsmål	71
6.5.2	KPMGs funn og observasjoner UDI	71
6.5.3	KPMGs funn og observasjoner UNE	72
7.	HOVEDPROBLEMSTILLING – VURDERINGER AV BARNETS BESTE	73
7.1	Innledning	73
7.2	Gjennomgang og vurdering av 64 saker fra UDI	73
7.2.1	Introduksjon	73
7.2.2	Kategori 1: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA).	74
7.2.3	Kategori 2: Saker om barnespesifikk beskyttelse, utlendingsloven § 28	74
7.2.4	Kategori 3: Medfølgende barn som får avledet opphold	74
7.2.5	Kategori 4: Medfølgende lengeværende barn	75
7.2.6	Kategori 5: Medfølgende barn som ikke anses som lengeværende.	76
7.2.7	Kategori 6: Barn med særlige helseutfordringer	77
7.2.8	Barns rett til å bli hørt	78
7.2.9	Tidspunkt for vurdering av barnets beste i tilbakekallsaker	79
7.2.10	Vurdering av barnets beste ved bruk av begrensninger	79
7.3	Gjennomgang og vurdering av 38 saker fra UNE	80
7.3.1	Introduksjon	80
7.3.2	Kategori 1: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA).	80
7.3.3	Kategori 2: Saker om barnespesifikk beskyttelse, utlendingsloven § 28	81
7.3.4	Kategori 3: Medfølgende barn som får avledet opphold	81
7.3.5	Kategori 4: Medfølgende lengeværende barn	81
7.3.6	Kategori 5: Medfølgende barn som ikke anses som lengeværende	86
7.3.7	Kategori 6: Barn med særlige helseutfordringer.	88
7.3.8	Barns rett til å bli hørt	89
7.3.9	Tidspunkt for vurdering av barnets beste i tilbakekallsaker	90

7.3.10 Barnets beste ved bruk av «tidsbegrensninger» og tillatelser gitt for 1 år som kan fornyes	90
Vedlegg 1: Oppsummering av 64 saker mottatt fra UDI	92
Vedlegg 2: Oppsummering av 38 saker mottatt fra UNE	101
Vedlegg 3: Oppsummering av andre undersøkelser og rapporter	110
Vedlegg 4: Dokumentoversikt	117

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og mandat

Etter en tilbudskonkurranse ble KPMG AS («KPMG») tildelt oppdraget «*Gjennomgang av utlendingsforvaltningens vurderinger av barnets beste i asylsaker*». Kontrakt med UDI ble inngått 8. februar 2023. Oppdraget skal gi kunnskap om hvordan Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) vurderer barnets beste i vedtak og beslutninger knyttet til en søknad om asyl/beskyttelse. Prosjektet har sin bakgrunn i Hurdalsplattformen. Ett av punktene der er å gjennomgå praksis når det gjelder vurderinger av barnets beste. Det er uttrykt at formålet er å sikre at det gjøres konkrete og individuelle vurderinger i hver enkelt sak.

KPMG har gjennomgått vedtak og beslutninger om barnets beste i saker om beskyttelse. Dette omfatter tilbakekallsaker og andre saker der barna kommer i følge med foreldre og enslige barn som søker beskyttelse. Oppdraget er avgrenset slik at tilbakekallsaker som ikke har en asylsak i bunnen, familie- og arbeidsinnvandring, visum, utvisning og saker om statsborgerskap faller utenfor.. KPMGs mandat innebærer at følgende to hovedspørsmål skal besvares:

- 1) I hvilken grad er barnets beste tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert i UDIs vedtak og merknader, og i UNEs vedtak og beslutninger?
- 2) I hvilken grad er vurderingene i tråd med aktuelle bestemmelser i Grunnloven, utlendingsloven.

KPMG bemerker at disse spørsmålene glir over i hverandre ved at kravet om «*tilstrekkelig konkret og individuell vurdering*» må sees i forhold til gjeldende regelverk (Grunnloven, utlendingsloven (utl.), utlendingsforskriften (utlf.) og Barnekonvensjonen). Undersøkelsen har vist at det særlig er utlendingsloven § 38, utlendingsforskriften § 8-5, begrunnelsesplikten i utlendingsforskriften § 17-1a, Barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 som er relevant regelverk i sakene vi har gjennomgått. UDI har utarbeidet en barnerettslig veileder «*Barnets beste i utlendingsrettslige saker. Barnerettslig veileder for vedtak om opphold og utvisning*» publisert i 2020. Veilederen er utarbeidet av Mona Martnes ved Det juridiske fakultet, UiT Norges arktiske universitet på oppdrag fra UDI. Veilederen beskriver reglene om barnets beste generelt og innenfor ulike sakstyper UDI behandler. Veilederen nevnes innledningsvis ettersom KPMG har brukt den som et hjelpemiddel i tilnærmingen til oppdraget. I punkt 1.3 vil vi komme tilbake til veilederens rolle i UDIs saksbehandling.

I mandatet er det stilt 6 underspørsmål. Følgende 4 underspørsmål anses som en del av hovedspørsmålene:

- I hvilken grad blir relevante momenter for barnets beste tilstrekkelig vurdert?
- I hvilken grad gjøres det gode vurderinger av hensynet til barnets beste sett opp mot andre hensyn?
- Hvilken betydning har momentlister i lov og forskrift for vurdering og synliggjøring av barnets beste?
- I hvilken grad er barnets situasjon tilstrekkelig gjengitt og belyst i vedtak og beslutninger?

Følgende 2 underspørsmål besvares separat som egne problemstillinger:

- I hvilken grad gir gjeldende regelverk et godt grunnlag for vurderingene av barnets beste?
- Er interne retningslinjer i tråd med gjeldende regelverk? Er retningslinjer og praksisnotater et godt grunnlag for vurderingene?

I forbindelse med oppdragsutlysningen la KPMG til følgende underspørsmål som vi mente burde besvares:

- Er det på plass rutiner som sikrer god kvalitet i saksbehandlingen? Har saksbehandlere tilstrekkelig kompetanse? Har saksbehandlere tid for god saksbehandling?

I samråd med oppdragsgiver er mandatet tolket slik at følgende problemstillinger skal besvares i denne rapporten:

Problemstilling 1: I hvilken grad gir gjeldende regelverk et godt grunnlag for vurderingene av barnets beste?

Følgende spørsmål skal besvares for UDI og UNE hver for seg:

Problemstilling 2: Er interne retningslinjer i tråd med gjeldende regelverk? Gir retningslinjer og praksisnotater et godt grunnlag for vurderingene?

Problemstilling 3: Er det på plass rutiner som sikrer god kvalitet i saksbehandlingen? Har saksbehandlere tilstrekkelig kompetanse? Har saksbehandlere tilstrekkelig tid til å gjøre en god saksbehandling?

Problemstilling 4 (hovedproblemstilling): I hvilken grad er barnets beste vurdert tilstrekkelig konkret og individuelt og i tråd med gjeldende regelverk?

- I hvilken grad blir relevante momenter for barnets beste tilstrekkelig vurdert?
- I hvilken grad gjøres det gode vurderinger av hensynet til barnets beste sett opp mot andre hensyn?
- Hvilken betydning har momentlister i lov og forskrift for vurdering og synliggjøring av barnets beste?

1.2 KPMGs faktagrunnlag

1.2.1 Introduksjon

KPMGs undersøkelse er gjennomført i perioden 08.02.2023 til 27.01.2024. KPMGs faktagrunnlag består av gjennomgang av 102 vedtak og beslutninger i UDI og UNE, gjennomgang av dokumentasjon og resultater fra spørreundersøkelse gjennomført av KPMG blant 121 ansatte i UDI og UNE. KPMG har i tillegg gjennomført samtaler med representanter for NOAS og Redd Barna som en del av oppdragsavtalen.

KPMG har i to omganger mottatt konkrete tilbakemeldinger på utkast til rapport og til samlet vurdering fra en egen referansegruppe, bl.a. med representanter for UDI og UNE.

1.2.2 Dokumentgjennomgang

KPMG har gjennomgått styrende dokumenter og annen sentral dokumentasjon i UDI og UNE samt relevante rapporter fra eksterne undersøkelser.

1.2.3 Spørreundersøkelse 121 medarbeidere

I september 2023 gjennomførte KPMG en spørreundersøkelse blant medarbeidere i UDI og UNE. Hensikten var å innhente medarbeidernes syn på temaer og forutsetninger for at

barnets beste-vurderinger har tilstrekkelig kvalitet. Spørreundersøkelsen omhandlet medarbeidernes syn på lovverk, rutiner og retningslinjer for saksbehandling og opplæring/kompetanse. 50 medarbeidere i UDI svarte på undersøkelsen. I UNE svarte 71 medarbeidere på spørreundersøkelsen.

1.2.4 Gjennomgang av 102 enkeltsaker

1.2.4.1 Introduksjon

En viktig del av faktagrunnlaget er at KPMG har mottatt og gjennomgått en rekke enkeltsaker. Vi har mottatt og gjennomgått 102 saker innenfor rammen av mandatet, 64 fra UDI og 38 fra UNE. Dette utgjør en viktig del av faktagrunnlaget for våre vurderinger og anbefalinger. Vi har oppsummert samtlige saker, fordelt dem på ulike sakstyper og i hver saksframstilling tatt utgangspunkt i barnas situasjon. Barnas oppholdstid og alder er beskrevet innledningsvis fordi dette er objektive uttrykk for barnas tilknytning til Norge. Det har vært et poeng å belyse hvordan barnas faktiske tilknytning til Norge er vurdert opp mot andre hensyn i sakene vi har gjennomgått.

1.2.4.2 Utvalgsprosessen

Utvalget av de 102 vedtakene og beslutningene ble gjennomført på følgende måte. KPMG ba om et antall saker på ca. 100 fra perioden 2021-2022, med en rimelig fordeling mellom UDI- og UNE-saker, innvilgelser og avslag, EMA saker og medfølgende barn, inkludert lengeværende barn i asyl- og tilbakekallssaker. En viss bredde av land og en viss fordeling på alder ble også lagt til grunn. For UNEs del var utvalget også fordelt mellom klager og omgjøringsanmodninger og ulik avgjørelsesform. UDI og UNE gjennomførte uttrekket og tok stilling til fordelingen mellom UDI og UNE saker og de enkelte sakstyper. Det er også 20 EMA saker fra 2020 i uttrekket fra UDI. UDI måtte gå tilbake til 2020 for å få en bredere landbakgrunn i uttrekket.

I august 2023 sendte KPMG en forespørsel til oppdragsgiver om flere saker som gjaldt barn med botid i Norge fra 4-8 år. En foreløpig gjennomgang viste at det var få slike saker i det opprinnelige utvalg. Etter denne forespørselen mottok KPMG 8 nye saker, herunder 7 saker fra UNE og 1 sak fra UDI.

KPMG bemerker at både UDI og UNE har opplyst KPMG om at de hverken har statistikk på barnets botid eller oversikt over antall søknader/innvilgelser/avslag der barnets helse har vært et vesentlig moment. UNE har opplyst til KPMG at de har en merkingskode som settes i saksbehandlingssystemet på sakene til alle familiemedlemmene når minst ett av barna i familien oppfyller vilkårene for «*lengværende barn*», dvs. botid på minimum 4 ½ år og 1 års skolegang.

1.2.4.3 Kategorier av saker

KPMG har mottatt og gjennomgått 102 vedtak og beslutninger i UDI og UNE fra perioden 2021-2022. Uttrekket skulle representere bredde når det kom til nasjonalitet, alder og utfall i sakene. Under punkt 1.5.1 gjør vi rede for nøkkeltall for sakene, herunder oversikt over de ulike sakstypene.

I forbindelse med gjennomgangen av de 102 sakene har vi delt inn sakene i ulike kategorier basert på gjennomgangen:

- 1) Enslige mindreårige asylsøkere (EMA).
- 2) Saker om barnespesifikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28.
- 3) Medfølgende barn som får avledet opphold, dvs. på bakgrunn av at andre familiemedlemmer har eller får opphold.

- 4) Medfølgende lengeværende barn.
- 5) Medfølgende barn som ikke anses som lengeværende.
- 6) Barn med særlige helseutfordringer.

Bakgrunnen for denne inndelingen er at vurderinger og funn blir forskjellige for de ulike kategoriene. Generelt kan sies at kategori 1-3 fremstår som relativt sett mindre krevende å vurdere. Kategori 2 består utelukkende av UDI saker. Vi har valgt å skille mellom kategori 4 og 5 fordi barnets botid i Norge skal være et grunnleggende hensyn i vurderingene. Skillet mellom medfølgende barn som er/ikke er lengeværende er også sentral i UNEs praksis. Når det gjelder kategori 6, barn med særlige helseutfordringer, har vi valgt å behandle dette som en egen kategori fordi vurderingene her fremstår som særlig krevende

KPMG bemerker at kategori 1, 4, 5 og 6 gjelder saker der spørsmålet er om det kan gis opphold etter utlendingsloven § 38. Det understrekes at alle asylsaker først vurderes etter utlendingsloven § 28, og at det kun foretas en vurdering etter utlendingsloven § 38 dersom vilkårene i utlendingsloven § 28 a og b ikke er oppfylt. Det er utlendingsloven som først tar inn hensynet til barnets beste som et vilkår i utlendingsloven § 38. Eks. vurderes alle EMA-saker etter § 28, og mange fyller vilkårene for beskyttelse. Spørsmålet er her om vilkårene for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket er oppfylt og i så fall om tillatelse skal gis. Også når vilkåret om sterke menneskelige hensyn ikke er oppfylt skal det fremgå av vedtaket at hensynet til barnets beste er forsvarlig vurdert og avveid mot motstående hensyn, og tillagt vekt som et grunnleggende hensyn.

Sakstype 2 gjelder barnespesifikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Her har barnet krav på beskyttelse hvis vilkårene for beskyttelse i bestemmelsen er oppfylt. Heller ikke i sakstype 3 blir det foretatt vurderinger av det enkelte barn etter utlendingsloven § 38. Barnas tillatelse er her avledet av at en eller begge foreldre har fått opphold. Problemstillingen om barnets beste er tilstrekkelig individuelt og konkret vurdert blir annerledes og mindre tydelig i disse kategoriene.

Kategori 2 og 3 inngår i utvalget vi har mottatt og supplerer bildet som fremgår av øvrige sakstyper.

Figur 1 – Oversikt over saksutvalg per kategori

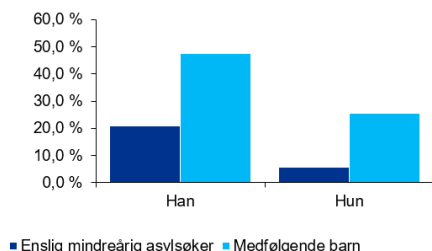
Oversikt mottatte saker		Kategori 1.	Kategori 2.	Kategori 3.	Kategori 4. Medfølgende lengeværende barn (minst 4.5 år botid og 1 års skolegang)			Kategori 5. Medfølgende barn som ikke anses som lengeværende						Kategori 6. Barn med særlige helseutfordringer					Totalt # saker	
		Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)	Saker om barnespesifikk beskyttelse etter §28	Medfølgende barn som får avledet opphold	4-5-7 års botid	7-10 års botid	>10 års botid	<1 års botid	1-3 års botid	3-4 års botid	4-5 års botid	5-6 års botid	6-7 års botid	< 1 års botid	1-2 års botid	2-3 års botid	3-4 års botid	5-6 års botid		
UDI	Innvigelser	9	5	0	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32
	Avslag	7	2	0	2	0	0	12	4	2	0	0	0	1	1	1	0	0	0	32
UNE	Innvigelser	2	0	1	9	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	15
	Avslag	2	0	0	4	0	0	4	5	0	2	0	3	0	0	1	1	1	1	23
Totalt # saker		20	7	9	15	5	5	16	9	2	2	0	5	1	1	2	1	2	102	

Figur 2 – Oversikt over type saker

Klage behandlet i UNE - avslag	7,00 %
Klage behandlet i UNE - innvilgelse	2,00 %
UNE - tilbakekall stadfestes	4,00 %
UNE: Omgjøringsanmodning - avslag	8,00 %
UNE: Omgjøringsanmodning - medhold	12,00 %
UDI - avslag	27,00 %
UDI - innvilgelse	24,00 %
UDI - Innvilgelse etter tilbakekall	6,00 %
UDI - tilbakekall (ny innvilgelse i påfølgende vedtak)	7,00 %
UDI - tilbakekall	3,00 %
	100,00 %

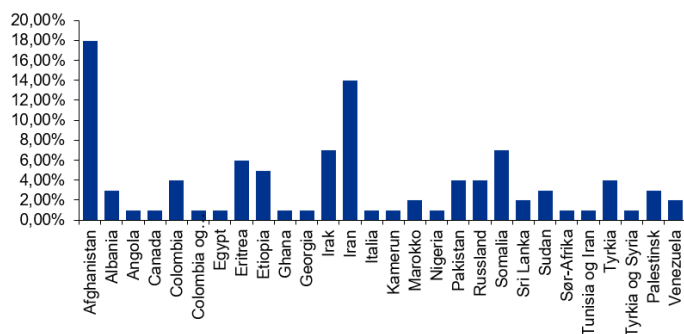
I sakene vi har gått gjennom er det totalt 125 barn. Kjønnfordelingen blant disse er ca. 70 % hankjønn og 30 % hunkjønn som vist i figuren nedenfor.

Figur 3 – Oversikt over kjønnsfordeling



Figuren nedenfor viser fordelingen per land. Landene det er flest saker fra er Afghanistan (18 % av sakene), Iran (14 % av sakene) og Irak (7 % av sakene).

Figur 4 – Oversikt over fordeling per land



1.2.5 Intervjuer og møter

KPMG har gjennomført intervjuer med medarbeidere i UDI og UNE, samt hatt møter med NOAS og Redd Barna for å få deres innspill.

I UDI og UNE har vi gjennomført flere dybdeintervjuer. Vi har snakket med:

- Avdelingsleder i UDI
- Gruppeintervju med 3 saksbehandlere i UDI med lang erfaring med å behandle asylsaker som gjelder barn, samt en ansatt i regelverksenheten
- Intervju med seniorrådgiver i internrevisjonen i UDI
- Demonstrasjon av saksbehandlingssystemet i UDI

- UNE: Avdelingsleder
- UNE: Gruppeintervju med 3 saksbehandlere med lang erfaring med å behandle asylsaker som gjelder barn.
- Enkeltintervju med nemndleder i UNE
- Enkeltintervju med nemndleder i UNE

KPMG har i tillegg hatt 3 møter med en referansegruppe for prosjektet. Referansegruppen har bestått av:

- Unni-Mette Vardal – Justis- og beredskapsdepartementet
- Stina Schulstock Holth – UDI
- Line Zahl Kvakland – UDI
- Solgunn Flatebø Solberg – UDI
- Christine Dahl – UNE
- Katinka Kaupang – UNE
- Gunnar Ekeid – rådgivende barnepsykolog i UNE
- Sissel Leganger – UNE
- Jessica Schultz - Universitetet i Bergen

KPMG har gjennomført 3 møter med referansegruppen.

Temaer for møtene har vært:

- Møte 1, 29.03.2023: Prosjektplan og metodisk tilnærming. Forståelse av mandat, bakgrunn og kunnskapsbehov.
- Møte 2, 04.09.2023: Status for undersøkelsen. Innledende observasjoner, styrende dokumentasjon og saksgjennomgang.
- Møte 3, 30.10.2023: Gjennomgang av faktagrunnlag: Styrende dokumentasjon, saksbehandlingssystem, saksgjennomgang og spørreundersøkelse.

1.3 Personvern

KPMG gjennomførte en personvernkonsekvensvurdering («DPIA») i forkant av oppdraget. DPIAen knytter seg til KPMGs behandling av personopplysninger under gjennomføringen av oppdraget. Den skisserer blant annet hvilke sikkerhetstiltak KPMG har måtte implementere for å redusere personvernrisikoen i tilstrekkelig grad for at oppdraget kunne gjennomføres i tråd med personvernregelverket.

Krypterte versjoner av saksdokumentene fra UDI og UNE ble overført til KPMG via Large File. Large File Transfer er en skytjeneste utviklet av KPMG International og benyttes for dokumenter som er klassifisert som «Confidential» eller «Highly Confidential». Serveren befinner seg i Storbritannia. Etter at saksdokumentene ble mellomlagret i Large File Transfer, ble de lastet over på sikker server med tilgangskontroll. Det er kun prosjektdeltakerne og IT-administrator i KPMG som har hatt tilgang til saksdokumentene. Tilgangen har kun blitt benyttet til tjenstlige formål. I løpet av prosjektet har prosjektdeltakerne jobbet med dokumentene på den sikre serveren, ikke i kanaler som e-post, Teams, ol.

Dokumentene ble automatisk slettet fra Lagre File Transfer etter 7 dager. I samråd med UDI og UNE, blir saksdokumentene slettet fra sikker server seks måneder etter oppdraget er avsluttet, dvs. 31. mai 2024. De øvrige dokumentene i saken blir slettet 5 år etter oppdraget er avsluttet.

KPMG har i dette oppdraget behandlet personopplysninger i følgende situasjoner:

- Mottak av saksdokumenter fra UDI og UNE
- Gjennomgang og nærmere analyse av saksdokumentene
- Gjennomføring av intervjuer
- Gjennomgang av spørreundersøkelser

KPMG har behandlet personopplysninger om følgende kategorier av registrerte:

- Asylsøkende barn
- Andre personer som blir nevnt i asylsøknaden, for eksempel familie til barnet som søker asyl
- Ansatte i UDI og UNE

Opplysningene i den endelige rapporten kan ikke knyttes til de nevnte registrerte. KPMG har sørget for at personopplysningene om dem er anonymisert.

2. KORT OM UDI, UNE OG STYRINGSDIALOG MED JD

2.1 Om UDI

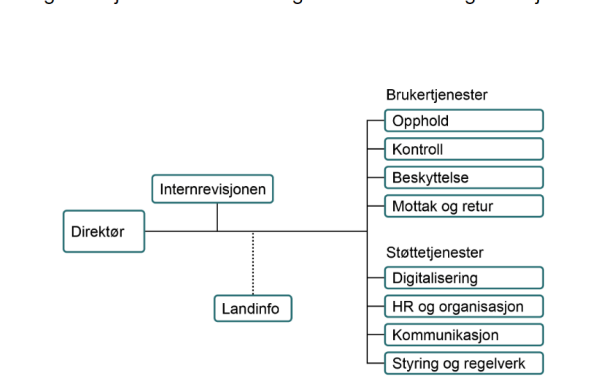
2.1.1 Organisering

UDI skal iverksette regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. UDI er et direktorat underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). UDI er organisert «prosessorientert» med en avdeling, Beskyttelse, som bl.a. behandler søknader om beskyttelse (asyl) og en avdeling, Kontroll, som blant annet har ansvar for tilbakekallsakene der barna typisk faller innenfor gruppen lengeværende barn. En barnefaglig koordinator leder et overgripende barnefaglig nettverk på tvers av UDI. Her inngår representanter fra brukertjenestene. Verken nettverket eller koordinatoren skal overta oppgaver eller fagansvar for vedtakene som behandles av brukertjenestene (avdelingene) Beskyttelse og Kontroll. Barnefaglig nettverk er en støttefunksjon for saksbehandlingen i brukertjenestene. I brukertjenesten Beskyttelse er det ansatt en egen Fagansvarlig for barn samt en egen Barnefaglig intervjukoordinator. I UDIs Internrevisjonsrapport 2/2020 «Vurdering av barnets beste» står det at:

«De barnefaglige nettverkene bidrar til å spre kompetanse og god praksis. De intervjuede lederne og saksbehandlerne har etter internrevisjonens oppfatning i varierende grad et aktivt forhold til å benytte seg av den kompetansen som ligger i disse nettverkene.»

Figur 5 – Organisering UDI

Organisasjonskart over UDI og beskrivelse av organisasjonen.



2.1.2 Mer om barnefaglig nettverk

I 2008 etablerte UDI en barnefaglig koordinator. Koordinatoren er plassert i Styring og regelverk og skal ha en faglig rolle som skal sikre helhet, og bidra til kvalitetssikring og utvikling av det barnefaglige fagområdet. Koordinatoren har ansvar for direktoratsoppgavene i UDI (herunder høringer, foreleggelse og bestillinger fra fagdepartementene og eksterne samarbeidspartnere) og bidrar med faglige innspill til utviklingen av politikken og regelverket for sitt fagområde i samarbeid med brukertjenestene. Barnefaglig koordinator leder et

overgripende barnefaglig nettverk på tvers av UDI med representanter fra alle brukertjenestene. Koordinatoren skal ikke overta oppgaver eller fagansvar for praksis som ligger i brukertjenestene.

I brukertjenesten Beskyttelse har man en egen Fagansvarlig for barn samt en egen Barnefaglig intervjukoordinator, som samlet har det faglige ansvaret for barn og intervju og samtaler med barn i asylsaker. For å sikre den barnefaglige kompetansen i saksbehandlingen er det også etablert en Barnefaglig gruppe i Beskyttelse med representanter fra hvert saksbehandlingsteam som møtes jevnlig. Et annet grep man har tatt for å sikre gode barnefaglige vurderinger er å samle ansvaret for alle enslige mindreårige-saker på ett team som har spisskompetanse på denne gruppen særlig sårbare barn. I det overgripende Barnefaglig nettverket i UDI deltar fra Beskyttelse både den fagansvarlige for barn, barnefaglig intervjukoordinator og en seniorrådgiver fra teamet som jobber med saker fra enslige mindreårige. Brukertjenesten Kontroll, som har ansvaret for blant annet tilbakekall, har to representanter i Barnefaglig nettverk; fagansvarlig for utvisning og en saksbehandler som jobber med tilbakekall. Videre har Brukertjenestene Opphold, Mottak og retur egne representanter i nettverket. Mandat for Barnefaglig nettverk er under revisjon etter omorganiseringen i UDI, men tidligere beskrivelse av nettverket ligger her [UDI 2014-037 \(udiregelverk.no\)](https://www.udiregelverk.no). Der det blant annet fremgår:

«Nettverket skal identifisere og kunne behandle avdelingsovergripende saker, og foreslå videre prosess. Medlemmene vil videre være koordinatorens ressurspersoner på eget fagfelt når det gjelder utviklingsarbeid, høringer og arbeid med interne og etatsovergripende problemstillinger.»

I UDIs Internrevisjonsrapport 2/2020 «Vurdering av barnets beste» står det at (sitat):

«De barnefaglige nettverkene bidrar til å spre kompetanse og god praksis. De intervjuede lederne og saksbehandlerne har etter internrevisjonens oppfatning i varierende grad et aktivt forhold til å benytte seg av den kompetansen som ligger i disse nettverkene.»

2.1.3 Opplæring av ansatte i barnets beste

UDI, UNE og PU fikk for perioden 2017-2018 20 MNOK i øremerkede midler til barnefaglig arbeid i asylkjeden, og det ble gjennomført en rekke tiltak for å styrke den barnefaglige kompetansen i utlendingsforvaltningen. I direktørmøtet 3. mai 2019 ble det besluttet at barnefaglig kompetanse skal inngå som en del av grunnopplæringen og den kompetansen saksbehandlere skal ha for å løse oppgaver. Ansvaret for kompetanseheving og opplæring i UDI er nå plassert i HR og organisasjon som kobler på fagpersoner fra både bruker- og støttetjenester i utforming og gjennomføring av opplæring.

2.1.4 Statistikk totalt antall saker 2020, 2021 og 2022

KPMG har mottatt følgende data fra UDI for perioden 2020, 2021 og 2022:

- Antall enslige mindreårige asylsøkere (EMA) som fikk innvilget asyl var 98 i 2021 (innvilgelsesandel 97 %) og 198 i 2022 (innvilgelsesandel 88 %).
- Antall barn som fikk innvilget beskyttelse i UDI etter utlendingsloven § 28 var 309 i 2021 og 191 i 2022.
- Antall barn med 4 ½ års botid i Norge, hvorav ett år i norsk skole («lengeværende barn»): UDI har opplyst KPMG at de ikke har statistikk på barnets botid og KPMG har følgelig ikke mottatt oversikt over antall søknader/innvilgelser/avslag.

- Barn som ikke tilfredsstillter 4 ½ års botid i Norge, hvorav ett år i norsk skole: UDI har opplyst KPMG om at de ikke har statistikk på barnets botid og KPMG har følgelig ikke mottatt oversikt over antall søknader/innvilgelser/avslag.
- Barnets helsesituasjon utgjør et særlig vesentlig moment i vurderingen: UDI har opplyst KPMG om at de ikke har statistikk på barnets helsesituasjon og KPMG har følgelig ikke mottatt oversikt over antall søknader/innvilgelser/avslag.

2.2 Om UNE

2.2.1 Organisering

UNE er et uavhengig klageorgan og behandler og avgjør klager over avslag truffet av UDI. I tillegg mottar UNE hvert år et stort antall henvendelser fra klagere som ønsker at UNE skal omgjøre sine tidligere avgjørelser, såkalte omgjøringsanmodninger. Departementet har en alminnelig instruksjonsadgang, men ikke adgang til å instruere avgjørelsen av enkeltsaker, jfr. utlendingsloven § 76 annet ledd. Departementet kan heller ikke instruere UNE om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Unntak fra dette er saker om returtilskudd etter utlendingsloven § 90 a. Departementet kan instruere UNE om prioritering av saker. UNE er i dag organisert med en saksavdeling bestående av syv enheter. Enhetene er inndelt etter sakstyper og landområder. En nemndavdeling med 18 nemndledere avgjør saker forberedt av saksavdelingen. UNE har tilgang på en barnepsykolog som både kan gi veiledning i enkeltsaksbehandling og opplæring på sentrale tema som risiko- og sårbarhetsfaktorer. I tillegg har UNE et internt barnefaglig nettverk med saksbehandlere og nemndledere. Sakene avgjøres av en nemndleder etter innstilling fra saksavdelingen. Dersom avgjørelsen reiser tvil, settes nemnd med nemndleder og to medlemmer som avgjør saken etter nemndsmøte.

2.2.2 Barnefaglig nettverk

KPMG har mottatt følgende opplysninger fra UNE om dette temaet. Det er etablert et barnefaglig nettverk i UNE, hvor alle enheter i sekretariatet, nemndavdelingen og enhet for generelle juridiske saker er representert. KPMG er opplyst om at nettverket har faste møter en gang i måneden. Her bringer man inn relevante problemstillinger og erfaringer fra saker som er avgjort eller til behandling, og fra rettssaker. Formålet er erfaringsutveksling og lærdom. Nettverket kommer også med forslag til kompetansehevingstiltak og forbedring av rutiner.

2.2.3 Opplæring av ansatte i barnets beste

KPMG er opplyst om at alle nyansatte i UNE blant annet får en grunnleggende innføring i sentrale barnefaglige temaer av UNEs rådgivende barnepsykolog.

KPMG viser til spørreundersøkelsen vi har gjennomført der vi har stilt en rekke spørsmål knyttet til opplæring og kompetanse med hensyn til barn og barnets beste, se kapittel 4.5.4. På spørsmålet «I hvilken grad vil du si at opplæringen nyansatte mottar er tilstrekkelig for vurderingen av barnets beste?» svarer om lag 18 % i UDI og 22 % i UNE at de i «stor»- eller «svært stor grad», om lag 22 % i UDI og 20 % i UNE svarer i «i noen grad» mens om lag 5 % i UDI og 10 % i UNE svarer «i liten grad». Blant de relativt nylig ansatte er om lag 30 % av respondentene i både UNE er enten «svært enig» eller «enig» i påstanden om at de nyansatte mottar tilstrekkelig opplæring for vurderingen av barnets beste. I UDI er det flere som svarer svært enig. En betydelig andel nylig ansatte svarer «i noen grad» og «i liten grad» både i UDI og UNE.

2.2.4 Læring fra rettsaker

KPMG har mottatt følgende opplysninger fra UNE om dette temaet. UNEs rettsaker håndteres i all hovedsak av et eget lag; rettssakslaget. Laget består av en rettssaksadministrator fra hver enhet i sekretariatet, samt et antall saksbehandlere. Koordinatorene formidler erfaringer fra rettsaker og dommer til sin enhet i læringsøyemed. I tillegg gjennomfører UNE flere ganger i året et "samhandlingsforum" mellom forskjellige interne aktører på rettssaksiden. Her deltar også enhetslederne i sekretariatet. Prosedyreenheten redegjør for noen erfaringer fra rettssaksarbeidet siden forrige møte, og man blir enig om hvilke problemstillinger og porteføljer som det er særlig viktig å være oppmerksom på, og treffe tiltak i, fremover. Et annet læringstiltak er "domstimen", hvor medarbeidere i prosedyreenheten presenterer saker fra domstolen. Gjennom rettssakslaget og prosedyreenheten har UNE også igangsatt et løpende analysearbeid for læring og oppfølging generelt i saksbehandlingen..

KPMG viser til spørreundersøkelsen vi har gjennomført der vi har stilt spørsmål til respondentene i UDI og UNE om de opplever at virksomheten systematisk innarbeider læring fra rettsaker som involverer barn i utlendingssaker i interne retningslinjer og i saksbehandlingssystem, se kapittel 4.5.5.4. Undersøkelsen viser at om lag 24 % av respondentene i UDI og om lag 40 % i UNE svarer « i stor grad» eller «i svært stor grad». Om lag 28 % i UDI og UNE svarer i «noen grad», om lag 13 % i UDI og 8 % i UNE svarer i «liten grad» eller i «svært liten grad». Blant UNEs respondenter svarer om lag 66 % at lærdommer fra Høyesterett innarbeides, enigheten er enda større blant nemndledere, sammenlignet med andre avdelinger i UNE (om lag 90 % mot 66 %).

2.2.5 Statistikk totalt antall saker 2020, 2021 og 2022

KPMG har mottatt følgende data fra UNE for perioden 2020, 2021 og 2022:

- I perioden 2021-2022 mottok UNE 221 klager og anmodninger om omgjøring i beskyttelsessaker der klageren var under 18 år da UNE mottok saken.
- Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) er her definert som at klageren anførte ved søknad om beskyttelse å være under 18 år og mangle omsorgspersoner, og klagerens anførte alder var under 18 da UNE fattet sin avgjørelse. Både UDI og/eller UNE kan ha lagt til grunn at klageren var eldre enn anført, og over 18 år da etaten fattet sin avgjørelse: UNE behandlet 4 klager og 3 anmodninger om omgjøring i perioden. I en av sakene hadde UDI gitt en tillatelse med begrensninger jf. utlendingsloven § 38 5, og det som var påklaget var begrensningene. Denne klagen førte ikke til omgjøring. To anmodninger om omgjøring førte til at UNEs vedtak ble omgjort.
- Barn med 4 ½ års botid i Norge, hvorav ett år i norsk skole («lengeværende barn»): UNE har opplyst til KPMG om at begrepet "lengeværende barn" opptrer i alle sakstyper der UNE vurderer å gi tillatelser, ikke bare beskyttelse, selv om flertallet er beskyttelsessaker. «Lengeværende barn» er her definert som barn som har vært minst 4,5 år i Norge, og gått minst ett år på norsk skole. UNE har ikke data på botid som sådan, men har en merkingskode som settes i saksbehandlingssystemet på sakene til alle familiemedlemmene når minst ett av barna i familien oppfyller vilkårene om botid og skolegang, inkludert foreldre, eldre og yngre søsken. For å forsøke å identifisere kun barn som selv oppfyller vilkårene som «lengeværende» har UNE i statistikken oversendt KPMG kun tatt med barn som var mellom 7 og 17 år da saken kom til UNE. UNE behandlet i 2021 33 omgjøringsanmodninger og 18 klagesaker vs. 24 omgjøringssaker og 16 klagesaker i 2022. UNE bemerker at særlig i klagesakene vil klageren ofte ha en annen tillatelse fra før, blant annet ved søknad om permanent

oppholdstillatelse. I noen tilbakekallssaker har UDI gitt en ny tillatelse, mens tilbakekalls sakene er påklaget. Det vil si at de aller fleste klagesakene i tabellen ikke dreier seg om klagere som står uten tillatelse i Norge. UNE behandlet i overkant av 100 klager og omgjøringsanmodninger i denne gruppen i perioden. Ettersom lengeværende familier ofte anmoder om omgjøring mange ganger vil det ofte være de samme barna som opptrer i flere av sakene, med ulike utfall. 60 saker ble omgjort i perioden, og disse sakene kan gjelde personene som også fikk avgjort andre saker med andre utfall i samme periode. Tillatelsene kan også være gitt av andre grunner enn at barna er lengeværende.

- Barn som ikke tilfredsstillt 4 ½ års botid i Norge, hvorav ett år i norsk skole: UNE har opplyst til KPMG at dette er saker som ikke merkes i saksbehandlingssystemet til UNE. I og med at UNE har begrensede data på hva som er anført og vurdert i en sak, vil UNE ikke kunne skille saker der det er anført at barna er lengeværende fra saker som dreier seg om andre forhold. UNE har heller ikke data på botid.
- Barnets helsesituasjon utgjør et særlig vesentlig moment i vurderingen: UNE har opplyst til KPMG at UNE ikke har data på anførsler om helse og kan derfor ikke identifisere relevante saker.

2.3 Styringsdialog med Justis- og beredskapsdepartementet

2.3.1 Tildelingsbrev og årsrapporter

UDI og UNE mottar årlig tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og leverer årsrapporter til JD. Tildelingsbrev og årsrapporter for årene 2021 og 2022 gjelder årene og avgjørelsene som undersøkelsen skal omfatte.

I tildelingsbrev 2022 til UDI står det at:

«UDI skal sikre at barnets beste er et grunnleggende hensyn i behandlingen av alle asylsaker som berører barn».

I tildelingsbrev 2023 er teksten ytterligere presisert:

«UDI skal sikre at barnets beste er et grunnleggende hensyn i behandlingen av alle asylsaker som berører barn, herunder at det gjøres konkrete og individuelle vurderinger av barnets beste i hver enkelt sak.»

I årsrapporten fra 2022 står det følgende om arbeidet med barnets beste: «*UDI har egne kvalitetsstandarder for vedtak i asylsaker for barn med familie og enslige mindreårige*» og «*På bakgrunn av kvalitetsstandarder for vedtak, gjennomfører UDI årlige kvalitetsmålinger*». Videre presiserer det at «*(e)n forutsetning for å sikre gode vurderinger av barnets beste er god barnefaglig kompetanse*».

I 2022 jobbet UDI med implementering og anvendelse av allerede utviklede kompetansehevingstiltak innen barnefag. I tillegg ble den årlige Barnefaglige dagen gjennomført for sjette gang. Det understrekes at:

«Formålet med konferansen er å sikre en fortsatt høy bevissthet om barneperspektivet, å bevare samarbeidet om barnefaglig kompetanse på tvers av etatene i utlendingsforvaltningen og å gi faglig oppdatering».

I tildelingsbrev 2022 til UNE står det bl.a. at UNE skal gi en:

«særlig beskrivelse av hvordan det sikres at barnets beste er et grunnleggende hensyn i behandlingen av asylsaker som berører barn, jf. utlendingsforskriften § 17-1 a.»

Årsrapporten viser at det i 2022 ble holdt tre møter i barnefaglig forum. Representanter fra UDI, PU og UNE tok høsten 2022 opp samarbeidet om innholdet på nettsiden Asylbarn.no, med planer om ytterligere utvikling av nettsiden i 2023. Nytt for 2022 var et eget praksisnotat om de helsemessige forholdene til barn. Fra UNEs årsrapport 2022:

«Både ved generelle støttetiltak og i dei konkrete enkeltsakene jobbar UNE breitt for å sikre barnets beste som eit grunnleggjande omsyn. UNE har tilgang på ein barnepsykolog som både kan gi rettleiing i enkeltsaksbehandlinga og opplæring på sentrale tema som risiko- og sårbarheitsfaktorar. Vi har eit internt barnefagleg nettverk med saksbehandlarar og nemndleiarar som jobbar aktivt for å sikre både tilstrekkeleg barnefagleg kompetanse og likebehandling. Lagorganisering delt inn etter sakstypar legg til rette for faglege diskusjonar knytte til enkeltsaksbehandlinga. UNE har fleire faglege notat til støtte for saksbehandling som gjeld barn. Nytt i 2022 var eit eige praksisnotat om dei helsemessige forholda til barn. Vi oppdaterer jamleg vedtaksmalane og har gjort endringar for å leggje betre til rette for konkrete vurderingar av barnets beste. UNE har dei siste åra hatt fleire likebehandlingsmøte med tema som er relaterte til barn, for eksempel vurderingar av identiteten til barn og bruk av avgrensa løyve, dei helsemessige forholda til barn og barnets beste-vurderingar ved familiesplitting. I likebehandlingsmøta deltar saksbehandlarar, nemndleiarar og fagrådgivarar frå fagavdelinga. Med bakgrunn i rettskjeldene og tidlegare vedtak vurderer møtet om vi har utfordringar med likebehandling eller kvalitet elles i saksbehandlinga. I tillegg til dette har nemndleiarane eit eige årleg møte for diskusjon og erfaringsutveksling om høyring av barn. Nemndleiarane har også ein eigen rettleiarfunksjon som ved behov hjelper til i førebuing og gjennomføring av barnesamtalar.»

2.3.2 Rundskriv 08.12.2014 G-06/2014

Rundskrivet G-06/2014 «Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn.» publisert 08.12.2014 er sentralt for saksgjennomgangen i undersøkelsen.

Rundskrivet gjaldt endringer i UF § 8-5 og UF § 17-1 a. Det ble bl.a. uttalt at endringene skulle bidra til at barnets beste skulle veie tyngre enn tidligere når det vurderes mot innvandringsregulerende hensyn samtidig som «terskelen» som fulgte av tidligere praksis ikke skulle senkes. Rundskrivet uttaler ikke klart hvordan UF § 8-5 og UF § 17-1a) skulle anvendes for barn som ikke oppfylte kriteriene som lengeværende i henhold til tidligere praksis. I UNEs rapport til Justis- og beredskapsdepartementet om «Varig ordning for lengeværende barn», datert 18. januar 2016, står det at det fulgte av UNEs tidligere praksis at dersom et barn i en familie har 4 ½ års oppholdstid og har gått ett år på skole, vil tilknytningen alene utgjøre sterke menneskelige hensyn; forskriftsendringen innebærer ikke at denne terskelen er senket, men når medfølgende barn har oppholdt seg i Norge mer enn 4 ½ år, vil tilknytningen ha sterkere vekt enn under tidligere praksis.

3. KORT OM ANDRE RAPPORTER OG UNDERSØKELSER

3.1 Innledning

Som en del av oppdraget har KPMG gjennomgått relevante rapporter fra undersøkelser og artikler fra organisasjoner og arbeidsgrupper (se Vedlegg for komplett oversikt).

I Vedlegg 6.3 gir vi en oppsummering av viktigste funn og anbefalinger.

Her følger en kort oppsummering fra noen utvalgte rapporter.

3.2 Funn og anbefalinger

I perioden 2013-2014 evaluerte Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Institutt for samfunnsforskning (ISF) hvordan barns situasjon i asylsaker blir belyst i UNEs saksbehandling. Oppdragsgiver var Justis- og beredskapsdepartementet. Rapporten har en rekke anbefalinger knyttet til forbedring av høring av barn og i kartlegging av barnets situasjon. I rapporten beskrives det at intervjuene gir inntrykk av en utbredt holdning om at dersom UDI ikke nevner spesielle forhold knyttet til barnets situasjon, så kan det legges til grunn at dette er lite vesentlig for den videre saksbehandlingen, uten at det undersøkes nærmere. Rapporten tydeliggjør et behov for å styrke den barnefaglige kompetansen i UNE. Det anbefales at barns rett til å bli hørt flyttes fra Utlendingsforskriften og inn i utlendingsloven.

NOAS og Redd Barna har utgitt en rekke rapporter knyttet til barn og barnets beste i utlendingssaker. KPMG har også innhentet informasjon direkte fra NOAS og Redd Barna i egne møter som en del av prosjektet. NOAS mener at flere av UDIs vedtak bærer preg av en sviktende utredning av barnets beste: I stedet for å innhente konkrete opplysninger, fokuserer vedtakene i stor grad på hvilke opplysninger UDI ikke har. NOAS og Redd Barna skriver at barn høres sjelden direkte muntlig av UDI og UNE. NOAS og Redd Barna er svært opptatt av at barn har rett til å uttrykke seg fritt, og at høring av barn må skje i et miljø der barnet føler seg trygt og respektert. NOAS mener at antall timer rettshjelp som gis til barn i dag er for lavt. NOAS mener det er urimelig å forvente at advokaten skal jobbe gratis for å ivareta barnets rettssikkerhet. NOAS mener barn må ses som egne rettssubjekter og gis minimum 3 timer ekstra rettshjelp.

I 2022 publiserte det svenske Migrasjonsnettverket analyserapporten "Tematisk kvalitetsoppfølging avseende asylsökande barn i familj". I 16 av 26 saker, der barnets beste burde vært identifisert, har det ikke skjedd. Selv om det i flere av sakene pekes på en rekke relevante faktorer, mangler det en helhetlig og tydelig vurdering av barnets beste (sitat):

«I 16 ärenden, av de 26 där barnets bästa borde ha identifierats, har så inte skett. Det förekommer dock att dessa beslut ändå motiveras på ett utförligt sätt. I ett flertal ärenden där barnets bästa inte identifieras så lyfts ändå ett flertal relevanta faktorer fram, men resterande del av motiveringen brister och en fullständig och tydlig

prövning av barnets bästa görs inte i enlighet med den metod som ska följas. Barnets bästa identifieras något oftare i flickors än i pojkars ärenden. Skillnaden är inte så stor numerärt, men eventuellt kan en trend utläsas att bristerna på området är något mer omfattande i pojkars ärenden.»

I de tilfeller der barnets beste veies mot motstridene hensyn, er det ofte uklart hvordan avveiningen skjer. Begrunnelsene er gjennomgående mangelfulle, noe som kan tyde på en manglende forståelse av hvordan vurderingen av barnets beste bør gjennomføres og begrunnes (sitat):

«Barnets bästa identifieras dock inte i en klar majoritet av ärendena och avvägningen mot motstående intressen sker ofta på ett otydligt sätt. Det framkommer i en majoritet av besluten exempel på brister i tillämpningen av metoden – hur prövningen av barnets bästa ska genomföras, motiveras och på ett tydligt sätt utgöra en integrerad del av bedömningen. Bristerna förekommer oavsett om det är ett bifalls- eller avslagsärende.»

Et annet funn er at enslige asylsøkere ble undersøkt grundigere enn barn som kom med familie. Barnas grunner blir i stor grad overskygget av foreldrenes grunner, og nevnes ofte ikke i familiens asylvedtak. Det anbefales at barnets begrunnelse for å søke asyl undersøkes nærmere.

4. SPØRRE- UNDERSØKELSE

4.1 Innledning

KPMG har som del av prosjektet sendt ut en spørreundersøkelse til medarbeidere i UDI og UNE som behandler saker, kvalitetssikrer vedtak eller har andre relevante roller i saksbehandlingen. Spørreundersøkelsen har belyst temaer som alle legger relevante forutsetninger for at barnets beste-vurderinger har tilstrekkelig kvalitet, som gjengitt nedenfor.

Figur 6 – Temaer belyst av spørreundersøkelsen



4.2 Om respondentene

Spørreundersøkelsen har gått ut til følgende fordeling av respondenter i UDI og UNE:

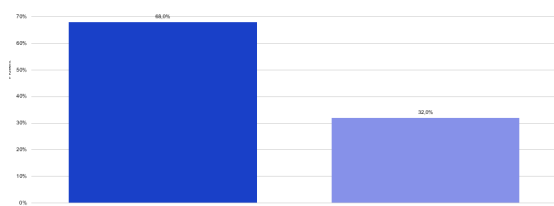
Ansatte i UDI innenfor følgende avdelinger:

- Avdeling Beskyttelse UDI
- Avdeling Kontroll UDI

Dette utgjør 292 respondenter fra UDI som har mottatt undersøkelsen. I UDI svarte 50 medarbeidere på undersøkelsen (17 %). Den lave svarprosenten i UDI kan delvis skyldes at en rekke medarbeidere som mottok undersøkelsen har arbeidet lite med barn. Vi har ikke indikasjoner på at undersøkelsen har et systematisk frafall, dvs. at hvem som svarer henger sammen med forholdene vi ønsker å si noe om. Blant dem som svarer har også en flertall behandlet svært mange (over 200) saker om barn. Vi tenker derfor at disse svarene kan gi verdifull innsikt i hva som begrenser og hva som fremmer vektleggingen av barnets beste i vurderingene. Det vil være nyttig for de problemstillingene både saksbehandlere og ledere møter på i arbeidshverdagen.

Figuren nedenfor viser fordelingen per avdeling i UDI:

Figur 7 – Fordeling respondenter UDI



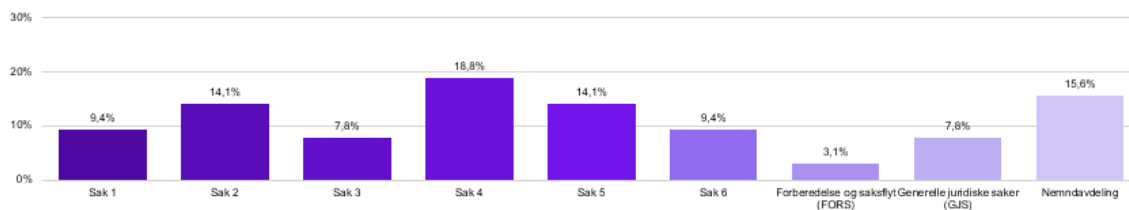
Ansatte i UNE, innenfor følgende avdelinger:

- Sak 1-6
- Forberedelse og saksflyt
- Generelle juridiske saker
- Nemdavdeling

Dette utgjør totalt 154 respondenter fra UNE som har mottatt undersøkelsen. I UNE svarte 71 medarbeidere på undersøkelsen (46 %).

Figuren nedenfor viser fordelingen per avdeling i UNE:

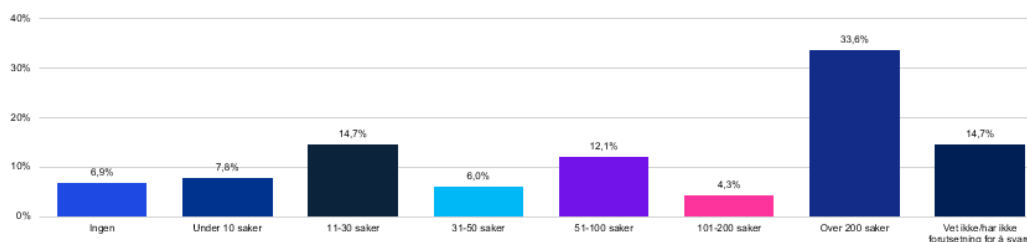
Figur 8 – Fordeling respondenter UNE



Øvrige kjennetegn ved respondentene er:

- 69,6 % av respondentene har jobbet i virksomheten i mer enn fem år.
- 90,4 % av respondentene er ansatte uten personalansvar. 9,6 % av respondentene er ledere med personalansvar.
- 33,6 % av respondentene har behandlet over 200 saker som berører barn. 22,4 % har behandlet mellom 31 og 200 saker. 29,4 % har behandlet under 30 saker. 14,7 % har svart at de «vet ikke/ har forutsetning for å svare».

Figur 9 – Fordeling respondenter på spørsmål «Omtrent hvor mange saker har du totalt behandlet som berører barn?»



4.3 Behandling av personopplysninger

KPMG har samlet inn noen nøkkelopplysninger om ansattforhold: hvilken virksomhet den ansatte arbeider i, ansiennitet og den ansattes rolle. Formålet med å samle inn disse opplysningene er å kunne identifisere eventuelle likheter/forskjeller i synspunkter og erfaringer mellom ulike roller, ansiennitet etc. Alle data har blitt overført direkte til KPMG. KPMG har tilgang til informasjon om identiteten til hver enkelt respondent. UDI og UNE har ikke tilgang til personopplysningene KPMG har innhentet gjennom undersøkelsen. Data fra spørreundersøkelsen er gjengitt i anonymisert form i denne rapporten.

4.4 Oppsummering av hovedfunn

Våre hovedfunn:

- Om lag halvparten av respondentene i både UDI og UNE er «*svært enig*» eller «*enig*» i at «*Utlendingsloven, med tilhørende forskrifter, gir godt grunnlag for hvordan man skal vurdere barnets beste i saker som gjelder beskyttelse/asyl*».
- Om lag 15 % av respondentene i UDI svarer at departementet «*i stor grad*» eller i «*svært stor grad*» gir tydelige mål og føringer for vurderinger av barnets beste. Om lag 35 % av respondentene i UDI svarer at departementet «*i noen grad*» gir tydelige mål og føringer for vurderinger av barnets beste. Om lag 20 % svarer «*i liten*» eller «*svært liten*» grad. Om lag 25 % svarer at det ikke har forutsetning for å svare på dette spørsmålet.
- På spørsmål om «*Hva er kravet til tilknytning etter utlendingsloven § 38 (1) når det gjelder barn?*» er svarene i UDI og UNE noe ulike. Det er en større andel av UDIs respondenter enn UNEs respondenter som svarer at «*det er ingen krav til botidens lengde, og barnets tilknytning må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle*» Det er flere i UNE som svarer «*det kreves at barnet minst har hatt en oppholdstid i Norge på 4,5 år, hvorav 1 år på skole*».
- Om lag halvparten av respondentene i både UDI og UNE er «*svært enig*» eller «*enig i*» i at «*det er tydelig ut fra regelverk, retningslinjer og praksisnotater hvilken informasjon man skal innhente når man skal vurdere barnets beste i en sak.*» En betydelig andel, om lag 30% i både UNE og UDI er hverken «*enig*» eller «*uenig*» i påstanden.
- Om lag halvparten av respondentene i både UDI og UNE er «*svært enig*» eller «*enig*» i at «*det er tydelig hvordan ulike innvandringsregulerende hensyn skal vektas i en sak.*». I UDI er en betydelig andel av respondentene, om lag 22 %, «*uenig*» eller «*svært uenige*». I UNE er om lag 17 % «*uenig*» eller «*svært uenige*».
- Om lag 10 % av respondentene i UDI er «*i svært stor grad*» eller «*i stor grad*» enig i at UDI «*systematisk innarbeider læring fra klagesaker som involverer barn i utlendingssaker i interne retningslinjer og saksbehandlingssystem*», 38 % i noen grad og 16 % er «*i liten grad*» eller «*svært liten grad*».
- Om lag 40 % av respondentene i UNE og 25 % av respondentene i UDI mener virksomheten «*i svært stor grad*» eller «*i stor grad*» «*systematisk innarbeider læring fra rettsaker som involverer barn i utlendingssaker i interne retningslinjer og saksbehandlingssystem*».

- Om lag 66 % av UNE respondentene mener at virksomheten i «*svært stor grad*» eller «*i stor grad*» «*innarbeider lærdom fra høyesterettsdommer?*». Enigheten er enda større blant nemndledere, sammenlignet med andre avdelinger i UNE, 90 % av nemndledere svarer at de i «*svært stor grad*» eller «*i stor grad*» «*innarbeider lærdom fra høyesterettsdommer?*».

4.5 Detaljerte funn

4.5.1 Lovverk, rutiner og interne styrende dokumenter

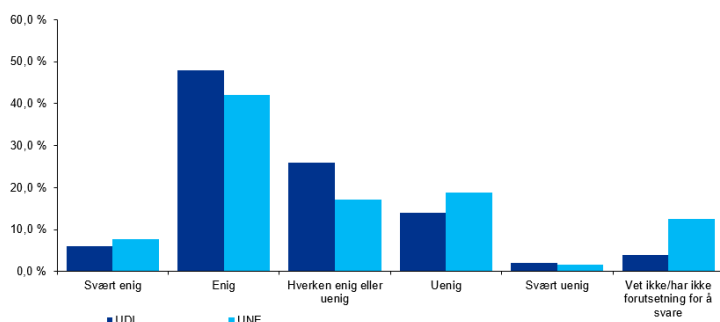
4.5.1.1 Om problemstillingen

En av problemstillingene i evalueringen er: «*I hvilken grad gir gjeldende regelverk, retningslinjer og praksisnotater et godt grunnlag for vurderingene?*» Vi har stilt respondentene flere spørsmål som kan belyse problemstillingen nærmere.

4.5.1.2 Barnets beste-vurderinger

I undersøkelsen er respondentene bedt om å ta stilling til påstanden om Utlendingsloven, med tilhørende forskrifter, gir et godt grunnlag for hvordan man skal vurdere barnets beste i saker som gjelder beskyttelse/asyl. Figuren nedenfor viser fordelingen blant respondentene på en fem punkts skala fra «*svært enig*» til «*svært uenig*», fordelt etter hvor den ansatte jobber (UDI eller UNE).

Figur 10 – Ta stilling til påstanden: «Utlendingsloven med tilhørende forskrifter gir godt grunnlag for hvordan jeg skal vurdere barnets beste i saker som gjelder beskyttelse/asyl» - fordelt på hvor den ansatte jobber

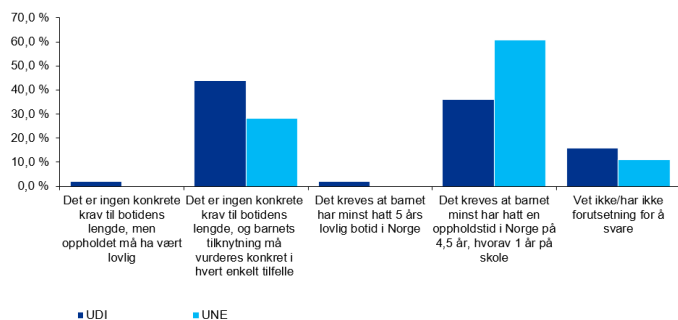


Svarene fra UDI-respondenter og UNE-respondenter er ganske likt fordelt. Om lag halvparten av respondentene mener at lovverket gir et godt grunnlag; 51,8 % er «*svært enig*» eller «*enig*» i at Utlendingsloven, med tilhørende forskrifter, gir godt grunnlag for hvordan man skal vurdere barnets beste i saker som gjelder beskyttelse/asyl. 21,1 % er «*hverken enig eller uenig*», mens 18,4 % svarer at de enten er «*uenig*» eller «*svært uenig*» i dette. I UNE er det også en betydelig andel, om lag 12 %, som svarer at de «*Vet ikke/har ikke forutsetning for å svare*». Vi har her sett på om det er forskjeller mellom de som jobber i nemdavdeling eller ikke, innenfor UNE. Svarene er veldig likt fordelt mellom Nemdavdelingen og de andre avdelingene.

4.5.1.3 Særlig tilknytning

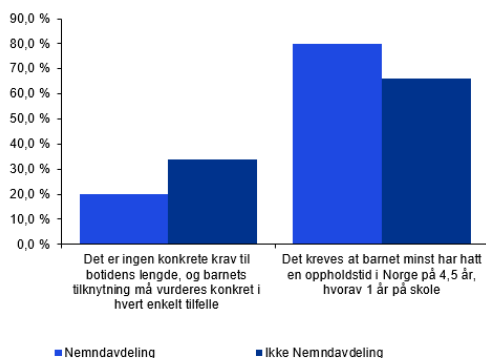
I undersøkelsen har vi sett på respondentenes forståelse av «*særlig tilknytning*» etter utlendingsloven. Respondentene ble gitt ulike svar-alternativer. Resultatene fordelt per UDI og UNE er vist i figuren nedenfor.

Figur 11 – «Hva er kravet til tilknytning etter utlendingsloven § 38 (1) når det gjelder barn?» - fordelt etter hvor den ansatte jobber



Vi har sett på om det er noen forskjell blant svar fra nemndledere og andre roller i UNE. Resultatet er vist i figuren nedenfor.

Figur 12 – «Hva er kravet til tilknytning etter utlendingsloven § 38 (1) når det gjelder barn?» - fordeling av UNE-respondenters svar, delt opp mellom Nemndavdeling og andre avdelinger

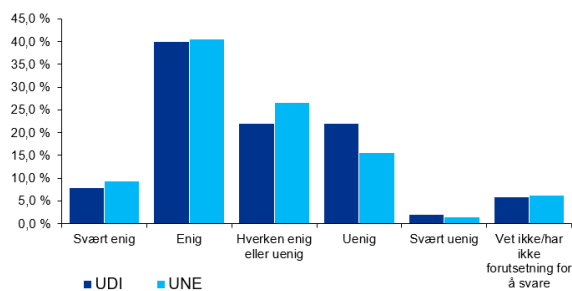


Svarene fra respondenter i UDI og UNE er noe ulike. Det er en større andel av UDIs respondenter enn UNEs respondenter som svarer at «*det er ingen krav til botidens lengde, og barnets tilknytning må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle*». Det er flere i UNE som svarer «*det kreves at barnet minst har hatt en oppholdstid i Norge på 4,5 år, hvorav 1 år på skole*». Som vi kan se er det liten forskjell i hva nemndavdelingen og andre avdelinger i UNE svarer på dette. Nemndledere heller mer mot tolkningen om «*4,5 år hvorav 1 år på skole*». I UDI er det en betydelig andel, om lag 10 % som svarer «*Vet ikke/har ikke forutsetning for å svare*».

4.5.1.4 Vekting av innvandringsregulerende hensyn vs. barnets beste

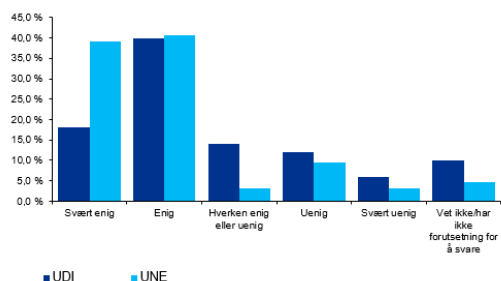
En sentral del av vurderingen av beskyttelsessaker vil være hvordan barnets beste vektet opp mot innvandringsregulerende hensyn. Figuren nedenfor viser respondentenes svar på spørsmålet «*Det er tydelig for meg hvordan ulike innvandringsregulerende hensyn skal vektet i en sak*». Svarene er fordelt på UDI og UNE.

Figur 13 – Ta stilling til påstanden: «Det er tydelig for meg hvordan ulike innvandringsregulerende hensyn skal vektet i en sak»- fordelt på hvor den ansatte jobber



Et annet spørsmål gjelder hvorvidt innvandringsregulerende hensyn skal *påvirke* selve barnets beste-vurderingen, noe som er et annet spørsmål enn hvordan disse skal vektet mot hverandre:

Figur 14 – Ta stilling til påstanden: «Innvandringsregulerende hensyn skal ikke påvirke vurderingen av hva som er barnets beste»- fordelt på hvor den ansatte jobber



Både i UDI og i UNE svarer i underkant 50 % av respondentene at det er tydelig hvordan ulike innvandringsregulerende hensyn skal vektet i en sak. I UDI er en betydelig andel av respondentene, om lag 22 %, «*uenig*» eller «*svært uenige*». I UNE er om lag 17 % «*uenige*» eller «*svært uenige*».

Om lag 80 % i UNE mener at innvandringsregulerende hensyn ikke skal påvirke barnets beste-vurderingen.

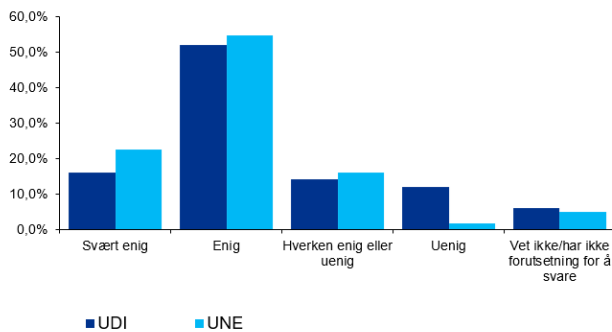
KPMG understreker at denne tolkningen er riktig. Først vurderes hva som er barnets beste og deretter om det foreligger innvandringsregulerende hensyn som tilsier at barnets beste ikke kan tillegges avgjørende vekt.

Rundt 10 % er «*uenige*» eller «*svært uenige*». Det er ikke vesentlig forskjell mellom nemndledere og andre avdelinger i UNE. I UDI er prosentdelen som er «*svært enig*» eller «*enig*» betydelig lavere. 57 % mener at innvandringsregulerende hensyn ikke skal påvirke barnets beste-vurderingen. KPMGs syn er at det er betenkelig at hele 43 % ikke sier seg enig. Dette innebærer at det er en risiko for at en betydelig andel saksbehandlere i UDI ikke først vurderer hva som er barnets beste og deretter om det foreligger innvandringsregulerende hensyn som tilsier at barnets beste ikke kan tillegges avgjørende vekt.

4.5.2 Interne rutiner for saksbehandlingen

Figuren nedenfor viser respondentenes svar når det gjelder kjennskap til interne retningslinjene/faglige retningslinjer mv., fordelt på UDI og UNE. Svarene er fordelt på UDI og UNE.

Figur 15 – Ta stilling til påstanden: «Jeg er godt kjent med interne retningslinjer/faglige veiledere/fagnotater/praksisnotater mv. for vurdering av barnets beste» - fordelt på hvor den ansatte jobber

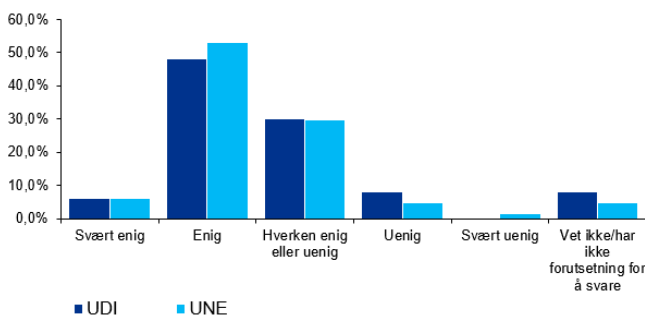


Et flertall av respondentene i både UDI og UNE, henholdsvis rundt 70 % i UNE og rundt 65 % i UDI, svarer at de «enig» eller «svært enig» i at de er kjent med interne retningslinjer, veiledere mv. I UNE er det om lag 10 % av respondentene som svarer at de er «uenig» i at de er godt kjent med interne retningslinjer/faglige veiledere/fagnotater/praksisnotater mv. for vurdering av barnets beste. Det er likevel betenkelig at om lag 10 % i UDI er uenig i at de er godt kjent med interne retningslinjer og annen dokumentasjon.

4.5.2.1 Informasjon som skal innhentes når det gjøres barnets beste vurderinger

I undersøkelsen har vi belyst om det er tydelig ut fra regelverk og retningslinjer hvilken informasjon som skal innhentes når det gjøres en barnets beste vurdering i en sak.

Figur 16 – Ta stilling til påstanden: «Det er tydelig ut fra regelverk, retningslinjer og praksisnotater hvilken informasjon jeg skal innhente når jeg skal vurdere barnets beste i en sak» - fordelt på hvor den ansatte jobber



Resultatene viser at både i UDI og UNE så svarer om lag halvparten av respondentene at de er «enig» eller «svært enig» i at det er tydelig ut fra regelverk, retningslinjer og praksisnotater hvilken informasjon man skal innhente når man skal vurdere barnets beste i en sak. En betydelig andel, om lag 30 % i både UNE og UDI er hverken «enig» eller «uenig» i påstanden noe som indikerer usikkerhet blant disse.

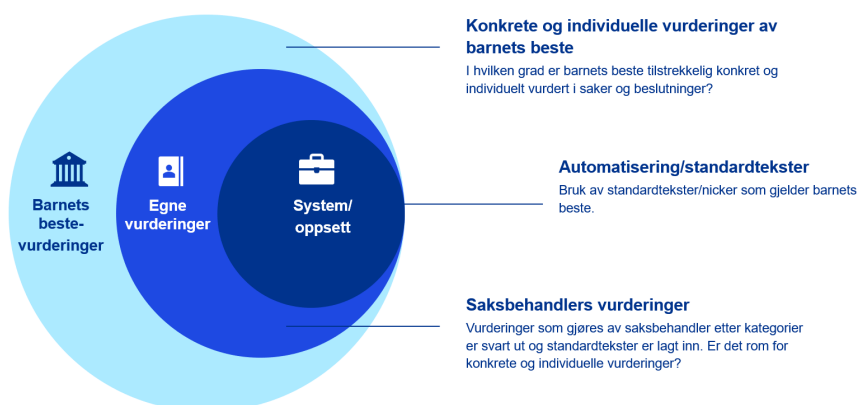
4.5.3 Saksbehandlingen

4.5.3.1 Saksbehandlingssystemet

Hvordan teknologien og systemene på den ene siden og menneskene på den andre jobber sammen kan påvirke kvaliteten på barnets beste-vurderinger. Saksbehandlingssystemet DUF har spørsmål som skal fylles ut i behandlingene av sakene som gjelder barn, og også standardtekster (forhånds utfylt tekst) som legges inn i dokumentet basert på hvordan spørsmålene svares ut.

Dette samspillet kan illustreres slik:

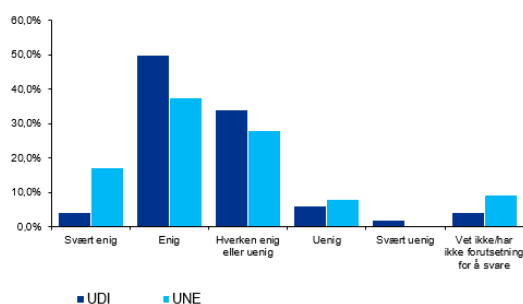
Figur 17 – samspillet mellom saksbehandlerens vurderinger og saksbehandlingssystemet



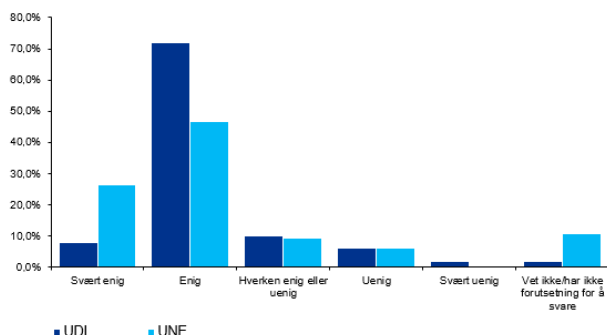
4.5.3.2 Standardtekster og individuelle vurderinger

Nedenfor er ansattes (i UDI og UNE) vurdering av hvorvidt saksbehandlingssystemet DUF gir et godt grunnlag for å gjøre barnets beste-vurderinger. Figuren nedenfor 13 viser respondentenes svar på om bruk av standardtekster i saksbehandlingssystemet bidrar til å styrke barnets beste-vurderinger i sakene. I Figur 18 viser respondentenes svar på om det er mulig å gjøre tilstrekkelige og individuelle vurderinger etter at standardtekster er lagt inn i saksdokumentet.

Figur 18 – Ta stilling til påstanden: «Bruk av standardtekster i saksbehandlingssystemet bidrar til å styrke barnets beste-vurderinger i sakene» - fordelt på hvor den ansatte jobber



Figur 19 – Ta stilling til påstanden: «Det er mulig å gjøre tilstrekkelige og individuelle vurderinger etter at standardtekster er lagt inn i saksdokumentet » - fordelt på hvor den ansatte jobber.

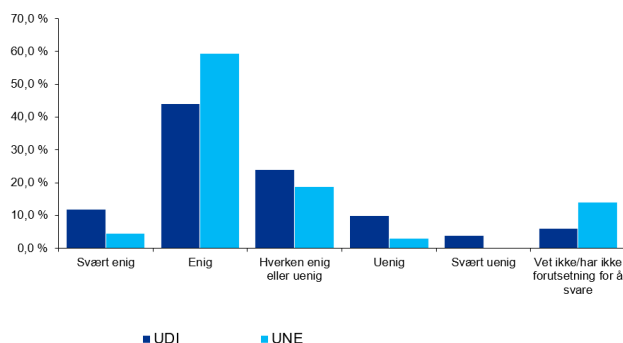


Et betydelig antall av respondentene, ca. 50 % i UDI og ca. 40 % i UNE er hverken «enig» eller «uenige» i at bruk av standardtekster i saksbehandlingssystemet bidrar til å styrke barnets beste-vurderinger i sakene. Et stort flertall av respondentene, om lag 75 % både i UDI og UNE er enten «enige» eller «svært enige» i at det fremdeles er mulig å gjøre tilstrekkelige og individuelle vurderinger etter at standardtekster er lagt inn i saksdokumentet. Om lag 8 % i UDI og 7 % i UNE er uenige. I UNE svarer om lag 10 % at de «Vet ikke/ikke har forutsetning for å svare».

4.5.3.3 Trygghet i vurdering av barnets beste

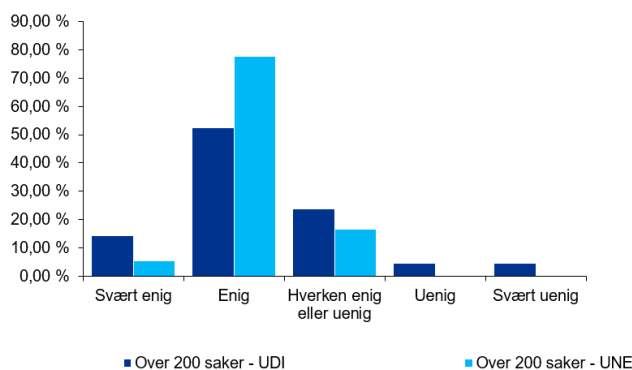
Det første forholdet vi her har sett på er hvorvidt den ansatte føler seg trygg på vurderingene hun eller han gjør om barnets beste i en sak. Figur 20 viser svarene fordelt på UDI og UNE.

Figur 20 – Ta stilling til påstanden: «Jeg føler meg trygg på vurderingene jeg gjør om barnets beste i en sak» - fordelt på hvor den ansatte jobber



Nedenfor i Figur 21 er fordelingen blant respondenter som har behandlet over 200 saker:

Figur 21– Ta stilling til påstanden: «Jeg føler meg trygg på vurderingene jeg gjør om barnets beste i en sak» - respondenter som har behandlet over 200 saker som omhandler barn, fordelt på hvor den ansatte jobber



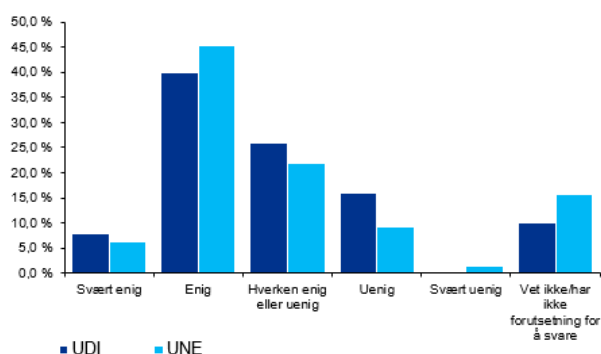
Fordelingen viser at flertallet av respondentene føler seg trygge i sine egne barnets beste-vurderinger. 56 % av UDI-respondenter er enten «svært enig» eller «enig» i at de føler seg trygge i vurderingene. Dette tallet er noe høyere, 64 %, for UNE-respondenter. 24 % av UDI er «hverken enig eller uenig» i påstanden, mot 18 % i UNE. 14 % er enten «uenig» eller «svært uenig» i påstanden blant UDI-respondenter, mot 3 % av respondentene fra UDI. Blant saksbehandlere som har behandlet over 200 saker er det flere som føler seg trygge på vurderingene, om lag 85 % i UNE og 60 % i UDI svarer at de er «enig» i eller «svært enig» i at de føler seg trygge på vurderingene de gjør om barnets beste i en sak.

KPMG observerer at selv blant saksbehandlere som har behandlet mange saker så er det en betydelig andel som sier seg hverken «enig» eller «uenig» i påstanden, rundt 20 % i UDI og 15% i UNE. Dette indikerer at selv blant mange erfarne saksbehandlere oppleves barnets beste-vurderinger som utfordrende.

4.5.3.4 Faktagrunnlag for barnets-beste vurderinger

For å gjøre barnets beste-vurderinger er saksbehandlere avhengig av å ha et tilstrekkelig faktagrunnlag om bl.a. barnets situasjon. Vi har derfor spurt respondentene om hvorvidt de mener dette faktagrunnlaget er tilstrekkelige for å gjøre gode vurderinger. Figur 22 viser svarene fordelt på UDI og UNE.

Figur 22– Ta stilling til påstanden: «Jeg opplever som oftest å ha et tilstrekkelig faktagrunnlag for å vurdere hva som er barnets beste i en sak» - fordelt på hvor den ansatte jobber.

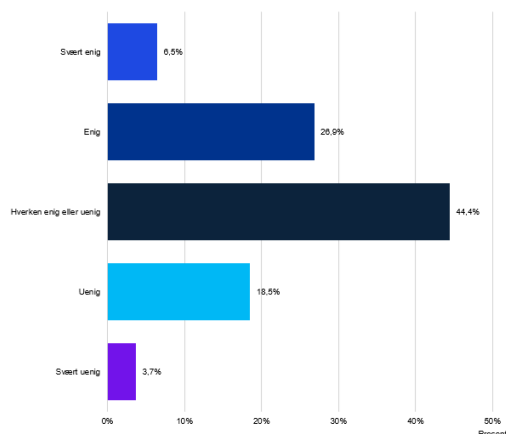


Om lag halvparten av respondentene i UNE og UDI er «enig» eller «svært enig» i påstanden: «Jeg opplever som oftest å ha et tilstrekkelig faktagrunnlag for å vurdere hva som er barnets beste i en sak». Om lag 20-25 % er «hverken enige eller uenige», og om lag 10-15 % er «uenige» eller «svært uenige». Det er her ikke forskjeller på erfarne og mindre erfarne saksbehandlere. Vi finner omtrent den samme fordelingen i UDI når vi ser kun på svarene fra

respondenter som har behandlet mer enn 200 saker som involverer barn, mens det her er rundt 65 % i UNE som sier seg enige.

Vi har spurt om respondentene opplever å få den informasjonen de trenger fra barnet selv når de skal vurdere barnets beste i en sak.

Figur 23 – Ta stilling til påstanden: «Jeg opplever å få den informasjonen jeg trenger fra barnet selv når jeg vurderer barnets beste i en sak». Alle respondenter samlet.



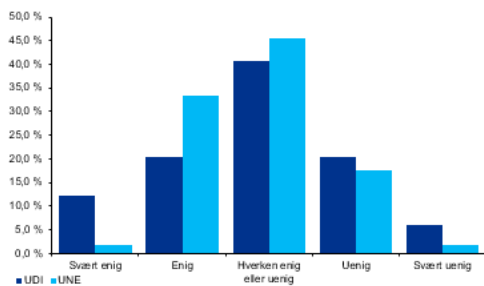
Respondentene som ønsker det har lagt inn egne fritekst-kommentarer. Her er et utvalg:

- «Sjeldent barnet selv blir hørt da det ofte er mor eller far som snakker for barnet, eller sier at barnet ikke ønsker å bli hørt»
- «Kommer an på alder»
- «Hvis barnet er innkalt til samtale, ja. Eller hvis vi oppfordrer til en skriftlig uttalelse fra barnet. Det foreligger sjelden uten at det er etterspurt»
- «Dette varierer veldig. Barnet har ofte forventninger på seg til hva det skal si»
- «I den grad barnet slipper til av foreldrene».
- «Har sjelden info fra barnet selv i min portefølje».
- «Får barnets perspektiv og synspunkter og syn på egen situasjon, som kan være verdifullt, men ofte ikke nødvendigvis «objektive» fakta.
- «Får sjelden inn informasjon fra barnet selv. Ofte små barn»

Vi merker oss at et mindretall av respondentene, 33,4 %, er enig eller svært enig i at de opplever å få den informasjonen de trenger fra barnet selv når jeg vurderer barnets beste i saken. En stor andel, hele 44,4 % er hverken enige eller uenige og hele 22,2 % er enten uenige eller svært uenige. Av kommentarene i fritekst fremkommer det at en rekke respondenter mener at barnet ofte har forventninger på seg til hva det skal si og ikke nødvendigvis gir «objektive fakta». Flere skriver at barnet sjelden blir hørt direkte og at foreldre ofte snakker for barnet.

Vi har også brutt dette ned på hvor den ansatte jobber for å se om det er forskjeller mellom respondenter fra UDI og UNE, som illustrert nedenfor.

Figur 24 – Ta stilling til påstanden: «Jeg opplever å få den informasjonen jeg trenger fra barnet selv når jeg vurderer barnets beste i en sak» - fordelt på hvor den ansatte jobber

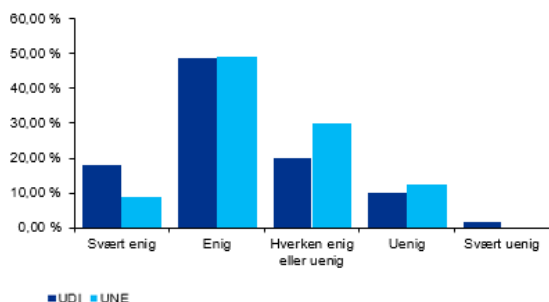


Vi har også undersøkt om det er forskjeller blant erfarne og mindre erfarne saksbehandlere, og mellom nemndledere og andre avdelinger i UNE, men finner her ingen betydelige forskjeller mellom ulike grupper av ansatte.

Det er ikke store forskjeller i svarene fra UDI og UNE respondenter. Et betydelig antall er hverken enige eller enige. Om lag 25 % er uenige i UDI, om lag 20 % er uenige i UNE.

Vi har spurt respondentene om de opplever å få den informasjonen de trenger fra foreldrene for å vurdere hva barnets beste er.

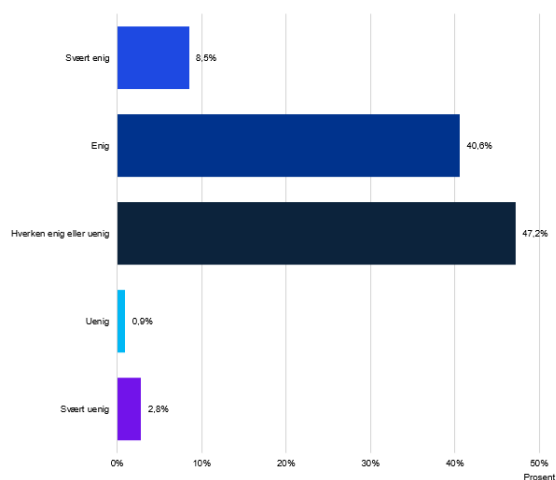
Figur 25 – Ta stilling til påstanden: «Jeg opplever å få den informasjonen jeg trenger fra foreldrene når jeg vurderer barnets beste i en sak» - fordelt på hvor den ansatte jobber.



Et flertall av respondentene opplever å få den informasjonen de trenger fra foreldrene (både innenfor UDI og UNE). Samtidig er det også en betydelig andel som opplever utfordringer med å få den informasjonen de trenger fra foreldrene.

Vi har spurt respondentene om de opplever å få den informasjonen de trenger fra barnehagen for å vurdere hva barnets beste er.

Figur 26 – «Jeg opplever å få den informasjonen jeg trenger fra barnehagen når jeg vurderer barnets beste i en sak» - alle respondentene samlet



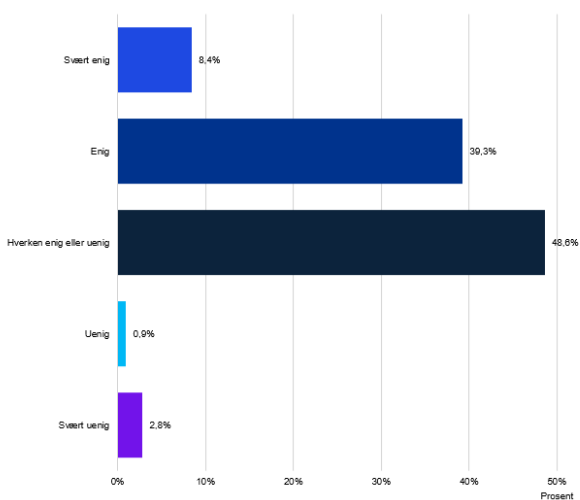
Respondentene som ønsker det har lagt inn egne fritekst-kommentarer. Her er et utvalg:

- «Gir som oftest god informasjon»
- «Opplever ofte at man ikke klarer å skille mellom det å gi faktum og det å argumentere for opphold
- «Det hender informasjonen ikke er nøytral.»
- «Ikke vært aktuelt i sakene jeg har hatt.»
- «Pleier ikke å få informasjon fra barnehage»

Vi merker oss at halvparten av respondentene, ca. 49 %, er enig eller svært enig i at de får den informasjonen de trenger for å opplyse hva som er hensynet til barnets beste i saken. En stor andel, hele 47,2 % er hverken enige eller uenige. Av kommentarene i fritekst fremkommer det at en rekke respondenter mener at barnehagen ofte ikke klarer å gi nøytral informasjon/skilte mellom faktum og det å argumentere for opphold.

Vi har spurt respondentene om de opplever å få den informasjonen de trenger fra skolen for å vurdere hva barnets beste er.

Figur 27 – Ta stilling til påstanden: «Jeg opplever å få den informasjonen jeg trenger fra **skolen** når jeg vurderer barnets beste i en sak» - alle respondentene samlet



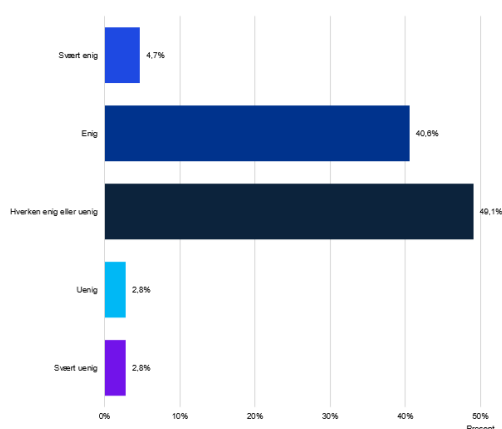
Respondentene som ønsker det har lagt inn egne fritekst-kommentarer. Her er et utvalg:

- «Opplever ofte at man ikke klarer å skille mellom det å gi faktum og det å argumentere for opphold»
- «Ikke vært aktuelt i sakene jeg har hatt.»
- «Kunne ofte vært mer objektiv og saklig, men inngår i info sammen med annen info.»
- «Pleier ikke å få informasjon fra skolen».

Vi merker oss at om lag halvparten av respondentene, 47,7 %, er enig eller svært enig i at de får informasjonen de trenger fra skolen for å opplyse hva som er hensynet til barnets beste i saken. En stor andel, hele 48,6 %, er hverken enige eller uenige. Av kommentarene i fritekst fremkommer det at en rekke respondenter mener at skolen ofte kunne være mer objektiv.

Vi har spurt respondentene om de opplever å få den informasjonen de trenger fra fastlegen for å vurdere hva barnets beste er.

Figur 28 – Ta stilling til påstanden: «Jeg opplever å få den informasjonen jeg trenger fra fastlegen når jeg vurderer barnets beste i en sak» - alle respondentene samlet



Respondentene som ønsker det har lagt inn egne fritekst-kommentarer. Her er et utvalg:

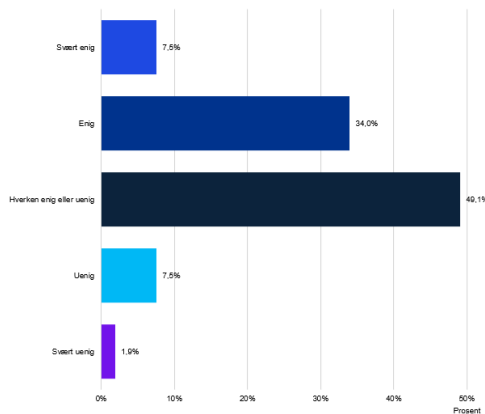
- «Sjelden aktuelt»
- «Helsepersonell har ofte en personlig involvering i saken som kan prege deres uttalelser.»
- «De har gjerne heller ikke kommet langt nok i utredning av relevante opplysninger kan innhentes. Problem at de flyttes og ikke får oppfølging tidlig nok, samt at det derfor ikke er info om helseproblemer før sent i løpet.»
- «Opplever ofte at man ikke klarer å skille mellom det å gi faktum og det å argumentere for opphold
- «Det hender informasjonen ikke er nøytral.»
- «Det er svært varierende kvalitet på legeerklæringer. Noen er gode, mens andre kun er journalutskrifter som det er vanskelig å lese.»
- «Legene skriver ofte bare det parten selv sier og kaller uttalelsene for legeerklæringer.»
- «Leger har en tendens til ikke å klare å forholde seg objektive når vi etterspør helsedokumentasjon, som vanskeliggjør arbeidet.»
- «Kunne i noen tilfeller vært mer konkret og objektiv.»
- «Får fra barnets foreldre dersom jeg spør om det.»

Vi merker oss at om lag halvparten av respondentene, 45,3 %, er enig eller svært enig i at de opplever å få den informasjonen de trenger for å opplyse hva som er hensynet til barnets beste i saken. En stor andel, hele 49,1 % er hverken enige eller uenige. Av kommentarene i

fritekst fremkommer det at en rekke respondenter mener at fastlegene ofte kunne være mer objektive.

Vi har spurt respondentene om de opplever å få den informasjonen de trenger fra politiet for å vurdere hva barnets beste er.

Figur 29– Ta stilling til påstanden: «Jeg opplever å få den informasjonen jeg trenger fra **politiet** når jeg vurderer barnets beste i en sak» - alle respondentene samlet



Respondentene som ønsker det har lagt inn egne fritekst-kommentarer. Her er et utvalg:

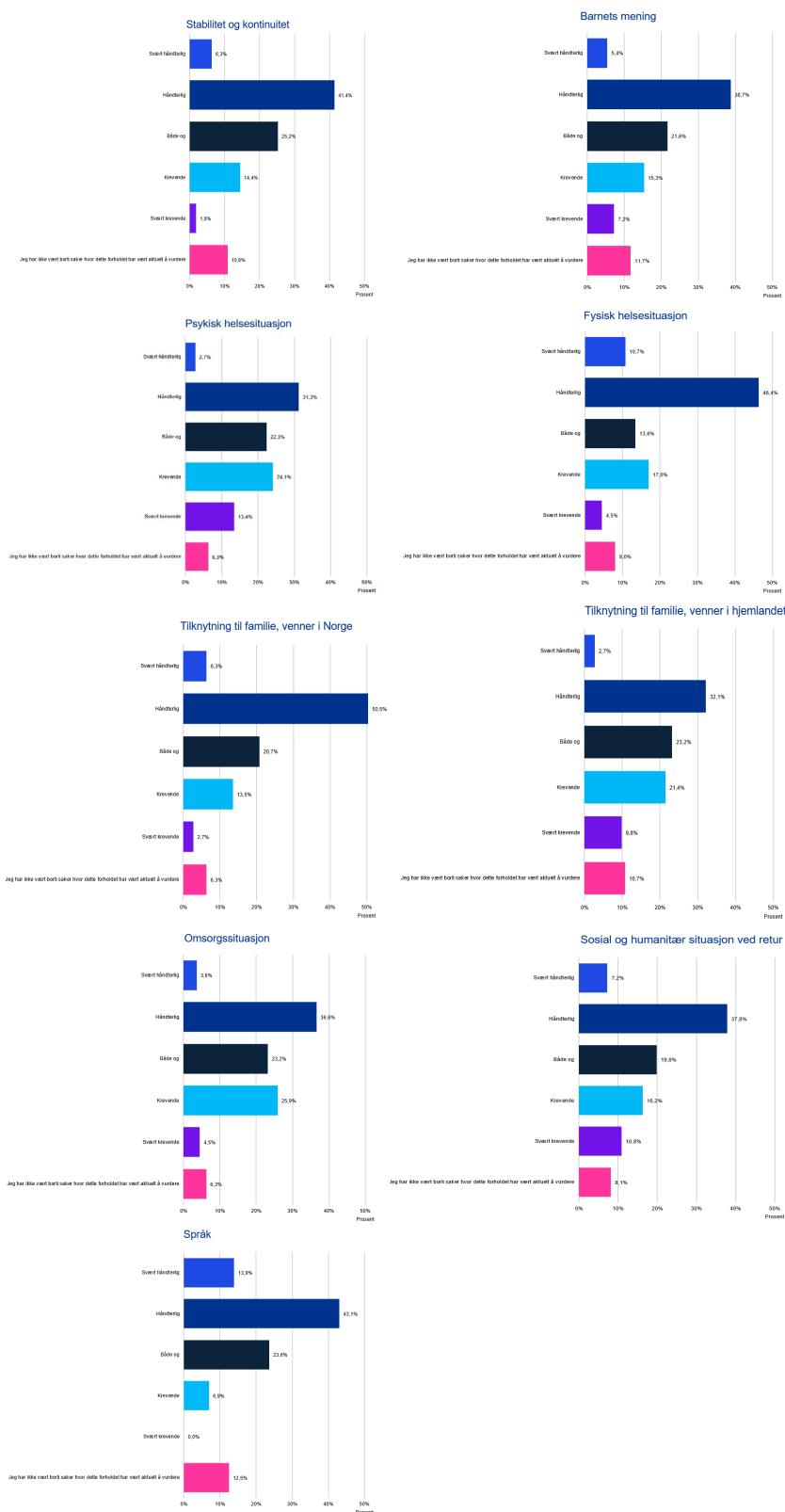
- «Sjelden informasjon fra politiet om barnet spesifikt»
- «Har som oftest ikke vært aktuelt»
- «Det er svært sjelden vi får opplysninger fra politiet i asylsaker»
- «Tar sjelden kontakt med politiet for å innhente informasjon»

Vi merker oss at noe under halvparten av respondentene, 41,5 %, er enig eller svært enig i at informasjon de får den informasjonen de trenger fra politiet for å opplyse hva som er hensynet til barnets beste i saken. En stor andel, hele 49,1 %, er hverken enige eller uenige. Av kommentarene i fritekst fremkommer det at en rekke respondenter opplever at det sjelden er aktuelt med informasjon fra politiet.

4.5.3.5 Vurdering av de ulike momentene med hensyn til barnets-beste

En barnets beste-vurdering består av ulike momenter som kan være relevante, fra stabilitet og kontinuitet til forhold ved retursituasjonen. Det er derfor interessant å se hvordan ansatte i UDI og UNE vurderer hvor krevende det er å vurdere disse momentene.

Figur 30 – «Hvor håndterlig eller krevende vil du si det er å vurdere momentene nedenfor som del av en barnets beste-vurdering i saker hvor barnet kommer i følge med familiemedlemmer?»

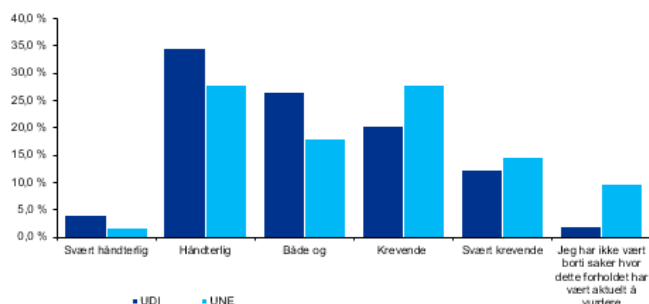


Svarene fra respondentene indikerer at språk, tilknytning til familie og venner i Norge, og fysisk helsesituasjon det som vurderes som mest «håndterlig» av respondentene, relativt

sett. Barnets mening, barnets psykiske helsesituasjon og barnets tilknytning til familie og venner i hjemlandet vurderes som mest «krevende», relativt sett.

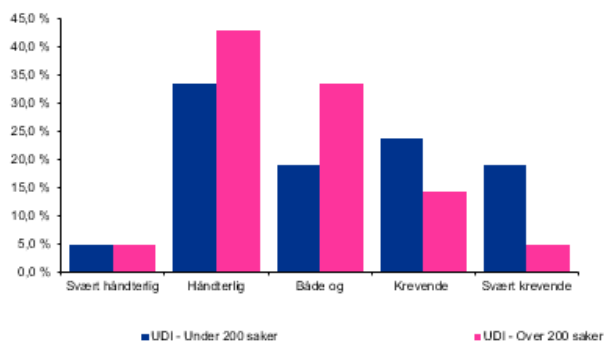
Vi har sett nærmere på hvor håndterlig respondentene mener det er å vurdere barnets psykiske helsesituasjon som en del av barnets beste-vurderingen.

Figur 31 – «Hvor håndterlig vil du si det er å vurdere psykisk helsesituasjon som del av en barnets beste-vurdering?» - fordelt på hvor den ansatte jobber



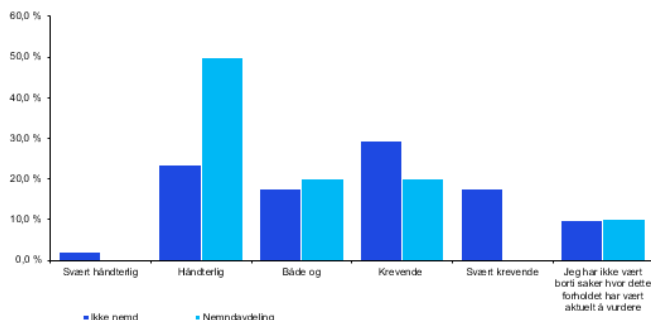
Figuren over viser at det er relativt jevn fordeling mellom UDI- og UNE-respondenters svar. Det er flere UDI respondenter som svarer at det er håndterlig å vurdere barnets psykiske helsesituasjon. I UNE er det om lag 15 % som svarer at det er svært krevende, i UDI er det om lag 12 % som svarer at det er svært krevende.

Figur 32 – «Hvor håndterlig vil du si det er å vurdere psykisk helsesituasjon som del av en barnets beste-vurdering?» - fordelt på UDI-saksbehandlere som har behandlet over 200 vs. under 200 saker



Figuren over viser at det saksbehandlere i UDI som har behandlet over 200 saker i noe mindre grad svarer at det er krevende.

Figur 33 – «Hvor håndterlig vil du si det er å vurdere psykisk helsesituasjon som del av en barnets beste-vurdering?» - fordelt på ansatte i UNE – nemndledere vs. ikke nemndledere

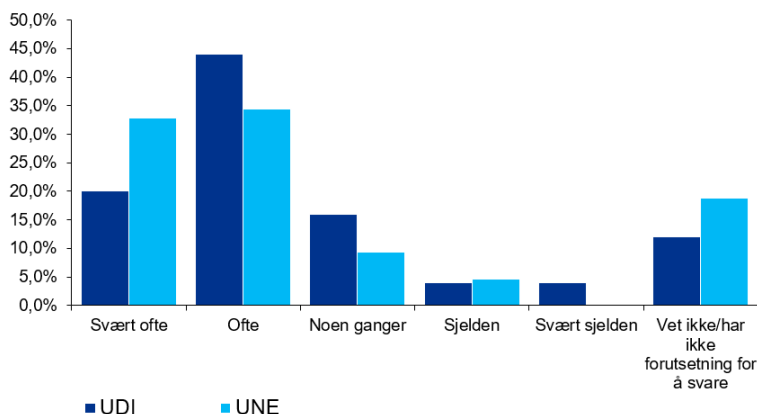


Figuren over viser at det ansatte i nemndavdelingen anser gjennomgående vurdering av barns psykiske helsesituasjon som mindre krevende enn ansatte i andre avdelinger.

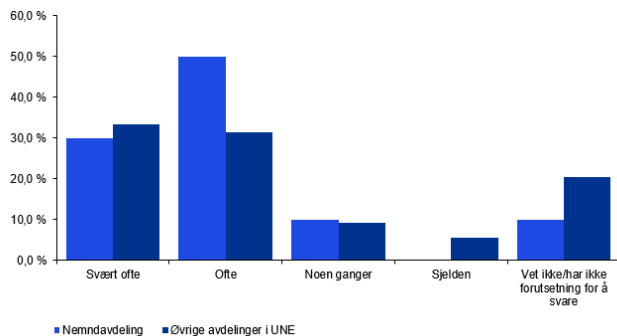
4.5.3.6 Kapasitet

I undersøkelsen har vi spurt respondentene om de opplever å ha god nok tid til å foreta tilstrekkelige barnets beste-vurderinger i sakene.

Figur 34 – «Opplever du at du har god nok tid til å foreta tilstrekkelige barnets beste-vurderinger i sakene?» - fordelt på hvor den ansatte jobber



Figur 35 – «Opplever du at du har god nok tid til å foreta tilstrekkelige barnets beste-vurderinger i sakene?» - fordelt på hvor den ansatte jobber i UNE



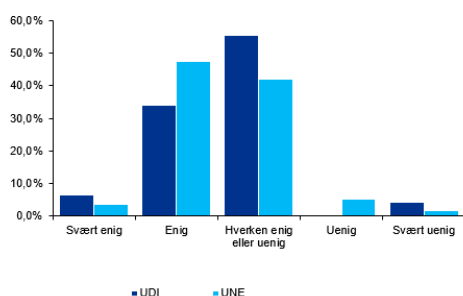
Et flertall, om lag 65 % i både UDI og UNE, opplever at de enten «svært ofte» eller «ofte» har god nok tid til å gjøre barnets beste-vurderinger. Undersøkelsen viser at i UNE opplever flere nemndledere sammenlignet med øvrige ansatte i UNE å «ofte» og «svært ofte» ha god

nok tid; om lag 80 % vs. om lag 60 % i øvrige avdelinger. Om lag 15 % i UDI og 10 % i UNE opplever å «noen ganger ha god nok tid til å foreta tilstrekkelige barnets beste-vurderinger», mens om lag 5 % i UNE og UDI opplever å sjelden ha god nok tid.

4.5.3.7 Kvalitetssikring

I undersøkelsen har vi spurt respondentene i hvilken grad vil de mener virksomheten har et hensiktsmessig kvalitetssikringssystem for vurdering av barnets beste. Figuren nedenfor viser svarene fra alle respondentene.

Figur 36 – «I hvilken grad vil du si at virksomheten har et hensiktsmessig kvalitetssikringssystem for vurdering av barnets beste?» - fordelt på hvor den ansatte jobber

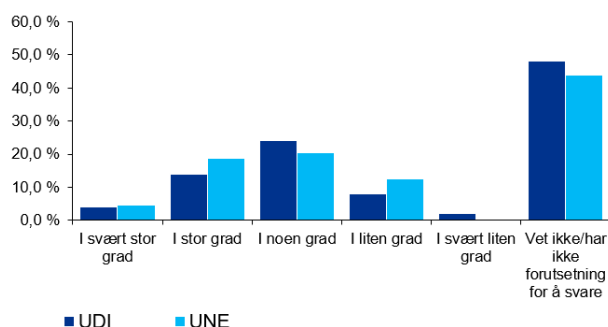


Om lag 38 % av respondentene i UDI og 50 % av respondentene i UNE svarer at de er «enig» eller «svært enig i» at virksomheten har et hensiktsmessig kvalitetssikringssystem for vurdering av barnets beste. Om lag 55 % i UDI og 40 % i UNE er hverken enig eller uenig. Om lag 7 % i UDI og 3 % i UNE er «uenig» eller «svært uenig».

4.5.4 Opplæring og kompetanse

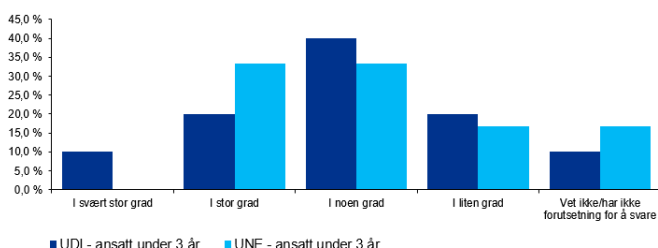
I undersøkelsen har vi stilt en rekke spørsmål knyttet til opplæring og kompetanse med hensyn til barn og barnets beste. I figuren nedenfor er alle respondentenes svar på spørsmålet om de opplever at den opplæringen nyansatte mottar er tilstrekkelig for vurderingen av barnets beste.

Figur 37 – «I hvilken grad vil du si at opplæringen nyansatte mottar er tilstrekkelig for vurderingen av barnets beste?» - fordelt på hvor den ansatte jobber



Ved å kun se på hva de relativt nyansatte (>1 år) har svart, får vi følgende fordeling som vist her:

Figur 38 – «I hvilken grad vil du si at opplæringen nyansatte mottar er tilstrekkelig for vurderingen av barnets beste?» - fordelt på hvor den ansatte jobber og hvor lenge den ansatte har vært ansatt i virksomheten



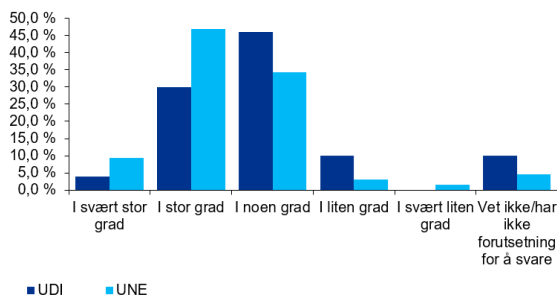
Blant de relativt nylig ansatte er om lag 30 % av respondentene i både UNE er enten «svært enig» eller «enig» i påstanden om at de nyansatte mottar tilstrekkelig opplæring for vurderingen av barnets beste. I UDI er det flere som svarer svært enig. En betydelig andel svarer «i noen grad» og «i liten grad» både i UDI og UNE.

4.5.5 Styring, kvalitetssikring, læring

4.5.5.1 Mål og føringer for arbeidet med barnets beste

Som del av undersøkelsen har vi sett på respondentenes syn på styring, kvalitetssikring og læring i arbeidet med barnets beste. Figuren nedenfor viser respondentenes svar på om de opplever at det finnes tydelige mål og føringer i virksomheten for arbeidet med barnets beste, fordelt på UDI og UNE.

Figur 39 – «I hvilken grad vil du si det finnes tydelige mål og føringer i virksomheten for arbeidet med barnets beste? – fordelt på hvor den ansatte jobber

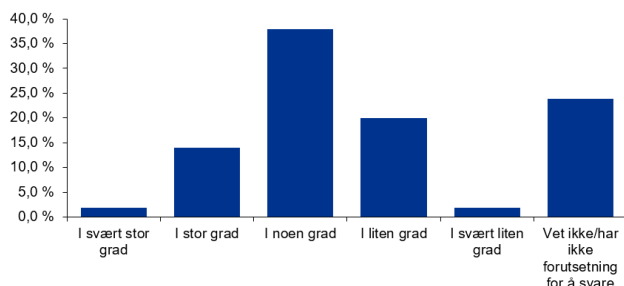


I UDI er det 34 % som er «enig» eller «svært enig» i påstanden. I UNE er respondentene som er «enig» eller «svært enig» 56 %. Med andre ord opplever flere respondenter i UNE enn i UDI at det finnes tydelige mål og føringer.

4.5.5.2 Mål og føringer for arbeidet med barnets beste fra departementet

I undersøkelsen har vi spurt respondentenes i UDI om de opplever at departementet gir tydelige mål og føringer for vurderinger av barnets beste. Figuren nedenfor viser svarene mottatt fra respondentene i UDI.

Figur 40 – «I hvilken grad vil du si at departementet gir tydelige mål og føringer for vurderinger av barnets beste?» - kun stilt respondenter i UDI

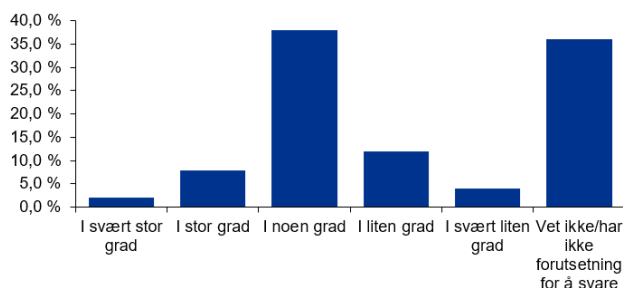


Kun om lag 15 % av respondentene svarer at departementet «i stor grad» eller «i svært stor grad» gir tydelige mål og føringer for vurderinger av barnets beste. Om lag 35 % av respondentene i UDI svarer at departementet «i noen grad» gir tydelige mål og føringer for vurderinger av barnets beste. Det er her flere som svarer «i liten grad» enn «i stor grad». Om lag 20 % svarer «i liten» eller «i svært liten» grad. Om lag 25 % svarer at det ikke har forutsetning for å svare på dette spørsmålet.

4.5.5.3 Læring fra klagesaker

I undersøkelsen har vi spurt respondentenes i UDI om de opplever at virksomheten systematisk innarbeider læring fra klagesaker som involverer barn i utlendingssaker i interne retningslinjer og saksbehandlingssystem. Figur 41 viser svarene mottatt fra respondentene i UDI.

Figur 41 – «I hvilken grad vil du si at virksomheten systematisk innarbeider læring fra klagesaker som involverer barn i utlendingssaker i interne retningslinjer og saksbehandlingssystem?» - kun stilt respondenter i UDI

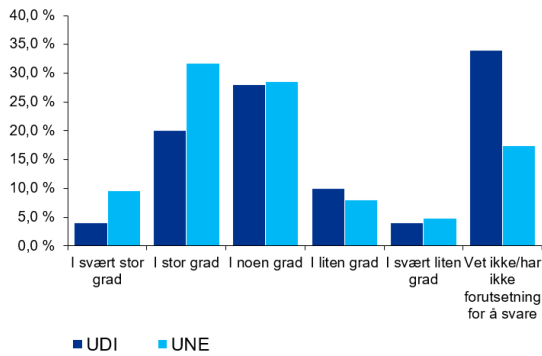


10 % av respondentene er «i svært stor» eller «i stor grad» enig i dette; 16 % er «i liten grad» eller «svært liten grad» enig, mens flertallet av respondentene, 38 %, i noen grad mener at UDI systematisk innarbeider læring fra klagesaker.

4.5.5.4 Læring fra rettsaker

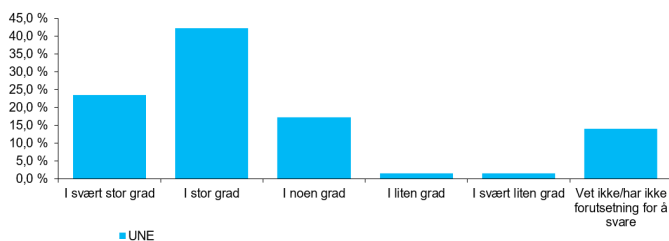
I undersøkelsen har vi spurt respondentene i UDI og UNE om de opplever at virksomheten systematisk innarbeider læring fra rettsaker som involverer barn i utlendingssaker i interne retningslinjer og saksbehandlingssystem. Figuren nedenfor viser svarene mottatt fra respondentene fordelt på UDI og UNE.

Figur 42 – «I hvilken grad vil du si at virksomheten systematisk innarbeider læring fra rettsaker som involverer barn i utlendingssaker i interne retningslinjer og saksbehandlingssystem?» - fordelt på hvor den ansatte jobber



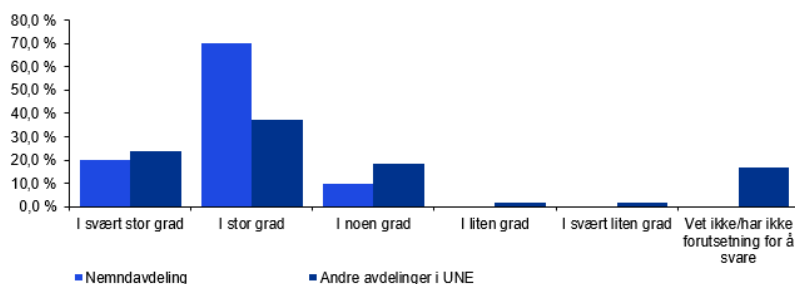
I undersøkelsen har vi også stilt et særskilt spørsmål til respondentene i UNE om i hvilken grad virksomheten innarbeider lærdom fra høyesterettsdommer. Figur 43 viser svarene fra respondentene i UNE.

Figur 43 – «I hvilken grad vil du si at virksomheten innarbeider lærdom fra høyesterettsdommer?» – kun stilt respondenter fra UNE



Vi har også sett på om det er forskjell i svarene mellom respondenter i nemdavdeling og andre avdelinger i UNE, som vist i figuren nedenfor:

Figur 44 – «I hvilken grad vil du si at virksomheten innarbeider lærdom fra høyesterettsdommer?» – fordelt på ulike respondentgrupper i UNE

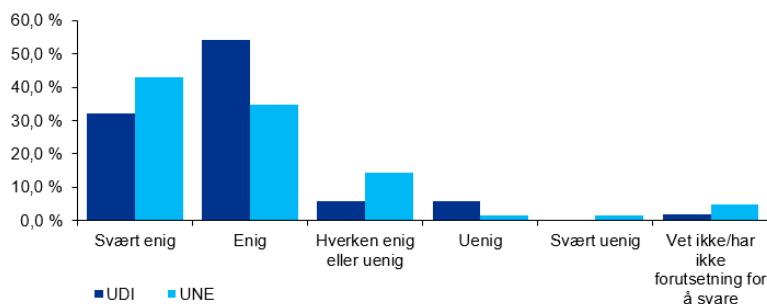


Undersøkelsen viser at 24 % av respondentene i UDI er «svært enig» eller «enig» i påstanden. I UNE er 41 % av respondentene «svært enig» eller «enig» i påstanden. Ellers er det ca. like mange i hver virksomhet som i «noen grad» (om lag 28 %) eller i «liten grad» eller i «svært liten grad» er enig i påstanden (om lag 13 %). Undersøkelsen viser at det blant UNEs representanter er stor enighet om at lærdommer fra Høyesterett innarbeides: 66 % svarer at de er «svært enig» eller «enig» i påstanden. Enigheten er enda større blant nemndledere, sammenlignet med andre avdelinger i UNE (90 % mot 61 %).

4.5.5 Kultur for å ta opp mangler og tillitt til at dette blir håndtert profesjonelt

I undersøkelsen har vi stilt respondentene spørsmål om det er en kultur for å kunne ta opp mangler som går utover kvaliteten i arbeidet og å si fra om dette til ledelsen, og om de har tiltro til om dette blir håndtert profesjonelt. Figur 45 viser fordelingen mellom UDI og UNE.

Figur 45 – Ta stilling til påstanden: «Dersom jeg ser klare mangler (i for eksempel organisering, kompetanse, ressurser) som går utover kvaliteten i arbeidet, kan jeg si fra om dette til mine ledere, og jeg har tillitt til at dette blir håndtert profesjonelt» - fordelt på hvor den ansatte jobber



Undersøkelsen viser at et flertall i både UDI og UNE er «svært enig» eller «enig» i påstanden. Få er «uenig» eller «svært uenig» i påstanden.

5. PROBLEMSTILLING 1 – REGELVERK

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi gi en oppsummering av våre funn og vurderinger knyttet til følgende problemstilling i mandatet:

«Problemstilling 1: I hvilken grad gir gjeldende regelverk et godt grunnlag for vurderingene av barnets beste?»

5.2 Oversikt over regelverket

5.2.1 Grunnloven § 104, Barnekonvensjonen art. 3 nr.1, Utlendingsloven §§ 28 og 38.

Det gjelder et overordnet prinsipp om at barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Disse bestemmelsene angir rammene for hva som må vurderes og vektlegges for å ivareta barnets interesser. Utlendingsloven (UL) § 28 regulerer når en utlending har krav på anerkjennelse som flyktning. Dersom vilkårene er oppfylt, har utlendingen krav på beskyttelse. Dersom vilkårene for asyl ikke er oppfylt, skal utlendingsmyndigheten vurdere om det likevel skal innvilges opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. UL § 38. Loven oppstiller to alternative vilkår, for det første om det foreligger «sterke menneskelige hensyn» og for det andre dersom utlendingen har «særlig tilknytning til riket». Det er inntatt en særskilt bestemmelsen om barn i § 38 tredje ledd:

«I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen.»

I vurderingen om tillatelse skal gis kan det videre vektlegges innvandringsregulerende hensyn. Disse er i § 38 fjerde ledd beskrevet som:

- a. mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag,
- b. de samfunnsmessige konsekvensene,
- c. hensynet til kontroll, og
- d. hensynet til respekten for lovens øvrige regler

Dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket, må det med andre ord foretas en avveining for om opphold likevel skal innvilges.

Vurderingen av om tillatelse skal gis i saker som gjelder barn- Utlendingsforskriften § 8-5.

I Utlendingsforskriftens (UF) § 8-5 er det beskrevet nærmere hvordan vurderingen av «sterke menneskelige hensyn» etter § 38 skal foretas for barn. Første ledd inneholder en momentliste som gjenspeiler føringer fra FNs barnekomité. Lengden av barnets opphold i Norge, sammenholdt med barnets alder, skal være et «grunnleggende hensyn» etter UF § 8-5. Ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38, skal barns tilknytning

til riket tillegges særlig vekt. Videre skal barnets behov for stabilitet og kontinuitet, språk, barnets psykiske og fysiske helsesituasjon, barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i Norge og i hjemlandet, barnets omsorgssituasjon i Norge, barnets omsorgssituasjon ved retur, og den sosiale og humanitære situasjon ved retur vektlegges. Barnets botid og alder er objektive uttrykk for barnets tilknytning til Norge. De øvrige momentene i UF § 8-5 utgjør mer kvalitative momenter som skal bidra til å tydeliggjøre barnets situasjon ved opphold i Norge sett opp mot situasjonen ved retur til hjemlandet.

5.2.2 Barnets rett til å bli hørt

Barnekomiteen har uttrykt at kravet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker etter artikkel 3 nr. 1 og barns rett til å bli hørt og få sin mening tillagt vekt i artikkel 12, er gjensidig avhengig av hverandre. Det innebærer at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter må få mulighet til å komme med sin mening, slik at barnets mening kan inngå i vurderingen av hva som er barnets beste. Det følger av Grunnloven § 104 at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og utvikling.

Grunnloven § 104 slår fast barns «rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling». Regler om barns rett til å uttale seg og om hvordan de skal høres, er også gitt i forvaltningsloven § 17 første ledd, samt i utlendingsforskriften § 17-3 og § 17-5, jf. utlendingsloven § 81 annet ledd. Det følger av utlendingsforskriften § 17-3 første ledd at barn «skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven». Barn kan høres «muntlig eller skriftlig eller gjennom foreldre, representant eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet», jf. annet ledd.

I UDIs «Veileder Barnets beste i utlendingsrettslige saker» fra 2020 står det bl.a. følgende om barns rett til å bli hørt:

- «Noen rettigheter er relevante i alle, eller tilnærmet alle saker. En slik rett er barnets rett til å bli hørt, jf. Grl. § 104 første ledd, BK art. 12, forvaltningsloven § 17 første ledd og utf. § 17-3. Barn som er i stand til å danne seg sine egne synspunkt, har rett til å bli hørt. Hva barnet må høres om, beror i stor grad på innholdet i vurderingen av hva som er til det beste for barnet. Dette er vurderinger som varierer fra sak til sak. Under forutsetningen av at barnet ønsker å gi uttrykk for sin mening, må det gis mulighet til å si sin mening om alle de ulike elementene som er relevante i vurderingen av barnets beste. Mange elementer som ofte er sentrale i vurderingen, er nært knyttet til barnets synspunkter. Retten til privatliv, tilknytning til Norge og retten til å bevare sin identitet, er for eksempel nært knyttet opp til barnets indre oppfatninger. Barnet er derfor normalt nærmest til å si noen om hvilke - og hvor sterke interesser det har i denne sammenheng. Hvis barnet ikke er hørt om denne typen rettigheter og interesser, er det en risiko for feilvurderinger, eller at rettigheter, interesser eller andre momenter av betydning, overses.»
- «Opplistingen utlendingsforskriften § 8-5, kan også tjene som eksempler på spørsmål som ofte kan være aktuelle i vurdering av barnets beste, og dermed å høre barnets mening om»
- «Mulighet til å stille spørsmål er viktig for barns mulighet til å delta i håndhevelsen av sine rettigheter. Barnet bør derfor også gis mulighet til å stille spørsmål.»

5.2.3 Sakens opplysning – Begrunnelsesplikten

Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Begrunnelseskravet i utlendingssaker som angår barn er skjerpet. Dette er en del av prinsippet om barnets beste, jf. BK art. 3. Den utvidede begrunnelsesplikten gjelder likevel ikke dersom begrunnelsen anses åpenbart unødvendig fordi hensynet til barnet uansett ikke har betydning for vedtaket. For utlendingssaker som berører barn er det i utlendingsforskriften § 17-1 a fremhevet hvilke krav som gjelder til begrunnelse: I vedtak som berører barn, skal det fremkomme hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vurdert, hvilke innvandringsregulerende hensyn som er vurdert, og avveiningen som er foretatt mellom eventuelle motstridende hensyn. Første ledd gjelder likevel ikke dersom det anses åpenbart unødvendig fordi hensynet til barnet uansett ikke har betydning for vedtaket, for eksempel fordi det gis oppholdstillatelse på annet grunnlag.

I utlendingsforskriften § 8-5 er det også fastsatt at avslag skal være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste. Sammenligningen av barnets situasjon ved opphold i Norge og ved retur er sentral i en slik forsvarlighetsvurdering. Hovedspørsmålene i mandatet gjelder barns rettssikkerhet i de aktuelle utlendingssakene. Det er da vesentlig å få fram hvordan UDI og UNE begrunner avslagene i saker som gjelder barn. Innvilgelser er også viktige å få fram selv om de individuelle vurderingene av barnets beste der har mindre betydning for barns rettssikkerhet.

5.2.4 Utvalgte rettsavgjørelser

Flere høyesterettsavgjørelser har betydning for barnets beste i utlendingssaker.

I UDIs «Veileder for Barnets beste i utlendingssaker» fra 2020 i avsnitt 1.3 står det:

«Barnets beste er en rettighet som kan begrenses. I konkrete saker kan det være andre interesser som veier tyngre enn barnets, og dermed blir avgjørende. Barnets beste skal imidlertid være et grunnleggende element. Barnets beste skal tillegges stor vekt, og ikke bare være et hensyn på lik linje med andre hensyn.» Rt. 2015 s. 93, Maria-dommen, avsnitt 65

I Maria-dommen Rt. 2015 side 93 uttales :

«Ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt - det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering, men skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen»

Det er særlig to høyesterettsdommer som vurderer opphold på humanitært grunnlag for lengeværende barn, herunder avveiningen opp mot innvandringsregulerende hensyn. Den første er dommen inntatt i Rt. 2012 s. 1985 ble avsagt i plenum. Saken gjaldt gyldigheten av et vedtak om avslag på søknad om asyl og opphold i Norge. Dommen avklarte en del omtvistede rettslige spørsmål. Det sentrale for vårt formål var vurderingene knyttet til § 38. Saken omhandlet to barn, hvorav det ene hadde oppholdt seg i Norge i omlag 6 år på vedtakstidspunktet. Det forelå imidlertid innvandringsregulerende hensyn, herunder at familien hadde ulovlig opphold og ikke hadde medvirket til retur. Høyesteretts flertall la til grunn at hensynet til barnet var forsvarlig vurdert og det ikke forelå feil ved vedtaket som medførte ugyldighet (dissens 14-5). Dommen inneholder sentrale uttalelser vedrørende vektleggingen av innvandringsregulerende hensyn. Flertallet la til grunn at:

«Barnet skal altså ikke «straffes» for den situasjonen foreldrene har brakt det i. Det betyr «likevel ikke at innvandringsregulerende hensyn ikke kan bli avgjørende når

man vurderer om lengeværende barn og deres familier skal få oppholdstillatelse» (113).

Denne dommen er kommentert i UDIs «Veileder for Barnets beste i utlendingssaker» fra 2020 i avsnitt «6.4.3 Identifisering mellom barnet og foreldrenes handlinger og valg» Veilederen omtales i pkt. 1.2 nedenfor.

«Både flertallet og mindretallet kom også til at barnets tilknytning skal vektlegges, selv om den er opparbeidet mens barnet var ulovlig i Norge. Barn er selvstendige rettighetshavere, og foreldrene handlinger endrer ikke dette. Uavhengig av hva foreldrene har gjort eller ikke har gjort, har barn rett til å få sitt beste vurdert og lagt til grunn som et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser det blir berørt av. Noen direkte identifisering mellom foreldrene og barnet, på en måte som gjør at barnets rettigheter ikke respekteres eller sikres, er det ikke adgang til. Fordi barnets beste ikke er en absolutt rettighet, er det imidlertid ikke utelukket at foreldrenes handlinger kan innvirke på avveiningen som må gjøres i saker etter § 38. I Rt. 2012 s. 1985, plenumsdom I ble det lagt til grunn at det var behov for en restriktiv praksis med å innvilge opphold av hensyn til andre barn enn de som blir berørt av vedtaket. Flertallet uttalte at «[v]ed vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse etter § 38, kan det altså legges vekt på hvilken konsekvens vedtaket vil kunne få for andre barn». Flertallet uttalte også at «[n]år barna ikke kan bedømmes isolert fra foreldrenes ulovlige opphold, har det sammenheng med at barn i så fall lett vil kunne bli brukt som «middel» fra foreldrenes side for å oppnå oppholdstillatelse ved å la være å følge opp plikten til å forlate landet, med de uheldige følger det kan få for andre barn».

At barnet ikke kan klandres for foreldrenes handlinger, er videre et moment som kan innvirke på vekten av statens interesser, der disse er knyttet opp mot foreldrenes handlinger eller unnløtelser.

Den andre plenumsdommen inntatt i Rt. 2012 s. 2039 gjaldt også, blant annet, gyldigheten av avslag på søknad om opphold etter § 38. Saken gjaldt en familie med barn, hvorav den eldste hadde bodd i Norge i 7 år. Også denne dommen avklarte enkelte rettsspørsmål, her avveiningen mellom barnets beste og innvandringsregulerende hensyn. Høyesterett delte seg også her i et flertall og et mindretall (dissens 14-5), blant annet for spørsmålet om hvor tungtveiende de innvandringsregulerende hensynene skulle være. Også i denne saken forelå det ulovlig opphold og manglende samarbeid ved utreise. Høyesteretts flertall la til grunn at barnets beste var forsvarlig vurdert, og at vedtaket var gyldig.

5.3 Observasjoner

5.3.1 Skjønnsmessige kriterier i regelverket

Oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 skal vurderes når det ikke foreligger beskyttelsesbehov og rettskrav på beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Utlendingsloven § 38 er en «kan»-bestemmelse og en sikkerhetsventil som kan gi opphold på humanitært grunnlag når det ikke foreligger beskyttelsesbehov etter § 28. I vurderingene av opphold på humanitært grunnlag skal det legges til grunn en lavere terskel for barn. Utlendingsforskriften § 8-5 beskriver hvilke hensyn som kan være relevante i vurderingen av hva som er barnets beste. Bestemmelsen må ses i sammenheng med begrunnelsesplikten i utlendingsforskriften § 17-1a.

Ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38, skal barns tilknytning til riket være et grunnleggende hensyn og derfor tillegges særlig vekt. En viktig observasjon er

at regelverket er preget av svært skjønsmessige kriterier. Dette gjelder særlig vilkårene for om oppholdstillatelse kan gis der problemstillingen er om barnet har en særlig tilknytning til riket og/eller om det foreligger sterke menneskelige hensyn. Utlendingsforskriften § 8-5 sier at barnets oppholdstid og alder skal være grunnleggende hensyn i disse vurderingene. Bestemmelsen har også en opplisting av momenter som er særlig relevante for vurderingen av barnets beste. Dersom vilkårene etter utlendingsloven § 38 er oppfylt, skal det foretas en skjønsmessig avveining mot innvandringsregulerende hensyn før tillatelse kan gis. Det skilles mellom tungtveiende og mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn jfr. utlendingsforskriften § 8-5 tredje og fjerde ledd som er gitt med hjemmel i utlendingsloven § 38. De innvandringsregulerende hensyn knytter seg kun til foreldrenes og ikke barnets atferd.

5.3.2 Spørsmål knyttet til anvendelsen av regelverket

Anvendelsen av regelverket reiser bl.a. følgende spørsmål:

- Hva innebærer kravet om «sterke menneskelige hensyn» og «særlig tilknytning» jf. utlendingsloven § 38 som vilkår for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag?
- Hva innebærer det at barnets oppholdstid og alder skal være et «grunnleggende hensyn» jf. utlendingsforskriften § 8-5?
 - Ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38, skal barns tilknytning til riket tillegges særlig vekt. Lengden av barnets opphold i Norge, sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn. Videre skal blant annet følgende vektlegges:
 - a. barnets behov for stabilitet og kontinuitet,
 - b. hvilke språk barnet snakker,
 - c. barnets psykiske og fysiske helsesituasjon,
 - d. barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i Norge og i hjemlandet,
 - e. barnets omsorgssituasjon i Norge,
 - f. barnets omsorgssituasjon ved retur, og
 - g. den sosiale og humanitære situasjon ved retur.
- Hva innebærer lavere terskel for barn enn voksne med hensyn til helseproblemer jf. utlendingsloven § 38, ref. «Barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen.»
- Hva innebærer barnas rett til å bli hørt? BK art. 12 (rett til å bli hørt) gjelder som norsk lov etter Menneskerettsloven § 2. Barns rett til å bli hørt i utlendingssaker er regulert i utlendingsloven § 81 og utlendingsforskriften §§ 17-3 til 17-5. Av disse bestemmelsene følger at barnets rett til å bli hørt kan gjennomføres på ulike måter, dvs. ikke nødvendigvis ved direkte og muntlig høring av barnet selv.
- Hva er tungtveiende og mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn? Utlendingsforskriften § 8-5 tredje og fjerde ledd beskriver noen eksempler.
- Hva innebærer kravet om at avslag på opphold skal være forsvarlig ut i fra hensynet til barnets beste? Utlendingsforskriften § 8-5.
- I tråd med utlendingsforskriften § 17-1a «skal» vedtak som berører barn begrunnes. Utlendingsloven § 17-1 første ledd a) til c) sier hvilke vurderinger som skal

fremkomme av vedtaket. Annet ledd gjør unntak når det er åpenbart unødvendig fordi barnets beste ikke har betydning for utfallet i vedtaket. Sistnevnte er et snevert unntak som knytter seg til klare innvilgessaker. Hvordan skal barnets beste vurderes i forbindelse med bruk av «*tidsbegrensing*» og «*begrenset tillatelse som kan fornyes*».

5.3.3 Hjelpemidler for vurderingene

- JDs rundskriv om utlendingsforskriften § 8-5 og begrunnelsesplikten ble publisert 08.12.2014:
G-06/2014 «Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn».
- UDIs barnerettslige veileder fra 2020: «Barnets beste i utlendingsrettslige saker» som gir en grundig gjennomgang av internasjonal og norsk praksis knyttet til barnets beste med veiledning for ulike for ulike sakstyper i UDI.
- UNEs praksisnotater.

For KPMG har det vært sentralt å få belyst ulike mønstre som fremgår av de 102 sakene vi har gjennomgått. Vi tar ikke stilling til de 102 sakene er tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med hva som er praksis i UDI og UNE.

5.3.4 Spørreundersøkelsen

I september 2023 gjennomførte KPMG en spørreundersøkelse blant medarbeidere i UDI og UNE. Tilsammen 50 medarbeidere i UDI og 71 medarbeidere i UNE svarte på spørreundersøkelsen. Bare halvparten av respondentene var enige i at Utlendingsloven, med tilhørende forskrifter, gir et godt grunnlag for hvordan man skal vurdere barnets beste i saker som gjelder beskyttelse/asyl. Det samme gjaldt spørsmålet om det er tydelig ut fra regelverk, retningslinjer og praksisnotater hvilken informasjon man skal innhente når man skal vurdere barnets beste i en sak. Kun 15 % av respondentene i UDI svarte at departementet i stor grad gir tydelige mål og føringer for vurderinger av barnets beste. Om lag 20 % svarte at departementet i liten eller i svært liten grad gir tydelige mål og føringer for vurderinger av barnets beste.

Et viktig spørsmål i forbindelse med vurderingen av om tillatelse kan gis er avveilingen av barnets beste oppimot innvandringsregulerende hensyn. Bare halvparten av respondentene var enige i at det er tydelig hvordan ulike innvandringsregulerende hensyn skal vektes i en sak. KPMG stilte også spørsmål om hvorvidt innvandringsregulerende hensyn skal påvirke vurderingen av hva som er barnets beste. Riktig svar på dette er at det først skal vurderes hva som er barnets beste og deretter om det foreligger innvandringsregulerende hensyn som tilsier at barnets beste ikke kan tillegges avgjørende vekt. Om lag 80 % i UNE svarte at de var enig i at innvandringsregulerende hensyn ikke skal påvirke barnets beste-vurderingen. I UDI svarte kun 57 % at de var enig eller svært enig i dette.

5.4 Vurderinger

Regelverket inneholder en rekke henvisninger til hensynet til barnets beste. Dette skal være et grunnleggende hensyn ved de mange skjønsmessige vurderingene som skal foretas før en oppholdstillatelse kan gis. Bestemmelsene er imidlertid lite konkrete med hensyn til hvilken vekt barnets beste skal tillegges ved behandlingen av spørsmålet om oppholdstillatelse skal gis eller ikke. Svarene i spørreundersøkelsen synliggjør usikkerhet blant saksbehandlere i både UDI og UNE. Usikkerheten gjelder regelverket, retningslinjer,

praksisnotater og mål og føringer fra JD. Dette kan bidra til redusert grad av forutberegnelighet og til redusert rettssikkerhet for barna. Det kan bidra til økt risiko for at barnets beste ikke blir tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert i saker i samsvar med gjeldende regelverk.

Det er imidlertid et tydelig behov for gjennomgang og operasjonalisering av regelverket, herunder utlendingsforskriften § 8-5 og interne rutiner for saksbehandlerne både i UDI og UNE (se mer om dette i neste avsnitt). JDs rundskriv om bestemmelsen er nå 9 år gammelt og bør revurderes og presiseres. Det er behov for mer tydelige styringssignaler fra JD.

Blant de mange skjønsmessige spørsmål er bestemmelsen i utlendingsforskriften § 8-5 om at barnets oppholdstid og alder skal være et grunnleggende hensyn i en særstilling ved at alder og oppholdstid er objektive kriterier. Særlig oppholdstiden gir et uttrykk for barnets tilknytning til Norge. Lengre oppholdstid gir økt tilknytning og sannsynligvis også større belastninger for barnet ved en retur. Det innebærer at flere av de øvrige momentene i utlendingsforskriften § 8-5 får sterkere vekt ved lengre oppholdstid. Motsatt vil kort oppholdstid tilsi liten grad av tilknytning og færre belastninger for barnet hvis det returneres med foreldrene til hjemlandet. Hvilken oppholdstid tilsier at vilkårene etter utlendingsloven § 38 normalt kan være oppfylt? Hvilken oppholdstid, alder og øvrige forhold vil normalt tilsi at vilkårene er oppfylt? Hva skal til for at barnets interesse av opphold med foreldre i Norge skal veie tyngre enn henholdsvis sterke og svake innvandringsregulerende hensyn?

Etter KPMGs syn er det behov for klarere retningslinjer for vurderingen av disse spørsmålene.

JDs rundskriv fra 2014 beskriver praksis for barn som oppfyller kriteriene for lengeværende barn. Det uttales at det bør bli lettere for gruppen lengeværende barn å oppnå tillatelse etter ikrafttredelsen av utlendingsforskriften § 8-5. Derimot sier rundskrivet mindre om hvordan barnets beste bør vurderes for barn som ikke oppfyller kriteriene for lengeværende barn.

6. PROBLEMSTILLINGER

2 og 3 – RETNINGSLINJER, ORGANISERING OG KOMPETANSE

6.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi gi en oppsummering av våre funn og vurderinger knyttet til følgende problemstillinger i mandatet:

«Problemstilling 2: Er interne retningslinjer i tråd med gjeldende regelverk? Gir retningslinjer og praksisnotater et godt grunnlag for vurderingene?»

«Problemstilling 3: Er det på plass rutiner som sikrer god kvalitet i saksbehandlingen? Har saksbehandlere tilstrekkelig kompetanse? Har saksbehandlere tilstrekkelig tid til å gjøre en god saksbehandling?»

6.2 Internregelverket for saksbehandlingen i UDI

6.2.1 Introduksjon

Internregelverket for saksbehandlingen i UDI består av interne retningslinjer. UDIs interne retningslinjer er publisert på www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer. Der er det lagt ut 89 retningslinjer som er tagget med temaet «beskyttelse». Det er retningslinjer per sakstype og egne retningslinjer for en rekke land. Flere av retningslinjene under «beskyttelse» inneholder avsnitt der det refereres til «barnets beste». Bestemmelser om barnets beste er beskrevet mange steder, dvs. at bestemmelsene om barnets beste er spredt og fragmentert.

KPMGs gjennomgang av denne omfattende dokumentasjonen har ført til at vi anser følgende som særlig relevant for vår undersøkelse:

UDI 2017-004 «Sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket» (Publisert: 15.11.17, Endret: 28.11.19) inneholder retningslinjer for hvordan saksbehandler i UDI skal vurdere utlendingsloven § 38 i asylsaker der et av familiemedlemmene blir eller har blitt innvilget tillatelse etter utlendingsloven §§ 28 eller 38. I avsnitt 3.1 beskrives «Barnets beste» og momenter ved vurderingen av barnets beste. I denne retningslinjen er det gjennomgått en rekke relevante momenter, men det gis ingen retningslinje for hvilken relativ vekt de ulike momentene skal ha og hva som skal til for at paragraf 38 oppfylt. § 8-5 er ikke eksplisitt nevnt.

UDI 2017-013 «UDIs oppgaver i tilbakekallssaker» (Publisert: 20.08.1, Endret: 08.08.22) beskriver UDIs oppgaver i saker om tilbakekall av oppholdstillatelser som er gitt etter

utlendingsloven. Denne retningslinjen har ikke et eget avsnitt på barnets beste. I avsnittet 3.4 under «Hva kan UDI innhente informasjon om?» står det at «*hvis personen har barn i Norge, skal UDI kartlegge informasjon som er relevant for vurderingen av barnets beste og barnets tilknytning til Norge*» og det vises til utlendingsforskriften § 8-5.

I UDI 2010-012 «Tilbakekall av oppholdstillatelse til barn» (Publisert: 01.01.10, Endret: 28.11.19) omhandler momenter til vurderingen av tilbakekall av tillatelse til barn eller hvor barn vurderes, samt vurderingen av om ny tillatelse skal gis etter utlendingsloven § 38 jf. utlendingsforskriften § 8-5. Her står det at (sitat) «I vurderingen av barns tilknytning, er botiden et moment som skal tillegges særlig vekt. Hva som regnes som lang oppholdstid vurderes individuelt. Kravet til oppholdstid kan ikke fastsettes absolutt, men i utgangspunktet vil en oppholdstid på under tre år ikke være tilstrekkelig.» Det står videre at «Dersom barnet er født i Norge eller kom hit veldig ung, og siden har bodd flere år i landet, taler dette for fortsatt opphold. Hvis botiden er over syv år, skal det mye til for å avslå videre oppholdstillatelse.» Det presiseres at botiden alene ikke kan begrunne rett til fortsatt opphold i Norge; det må ses hen til barnets totale livssituasjon, herunder alder i oppholdsperioden, språk, skolegang, fritidsaktiviteter og andre momenter som tilsier at barnet har en særlig tilknytning til Norge.

En sentral retningslinje for helse er UDI 2013-020 «Helseanførsler ved vurdering av opphold på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn» (Publisert dato: 22.03.2013, Sist endret: 20.03.2023) som beskriver retningslinjer for i hvilken utstrekning anførsler om helsemessige forhold kan gi grunnlag for opphold etter utlendingsloven § 38, der det er gitt avslag på tillatelse etter utlendingsloven § 28, eller der andre tillatelser etter loven ikke er oppfylt. Denne har et eget avsnitt om «Sykdom hos barn – fysisk og/eller psykisk» der det bl.a. står at:

«I den helhetsvurderingen UDI skal foreta i slike saker, er utgangspunktet at terskelen for å innvilge opphold i Norge på grunnlag av barns sykdom skal være noe lavere enn for voksne.»

En sentral retningslinje for beskyttelse er UDI 2015-011 «Kjønnslemlestelse i søknader om beskyttelse fra mindreårige asylsøkere» Publisert dato: 14.12.2015, Sist endret: 01.01.2023).

UDI 2010-075 «Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse» (Publisert: 15.02.10, Endret: 01.01.23) beskriver retningslinjer og rutiner for hvordan saksbehandlere hos Politiets utlendingsenhet (PU) og UDI skal gjennomføre samtaler med barn ved søknad om beskyttelse. Her står det at barn som er fylt 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å bli hørt, før det treffes avgjørelse i en sak som angår dem, se utlendingsforskriften § 17-3.

6.2.2 UDI Veileder Barnets beste i utlendingsrettslige saker

Et sentralt dokument som tar utgangspunkt i barnet er UDIs Veileder med tittel «Barnets beste i utlendingsrettslige saker. Barnerettslig veileder for vedtak om opphold og utvisning», publisert i 2020. Veilederen er utarbeidet av Mona Martnes ved Det juridiske fakultet, UiT Norges arktiske universitet, på oppdrag fra UDI. Veilederen er viktig av flere grunner. Den gir en omfattende, helhetlig og detaljert beskrivelse av barns menneskerettigheter og statens forpliktelser. Den har egne avsnitt som gjelder de ulike sakstypene i UDIs virksomhet, men går i noe mindre grad inn på konkret anvendelse av utlendingsloven § 38 og utlendingsforskriften § 8-5. Veilederen er på 156 sider. Den ble brukt som et av flere revisjonskriterier i en internrevisjonsrapport «Vurdering av barnets beste» fra 2020. Veilederen er også viktig for KPMGs undersøkelse på bakgrunn av at vår gjennomgang av til sammen 97 saker i UDI og UNE er avgjørelser fra de to årene 2021 og 2022. KPMG observerer at Veilederen nevner «lengeværende barn» kun ett sted. På side 85 står det «Barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt, jf. utlendingsforskriften § 8-5 første ledd». Her er det i fotnote 305 skrevet (sitat):

«Endringene som ble gjort i utlendingsforskriften § 8-5 i 2014, innebærer at barnets beste skal veie tyngre i avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn, enn hva som var tilfellet i eldre praksis, se G-06/2014 Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn.»

Det som mangler er imidlertid en overordnet og konkret retningslinje for vurderingene av barnets beste i utlendingssaker som oppsummerer barns menneskerettigheter og samtidig gir konkret veiledning for hvordan utlendingsloven § 38 og utlendingsforskriften § 8-5 skal anvendes i de mange saker der barn er involvert. Med de unntak som fremgår ovenfor er hovedinntrykket at retningslinjene dreier seg mest om de voksnes situasjon.

6.2.3 Internrevisjonsrapport 2/2020 «Vurdering av barnets beste»

I 2020 gjennomførte internrevisjonen i UDI en gjennomgang «Vurdering av barnets beste». Utlendingsforskriften § 17-1a, rundskriv G-06/2014 «Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn» og «Veileder for barnets beste i utlendingssaker» fra 2020 nevnt ovenfor ble brukt som revisjonskriterier. Bakgrunnen var en beslutning i direktørmøtet 3. mai 2019 – «Grunnoplæring barnefaglig kompetanse for UDI». Formålet med revisjonen var å vurdere om beslutningen om en felles grunnoplæring i barnefaglig kompetanse var implementert i utvalgte enheter på en måte som setter saksbehandlere i stand til å foreta best mulige vurderinger. Et av tiltakene som foreslås er:

«Implementering av veilederen om barnets beste i utlendingssaker. ASA (enhet UDI) har laget et implementeringsopplegg som er felles for vedtaksenhetene. Opplegget har tydeliggjort læringsmålene, og består av en generell del om barnets beste og en del som er innrettet ift. hvilken sakstype enheten jobber med.»

Dette tiltaket er ikke formelt lukket. Det ble gjennomført et opplegg med diskusjon og gruppearbeid på tema og problemstillinger med utgangspunkt i veilederen i de ulike enhetene. KPMG har bedt om nærmere informasjon/dokumentasjon av resultatet av gruppearbeidene. Vi har også spurt om dette arbeidet er videreført, f.eks. om det er foretatt noen systematisk oppdatering av retningslinjer for saksbehandling av saker som omhandler barn. Et annet viktig funn i rapporten gjelder barns rett til å bli hørt:

«Det ble gitt uttrykk for at dersom barnet var gammelt nok til å bli hørt, burde ASA i større utstrekning enn det som er tilfellet i dag snakke med barnet selv. Internrevisjonen fikk opplyst at man ofte snakket kort med barnet på tampen av dagen etter asyLintervjuet med foreldrene, eller at man unnlot helt å snakke med barnet».

KPMG har intervjuet en representant for internrevisjonen og for øvrig etterlyst informasjon om hvordan rapporten er fulgt opp. Se anbefaling i avsnitt 5.9.

6.2.4 Observasjoner og vurderinger

KPMGs gjennomgang av denne omfattende dokumentasjonen har ført til at vi anser følgende som særlig relevant for vår undersøkelse:

- UDI 2017-004 «Sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket» (Publisert: 15.11.17. Sist endret: 28.11.2019)
- UDI 2017-013 «UDIs oppgaver i tilbakekallssaker» (Publisert: 20.08.17. Sist endret: 08.08.2022)
- UDI 2010-012 «Tilbakekall av oppholdstillatelse til barn» (Publisert: 01.01.10)

- UDI 2010-075 «Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse» (Publisert: 15.02.10)

KPMG har ikke funnet at noen av retningslinjene i UDI er i brudd med gjeldende regelverk.

KPMG mener imidlertid at retningslinjene i begrenset grad gir god veiledning for vurderingene av barnets beste. Som beskrevet ovenfor svarer bare halvparten av respondentene i UDI at de er enige i at det er tydelig ut fra regelverk, retningslinjer og praksisnotater hvilken informasjon man skal innhente når man skal vurdere barnets beste i en sak. Et gjennomgående trekk er at retningslinjene gir lite konkret veiledning i hvordan de skjønnsmessige spørsmålene som er beskrevet i avsnitt ovenfor skal behandles. Mest konkret er UDIs retningslinje UDI 2010-012 «Tilbakekall av oppholdstillatelse til barn». Her står det blant annet at kravet til oppholdstid ikke kan fastsettes absolutt. Det står: *«men i utgangspunktet vil en oppholdstid på under tre år ikke være tilstrekkelig.»* Det står videre at *«dersom barnet er født i Norge eller kom hit veldig ung, og siden har bodd flere år i landet, taler dette for fortsatt opphold. Hvis botiden er over syv år, skal det mye til for å avslå videre oppholdstillatelse.»*

KPMG vil bemerke følgende til UDI 2010-012: At botid under tre år i utgangspunktet ikke vil være tilstrekkelig og at barn som har bodd i landet i flere år hvis det er født i Norge eller kom hit veldig ung taler for fortsatt opphold gir visse retningslinjer for vurderingene. Utsagnet om at botid over 7 år medfører at det skal mye til for å avslå videre oppholdstillatelse gir en retningslinje for vurdering av barnets tilknytning i forhold til innvandringsregulerende hensyn. Forutsatt at det foretas konkrete og individuelle vurderinger av barnets beste for øvrig ved anvendelsen av disse retningslinjene antar vi at retningslinjene ikke er i brudd med gjeldende regelverk. Som det vil fremgå av saksgjennomgangen nedenfor er det ikke henvist til UDI 2010-012 i noen av UDI sakene vi har gjennomgått. Det er heller ikke henvist til kriteriene for lengeværende barn og UNEs praksis på dette området. Det er derfor uklart hvilken rolle UDI 2010-012 og kriteriene for lengeværende barn spiller i UDIs praksis.

UDIs veileder «Barnets beste i utlendingsrettslige saker. Barnerettslig veileder for vedtak om opphold og utvisning», publisert i 2020 gir en omfattende, helhetlig og detaljert beskrivelse av barns menneskerettigheter og statens forpliktelser. Den har egne avsnitt som gjelder de ulike sakstypene i UDIs virksomhet. Veilederen tar sikte på å redegjøre for alle sentrale rettsspørsmål knyttet til barnets beste. Utfordringen er at den i noe mindre grad går inn på den konkrete anvendelsen av utlendingsloven § 38 og utlendingsforskriften § 8-5. I forbindelse med KPMGs undersøkelse har UDI gjort det klart at de ikke oppfatter veilederen som en retningslinje for saksbehandlingen, men som en juridisk veileder. KPMGs vurdering er at retningslinjene i UDI ikke grundig nok har innarbeidet rettslige forutsetninger som fremgår av veilederen. På bakgrunn av at veilederen beskriver gjeldende rett knyttet til barnets beste, burde innholdet i veilederen i større grad vært innarbeidet i UDIs retningslinjer.

KPMGs vurdering er at det er behov for en samlet og mer overordnet retningslinje i UDI for barnets beste som oppsummerer og konkretiserer og gir bedre føringer de mange skjønnsmessige spørsmålene som saksbehandlerne står ovenfor.

6.3 Internregelverket for saksbehandlingen i UNE

6.3.1 Introduksjon

Internregelverket for saksbehandlingen i UNE består av interne retningslinjer (IR), faglige veiledere (FV) og rutinebeskrivelser (RB). I tillegg har UNE har en rekke praksisnotater som er UNEs offisielle beskrivelse av egen praksis innenfor bestemte tema.

UNEs retningslinjer er publisert på www.une.no/kildesamling/interne-retningslinjer/. Det er etablert 13 interne retningslinjer, bl.a. følgende: IR-01: Saksbehandlingen i UNE, IR-02: Avgjerdsformer i UNE, IR-13: Høring av barn, FV-04 Helseforhold som grunnlag for oppholdsløye i medhald av utlendingslova § 38. Retningslinjene er generelle saksbehandlingsrutiner. IR-13 om høring av barn er barnespesifikk og sentral.

Det er også publisert flere «Svar fra fagrådgiver», eksempelvis Svar fra fagrådgiver «Lengeværende barn og manglende medvirkning», publisert 13.08.2019, sist endret 22.08.2023.

UNE har i tillegg en rekke praksisnotater innen ulike tema. Praksisnotatene er UNEs offisielle beskrivelse av egen praksis innenfor bestemte tema». Av relevante praksisnotatene kan nevnes: Praksisnotat «Utlendingsloven § 38 og barnets beste i utlendingssaker» (opprettet 01.01.2010, sist oppdatert 29.04.2015), og Praksisnotat «Terskelen for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn ved barns helsemessige forhold » (opprettet 12.07.2022, sist oppdatert 16.09.2022). UNE utarbeidet i 2016 en egen praksisrapport til JD om utlendingsforskriften § 8- 5 «Varig ordning for lengeværende barn - Utlendingsnemnda (UNE)» (18. januar 2016).

UNE har i forbindelse med undersøkelsen understreket at etter praksis foreligger det sterke menneskelige hensyn når barn har oppholdt seg i Norge i 4 1/2 år og gått 1 år på skole. Med bakgrunn i saksgjennomgangen nedenfor har KPMG reist spørsmålet for referansegruppa om disse kriteriene for lengeværende barn anvendes som regler og ikke som veiledende retningslinjer ved at bare barn som oppfyller kriteriene får opphold. Vi har også reist spørsmålet om dette innebærer en begrensning av anvendelsen av utlendingsforskriften § 8-5 ved at momentene der ikke får vesentlig betydning i praksis for barn som ikke oppfyller kriteriene for å være lengeværende. UNE har sagt seg uenig i dette. UNE har understreket at denne praksisen ikke må tolkes motsetningsvis slik at det ellers aldri kan gis tillatelse etter utlendingsloven § 38. Med lavere grad av tilknytning må det noe mer til enn bare tilknytning ved oppholdstid og skolegang. Helse, retursituasjon, omsorgssituasjon og andre momenter for barn og øvrige medlemmer av familien kan da ha betydning. UNE påpeker at utlendingsloven § 38 ikke er en innvandringsbestemmelse; hensynet til barnet er tungtveiende, men er ikke i seg selv nok til oppholdstillatelse. Det må foretas en vurdering hvor også innvandringsregulerende hensyn inngår. UNE har videre understreket at når praksis er at oppholdstid 4 1/2 år og 1 år på skole utgjør sterke menneskelige hensyn, er det ikke alltid behov for å trekke fram ytterligere momenter for å konkludere med at det er sterke menneskelige hensyn. Ved tungtveiende innvandringsregulerende mothensyn, vil øvrige momenter i forskriften kunne få større betydning i helhetsvurderingen. Utlendingsforskriften § 8-5 ble gitt som føring vedr. tematikken lengeværende barn, men det betyr ikke at momentene som sådan er irrelevante i andre tilfeller. Uansett synet på utlendingsforskriften § 8-5 sitt anvendelsesområde, vil det i saker om barn kunne være helhetlige vurderinger hvor mye kan inngå beroende på den konkrete saken.

UNEs Praksisnotat «Terskelen for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn ved barns helsemessige forhold» er opprettet 12.07.2022 og sist oppdatert 16.09.2022. Notatet er basert på en gjennomgang av 76 saker som er identifisert via avdelingenes praksisoversikter for perioden 2012-2022 eller meldt inn av Barnefaglig nettverk.

Om kravet til alvor for fysiske lidelser står det i seksjon 2.1.1 bl.a. at:

«Terskelen for å gi opphold på grunnlag av en fysisk lidelse i saker som gjelder voksne, er at lidelsen er akutt og livstruende, eller kan bli livstruende.»

«Tilstanden til et barn med en sjelden og alvorlig form for ryggmargsbrokk (hjernemisdannelser, epilepsi, moderat psykisk utviklingshemming, skoliose, søvnapné), ble av en nemnd vurdert som så alvorlig at den utgjorde sterke menneskelig hensyn. Ifølge helseerklæringene fremlagt i saken kunne barnet ha behov for akutt behandling, og flere av lidelsene ble vurdert som livstruende. En

enstemmig nemnd mente også at det forelå sterke menneskelige hensyn for et barn med hjernesvulst, både fordi det på sikt kunne være en fare for at tilstanden ble livstruende, og fordi «[barnets] mangel på veksthormoner uansett [er] en kronisk tilstand som vil gi reduserte livsmuligheter og problemer av ulikt slag uten adekvat behandling.»

Om kravet til alvor for psykiske lidelser står det i 2.1.2 bl.a. at:

«Terskelen for når psykiske lidelser i seg selv kan begrunne opphold for voksne, er alvorlig sinnslidelse eller en kronisk lidelse som kan utvikle seg til en alvorlig sinnslidelse. Se FV-04 pkt. 5.2. Mange av avgjørelsene gjennomgått her gjelder barn med psykiske lidelser, oftest PTSD/traumer eller diagnoser innenfor autismespekteret. Det er i alle disse avgjørelsene vist til at lidelsen i seg selv ikke når opp til terskelen for sterke menneskelige hensyn.»

Det er noen eksempler fra praksis på at en psykisk lidelse blir vurdert som alvorlig nok til at den i seg selv utgjorde sterke menneskelige hensyn. En sak gjaldt et barn med diagnosene «F.28 Ikke-organisk psykose» og «F48.5 Asperger syndrom (tentativ)» som hadde vært akutt innlagt to ganger. Saken ble avgjort i nemndmøte. Etter nemndas vurdering forelå det sterke menneskelige hensyn fordi barnet over lengre tid hadde en meget alvorlig psykiatrisk tilstand med en betydelig selvmordsfare knyttet til psykotiske symptomer og forestillinger. En annen sak gjaldt et barn diagnostisert med schizoaffektiv lidelse manisk type, som UNE vurderte som en alvorlig sinnslidelse. Barnet hadde vært innlagt fire ganger med psykotiske symptomer, fikk medikamenter mot psykose og schizofreni, og ble fulgt opp jevnlig av et tverrfaglig team.»

Om behandling i hjemlandet står det i seksjon 2.2 bl.a. at:

«Når det gjelder spørsmålet om barnet i saken ved retur til hjemlandet faktisk vil få behandling, synes det i sakene å være avgjørende hvor alvorlig barnets psykiske lidelse er. Ved mer alvorlige lidelser blir det vurdert mer konkret om barnet faktisk vil få behandling. Ved mindre alvorlige lidelser blir det som hovedregel vist generelt til at det er et fungerende helsevesen i hjemlandet, eller at barnet vil ha tilgang til behandling på lik linje med andre borgere.»

Om avveiling mot innvandringsregulerende hensyn og konsekvenshensyn står det i seksjon 3.1 bl.a. at:

«Utgangspunktet er at hvis en innvilgelse ikke vil gi potensielt økt tilstrømning av betydning eller få særlige konsekvenser for andre saker som venter på avgjørelse, kan det være rom for i større grad å innvilge enn der de innvandringsregulerende hensyn gjør seg sterkt gjeldende, jf. Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) pkt. 7.6.2 høyre spalte.

UNE ga tillatelse i en sak til et barn med barneautisme der moren hadde omsorgen alene for flere barn. UNE viste til at situasjonen for klageren var så spesiell at det ikke ville medføre en økning i omfanget søknader om oppholdstillatelse av helsemessige årsaker»

Om at et avslag skal være forsvarlig står det i seksjon 3.4 bl.a. at:

«Et eksempel på at retur ikke ble vurdert som forsvarlig, er en sak som gjaldt et barn med autismespekterforstyrrelse (Aspergers syndrom) og mulig schizofreni. Barnets psykolog forklarte i nemndmøtet at det var en nærliggende fare for at barnet som en del av sykdomsbildet ville ta sitt liv, spesielt hvis barnet ble utsatt for flytting og lite forutsigbarhet. Nemnda mente etter dette at det ikke var forsvarlig å henvise barnet til

retur fordi det innebar en risiko for alvorlig forverring, og at det dermed ikke var nødvendig å ta stilling til behandlingstilbudet i hjemlandet.»

6.3.2 Observasjoner og vurderinger

KPMG har ikke funnet at noen av retningslinjene i UNE er i brudd med gjeldende regelverk.

KPMG mener imidlertid at retningslinjene i begrenset grad gir god veiledning for vurderingene av barnets beste. Her viser vi til spørreundersøkelsen. Som beskrevet ovenfor svarer bare halvparten av respondentene i UNE at de er enige i at det er tydelig ut fra regelverk, retningslinjer og praksisnotater hvilken informasjon man skal innhente når man skal vurdere barnets beste i en sak. Om lag 65 % av UNE-respondentene svarer at de enten er «*svært enig*» eller «*enig*» i at de føler seg trygge i barnets beste-vurderinger vurderingene. Samtidig svarer kun noe under halvparten av respondentene at det er tydelig hvordan ulike innvandringsregulerende hensyn skal vektes i en sak.

KPMGs vurdering er at det også i UNE er behov for en samlet og overordnet retningslinje for barnets beste som oppsummerer og konkretiserer og gir bedre veiledning i de mange skjønnsmessige spørsmålene som saksbehandlerne står ovenfor. .. UNE er ikke et direktorat underlagt JD slik som UDI. Dette betyr at JD ikke kan instruere UNE om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Ev. føringer for skjønnet bør da gis gjennom endring i lov/forskrift (eller så kan UNE vurdere interne retningslinjer).

6.4 Digitalt saksbehandlingssystem i UDI og UNE

6.4.1 Kort beskrivelse

UDI og UNE benytter begge Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). KPMG har fått demonstrert hvordan dette systemet praktiseres i UDI, særlig hvordan vedtaksmodulen fungerer med standardtekster og ulike «*nicks*».

KPMG er opplyst om pågående arbeid. UNE har jobbet mye med maler de siste årene. Malene blir brukt i saksbehandlingsarbeidet, og skal hjelpe saksbehandlerne med å huske på hva de skal vurdere, for eksempel at de må gjøre individuelle vurderinger. UNE bruker nå en ekstern språkkonsulent for å utbedre standardtekster og nicker (pågående prosjekt) for å sikre barnets beste-vurderinger. UNE har en egen malgruppe som jobber med dette. Det dreier seg først og fremst om å sikre et klart språk, dvs. om teksten i vedtakene må forbedres slik at også barn skal kunne forstå innholdet. KPMG er opplyst om at dette er en kontinuerlig forbedringsprosess som ikke er igangsatt på bakgrunn av spesifikke hendelser.

6.4.2 KPMGs observasjoner og vurderinger

Systemet gir saksbehandler muligheter for å klikke seg forbi momenter som ikke anses relevante og til å ta i bruk ulike standardtekster. I utlendingsforskriften § 8-5 er det beskrevet nærmere hvordan barns oppholdstid og alder skal være grunnleggende hensyn ved vurderingen etter utlendingsloven § 38 og hvilke momenter som kan utgjøre sterke menneskelige hensyn. Per i dag registreres ikke barnets alder og botid systematisk i DUF. Eksempelvis har undersøkelsen bekreftet at UDI ikke kan ta ut statistikk som viser barnas tilknytning/botid på vedtakstidspunktet på en enkel måte. Dette er opplysninger som må hentes ut manuelt. Momentlisten i utlendingsforskriften § 8-5 er heller ikke med som obligatoriske felt saksbehandleren må fylle ut. Dette er opplysninger som må hentes ut manuelt.

KPMG anbefaler at saksbehandlingsverktøyet i UDI inkluderer et eget obligatorisk punkt i vedtaksmodulen for «Barnets situasjon» med i) felt for barnets alder og ii) botid i Norge. Videre anbefales å implementere momentlisten i iii) § 8-5 som faste overskrifter i alle saker med barn der utlendingsloven § 38 kommer til anvendelse. KPMG anbefaler i tillegg å ha egne felt for «iv) Er barnet hørt direkte? «Barnets mening», v) «Barnets sårbarhet» (ref. UDIs Veileder).

Barnets situasjon:

- Barnets alder
- Barnets botid i Norge
- Barnets behov for stabilitet og kontinuitet,
- Hvilke språk barnet snakker,
- Barnets psykiske og fysiske helsesituasjon,
- Barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i Norge og i hjemlandet,
- Barnets omsorgssituasjon i Norge,
- Barnets omsorgssituasjon ved retur, og
- Den sosiale og humanitære situasjon ved retur
- Andre individuelle forhold, slik som barnets sårbarhet
- Er barnet hørt direkte? Barnets egen mening (bl.a. om punktene ovenfor)

Det er et vesentlig poeng at disse spørsmålene besvares kort for alle barn og mer utfyllende avhengig av sakens kompleksitet.

6.5 Kort om kvalitetssikring og kompetanse

6.5.1 Aktuelle spørsmål

Som del av spørreundersøkelsen har KPMG sett på følgende spørsmål:

- Er det rutiner på plass som sikrer god kvalitet i saksbehandlingen?
- Har saksbehandlere tilstrekkelig kompetanse?
- Har saksbehandlere tid for god saksbehandling?

6.5.2 KPMGs funn og observasjoner UDI

Av spørreundersøkelsen synes det å fremgå at mange saksbehandlere i UDI mener det er behov for bedre rutiner for kvalitetssikring i UDI. KPMG ikke gjort noen ytterligere egen evaluering av rutinene for kvalitetssikring.

UDI har gjennomført en rekke tiltak for å heve den barnefaglige kompetansen blant medarbeidere de senere årene.

Basert på spørreundersøkelsen er KPMGs vurdering at det fortsatt er behov for å styrke og videreutvikle den barnefaglige kompetansen i UDI. KPMG mener organiseringen av arbeidet i UDI bør vurderes omorganisert, slik at en dedikert gruppe av ansatte utvikler spesialkompetanse for å behandle de mest krevende sakene. Til dette kreves saksbehandlere med tung barnefaglig kompetanse som over tid kan utvikle erfaring (realkompetanse) i å behandle de mest komplekse sakene.

I spørreundersøkelsen svarer et flertall, om lag 65 % i UDI, at de opplever at de enten «svært ofte» eller «ofte» har god nok tid til å gjøre barnets beste-vurderinger. Om lag 15 % i UDI opplever å «noen ganger ha god nok tid til å foreta tilstrekkelige barnets beste-vurderinger», mens om lag 5 % i UDI opplever å sjelden ha god nok tid. KPMGs vurdering er

at saksbehandlerne i UDI stort sett opplever å ha tilstrekkelig med tid til å foreta forsvarlige barnets beste vurderinger.

6.5.3 KPMGs funn og observasjoner UNE

Av spørreundersøkelsen synes det å fremgå at mange saksbehandlere i UNE mener det er behov for bedre rutiner for kvalitetssikring i UNE. KPMG ikke gjort noen ytterligere egen evaluering av rutinene for kvalitetssikring.

UNE har gjennomført en rekke tiltak for å heve den barnefaglige kompetansen blant medarbeidere de senere årene. Basert på spørreundersøkelsen er KPMGs vurdering at det fortsatt er behov for å styrke og videreutvikle den barnefaglige kompetansen i UNE. KPMG mener organiseringen av arbeidet i UNE bør vurderes omorganisert, slik at en dedikert gruppe av ansatte utvikler spesialkompetanse for å behandle de mest krevende sakene. Til dette kreves saksbehandlere med tung barnefaglig kompetanse som over tid kan utvikle erfaring (realkompetanse) i å behandle de mest komplekse sakene.

I spørreundersøkelsen svarer et flertall, om lag 65 % i UNE, at de opplever at de enten «*svært ofte*» eller «*ofte*» har god nok tid til å gjøre barnets beste-vurderinger. Undersøkelsen viser at i UNE opplever flere nemndledere sammenlignet med øvrige ansatte i UNE å «*ofte*» og «*svært ofte*» ha god nok tid. Om lag 80 % av nemndlederne svarer dette mens tallet for øvrige avdelinger i UNE er om lag 60 %. Om lag 10 % i UNE opplever å «*noen ganger ha god nok tid til å foreta tilstrekkelige barnets beste-vurderinger*», mens om lag 5 % i UNE opplever å sjelden ha god nok tid. KPMGs vurdering er at saksbehandlerne i UNE stort sett opplever å ha tilstrekkelig med tid til å foreta forsvarlige barnets beste vurderinger.

7. HOVEDPROBLEMSTILLING – VURDERINGER AV BARNETS BESTE

7.1 Innledning

I dette kapittelet svarer vi ut mandatets hovedproblemstilling beskrevet i problemstilling 4:

«Problemstilling 4 (hovedproblemstilling): I hvilken grad er barnets beste vurdert tilstrekkelig konkret og individuelt og i tråd med gjeldende regelverk?»

Vi drøfter følgende underproblemstillinger:

- I hvilken grad blir relevante momenter for barnets beste tilstrekkelig vurdert?
- I hvilken grad gjøres det gode vurderinger av hensynet til barnets beste sett opp mot andre hensyn?
- Hvilken betydning har momentlister i lov og forskrift for vurdering og synliggjøring av barnets beste?
- I hvilken grad er barnets situasjon tilstrekkelig gjengitt og belyst i vedtak og beslutninger?

KPMG har gjennomgått vedtak og beslutninger om barnets beste i saker om beskyttelse. Dette omfatter tilbakekallssaker og andre saker der barna kommer i følge med foreldre og enslige barn som søker beskyttelse. Oppdraget er avgrenset slik at familie- og arbeidsinnvandring, visum, utvisning og saker om statsborgerskap faller utenfor.

7.2 Gjennomgang og vurdering av 64 saker fra UDI

7.2.1 Introduksjon

I det følgende oppsummeres vurderingene av de 64 UDI vedtakene vi har mottatt, fordelt på de ulike kategoriene. Totalt har vi mottatt 32 innvilgelser og 32 avslag fra UDI fordelt på kategori 1-6 som vist i tabellen nedenfor.

Figur 46 – Oversikt over vedtak av UDI og UNE fordelt per kategori

Oversikt mottatte saker		Kategori 1: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)	Kategori 2: Saker om barnespesifikk beskyttelse etter utl § 28	Kategori 3: Medfølgende barn som får avledet opphold	Kategori 4: Medfølgende lenggeværende barn (minst 4.5 år botid og 1 års skolegang)			Kategori 5: Medfølgende barn som ikke anses som lenggeværende.						Kategori 6: Barn med særlige helseutfordringer.					Total # saker			
					4.5-7 års botid	7-10 års botid	> 10 års botid	< 1 års botid	1-3 års botid	3-4 års botid	4-5 års botid	5-6 års botid	6-7 års botid	<1 års botid	1-2 års botid	2-3 års botid	3-4 års botid	5-6 års botid				
UDI	Innvilgelser	9	5	8	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32
	Avslag	7	2	0	2	0	0	12	4	2	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	32
UNE	Innvilgelser	2	0	1	9	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	15
	Avslag	2	0	0	4	0	0	4	5	0	2	0	3	0	0	1	1	1	1	1	1	23
Total antall saker		20	7	8	15	5	5	16	9	2	2	0	5	1	1	2	1	2	1	2	102	

7.2.2 Kategori 1: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA).

KPMG har mottatt 9 innvilgelsessaker og 7 avslagssaker i denne kategorien, dvs. 16 saker totalt.

KPMGs vurdering er at de 9 innvilgelsessakene er tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert. Behandling av EMA-saker er prioriterte, slik at barna har kort oppholdstid. Tilknytning på grunn av botid er derfor ingen aktuell problemstilling i disse sakene. Sakene dreier seg om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn der det stort sett er usikker retursituasjon som tillegges avgjørende vekt etter § 38. I 8 av innvilgelsessakene fikk barnet innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer.

KPMG har analysert 7 avslagssaker. I noen av avslagssakene stiller vi spørsmål ved om situasjonsbeskrivelsen for barna har vært tilstrekkelig individuell og konkret. Eksempelvis er det nevnt at man «*antar*» at retursituasjonen er forsvarlig. En av avslagssakene gjelder en enslig mindreårig asylsøker på 16 år som fikk avslag etter utlendingsloven §§ 28 og 38. Det er ikke beskrevet i vedtaket konkret hvor lenge barnet har oppholdt seg i Norge. I vedtaket har UDI lagt til grunn at:

«Du har ikke oppgitt forhold som tilsier at faren din ikke vil gi deg forsvarlig omsorg.»

Det er et spørsmål om det er tilstrekkelig at det ikke foreligger holdepunkter for at omsorgen ikke er forsvarlig. Forskriften krever at retur skal være forsvarlig ut fra en vurdering av barnets beste. Slike henvisninger til at «*det foreligger ikke opplysninger om at ikke*» ser vi i flere vedtak. KPMGs syn er at det i flere av avslagssakene burde vært gitt mer konkrete og individuelle beskrivelser av barnets situasjon ved retur. KPMGs syn er at det bør beskrives konkrete opplysninger om foreldrenes omsorgssituasjon. I eksempelet ovenfor betyr det etter KPMGs mening, at fars omsorgsevne bør beskrives og vurderes konkret.

7.2.3 Kategori 2: Saker om barnespesifikk beskyttelse, utlendingsloven § 28

KPMG har mottatt 5 innvilgelsessaker og 2 avslagssaker i denne kategorien.

Hovedspørsmålet i disse sakene er om det foreligger en forfølgelsesgrunn etter loven, jfr. utlendingsloven

§ 28. UDI har lagt anførselene om beskyttelsesbehov til grunn for innvilgelsesvedtakene. Flere av sakene knytter seg til risikoen for kjønnslemlestelse som beskyttelsesgrunnlag. KPMGs vurdering er at innvilgelsessakene er tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert.

Den ene avslagssaken gjelder et 4 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på under ett år. UDI avsto søknaden om beskyttelse etter utlendingsloven § 28. I vurderingen av opphold etter utlendingsloven § 38 la UDI vekt på barnet på bakgrunn av kort oppholdstid ikke hadde opparbeidet seg en særlig tilknytning til Norge og at det beste for barnet er retur til hjemlandet med foreldrene. Den andre avslagssaken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 6 år. Barnet hadde 1 års oppholdstid i Norge. UDI avsto søknaden om beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Vedtaket beskriver barnets situasjon i Norge og hjemlandet. Barnets beste er omtalt og beskrivelsen i vedtaket følger i det vesentligste momentene i utlendingsforskriften § 8-5. KPMG har ikke spesielle bemerkninger til de to avslagssakene. Begge barna har kort oppholdstid i Norge.

7.2.4 Kategori 3: Medfølgende barn som får avledet opphold

KPMG har mottatt 8 innvilgelsessaker i denne kategorien.

Behovet for konkrete og individuelle vurderinger av barnets beste er mindre fremtredende i denne sakstypen. KPMGs vurdering er at det er gitt tilstrekkelig begrunnelse i de 8 innvilgessakene basert på barnets tilknytning til foreldrene som har fått opphold. Begrunnelsen bygger stort sett på utgangspunktet om at barn har det best sammen med foreldrene og hensynet til familiens enhet. Det er ikke behov for å gå nærmere inn på kravene i utlendingsloven § 38 eller utlendingsforskriften § 8-5 i disse sakene.

KPMG har ikke ytterligere bemerkninger til disse 8 innvilgessakene.

7.2.5 Kategori 4: Medfølgende lengeværende barn

Som nevnt ovenfor har vi mottatt 12 saker i denne kategorien, 10 innvilgessaker og 2 avslagssaker. 5 av innvilgessakene gjelder barn med 7-10 års botid og 5 gjelder barn med mer enn 10 års botid. Blant disse innvilgessakene finner vi flere avgjørelser med gode, individuelle og konkrete vurderinger der de ulike momentene i utlendingsforskriften § 8-5 inngår i begrunnelsen.

Vi har mottatt 2 avslagssaker der barnas botid er mellom 4 ½ og 7 år.

UDI har som retningslinje i tilbakekallsaker at barns oppholdstid under 3 år ikke tillegges vesentlig vekt og at oppholdstid over 7 år i utgangspunktet tilsier at det gis oppholdstillatelse.

KPMGs vurdering er at de 10 innvilgessakene vi har mottatt er tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert. Det er lagt til grunn at barnets beste tilsier opphold og at vilkårene etter utlendingsloven § 38 er oppfylt. Ytterligere blir hensynet til barnets beste tillagt avgjørende vekt i avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn. Innvilgessakene fremstår som klare vurdert ut fra barnas tilknytning til Norge gjennom lang oppholdstid, alder og sannsynlige konsekvenser av retur sammenlignet med fortsatt opphold i Norge. Faktagrunnlaget er gjennomgående godt beskrevet og vurdert, eksempelvis ved at flere av sakene drøfter de ulike momentene i utlendingsforskriften § 8-5. Det tas tydelig stilling til at barnets beste er opphold i Norge med foreldrene og til at det foreligger særlig tilknytning og sterke menneskelige hensyn. Ingen av sakene innebærer behov for særlig krevende vurderinger av om vilkårene etter utlendingsforskriften § 38 er oppfylt eller i avveiningen mot de innvandringsregulerende hensyn.

Når det gjelder de to avslagssakene, har KPMG følgende bemerkninger:

- Den ene avslagssaken gjaldt et barn på 7 år med oppholdstid på om lag 6 ½ år. Barnet hadde 1 års skolegang. Det forelå sterke innvandringsregulerende hensyn ved at det var gitt uriktige opplysninger fra foreldre og benyttet falske dokumenter. Dette ble tillagt avgjørende vekt. UDI la under tvil til grunn at det forelå sterke menneskelige hensyn, som følge av barnets alder og oppholdstid. Det ble uttrykt tvil om barnets beste var opphold eller retur uten at det fremgår hva som var faktagrunnlaget for dette. Det kan stilles spørsmål ved at UDI her var i tvil om vilkårene i utlendingsloven § 38 var oppfylt. Barnet hadde en oppholdstid på ca. 2 år mer enn hva som følger av kriteriene for lengeværende barn. Kriteriene for lengeværende barn ble ikke nevnt i begrunnelsen. Barnet hadde levd så å si hele sitt liv i Norge og hadde ut fra beskrivelsen særlig sterk tilknytning med forventet stor risiko for at retur ville være belastende og krevende ut fra hensynet til barnets beste. Ut fra gjennomgangen fremstår det som klart at barnets beste tilsa opphold og at vilkårene etter utlendingsloven § 38 var oppfylt. Når det gjelder avveiningen mot de innvandringsregulerende hensyn kan det se ut som denne bærer preg av den uttrykte tvil om opphold eller retur er til barnets beste. Tvilen medfører at barnets interesse av opphold svekkes i interesseavveiningen mot de innvandringsregulerende hensyn uten at dette fremstår som saklig begrunnet.

Avveiningen viser også at det er hensynet til foreldrenes feil i forbindelse med tidligere tillatelser som veier tyngst.

Barnet er ikke hørt direkte og muntlig.

Etter KPMGs vurdering er det en klar risiko for at barnas beste ikke er tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert i denne saken. Det naturlige i denne saken hadde vært å si at barnets beste tilsa opphold i Norge, at vilkårene etter utlendingsloven § 38 var oppfylt, at barnet overoppfylte kriteriene for lengeværende barn og så foretatt en konkret avveining mellom barnets beste og de aktuelle innvandringsregulerende hensyn.

- I den andre avslagssaken er barnet lengeværende ved at det har ca. 6 års oppholdstid og en alder på 8 år. Det er opplyst at familien har returnert til hjemlandet på vedtakstidspunktet. Saken synes å bekrefte at UDI ikke anvender kriteriene for lengeværende barn og praktiserer en strengere grense for anvendelsen av utlendingsloven § 38, dvs. krav til 7 års opphold og ikke 4 ½ år og 1 års skole. På bakgrunn av at familien valgte å returnere til hjemlandet legger vi til grunn at vedtaket ikke ble påklaget til UNE.

Kriteriene for lengeværende barn synes i liten eller ingen grad å praktiseres av UDI. Ingen av UDI sakene vi har mottatt henviser til kriteriene for lengeværende barn. Som det fremgår nedenfor, er kriteriene for lengeværende vesentlig i UNEs vurderinger. Som påpekt viser gjennomgangen at det er stor risiko for at UDI og UNE forholder seg ulikt til praksis knyttet til lengeværende barn og de kriteriene som følger av praksis.

7.2.6 Kategori 5: Medfølgende barn som ikke anses som lengeværende.

KPMG har mottatt 0 innvilgelsessaker og 18 avslagssaker i denne kategorien. I 12 av avslagssakene KPMG har mottatt fra UDI er botiden er under 1 år.

Samtlige 12 avslagssaker der oppholdstiden er under 1 år fremstår som rimelig klare ut fra en naturlig forståelse av utlendingsforskriften § 8-5 om at oppholdstid og alder skal være grunnleggende ved vurderingen av om det foreligger særlig tilknytning etter utlendingsloven § 38. Det samme gjelder de 6 avslagssakene der botiden er mellom 1 og 3 år. Med liten og begrenset tilknytning til Norge er UDIs utgangspunkt om at barnets beste er å være sammen med foreldrene særlig tungtveiende. Momenter som skulle tilsa sterke menneskelige hensyn fremstår som tilfredsstillende vurdert. KPMG bemerker imidlertid at i flere av disse vedtakene fremgår ikke barnets alder og oppholdstid. Det er en risiko for at dette kan være utelatt fordi UDI mener opplysningene ikke får vesentlig betydning for vurderingene av opphold eller retur. Ettersom oppholdstid og alder skal være et grunnleggende hensyn bør dette beskrives også når oppholdstiden er kort. Dette er nødvendig for å begrunne at alder og opphold er for kort til å bli tillagt vesentlig vekt. Beskrivelse av kort oppholdstid er et element i de konkrete og individuelle vurderinger som skal foretas av alle barn. Ingen av barna er hørt direkte. I en av sakene er det vurdert, men ikke tilbudt samtale med et barn på 8 år. Det vises til avsnitt ovenfor om høring av barn.

I to av avslagssakene KPMG har mottatt har barna en oppholdstid på 3-4 år. KPMGs vurdering er at saker der barna har oppholdstid på 3-7 år skal vurderes særlig grundig. Dette følger av at oppholdstid og alder skal være grunnleggende hensyn ved vurderingen av barnets beste.

- Den første saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 3 år med 3 års botid. Vedtaket inneholder ingen helhetsvurdering av barnets situasjon hvor momentene i utlendingsforskriften

§ 8-5 gjennomgås. Det legges avgjørende vekt på at det er til barnets beste å returnere til hjemlandet der UDI anser at barnet har sin hovedtilknytning. KPMG mener beskrivelsen av barnets situasjon, av momentene i utlendingsforskriften § 8-5 og vurderingen av barnets beste burde vært mer konkret. At barnet ikke oppfyller kriteriene for lengeværende barn er ikke nevnt i begrunnelsen, jfr. tidligere vurdering om at UDI synes å legge til grunn en annen og strengere norm på dette punkt enn UNE.

- Den andre saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 6 år med 3 års oppholdstid i Norge. UDI har vurdert en rekke momenter i utlendingsforskriften § 8-5. Det er vurdert at barnet ikke har særlig tilknytning til Norge eller særlige behov som gir grunnlag for sterke menneskelige hensyn. Det er lagt til grunn at barnet vil få forsvarlig omsorg, samt at det er gode sosiale og helsemessige forhold i hjemlandet. KPMG har ikke spesielle bemerkninger til denne avgjørelsen.

I gjennomgangen av avslagssakene er det særlig en utformet standardtekst som går igjen i vedtakene som er fattet:

«UDI har som utgangspunkt at det generelt er til barnets beste å vokse opp sammen med familien sin i hjemlandet, med kjent kultur, språk, miljø og øvrig nettverk. Selv om velferdssituasjonen og oppvekstvilkårene generelt er bedre i Norge enn i hjemlandet ditt, er ikke det i seg selv tilstrekkelig til at det er sterke menneskelige hensyn i saken din. I vurderingen av saken din, har vi kommet til at det er til det beste for deg å reise tilbake til hjemlandet ditt, hvor du har hovedtilknytningen din.»

Dette er en standardformulering som sier at barnets beste er retur med foreldre/familie til hjemlandet der barnet har sin hovedtilknytning. Den siterte standardteksten bekrefter inntrykket av at barnets beste i en del saker er skjematisk og ikke tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert. KPMG mener formuleringen kan være saklig begrunnet i saker der barnets oppholdstid er svært kort. Det er behov for og nødvendig med mer konkrete beskrivelser og individuelle vurderinger av de mange momentene som nevnes i standardteksten når botid og barnets tilknytning til Norge øker. Det er en risiko for at kravet om at barnets oppholdstid og alder som grunnleggende hensyn og de øvrige momentene i utlendingsforskriften § 8-5 ikke blir tilstrekkelig beskrevet og vektlagt i vurderingene der denne standardteksten er brukt.

7.2.7 Kategori 6: Barn med særlige helseutfordringer

KPMG har som beskrevet ovenfor mottatt flere saker der helseutfordringer har vært et av flere momenter i den samlede vurderingen. KPMG har mottatt 3 avslagsaker der barnets helse har vært et vesentlig moment i vurderingen.

- Den første saken gjelder avslag om opphold for et barn på 15 år. Barnet hadde vært i Norge i underkant av 1 år på tidspunktet for UDIs vedtak. Det er beskrevet at barnet har psykiske problemer som følge av psykisk mishandling fra en forelder og fysiske vold i hjemmet. Dette fikk ikke avgjørende betydning. UDI la til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge, jf. utlendingsloven § 38. Barnet måtte reise fra Norge sammen med mor.
- Den andre saken gjelder avslag på søknad om opphold for et 10 år gammelt barn med opphold i Norge på litt over 2 år. Barnet har et omfattende og varig hjelpebehov i form av spesialpedagogisk oppfølging. UDI la til grunn at det ville vært til barnets beste å få innvilget en tillatelse i Norge. Imidlertid legges det avgjørende vekt på familiens ressursituasjon og bosted, kombinert med de hjelpetiltak som finnes i

hjemlandet. Det vises også til at barnet ikke har særlig tilknytning til Norge, og kort oppholdstid.

- Den tredje saken gjelder avslag på søknad om opphold for et 5 år gammelt barn. Barnet hadde opphold i Norge på litt over 1 år. Det er beskrevet at barnet har helsemessige utfordringer som nødvendiggjør jevnlig kontroll. Etter en helhetlig vurdering av helsetilbudet i hjemlandet legger UDI til grunn at barnet vil kunne få tilstrekkelig helsehjelp der. Det ble lagt vekt på kort oppholdstid og at barnet ikke hadde særlig tilknytning til Norge. Barnets beste ble ansett å være retur til hjemlandet med forelder/foreldrene. Barnet fikk tilbud om samtale, men ønsket ikke dette. KPMG har ikke spesielle bemerkninger til denne avgjørelsen utover at den fremstår som saklig og forsvarlig.

Basert på de 64 sakene vi har mottatt og gjennomgått fra UDI er det KPMGs inntrykk at barns psykiske og fysiske helse i liten grad er problematisert. Det er derfor en risiko for at barns psykiske og fysiske helse og sårbarhet ikke er tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert i en del saker. Det er overraskende at dette ikke er tema i flere av de sakene vi har mottatt og gjennomgått. Familier og barn på flukt er generelt sett utsatt for belastninger. KPMG hadde forventet flere saker der spørsmålet om sterke menneskelige hensyn på grunn av barns helsesituasjon hadde vært tema. KPMG har ikke data for å kunne vurdere om sakene vi har mottatt er representative. KPMGs spørreundersøkelse viser at en rekke saksbehandlere i UDI og UNE opplever det som vanskelig å vurdere barnets psykiske helse. Det er uttrykt at de ikke mottar tilstrekkelig informasjon fra fastlege, barnehage og skole. I spørreundersøkelsen kommer det samtidig frem at en rekke saksbehandlere i UDI ikke har tillitt til at informasjonen de får fra fastlege, barnehage og skole er «objektiv». Her er et utvalg fritekst kommentarer mottatt fra saksbehandlere:

- «Fastlegene har gjerne heller ikke kommet langt nok i utredning av relevante opplysninger kan innhentes. Problem at de flyttes og ikke får oppfølging tidlig nok, samt at det derfor ikke er info om helseproblemer før sent i løpet.»
- «Helsepersonell har ofte en personlig involvering i saken som kan prege deres uttalelser.»
- «Opplever ofte at fastlegene, barnehagen og skolen ikke klarer å skille mellom det å gi faktum og det å argumentere for opphold»

KPMGs vurdering er at det er behov for å vurdere tiltak for å kunne innhente mer konkret og individuell informasjon om barns psykiske og fysiske helse og sårbarhet. Spørreundersøkelsen viser stor grad av usikkerhet og indikerer behov for å styrke kompetansen på dette området. Det bør vurderes bruk av ekstern kompetanse i større grad enn i dag for å forbedre beslutningsgrunnlaget i saker som gjelder barns helse. Å identifisere helseutfordringer som kan utgjøre sterke menneskelige hensyn og å skille disse sakene fra tilfeller av mer påregnelige belastninger krever sannsynligvis økt bruk av spesialkompetanse i utvalgte saker. KPMGs inntrykk er at usikkerheten også gjelder hvilke kriterier som skal legges til grunn for at barns psykiske og fysiske helseutfordringer skal tillegges vesentlig vekt i vurderingen. Utlendingsloven § 38 sier at terskelen skal være lavere for barn enn for voksne ved vurderingen av helsemessige utfordringer. KPMG har ikke datagrunnlag for å si om denne bestemmelsen får praktisk betydning eller ikke.

7.2.8 Barns rett til å bli hørt

En gjennomgang av UDI sakene viser at 2 av 10 barn over 7 år er hørt direkte og muntlig i kategorien lengeværende barn, dvs. 20 %. I de to avslagssakene er barna henholdsvis 7 og 8 år med botid på om lag 6,5 og 6 år. Ingen av disse barna er hørt direkte og muntlig. I

kategori barn som ikke er lengeværende og som er over 7 år, er 3 av de 9 hørt direkte og muntlig. KPMGs syn er at det er en risiko for at barn ikke er hørt direkte og muntlig i tilstrekkelig grad og for at dette kan medføre en risiko for feilvurderinger og eventuelle brudd på reglene om høring av barn. KPMGs vurdering er at UDI bør tilstrebe at barn i større grad blir hørt direkte og muntlig. Dette gjelder særlig i de mest krevende sakene der det er rimelig tvil om vilkårene for tillatelse er oppfylt og rimelig tvil om tillatelse skal gis. KPMGs inntrykk er at tilrettelegging for direkte høring av barn bør forbedres i UDI.

UDIs barnerettslige veileder omtaler barnets rett til å bli hørt:

«Barn som er i stand til å danne seg sine egne synspunkt, har rett til å bli hørt. Hva barnet må høres om, beror i stor grad på innholdet i vurderingen av hva som er til det beste for barnet. Dette er vurderinger som varierer fra sak til sak. Under forutsetningen av at barnet ønsker å gi uttrykk for sin mening, må det gis mulighet til å si sin mening om alle de ulike elementene som er relevante i vurderingen av barnets beste. Mange elementer som ofte er sentrale i vurderingen, er nært knyttet til barnets synspunkter. Retten til privatliv, tilknytning til Norge og retten til å bevare sin identitet, er for eksempel nært knyttet opp til barnets indre oppfatninger. Barnet er derfor normalt nærmest til å si noen om hvilke - og hvor sterke interesser det har i denne sammenheng. Hvis barnet ikke er hørt om denne typen rettigheter og interesser, er det en risiko for feilvurderinger, eller at rettigheter, interesser eller andre momenter av betydning, overses. Opplistingen utf. § 8-5, kan også tjene som eksempler på spørsmål som ofte kan være aktuelle i vurdering av barnets beste, og dermed å høre barnets mening om»

7.2.9 Tidspunkt for vurdering av barnets beste i tilbakekallsaker

KPMGs inntrykk er at vurderingene av barnets beste foretas når tilbakekallsakene er ferdig utredet men før endelige vedtak om tilbakekall er fattet. KPMG mener det kan reises spørsmål om vurderingen av barnets beste bør foretas på et tidligere tidspunkt. KPMGs syn er at det er en risiko for at vurderinger av barnets beste gjøres for sent i forbindelse med tilbakekallsaker, noe som vil medføre unødige belastninger og konsekvenser for de berørte barna.

7.2.10 Vurdering av barnets beste ved bruk av begrensninger

Et betydelig antall av UDI sakene KPMG har mottatt er gitt med tidsbegrensning eller som begrensede, men fornybare tillatelser for 1 år. Hjemmelen for å tidsbegrense tillatelser for enslige mindreårige mellom 16 og 18 år, fremgår av utlendingsforskriften § 8-8. Bestemmelsen lister opp flere momenter som skal vektlegges det ved vurderingen av om det skal gis en tidsbegrenset tillatelse eller en ordinær tillatelse etter lovens § 38. Den sier også at «Å begrense tillatelsens varighet, slik at den gjelder til utlendingen fyller 18 år, skal være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste».

Rapportene fra NOAS beskriver belastninger og konsekvenser for de berørte barna ved bruk av begrensninger i varighet fordi dette medfører en usikker situasjon for barn som omfattes av dette. Vi viser til NOAS-rapporter fra 2020; «Med livet på vent. Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser» og «Hvert år må jeg søke på nytt» som gjelder barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere. I følge UDI dreier dette seg om begrensninger på grunn av manglende ID-dokumenter eller uriktige ID-opplysninger, etter utlendingsforskriftens § 8-12. har ikke funnet rutiner eller veiledere som uttrykkelig sier at hensynet til barnets beste skal vurderes ved fastsetting av begrensninger, etter utlendingsforskriftens § 8-12. Til dette bemerker UDI at det er riktig at UDI ikke har nedfelt vurderingen av barnets beste i forhold til om tillatelsen skal begrenses i retningslinjer, rutiner eller veileder, men at beskyttelse imidlertid har utviklet nye standardtekster for dette i

vedtakene der tillatelsen gis etter utlendingsloven § 38 og begrenses etter utlendingsforskriften § 8-12. <andre tilfeller der varighet begrenses? – se sakene våre>.

Som nevnt er et betydelig antall vedtak KPMG har mottatt gitt med tidsbegrensning eller som fornybare tillatelser for 1 år. KPMGs vurdering er at det er et behov for å tydeliggjøre retningslinjer som ivaretar barnets beste i slike vurderinger.

7.3 Gjennomgang og vurdering av 38 saker fra UNE

7.3.1 Introduksjon

I det følgende oppsummeres vurderingene av de 38 beslutningene vi har mottatt fra UNE, fordelt på de ulike kategoriene. Totalt har vi mottatt 15 innvilgelser og 23 avslag fra UNE fordelt på kategori 1-6 som vist i tabellen nedenfor.

Figur 47 – Oversikt over vedtak av UDI og UNE fordelt per kategori

Oversikt mottatte saker		Kategori 1. Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)	Kategori 2. Saker om barnespesifikk beskyttelse etter utl. § 28	Kategori 3. Medfølgende barn som får avledet opphold	Kategori 4. Medfølgende lengeværende barn (minst 4.5 år botid og 1 års skolegang)			Kategori 5. Medfølgende barn som ikke anses som lengeværende.						Kategori 6. Barn med særlige helseutfordringer.					Total # saker				
					4.5-7 års botid	7-10 års botid	> 10 års botid	< 1 års botid	1-3 års botid	3-4 års botid	4-5 års botid	5-6 års botid	6-7 års botid	< 1 års botid	1-2 års botid	2-3 års botid	3-4 års botid	5-6 års botid					
UDI	Innvilgelser	9	5	8	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32
	Avslag	7	2	0	2	0	0	12	4	2	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	32
UNE	Innvilgelser	2	0	1	9	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	1	15
	Avslag	2	0	0	4	0	0	4	5	0	2	0	3	0	0	1	1	1	1	1	1	1	23
Total antall saker		20	7	8	15	5	5	16	9	2	2	0	5	1	1	2	1	2	1	2	2	102	

7.3.2 Kategori 1: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA).

KPMG har mottatt 2 innvilgelsessaker og 2 avslagssaker i denne kategorien.

Behandling av EMA-saker er prioriterte, slik at barna har kort oppholdstid. Tilknytning på grunn av botid er derfor ingen aktuell problemstilling i disse sakene. Sakene dreier seg om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn der det stort sett er usikker retursituasjon som tillegges avgjørende vekt etter utlendingsloven § 38. KPMGs vurdering er at barnets situasjon er tilstrekkelig beskrevet i de 2 innvilgelsessakene. I en av sakene er det også lagt noe vekt på barnets psykiske og fysiske helsesituasjon i tillegg til usikker retursituasjon. I de to innvilgelsessakene er beskrivelsen av behovet for opphold lagt til grunn. I begge sakene er det innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år med mulighet for fornyelse på grunn av manglende identitetspapirer.

Vi har ikke spesielle bemerkninger til de to sakene der opphold ble avslått. I begge saker ble det lagt avgjørende vekt på at retursituasjonen ble ansett trygg. Den ene saken var en klagesak som gjaldt et barn på 17 år og 11 måneder med kort oppholdstid i Norge. UNE opprettholdt UDIs innvilgelse av begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38. Dette innebar at barnet måtte returnere ved fylte 18 år.

Den andre saken gjaldt en omgjøringsanmodning for et 17 år gammelt barn der det ble lagt avgjørende vekt på at barnet ble returnert til foreldre med god omsorgsevne, nettverk og til kjente samfunnsforhold. Det ble også vist til at innvandringsregulerende hensyn uansett talte mot å gi oppholdstillatelse.

7.3.3 Kategori 2: Saker om barnespesifikk beskyttelse, utlendingsloven § 28

Vi har ikke mottatt saker fra UNE som gjelder barnespesifikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Det presiseres likevel for ordens skyld at beskyttelsesgrunnlag etter utlendingsloven § 28 basert på foreldrenes/familiens eller barnets individuelle situasjon er vurdert i beskyttelsessaker som involverer medfølgende barn. Innenfor kategorien barnespesifikk beskyttelse har vi bare mottatt saker fra UDI.

7.3.4 Kategori 3: Medfølgende barn som får avledet opphold

KPMG har mottatt 1 innvilgelsessak i denne kategorien.

I avgjørelsen er det innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år. Saken gjaldt et barn på 3 år med 3 års opphold i Norge. Saken er en omgjøringsanmodning. UNE vurderte at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning for hverken mor eller barn. Begrunnelsen for opphold er tilknytningen til far som har fått opphold etter utlendingsloven § 38.

7.3.5 Kategori 4: Medfølgende lengeværende barn

KPMG har mottatt 13 avgjørelser innen denne kategorien. Det dreier seg om 9 innvilgelsessaker og 4 avslagssaker. I alle sakene er barnas botid mellom 4 ½ år og 7 år. Barna har gått minst 1 år på skole i Norge. Alle barna oppfyller derfor kriteriene for lengeværende barn. Det innebærer at vilkårene for opphold etter utlendingsloven § 38 anses oppfylt ved at det foreligger særlig tilknytning til Norge og/eller sterke menneskelige hensyn som kan begrunne tillatelse for barna.

KPMGs syn er at de 9 innvilgelsessakene er godt begrunnet. Det legges til grunn at barnets beste er opphold i Norge. Begrunnelsen for opphold er hovedsakelig at barna har særlig tilknytning til Norge. Dette ses i sammenheng med bredere vurderinger av momentene utlendingsforskriften § 8-5. Vurderingene er konkrete og individuelle. Anførselene om opphold og barnets beste legges til grunn i avgjørelsene. Det foretas konkrete avveininger mellom hensynet til barnets beste og innvandringsregulerende hensyn. Hensynet til barnets beste går foran innvandringsregulerende hensyn i en samlet vurdering som konkluderer med at oppholdstillatelse innvilges. Hvilke innvandringsregulerende hensyn som skal anses som tungtveiende, og hvilke som er mindre tungtveiende er beskrevet i utlendingsforskriften § 8-5 fjerde og femte ledd
jfr. Utlendingsloven § 38 fjerde ledd:

«Innvandringsregulerende hensyn vurderes etter utlendingsloven § 38 fjerde ledd.

Som tungtveiende innvandringsregulerende hensyn etter denne bestemmelsen regnes blant annet om barnets foreldre aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet, og om de har begått alvorlige straffbare handlinger.

Som mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn etter denne bestemmelsen regnes blant annet ulovlig opphold, oversittet utreisefrist og at barnets foreldre ikke har klart å sannsynliggjøre egen identitet.»

I det følgende beskriver vi de 9 innvilgelsessakene der barnets beste er vurdert etter utlendingsloven § 38. Det dreier seg om 2 klagesaker på UDI vedtak og 7 omgjøringsanmodninger, dvs. anmodninger om at UNEs tidligere vedtak om avslag blir omgjort. 3 av sakene er avgjort i nemnd. 6 av sakene er avgjort av nemndleder. Nemndbehandling innebærer at det var tvil om saken. De innvandringsregulerende hensyn

som er vurdert, er gjennomgående mindre tungtveiende bortsett fra i omgjørings sak g) og i klagesak h) nedenfor.

Sentrale punkter i de 9 innvilgelsessakene:

- a) Omgjøringsanmodning – ikke nemndbehandling: 2 barn der den eldste er 15 år. Begge barna hadde oppholdstid i Norge på 5 år og 6 måneder. 15-åringen har gått på skole i 5 år, og 7-åringen i 1 år. UNE påpeker at barnas mor har gitt uriktige opplysninger om nettverket i hjemlandet, men «*at de innvandringsregulerende hensynene i denne saken ikke er særlig tungtveiende*», og at barnas tilknytning veier tyngre enn de innvandringsregulerende hensynene. UNE konkluderer med at det foreligger sterke menneskelige hensyn basert på barnas opphold i Norge og fordi barna hadde behov for stabilitet. UNE har lagt særlig vekt på at barna har en sterk tilknytning til Norge. UNE har også tatt hensyn til at barna selv ønsker å bo i Norge.
- b) Omgjøringsanmodning – nemndbehandling: Saken gjelder innvilgelse av opphold for 3 barn der det eldste er 9 år. Barna hadde oppholdstid i Norge på om lag 5,5 år og med skolegang i Norge. Hvert moment i utlendingsforskriften § 8-5 er vurdert konkret. Momentene er behandlet samlet for alle barna. Likevel er det trukket ut særhensyn for det enkelte barn under hvert punkt. Tilknytning til Norge, behov for stabilitet – barna har hatt opphold på 5 asylmottak - og læringsvansker hos det yngste barnet ble tillagt vesentlig vekt. Det er uttalt at barnets beste var videre opphold i Norge. I vurderingen av innvandringsregulerende hensyn vises det til at det ikke var fremlagt noe dokumentasjon på identitet selv om det anses mulig. Videre er det gitt uriktige opplysninger om nettverket i hjemlandet, i tillegg til at klagerne har hatt ulovlig opphold i Norge i flere år. I selve avveining av hensynet til barna opp mot innvandringsregulerende hensyn, har UNE «*under noe tvil, kommet til at hensynet til barna må gå foran de innvandringsregulerende hensynene*». I vurderingen er det lagt vekt på barnas tilknytning og nettverk i Norge, og at de «*anses for å ha et særlig behov for stabilitet og kontinuitet*». Selv om de vil ha nettverk å returnere til, vil den generelle humanitære- og sikkerhetsmessige situasjonen i hjemlandet prege deres situasjon. Det vises til at «*Nemnda anser at denne vurderingen er best i tråd med hensynene bak forskrifts endringen som ble gitt i 2014. Der ble det presisert at formålet med endringene var at barnas beste skulle veie tyngre enn etter tidligere praksis.*» Barna ble hørt ved representant. Advokat i NOAS gjennomførte samtaler på Teams med barna i anledning omgjøringsanmodningen. Referat ble oversendt UNE. Det var også fremlagt uttalelser fra barna.
- c) Omgjøringsanmodning – ikke nemndbehandling: Saken gjelder innvilgelse av opphold for 4 barn der det eldste er 12 år med oppholdstid i Norge på om lag 5,5 år. Det ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. De fleste momenter etter utlendingsforskriften § 8-5 er beskrevet. Det er lagt avgjørende vekt på tilknytning til Norge. UNE konkluderer med at det foreligger sterke menneskelige hensyn. UNE påpeker at barnas mor og barna har oppholdt seg ulovlig i Norge, oversittet utreiseferien, og ikke har sannsynliggjort sine identiteter. UNE mener at barnas mor lenge har hatt mulighet til å fremskaffe pass, uten at hun har gjort dette. Etter dette mener UNE at det foreligger innvandringsregulerende hensyn i saken, men at disse må anses som mindre tungtveiende. I avveiningen viser UNE til at de tre eldste barna har en slik tilknytning til Norge som i seg selv utgjør sterke menneskelige hensyn. Dette forholdet, sammenholdt med hensynet til barnas beste, veier tyngre enn de innvandringsregulerende hensynene. Barnet ble hørt ved representant, ved egne brev fra de tre eldste barna, uttalelser fra ulike institusjoner (skole etc.), og støtteerklæringer fra helsesykepleier.

- d) Omgjøringsanmodning: Saken gjelder innvilgelse av opphold for et 7 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på 7 år. UNE beskriver alle momenter, og konkluderer med at det foreligger sterke menneskelige hensyn med særlig vekt på barnets tilknytning. Det forelå innvandringsregulerende hensyn i form av at barnets foreldre hadde oppgitt uriktig informasjon om identitet. I avveilingen mot barnets beste ble likevel innvandringsregulerende hensyn ikke tillagt avgjørende vekt. UNE la til grunn at barnas rett til å bli hørt har blitt tilstrekkelig ivaretatt ved uttalelser og bekreftelser fra advokat, idrettslag, skole og barnehage i omgjøringsanmodningen.
- e) Omgjøringsanmodning – nemndbehandling: To barn der den eldste er 7 år og har gått over ett år på skolen. Barna innvilges opphold etter § 38 med begrensning på ett år. UNE viser til at det foreligger «*tungtveiende innvandringsregulerende hensyn*», ved at barnas far har gitt uriktige opplysninger om sin identitet og asylhistorie. Moren har oppholdt seg ulovlig i Norge, men UNE bemerker at der er et «*mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn*». Deretter går UNE inn på en vurdering av om avslag er forsvarlig. UNE uttaler at «*Dersom innvandringsregulerende hensyn skal være avgjørende må et avslag være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste. Dette gjelder også i saker hvor det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn.*» UNE uttaler at «*Selv om det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, mener nemnda at hensynet til barna må gå foran*». UNE mener at barna vil bli skadelidende hvis de må returnere til hjemlandet og at «*dette hensynet er viktigere enn hensynet til en kontrollert innvandring*». UNE legger vekt på barnas behov for helsemessig oppfølging og tilknytning til Norge. Eldste barnet har helseutfordringer og derav behov for stabilitet. Nemnda vurderer det slik at det er uforsvarlig å utsette barnet for oppbrudd fra de omgivelsene og de tiltakene som barnet er vant med. Yngste barnet har også helseutfordringer og behov for oppfølging. Barna er ikke hørt direkte.
- f) Klagesak: Saken gjelder innvilgelse av opphold for 3 barn der det eldste er 14 år. Barna hadde oppholdstid i Norge på om lag 5,5 år og alle har gått mer enn ett år på skole. Det ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38, med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Det er flere innvandringsregulerende hensyn som gjør seg gjeldende. Familien har oppholdt seg ulovlig i Norge og oversittet utreiseferien, og barnas mor har ikke sannsynliggjort sin og barnas identiteter. UNE mener at moren har «*motarbeidet avklaring av sin sosiokulturelle identitet, og forsøkt å misbruke asylinstituttet*». I tillegg har hun vanskeliggjort effektivering av UNEs vedtak. UNE uttaler at «*det foreligger innvandringsregulerende hensyn i saken, og at disse samlet sett må anses som tyngre enn "mindre tungtveiende"*». I avveilingen uttaler UNE at «*Selv om den totale vekten av de innvandringsregulerende hensynene må anses som tyngre enn "mindre tungtveiende", har UNE likevel kommet til at barnas tilknytning, i kombinasjon med hensynet til barnas beste, veier tyngre i denne saken*».
- g) Omgjøringsanmodning – ikke nemndbehandling: Saken gjelder innvilgelse av opphold for 2 barn der den eldste er 7 år. Oppholdstillatelsene begrenses til en varighet på ett år. Innvandringsregulerende hensyn gjør seg gjeldende i saken i form av at barnas foreldre har oppgitt uriktige opplysninger om sin identitet, herunder statsborgerskap. UNE uttaler at «*Det å forsøke å få flyktningstatus på bakgrunn av uriktige opplysninger er et åpenbart misbruk av asylinstituttet*», og mener at «*dette taler mot å gi en tillatelse*». Imidlertid har foreldrene selv erkjent at de har oppgitt uriktige opplysninger om identitet. Etter en konkret vurdering kom UNE til at hensynet til barnets beste bør veie tyngre enn innvandringsregulerende hensyn, og at de innvandringsregulerende hensynene ikke er til hinder for å gi en tillatelse. UNE la avgjørende vekt på det eldste barnets sin tilknytning til Norge. De ble også lagt vekt

på barnets behov for stabilitet og usikkerheten rundt retursituasjonen hva gjelder nettverk i hjemlandet.

Som nevnt er KPMGs vurdering at de 9 innvilgelsessakene inneholder konkrete og individuelle beskrivelser av barnas situasjon og er godt begrunnet. Avgjørelsene tar stilling til hvorvidt barnas beste er opphold i Norge. Vilkårene for opphold etter utlendingsloven § 38 anses oppfylt både som følge av sterk tilknytning og en rekke øvrige momenter. Hensynet til barnas beste blir tillagt avgjørende vekt i vurderingen opp mot innvandringsregulerende hensyn.

De innvandringsregulerende hensyn som er vurdert, er gjennomgående mindre tungtveiende bortsett fra i omgjørings sak g) og i klagesak h) nedenfor. I omgjørings sak g) som er nemndbehandlet uttaler nemnda at «*Selv om det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, mener nemnda at hensynet til barna må gå foran*». UNE mener at barna vil bli skadelidende hvis de må returnere til hjemlandet og at «*dette hensynet er viktigere enn hensynet til en kontrollert innvandring*». I samtlige saker er barna lengeværende ved at de oppfyller kriteriene om 4 ½ års opphold, herunder 1 år på skole. Avgjørelsene bekrefter at kriteriene har vesentlig betydning for spørsmålet om vilkårene for opphold etter utlendingsloven § 38 er oppfylt. Avgjørelsene er i tråd med praksis beskrevet i JDs rundskriv G-06/2014. Syv av sakene er innvilgelser basert på omgjøringsanmodninger. Her kan det reises spørsmål om innvilgelse kunne vært gitt på et tidligere tidspunkt, noe som ville bidratt til redusert saksbehandlingstid og belastninger som følge av dette. Ut fra faktagrunnlaget er det vanskelig å si noe sikkert om dette. På den positive siden vil KPMG trekke fram at ordningen med omgjøringsanmodninger synes å fungere og at retten til å begjære omgjøring er et godt alternativ til å bringe saken inn for domstolen.

I det følgende gjennomgår vi 4 avslagssaker som gjelder lengeværende barn. Det dreier seg om omgjøringsanmodninger.

- h) Omgjøringsanmodning – ikke nemndbehandling: Saken gjelder avslag på opphold for et barn på 7 år med oppholdstid på 4 1/2 år og har fullført 1 års på skole (går nå i andre klasse). UNE vurderte vilkårene etter § 38 konkret for barnet. Det er lagt frem uttalelser fra skoler og barnehager som understreket behov for stabilitet og ro (søker hadde bodd i flere ulike asylmottak). Barnet måtte lære morsmål ved retur. UNE mente det var usikkerhet knyttet til om barnet hadde det best i Norge eller hjemlandet. Det uttales at:

«Når det er tvil om hva som vil være den beste løsningen for barnet, reduseres betydningen av dette hensynet (barnets beste) i den samlede vurderingen.»

Etter en samlet vurdering la UNE til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn. Det ble lagt avgjørende vekt på at det ikke forelå helseutfordringer og at barnet ville bli returnert sammen med foreldre som ville gi god omsorg. UNE mener at innvandringsregulerende hensyn uansett taler mot å gi oppholdstillatelse. Foreldrene har heller ikke fremlagt pass og de har heller ikke forsøkt å skaffe dette. Det vises til at «*Svært mange barn er i samme situasjon som klageren, og like saker skal behandles likt*». KPMG bemerker at det ikke foretas en konkret avveining av hensynet til barnets beste og sterke menneskelige hensyn opp mot innvandringsregulerende hensyn. Barnet er ikke hørt direkte og muntlig av UNE.

- i) Omgjøringsanmodning – nemndbehandling: Saken gjelder avslag på opphold for 2 barn der det eldste er 7 år. Barna har bodd i Norge i om lag 4-5 år. Det eldste barnet har 1 års skolegang. For vurderingen i UNE var det lagt frem uttalelse fra barnehage, og bekreftelse fra søndagsskole og barnekor. Det var ikke opplysninger om

helsemessige utfordringer. UNE redegjør for hvilke innvandringsregulerende hensyn som gjør seg gjeldene, herunder at familien har et ulovlig opphold i Norge på nesten tre år. De bemerker imidlertid at det er et mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. UNE mener videre at klagerne aktivt har motarbeidet til identitetsavklaring og retur, og at de ikke har samarbeidet med norske myndigheter i den forbindelse. Vedtaket inneholder en underoverskrift som sier «*Konkret avveining av hensynet til barnets beste og sterke menneskelige hensyn opp mot innvandringsregulerende hensyn*». Imidlertid er det i dette avsnittet bare uttalt at: «*Terskelen for en tillatelse avhenger av en konkret og skjønnsmessig vurdering*» og at de innvandringsregulerende hensyn i denne saken må veie tyngre enn barnets tilknytning til Norge og hensynet til barnets beste. UNE konkluderte ikke endelig med hva som er barnas beste. UNE legger likevel til grunn at det eldste barnet har større tilknytning til Norge enn til hjemlandet. Barnet er ikke hørt direkte.

- j) Omgjøringsanmodning: Saken gjelder avslag på for opphold for 2 barn der det eldste er 8 år. Barna har bodd i Norge i om lag 6.5 år og det eldste barnet har gått 3 år på skole i Norge. I vurderingen av det eldste barnet viser UNE til barnets lange oppholdstid og at det vil være til barnets beste å få fortsatt opphold i Norge. Imidlertid mener de at innvandringsregulerende hensyn må veie tyngre enn barnas tilknytning til Norge og hensynet til barnas beste. Det siktes her til at UNE mener at barnas foreldre aktivt har motarbeidet identitetsavklaring og retur, og at de ikke har samarbeidet med norske myndigheter i den forbindelse. UNE mener at avslag ikke er uforsvarlig, og viser til at familien fremstår som ressurssterk og velfungerende, sammenholdt med at de humanitære og sosiale forholdene ved retur ikke gjør at retur er uforsvarlig. Barna er ikke hørt direkte.
- k) Omgjøringsanmodning Saken gjelder avslag om opphold for familie med to barn. Det eldste barnet er 13 år og har 7 års botid. Det yngste barnet er vurdert til å ikke ha tilstrekkelig tilknytning til Norge fordi barnet ennå ikke har gått i skole. Til det eldste barnet uttaler UNE at det ikke er klart hva som er til barnets beste, men at konklusjonen likevel er at barnets beste er å bli værende i Norge. UNE kommer etter en samlet helhetsvurdering til at innvandringsregulerende hensyn får avgjørende vekt, da foreldrene aktivt har motarbeidet identitetsavklaring og retur.

KPMGs syn er at det i sak j) synes å bli underkommunisert hva som er barnets beste ved at det uttrykkes tvil om dette var opphold eller retur. Det fremgår ikke klart hva som er begrunnelsen for dette. Barnet/barna har sterk tilknytning til Norge i henhold til praksis for lengeværende barn, men ikke veldig sterk tilknytning. Retur vil normalt medføre belastninger slik at flere av momentene i utlendingsforskriften § 8-5 normalt vil være relevante. Det blir nevnt at barnet ikke behersker morsmålet i hjemlandet. Tvil knyttet til om barnets beste er opphold eller retur får betydning for avveiningen mot de innvandringsregulerende hensyn. Det er her en risiko for at barnets interesser ikke ble tillagt tilstrekkelig vekt i interesseavveiningen. På bakgrunn av de innvandringsregulerende hensyn som forelå, er det vanskelig å kritisere utfallet og dermed UNEs konklusjon om retur.

Også i sak m) er det uttrykt tvil om hva som til beste for det eldste barnet på 13 år med 7 års botid og flere år på skole. Barnet har en tilknytning som er vesentlig større enn kriteriene for lengeværende barn. Retur vil da normalt medføre belastninger slik at flere av momentene i utlendingsforskriften § 8-5 vil være relevante. Tvilen får betydning for avveiningen mot de innvandringsregulerende hensyn. De er her beskrevet som aktiv motarbeidelse fra foreldrenes side. Det er da vanskelig å kritisere utfallet og konklusjonen. Avgjørelsen synes å indikere at barnets beste i denne saken neppe går foran det som anses som tunge innvandringsregulerende hensyn.

I sak l) er barnets beste ansett å være opphold bl.a. ved at det eldste barnet er 8 år, har bodd i Norge i 6,5 år og har 3 års skolegang. Kriteriene for lengeværende barn er mer enn oppfylt. Det ble lagt avgjørende vekt på de innvandringsregulerende hensyn. De innvandringsregulerende hensyn er tungtveiende; UNE mener at barnas foreldre aktivt har motarbeidet identitetsavklaring og retur, og at de ikke har samarbeidet med norske myndigheter i den forbindelse.

I sak k) er det beskrevet tungtveiende innvandringsregulerende hensyn som veier tyngre enn det eldste barnets tilknytning til Norge. Det eldste barnet var 7 år med oppholdstid 4-5 år med 1 års skolegang. Retur vil normalt medføre belastninger slik at flere av momentene i utlendingsforskriften § 8-5 normalt vil være relevante.

KPMGs oppfatning er at sakene er eksempler på hvordan de innvandringsregulerende hensyn og foreldrenes forhold kan veie tyngre enn hensynet til barnets beste i saker der barna oppfyller kriteriene for lengeværende barn. I henhold til UNEs praksis er dette barn som har sterk tilknytning til Norge og som normalt vil oppleve betydelige belastninger ved retur. UNE har kommentert til KPMG at dette gjelder disse konkrete sakene, med det UNE har ansett som tunge innvandringsregulerende hensyn. UNE har videre kommentert at flertallet lengeværende barn (fra 4 1/2 års opphold og 1 år på skole) får tillatelse.

7.3.6 Kategori 5: Medfølgende barn som ikke anses som lengeværende

KPMG har mottatt 2 innvilgelsessaker og 14 avslagssaker. I innvilgelsessakene har barna 6-7 års botid.

- 1) I en av innvilgelsessakene vises det til at 3 års oppholdstid med skolegang innebærer at barna har knyttet relativt gode bånd til det norske samfunnet gjennom skole, nærmiljø, venner og fritidsaktiviteter. Det legges til grunn at retur vil innebære et oppbrudd av livssituasjonen og være belastende for barnet. Denne saken har en konkret og individuell vurdering der tilknytningen er mer enn 3 år, men der oppholdstid ikke er beskrevet konkret utover at det er gått 3 år siden UDI vedtok tilbakekall av barnets tillatelse. Det er lagt til grunn at vilkårene etter utlendingsloven § 38 er oppfylt og at tillatelse skal gis. Avgjørelsen legger ikke barnets samlede oppholdstid til grunn, slik det skal. Det er god mulighet for at dette dreier seg om et barn med vesentlig lenger oppholdstid enn 3 år og som oppfyller kriteriene for lengeværende barn. UNE har bemerket at oppholdstiden kan være lagt til grunn selv om den ikke er fremhevet i vedtaket, en fremhevelse som uansett ikke spiller noen rolle fra eller til når utfallet er oppholdstillatelse.
- 2) De 9 avslagene som gjelder barn med botid 0-3 år, fremstår som tilstrekkelig konkret og individuelt vurdert ut fra at barna har kort oppholdstid og liten tilknytning til Norge. 4 av disse barna har opphold under 1 år. Det er lagt til grunn at barna har det best med foreldrene som ikke har opphold, slik at barna returneres sammen med foreldrene. Barnets helse er et moment i noen av sakene, men slik at dette ikke tillegges vesentlig vekt. I en av sakene er dette begrunnet med at det legges til grunn at barnet vil få behandling i hjemlandet.

De 5 avslagssakene som gjelder barn med oppholdstid 3-7 år fremstår som vurdert i forhold til kriteriene for lengeværende barn. I de 5 avslagssakene er barna (det eldste av flere) henholdsvis 7, 10, 4, 6 og 6 år gamle. De har botid i Norge på 7,4 5, 4, 6 og 6 år. Barna har bodd i Norge i hele sitt liv.

- 3) En av disse sakene gjelder avslag på søknad om opphold for 3 barn der det eldste var 6 år. Barna hadde bodd i Norge hele sitt liv. Det eldste barnet oppfyller ikke

kriteriet om 1 års skolegang. Saken har bakgrunn i at tidligere tillatelse var tilbakekalt, da barnas mor hadde avgitt uriktig forklaring om hvem som var barnas far i forbindelse med søknad om beskyttelse. Det er beskrevet at barna er godt integrert i barnehagen, og barnas omsorgssituasjon i Norge er beskrevet som god. Barnas sosiale og humanitære situasjon ved retur er beskrevet som usikker. Avgjørelsen er avsagt med dissens (2 mot 1). Avgjørelsen sier ikke klart om det eldste barnets beste er opphold i Norge eller om vilkårene for opphold etter utlendingsloven § 38 er oppfylt. KPMGs inntrykk er at avgjørende her er at barnet ikke er lengeværende og de innvandringsregulerende hensyn, dvs. mors uriktige forklaring i forbindelse med opprinnelig søknad.

- 4) En annen avslagssak gjelder avslag på opphold for et barn på 7 år med oppholdstid på 4 år, herunder 1 års skolegang. UNE vurderte vilkårene etter utlendingsloven § 38 for barnet. Det var lagt fram uttalelser fra skoler og barnehager som understreket behov for stabilitet og ro. Søker hadde bodd i flere ulike asylmottak. Barnet måtte lære morsmål ved retur. UNE mente det var usikkerhet knyttet til om barnet hadde det best i Norge eller hjemlandet. Etter en samlet vurdering la UNE til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn. Det ble lagt avgjørende vekt på at det ikke forelå helseutfordringer og at barnet ville bli returnert sammen med foreldre som ville gi god omsorg. Det er vist til innvandringsregulerende hensyn. Behovet for lik behandling av tilsvarende saker og at foreldrene ikke hadde fremlagt pass eller forsøkt å fremskaffe dette ble tillagt avgjørende vekt. Barnet manglet ½ år på å oppfylle kriteriet som lengeværende, dvs. at oppholdstiden ikke var fullt 4 ½ år. KPMGs inntrykk er at avgjørende her er at barnet ikke er lengeværende ved at det mangler en oppholdstid på 6 måneder ifølge praksis og de innvandringsregulerende hensyn. Tvilen om barnets beste er opphold eller retur får betydning for totalvurderingen. Barnet har en vesentlig tilknytning som skal vurderes som et grunnleggende hensyn. Dette fremgår ikke av avgjørelsen. Som beskrevet ovenfor la UNE etter en samlet vurdering til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn.
- 5) I en av avslagssakene er det lagt avgjørende vekt på barnet ikke oppfylder kravet til 1 års skolegang. Behovet for å legge vekt på øvrige hensyn i utlendingsforskriften § 8-5 øker. Saken gjaldt avslag på søknad om opphold for to barn der det eldste er 7 år med botid på 7 år for det eldste og 5 år for det yngste. Omgjøringsanmodningen tas ikke til følge. UNE la til grunn at barna ikke hadde tilstrekkelig tilknytning, fordi de ikke oppfylder skolekravet. Barna hadde sitt nettverk i Norge, og hadde aldri bodd i foreldrenes hjemland. Kun noen av momentene i § 8-5 er vurdert. Det fremgår ikke av beslutningen hva som vurderes å være det beste for barna (hverken hver for seg eller samlet). UNE konkluderte med at det ikke foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Barna er ikke hørt direkte og muntlig.

Ut ifra de sakene KPMG har mottatt fra UNE kan det synes som om kriteriene for lengeværende barn praktiseres slik at barn som ikke oppfyller disse kriteriene ikke anses å oppfylle kravene etter utlendingsloven § 38. De nevnte sakene tyder på at både krav til opphold på 4 ½ år og krav om 1 års skolegang anvendes forholdsvis skjematisk. UNE bemerker til KPMG at dette er feil forståelse og har delt følgende merknad med KPMG til dette punktet:

«etter praksis regnes 4 1/2 år og 1 år på skole som sterke menneskelige hensyn. Det kan innvilges opphold uten slik tilknytning, dersom øvrige momenter tilsier det. Men også på rent tilknytningsgrunnlag, kan det i prinsippet tenkes grensetilfeller, f.eks. nesten 1 år på skole eller nesten 4 1/2 år, i alle fall slik at det da skal lite til av andre momenter. Men dette beror på konkrete vurderinger, og kan ikke beskrives like

presist som praksis om at 4 1/2 års opphold og 1 år på skole vil utgjøre sterke menneskelige hensyn.»

«Barn som ikke er lengeværende kan like fullt få opphold pga. helse, eller pga. omsorgssituasjonen eller humanitær/sikkerhetsmessig retursituasjonen. Alle avslag skal være forsvarlige for barnet.»

KPMG er enig i at UNE her gir uttrykk for en riktig forståelse av reglene. Basert på sakene vi har mottatt og gjennomgått og den usikkerheten som fremgår av spørreundersøkelsen er det mye som tyder på at praksis ikke er fullt ut i samsvar med dette. JDs rundskriv fra 2014 om utlendingsforskriften § 8-5 der det gis uttrykk for at bestemmelsen skulle gjøre det lettere for de lengeværende barna å få opphold, sa lite om hvordan bestemmelsen skulle for barn som ikke oppfylte kriteriene for lengeværende.

7.3.7 Kategori 6: Barn med særlige helseutfordringer.

Som beskrevet i avsnittene ovenfor har helse vært et tema i flere av UNE sakene KPMG har gjennomgått. KPMG har mottatt 1 innvilgesssak og 3 avslagssaker der barnets helse har vært et vesentlig moment i vurderingen. Av disse 4 sakene er det kun en innvilgelse. UNE har bemerket til KPMG at én av fire saker innvilget ikke gir et representativt bilde av UNEs praksis. Dvs. at det er eksempler fra praksis, men at det blir for få saker til å trekke slutninger om praksis generelt, og derav også grensen mellom opphold/ikke opphold.

Sakene KPMG har gjennomgått tyder på at det skal svært mye til før barns helse blir tillagt vesentlig vekt i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn. Avslagssakene synliggjør en streng praksis på dette området. I en sak er det dissens om avslaget.

I UNEs Praksisnotat «Terskelen for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn ved barns helsemessige forhold», opprettet 12.07.2022 står det at en lavere terskel for opphold til barn helse er av stor betydning for vurderingen av barnets beste og hvilken vekt barnets beste får i den konkrete helhetsvurderingen av om det kan gis opphold.

Det er vanskelig å definere terskelen for når det foreligger sterke menneskelige hensyn eller terskelen for en tillatelse nærmere. Det generelle bildet er at alvorlighetsgraden og behandlingstilbudet i hjemlandet er sentrale vurderingstemaer, men at terskelen for en tillatelse beror på en helt konkret vurdering av hvilken betydning fortsatt opphold i Norge får for barnets helse og utvikling og hva som blir konsekvensen for barnet ved en ev. retur. Også andre momenter vil ha betydning i en konkret vurdering av barnets beste og en skjønsmessig avveining opp mot innvandringsregulerende hensyn, for eksempel barns tilknytning til Norge, omsorgssituasjonen, nettverk ved retur osv. I flere saker hvor UNE tidligere ikke har gitt oppholdstillatelse, til dels etter flere omgjøringsanmodninger, har UNE etter en ny omgjøringsanmodning gitt oppholdstillatelse pga. barnets helse. Det fremgår ikke alltid klart av avgjørelsene hva som er utslagsgivende for at det til slutt blir gitt en tillatelse, men det kan blant annet dreie seg om at barnets helsemessige situasjon blir bedre utredet og dokumentert, at barnets helse forverres, eller barnet har påbegynt behandling i Norge som ikke bør avbrytes. Også her vil andre forhold spille inn. Barns tilknytning (lengeværende barn) er for eksempel en sentral grunn til at det blir gitt opphold i nesten 1 av 4 saker som UNEs praksisnotat fra 2016 baserer seg på («Terskelen for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn ved barns helsemessige forhold»). Terskelen for å gi en tillatelse vil ikke bare være avhengig av hvor tungt barnets beste kommer inn som et hensyn, men også hvilke innvandringsregulerende hensyn som gjør seg gjeldende. Det er et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn i denne sammenhengen hvis foreldrene søkte beskyttelse kun for at barnet skulle få (bedre) behandling. Også andre innvandringsregulerende hensyn som f.eks. uriktige opplysninger om ID, vil virke inn på terskelen. Når det er vanskelig å

etablere en terskel i sakene som dreier seg om barns helsemessige forhold, så handler det om at dette er saker der en rekke momenter vil inngå i en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering.

KPMG mener det bør vurderes tiltak for å styrke den konkrete og individuelle innhenting av informasjon knyttet til barnets psykiske og fysiske helse og sårbarhet i krevende saker. Det bør også vurderes økt bruk av ekstern kompetanse i utvalgte saker. KPMG ser også et behov for å klargjøre hvilke kriterier som skal legges til grunn for at psykisk og fysiske helseutfordringer skal tillegges i vurderingene etter utlendingsloven § 38. Bestemmelsen sier at terskelen skal være lavere for barn, også ved barns helsemessige problemer. KPMGs undersøkelse kan ikke bekrefte at det foreligger noen slik lavere terskel. Når det gjelder spørsmålet om reglene er for strenge eller ikke, går vi ikke nærmere inn på dette.

Fra FV-04 versjon 07 (une.no):

«Etter praksis er det en noe lavere terskel for å gi tillatelse til opphold i Norge på grunn av helsemessige problemer hos barn enn ved tilsvarende helseproblemer hos voksne. Dette utgangspunktet er retningsgivende for den helhetsvurderingen som foretas i slike saker. En slik lavere terskel vil f.eks. kunne innebære at det for barn ikke stilles samme krav til alvorligheten av helseproblemene, at det stilles et strengere krav til hva som anses som en verdig livsutfoldelse, at det stilles et strengere krav til hva som anses som et adekvat og tilgjengelig behandlingstilbud i hjemlandet eller at hensynet til barnet og barnets helse tilsier at innvandringsregulerende hensyn tillegges mindre vekt i helhetsvurderingen.

Etter praksis vil helseproblemer kunne ha stor betydning for vurderingen av barnets beste og kan etter omstendighetene tilsi at det foreligger sterke menneskelige hensyn. Barnets behov for stabilitet og kontinuitet utover det som gjelder for barn generelt, foreldrenes omsorgskapasitet, nettverk ved retur og tilknytning til Norge og hjemlandet er andre sentrale momenter i helhetsvurderingen. Særlig sentralt er lidelsen alvor, behandlingssopplegget i Norge og tilgangen til behandling i hjemlandet. Hvilke innvandringsregulerende hensyn som gjør seg gjeldende, påvirker terskelen for oppholdstillatelse. Det er først og fremst konsekvenser som kan knyttes til terskelen for innvilgelse og avslag, blant annet grunnet likebehandlingsprinsipper, som kan være av innvandringsregulerende betydning.»

7.3.8 Barns rett til å bli hørt

I sakene fra UNE viser saksutvalget at ingen lengeværende barn over 7 år er hørt direkte og muntlig. Dette dreier seg om 13 saker hvorav 4 har endt med avslag. I de 4 avslagssakene har barna en alder på henholdsvis 7,7,8 og 13 år med botid 4,5,4,5, 6,5 og 7 år. I kategorien barn som ikke er lengeværende og som er over 7 år, er 1 av 7 barn hørt direkte og muntlig av UNE. KPMGs syn er at det er en risiko for at barn ikke er hørt direkte og muntlig i tilstrekkelig grad og for at dette kan medføre en risiko for feilvurderinger og eventuelle brudd på reglene om høring av barn. UNEs referansegruppe har gitt tilbakemelding om at UNE vil ta en slik risikovurderingen til etterretning og se nærmere på dette spørsmålet i etterkant av rapporten. KPMGs vurdering er at UNE bør tilstrebe at barn i større grad blir hørt direkte og muntlig. Dette gjelder særlig i de mest krevende sakene der det er rimelig tvil om vilkårene for tillatelse er oppfylt og rimelig tvil om tillatelse skal gis. KPMGs inntrykk er at tilrettelegging for direkte høring av barn bør forbedres.

7.3.9 Tidspunkt for vurdering av barnets beste i tilbakekallsaker

Denne problemstillingen først og fremst knytter seg til UDIs praksis i tilbakekallsakene. UNE påpeker at det i en del tilfeller antakelig er mulig å skrive allerede i forhåndsvarselet at det er grunnlag for å gi en ny tillatelse. Dette vil kunne bidra til å unngå unødig usikkerhet.

UNE har for øvrig opplyst om egen praksis at barnets beste ikke vurderes under kan-skjønnnet etter utlendingsloven § 63, men under § 38. Det er et utslag av at UNE ikke lenger foretar noen forholdsmessighetsvurdering under § 63. UNE har fått støtte i rettspraksis for dette, herunder for å foreta en barnets beste vurdering etter utlendingsloven. § 38 og ikke under kan-skjønnnet. Det er vist til LB-2019-174436, hvor anke til HR ble nektet fremmet (HR-2020-2068-U).

Hensynet til barnets beste blir også vurdert når UNE tar stilling til om det er grunnlag for å tilbakekalle en oppholdstillatelse på grunn av ugyldighet etter utlendingsloven § 63, jf. forvaltningsloven § 35. Ved vurderingen av ugyldighet pga. innholdsmessige feil/mangler foretar UNE en slik vurdering som er anvist i HR-2016-2017-A, avsnitt 63 og 73, LB-2016-164672 og HR-2021-2571-A, avsnitt 57-63. Ved vurderingen av om en oppholdstillatelse, til tross for innholdsmessige feil, likevel ikke skal anses ugyldig, vurderer UNE etter praksis konkret i hvilken grad barnet har innrettet seg etter vedtaket, herunder barnets tilknytning til Norge og konsekvensene av tilbakekall, hvor lang tid som har gått, feilens grovhet/alvorlighet og innvandringsregulerende hensyn. I denne vurderingen vil det bli sett hen til om barnet har fått/gis en ny oppholdstillatelse. Det er altså en sammenheng mellom vurderingen av tilbakekall og om det skal gis en ny oppholdstillatelse.

Som angitt i de nevnte dommene fra Høyesterett er imidlertid det klare utgangspunktet i forvaltningsretten at et vedtak som lider av en innholdsmangel er ugyldig. Det skal spesielle og sterke grunner til for at en part skal få en rettsposisjon vedkommende ikke har krav på. Det vises også til Forvaltningslovutvalgets vurdering i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov side 538-539 i den forbindelse. UNE har fulgt dette utgangspunktet også ved tilbakekall av barns oppholdstillatelser, men har i flere slike saker innvilget ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 pga. barnas tilknytning/helsesituasjon/ulike sårbarhetsfaktorer. Det kan også nevnes at dersom UNE tilbakekaller en oppholdstillatelse med flyktningsstatus, tilsier praksis at vi først og fremst vurderer om det skal gis en ny beskyttelsestillatelse og subsidiært en tillatelse etter utlendingsloven § 38.

7.3.10 Barnets beste ved bruk av begrensninger i varighet i tillatelser etter utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-12

En rekkevedtak KPMG har mottatt er gitt med tidsbegrensning eller som fornybare tillatelser for 1 år. KPMGs vurdering er at det er et behov for å tydeliggjøre retningslinjer som ivaretar barnets beste i slike vurderinger.

Hjemmelen for å tidsbegrense tillatelser for enslige mindreårige asylsøkere i alderen 16 til 18 år, fremgår av utlendingsforskriftens § 8-8. Bestemmelsen lister opp flere momenter som skal vektlegges det ved vurderingen av om det skal gis en tidsbegrenset tillatelse, etter utlendingslovens § 38, jf. utlendingsforskriftens § 8-8 første ledd eller en tillatelse uten begrensninger etter utlendingsloven § 38. Den sier også at «Å begrense tillatelsens varighet, slik at den gjelder til utlendingen fyller 18 år, skal være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste.»

Tidsbegrensning pga. ID-tvil/manglende ID-dokumenter, er regulert i utlendingsforskriftens § 8-12, samt AI 103/09 - Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven - regjeringen.no og UDI 2012-009 (udiregelverk.no)

[FV-02: Vurdering og registrering av identitet - Utlendingsnemnda \(UNE\)](#) pkt. 5.3. sier at UNE kan vurdere å gi en begrenset tillatelse «*Ved tvil om utlendingens identitet, når behovet er midlertidig eller det foreligger andre særlige grunner*». I tillegg gir den visse føringer for vurderingen der barn er involvert:

«I vurderingen av om det bør gis en begrenset tillatelse vil det være relevant å vurdere graden av sannsynlighet for at oppholdet blir varig. Særlig gjelder dette saker hvor klageren er barn. Det bør fremgå av vedtaket at barnets beste er vektlagt som et grunnleggende hensyn. I særlige tilfeller kan hensynet til barnets beste tilsi at tillatelsen ikke begrenses. Også i saker som gjelder fornyelse av en begrenset tillatelse, kan hensynet til barnets beste tilsi at det gis en ordinær tillatelse. Det må vurderes konkret hvilke konsekvenser begrensningene medfører for barnet. At en begrenset tillatelse medfører praktiske ulemper, vil normalt ikke være nok.»

Vedlegg 1: Oppsummering av 64 saker mottatt fra UDI

Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

Innvilgelser – alle med tidsbegrensning 1 år

- 1) Saken gjelder et 11 år gammelt barn. Oppholdstid i Norge ikke oppgitt (antatt 6 måneder). Barnet fikk innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning i ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Det ble lagt avgjørende vekt på barnets helsesituasjon, manglende kunnskap om hvor barnets more befant seg, ung alder og behovet for stabilitet. Barnet ble hørt direkte.
- 2) Saken gjelder et 13 år gammelt barn som fikk innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning i ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Oppholdstid i Norge var to måneder. Det ble lagt avgjørende vekt på at det ikke var egnede omsorgspersoner i returlandet. Barnet ble hørt direkte.
- 3) Saken gjelder et 14 år gammelt barn som fikk innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning i ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Oppholdstid i Norge ikke oppgitt (antatt 6 måneder). Det ble lagt avgjørende vekt på tidligere oppvekstvilkår, uavklart omsorg ved retur og behovet for omsorg og stabilitet. Barnet ble hørt direkte.
- 4) Saken gjelder et 15 år gammel barn som fikk innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Oppholdstid i Norge var under tre måneder. Det ble lagt avgjørende vekt på manglende omsorg ved retur og vist til alvorlig konflikt i hjemlandet. Barnet ble hørt direkte.
- 5) Saken gjelder et 15 år gammelt barn som fikk innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år. Begrensningen var begrunnet med usikkerhet knyttet til identitet. Oppholdstid i Norge var ett år. Det ble lagt avgjørende vekt på at det var usikkert hvilken omsorg barnet ville få ved retur. Barnet ble hørt direkte.
- 6) Saken gjelder et 16 år gammelt barn som fikk innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning i ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Oppholdstid i Norge var tre måneder. Det ble lagt avgjørende vekt på barnets unge alder og at det var usikkerhet knyttet til nettverk og situasjon i hjemlandet. Barnet ble hørt direkte.
- 7) Saken gjelder et 17 år gammelt barn som fikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Oppholdstid i Norge på to år. Det er innvilget beskyttelse på grunn av reell frykt for forfølgelse ved retur. Det er gitt beskyttelse for fem år med mulighet for forlengelse. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 8) Saken gjelder et 17 år gammelt barn som fikk avslag på søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 28, men innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Oppholdstid i Norge under ett år. Det ble lagt avgjørende vekt på barnets alder, nettverket og den humanitære situasjonen i returlandet. Barnet ble hørt direkte.
- 9) Saken gjelder et barn med usikker alder (trolig rundt 17 år), som hadde oppholdt seg i Norge i syv til åtte uker. Barnet fikk innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Det ble lagt

avgjørende vekt på omsorgssituasjonen ved retur og at det var usikkert hvor foreldrene befant seg. Barnet ble hørt direkte.

Avslag

- 10) Saken gjelder et 15 år gammelt barn som fikk avslag på opphold etter utlendingsloven §§ 28 og 38. Barnets oppholdstid i Norge er på ett år. UDI la til grunn at UDI til grunn at barnet vil få forsvarlig omsorg ved retur og at det samlet sett vil være til barnets beste å returnere til besteforeldre, øvrig familie og nettverk i hjemlandet. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 11) Saken gjelder et 15 år gammelt barn som fikk avslag på opphold etter utlendingsloven §§ 28 og 38. Barnets oppholdstid i Norge er på to år. UDI la til grunn at det ikke forelå en velbegrunnet frykt for forfølgelse eller at sterke menneskelige hensyn gjorde seg gjeldende. Barnets beste er fremhevet i vurderingen. Tilknytning til hjemlandet er sterkere enn til Norge. Barnet antas å få en forsvarlig omsorgssituasjon ved retur. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 12) Saken gjelder et 16 år gammelt barn som fikk avslag på opphold etter utlendingsloven §§ 28 og 38. Barnets oppholdstid i Norge er ikke oppgitt. Det ble lagt avgjørende vekt på at tilknytningen til hjemlandet var større enn til Norge. Det ble antatt at retur var forsvarlig. Barnet ble hørt direkte.
- 13) Saken gjelder et 16 år gammelt barn som fikk avslag på opphold etter utlendingsloven §§ 28 og § 38. Barnets oppholdstid i Norge er på to måneder. UDI viste til at barnet var født i Norge, men at det ikke utgjorde en særlig tilknytning ettersom barnet hadde returnert til hjemlandet 2 år senere. Barnet hadde heller ingen oppholdstillatelse i Norge ved fødsel. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 14) Saken gjelder et 17 år gammelt barn som fikk avslag på opphold etter utlendingsloven §§ 28 og 38. Oppholdt seg i Norge i under en måned. Det ble lagt avgjørende vekt på at søkers tilknytning til returlandet var sterkere enn til Norge, og at det ble antatt at barnet ville få forsvarlig omsorg ved retur. Barnet ble hørt direkte.
- 15) Saken gjelder et 17 år gammelt barn som fikk avslag på opphold etter utlendingsloven §§ 28 og 38. Oppholdt seg ett år i Norge. Det ble lagt vekt på at barnet ikke hadde særlig tilknytning til Norge. Hensynet til nærhet til egen familie ble tillagt avgjørende vekt. Barnet ble hørt direkte.
- 16) Saken gjelder et 17 år gammelt barn som fikk avslag på opphold etter utlendingsloven §§ 28 og 38. Oppholdstid i Norge ikke oppgitt. UDI la til grunn at barnet hadde en sterkere tilknytning til hjemlandet enn Norge, og at myndigheter i hjemlandet i stor grad vil ivareta barnets behov på lik linje med norske myndigheter. Barnet ble hørt direkte.

Medfølgende barn som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28

Innvilgelser

- 17) Saken gjelder et barn i underkant av et halvt år gammelt som ble født i Norge. Det ble innvilget beskyttelse etter utlendingsloven § 28 på grunn av risiko for kjønnslemlestelse ved retur. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 18) Saken gjelder et ett år gammelt barn. Det ble innvilget beskyttelse etter utlendingsloven § 28 på grunn av risiko for kjønnslemlestelse ved retur. Det ble vist til

medlemskap i en spesiell sosialgruppe. Tillatelsen ble begrenset til ett år på grunn av manglende identitetspapirer.

- 19) Saken gjelder et 6 år gammelt barn. Oppholdstid i Norge på ett år. Barnet fikk tilbakekalt flyktningstatus og tidligere oppholdstillatelse, som følge av foreldrenes feilaktige opplysninger om identitet. Etter en ny vurdering fikk barnet likevel innvilget beskyttelse etter utlendingsloven § 28 på grunn av risiko for kjønnslemlestelse ved retur. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 20) Saken gjelder et 13 år gammelt barn. Oppholdstid i Norge er ikke oppgitt. Det ble innvilget beskyttelse etter utlendingsloven § 28 på grunn av risiko for kjønnslemlestelse ved retur. Tillatelsen ble begrenset til ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 21) Saken gjelder et 17 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på 3 år. Det ble innvilget beskyttelse etter utlendingsloven § 28 på grunn av en velbegrunnet frykt for forfølgelse. Det er gitt beskyttelse for fem år med mulighet for forlengelse. Det er vist til at det ved vurdering av beskyttelse skal tas særlig hensyn til om søker er barn, jf. utlendingsloven § 28 (3). Barnet ble ikke hørt direkte.

Avslag

- 22) Saken gjelder et 4 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på under ett år. UDI avsto søknaden om beskyttelse etter utlendingsloven § 28. I vurderingen av opphold etter utlendingsloven § 38 la UDI vekt på barnet på bakgrunn av kort oppholdstid ikke hadde opparbeidet seg en særlig tilknytning til Norge og at det beste for barnet er retur til hjemlandet med foreldrene. Barnet er ikke direkte hørt.
- 23) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 6 år. Barnet hadde 1 års oppholdstid i Norge. UDI avsto søknaden om beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Vedtaket beskriver barnets situasjon i Norge og hjemlandet. Barnets beste er omtalt og beskrivelsen i vedtaket følger i det vesentligste momentene i utlendingsforskriften § 8-5. Barnet ble ikke hørt direkte.

Medfølgende barn som får avledet opphold

Innvilgelser

- 24) Saken gjelder et barn på 2 år som er født i Norge. Barnet er innvilget opphold da barnets tilknytning er til moren som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 i eget vedtak. Begrensning på fem år med mulighet for forlengelse. Mor hadde foreldreansvaret alene for barnet. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 25) Saken gjelder et barn på 3 år med et halvt års oppholdstid i Norge som fikk innvilget opphold på fem år med mulighet for forlengelse. Barnets mor hadde fått opphold etter utlendingsloven § 38 og vurderingen var at barnets beste var å bli værende i Norge med sin mor. Det ble lagt til grunn at barnet ikke har tilknytning til hjemlandet. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 26) Saken gjelder et 4 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på 3 måneder. UDI avsto søknaden om beskyttelse etter utlendingsloven § 28, men innvilget opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38 med en begrensning på fem år. I vurderingen ble det lagt vekt på barnets tilknytning til foreldrene og at begge foreldrene hadde lovlig oppholdstillatelse i Norge. Oppholdstillatelse gitt med begrensning på 2 år. Barnet ble ikke hørt direkte.

- 27) Saken gjelder et barn på 4 år som er født i Norge og som innvilges opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning (på grunn av manglende identitetspapirer). UDI avsto søknaden om beskyttelse etter utlendingsloven § 28, men innvilget opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38. Barnets søstre har fått beskyttelse etter utlendingsloven § 28 (1) bokstav da det forelå risiko for kjønnslemlestelse. Barnets foreldre har fått opphold etter utlendingsloven § 38. Innvandringsregulerende hensyn ble ikke tillagt avgjørende vekt. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 28) Saken gjelder et barn på 4 år som er født i Norge. Søknad om beskyttelse avslås. Barnet fikk innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 på grunn av sterke menneskelige hensyn. Mor og søsken har fått beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Mor har foreldreansvaret for barna. Hensynet til barnets beste og familiens enhet (EMK art. 8) tilsier tillatelse. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 29) Saken gjelder et barn på 9 år med botid i Norge på noe over 3 år. Det ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 fordi foreldrene hadde fått opphold. Ingen tidsbegrensning. Ikke konkret vist til hva som er barnets beste. Følgende er ikke beskrevet: Barnets psykiske og fysiske helsesituasjon, språk, tilknytning familie og venner, omsorgssituasjon i Norge og ved retur samt sosial humanitær situasjon. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 30) Saken gjelder et 10 år gammelt barn. Oppholdstid i Norge er ikke oppgitt. Mor ble innvilget oppholdstillatelse og dette var også begrunnelsen for at barnet fikk opphold etter utlendingsloven § 38. Det ble også vist til at mor og barn hadde helseproblemer. Begrensning på fem år med mulighet for forlengelse. Barnet ble hørt direkte.
- 31) Saken gjelder innvilgelse av søknad om opphold for et barn på 11 år med oppholdstid på 2 år. Barnets far hadde fått opphold i Norge, men barnets mor bodde i et annet land, der barnet også hadde statsborgerskap. Barnet hadde imidlertid ikke bodd i dette landet siden vedkommende var liten. Det sentrale spørsmålet i saken er barnets omsorgssituasjon og om barnets beste tilsier opphold hos far i Norge eller hos mor i hjemlandet. Avgjørelsen legger vekt på barnets behov for stabilitet, og barnets ønske om å bli i Norge. Barnet er ikke hørt direkte.

Avslag

Ingen.

Medfølgende lengeværende barn

Lengeværende barn med mer enn 10 års botid

Vi har mottatt 5 saker knyttet til barn med mer enn 10 års botid. Alle sakene ender med innvilgelse av opphold etter utlendingsloven § 38. Alle sakene har bakgrunn i at barnet har fått den opprinnelige oppholdstillatelsen tilbakekalt.

Innvilgelser

- 32) Vedtak om innvilgelse av ny oppholdstillatelse etter tilbakekall. Saken gjelder et 11 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på 11 år. Barnets oppholdstillatelse ble først tilbakekalt på grunn av mors forhold. I det påfølgende vedtaket fikk barnet innvilget ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven

§ 38 med begrensning i ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Det ble lagt avgjørende vekt på barnets helsesituasjon, manglende kunnskap om hvor barnets more befant seg, ung alder og behovet for stabilitet. Barnet ble hørt direkte.

- 33) Saken gjelder et 12 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på 12 år (født i Norge). Saken har bakgrunn i at vedtak om beskyttelse ble tilbakekalt fordi moren hadde gitt uriktige opplysninger. UDI uttalte at det ikke innfortolkes et krav om forholdsmessighet ved tilbakekall etter utlendingsloven § 63, og at barnet mister sin botid som følge av tilbakekallet. Barnet ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 i fem år, der hensynet til barnets beste veide tyngre enn innvandringsregulerende hensyn. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 34) Saken gjelder innvilgelse av opphold for et 13 år gammelt barn. Barnet hadde bodd i Norge i 11 år, og gått 7 år på skole. Bakgrunnen for tilbakekall av tidligere tillatelser var at foreldrene hadde gitt uriktige opplysninger om identitet. Det er vist til en egen vurdering for barnet i tilbakekallsvedtaket. Barnet innvilges opphold etter utlendingsloven § 38 på grunn av fare for forfølgelse ved retur (kjønnslemlestelse). Tillatelsen ble begrenset til ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Hensynet til barnets beste veide tyngre enn innvandringsregulerende hensyn. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 35) Saken gjelder innvilgelse av opphold for et 14 år gammelt barn. Barnet hadde 13 år med botid i Norge. Saken har bakgrunn i at tidligere oppholdstillatelse for mor og barn ble tilbakekalt fordi moren hadde oppgitt uriktige opplysninger i forbindelse med vedtak om beskyttelse fra 2010. UDI fant det sannsynliggjort at barnet var statsborger i et annet nordisk land. På grunn av dette ble det vedtatt at barnet kan bli i Norge. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 36) Vi har i tillegg 2 tilbakekallssaker der det er opplyst at det er gitt opphold etter utlendingsloven § 38 men uten at vedtak og begrunnelse er forelagt oss.

Avslag

Ingen.

Lengeværende barn med 4.5-10 års botid

Innvilgelser

- 37) Saken gjelder innvilgelse av opphold for et 9 år gammelt barn som har bodd i Norge i 9 år. Opprinnelig tillatelse var tilbakekalt fordi barnets mor har endret forklaring om opprinnelsesland. UDI innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med særlig vekt på barnets tilknytning til Norge og behovet for stabilitet. Barnet ble hørt direkte i samtale og barnets anførsler er vektlagt i vurderingen.
- 38) Saken gjelder innvilgelse av opphold for et 11 år gammelt barn. Barnet har bodd i Norge i 8 år, og gått flere år på norsk skole. Familien fikk tilbakekall av tidligere vedtak om beskyttelse. Etter en ny vurdering ble det fattet vedtak om midlertidig oppholdstillatelse til barnet. Momentene etter utlendingsforskriften § 8-5 er utfyllende beskrevet. Hensynet til barnets beste fikk avgjørende vekt foran tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. Opphold ble innvilget etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av tvil om identitet. Barnet ble ikke hørt direkte.

- 39) Saken gjelder innvilgelse av opphold for et barn på 11 år med oppholdstid i Norge på 8 år og 5 måneder. Bakgrunnen for vedtaket er at barnets identitet nå er sannsynliggjort, og at tidligere opphold har vært basert på midlertidig og begrenset tillatelse. UDI la til grunn at det fortsatt foreligger sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38. Vedtaket behandler vilkår for fornyelse og går ikke inn på barnets beste. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 40) Saken gjelder innvilgelse av opphold for et 17 år gammelt barn som har bodd i Norge i 9 år. Opprinnelig oppholdstillatelse var tilbakekalt fordi barnets mor har gitt uriktige opplysninger. UDI mener likevel at barnet fyller vilkårene for en ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28, og viser til begrunnelse i eget vedtak. KPMG har ikke fått tilsendt vedtaket med den nye tillatelsen.
- 41) Vi har i tillegg 1 tilbakekallssak der det er opplyst at det er gitt opphold etter utlendingsloven § 38 men uten at vedtak og begrunnelse er forelagt oss.

Avslag

- 42) Saken gjelder avslag om opphold for et barn på 7 år med oppholdstid på om lag 6,5 år. Saken har bakgrunn i et tilbakekall som følge av uriktige opplysninger og falske dokumenter. UDI la under tvil til grunn at det forelå sterke menneskelige hensyn, som følge av barnets alder og opphold og oppholdstid. Det forelå imidlertid tungtveiende innvandringsregulerende hensyn som fikk avgjørende vekt. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 43) Saken gjelder avslag om opphold for et 8 år gammelt barn som er født i Norge med litt under 6 års oppholdstid i Norge. Saken har bakgrunn i at vedtak om beskyttelse ble tilbakekalt fordi moren hadde gitt uriktige opplysninger. Selv om barnet har bodd mange år i Norge har UDI likevel lagt avgjørende vekt på de innvandringsregulerende hensynene. Det opplyses om at familien har returnert til hjemlandet på tidspunktet for UDIs vedtak om tilbakekall. Barnet ble ikke hørt direkte.

Medfølgende barn som ikke er lengeværende

Barn med botid under 1 år

Vi har mottatt 12 saker med avslag. En beskrivelse av sakene fremgår her:

Innvilgelser

Ingen.

Avslag

- 44) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for barn under 1 år med overkant av et halvt års oppholdstid i Norge. UDI la til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig tiknytning til Norge. Det er ikke beskrevet spesielle helsemessige utfordringer.
- 45) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et 2 år gammelt barn. Det er ikke beskrevet i vedtaket hvor lenge barnet hadde oppholdt seg i Norge, annet enn at oppholdstiden var kort. Vurderingen for barnet er begrenset, men det er henvist til mors avslag og også til at barnet eventuelt kan søke familiegjenforening med far. Søknaden ble avslått både etter utlendingsloven §§ 28 og 38. Barnet ble ikke hørt direkte.

- 46) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et 4 år gammelt barn med 1 års opphold i Norge. UDI la til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig knytning til Norge. Saksbehandler la til grunn at barnets beste er å vokse opp der det har sin tilknytning, dvs. med mor i hjemlandet.
- 47) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 5 år. Botid i Norge for barnet er ikke beskrevet. UDI har i tråd med utlendingsforskriften § 8-5 beskrevet barnets psykiske og fysiske helsesituasjon, språk, tilknytning familie og venner, omsorgssituasjon i Norge og ved retur, samt sosial og humanitær situasjon ved retur. UDI la til grunn at det var barnets beste å reise tilbake til hjemlandet hvor familien hadde sin tilknytning. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 48) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et 6 år gammelt barn som hadde opphold på under en måned i Norge. Det ble i vedtaket lagt til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38. Barnets beste ble ansett å være retur sammen med barnets mor og morens samboer. Barnets psykiske og fysiske helsesituasjon er beskrevet, men ble ikke tillagt vesentlig vekt i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 49) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 6 år med oppholdstid på 10 måneder. Det er i vedtaket redegjort for en rekke av momentene beskrevet i utlendingsforskriften § 8-5, herunder at barnet har sin tilknytning til hjemlandet, hvor far og øvrig familien bor, barnets omsorgssituasjon ved retur samt sosial og humanitær situasjon ved retur og at barnet har rett til skolegang i hjemlandet. Det er ikke beskrevet spesielle helseutfordringer. UDI har lagt til grunn at barnet vil få forsvarlig omsorg i returlandet. Det forelå ikke sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 50) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 9 år. Barnet hadde 1 års oppholdstid i Norge. Vedtaket beskriver barnets situasjon i Norge og hjemlandet. Barnets beste er omtalt og beskrivelsen i vedtaket følger i det vesentligste momentene i utlendingsforskriften § 8-5. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 51) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 9 år. Barnet hadde oppholdt seg i Norge i 4 måneder. Søknaden ble avslått både etter utlendingsloven § 28 og § 38. Vedtaket beskriver barnets situasjon i Norge og hjemlandet. Barnets beste er omtalt og beskrivelsen i vedtaket følger i det vesentligste momentene i utlendingsforskriften § 8-5. Barnet er hørt direkte.
- 52) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 10 år. Oppholdstid i Norge er ikke oppgitt. Vedtaket har ikke beskrevet momentene etter utlendingsforskriften § 8-5. Det er lagt til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn og at barnet ikke hadde særlig knytning til riket. Barnet er hørt direkte.
- 53) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 13 år med omlag 1 års oppholdstid. UDI fant at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Normalkrav til opphold og skolegang er ikke oppfylt, og barnet har ingen særlig knytning til Norge. Vurderingspunktene i utlendingsforskriften § 8-5 er anvendt. Barnet er hørt direkte.
- 54) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for barn på 14 år. Oppholdstiden i Norge er ikke angitt. UDI vurderte at det forelå ikke grunnlag for opphold. Det beste for barnet er retur til hjemlandet der foreldre vil gi forsvarlig omsorg ved retur. Barnet ble ikke hørt direkte.

- 55) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 16 år med oppholdstid på omlag 1 år. Barnet var født i Norge, men returnerte til foreldrenes hjemland samme år det ble født. UDI la til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket etter utlendingsloven § 38.

Barn med botid 1-3 år

Vi har mottatt 4 saker knyttet til barn med botid 1-3 år. Alle fire sakene ender med avslag. En beskrivelse av sakene fremgår her:

Innvilgelser

Ingen.

Avslag

- 56) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et 8 år gammelt barn med opphold i Norge på 15 måneder. UDI la til grunn at barnets beste var å returnere til hjemlandet med forelder/foreldrene, og følgelig var vilkårene etter utlendingsloven § 38 ikke oppfylt. Det ble lagt vekt på kort opphold og ingen spesiell tilknytning til Norge. Barnets beste å returnere til hjemlandet med forelder/foreldrene. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 57) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 8 år med oppholdstid på 18 måneder. Søknad om beskyttelse etter utlendingsloven §§ 28 og 38 avslås. UDI la til grunn at barnet hadde kort oppholdstid i Norge. Det forelå ingen momenter som tilsa spesiell tilknytning til Norge. Barnets psykiske og fysiske helsesituasjon er ikke beskrevet. Det kan skyldes at det ikke er anført spesielle plager. Barnets beste anses å være retur til hjemlandet med forelder/foreldrene. Det ble ikke tilbudt eller gjennomført samtale med barnet under henvisning til barnets alder som var antatt å være 8 år.
- 58) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 13 år med oppholdstid på om lag 2 år. Vedtaket beskriver hverken barnets behov for stabilitet og kontinuitet, barnets språk, barnets psykiske og fysiske helsesituasjon (kan skyldes at eventuelle plager ikke var anført), eller barnets omsorgssituasjon i Norge. Barnet ble ikke hørt direkte.
- 59) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 14 år med oppholdstid på om lag 2 år. Ikke sterke menneskelige hensyn. Det beste for barnet er retur til hjemlandet der hovedtilknytningen er. Mor vil gi forsvarlig omsorg ved retur. Ingen spesielle hensyn gjør seg gjeldende. Avveining mot innvandringsregulerende hensyn anses ikke relevant. Barnet er hørt direkte.

Barn med botid over 3 år

Vi har mottatt 2 saker der søknad om oppholdstillatelse er avslått etter utlendingsloven § 38.

Innvilgelser

Ingen.

Avslag

- 60) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 3 år med 3 års botid. Barnet fikk avslag fordi det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig

tilknytning til Norge. Vedtaket inneholder ingen helhetsvurdering av barnets situasjon hvor momentene i utlendingsforskriften § 8-5 gjennomgås. Det legges avgjørende vekt på at det er til barnets beste å returnere til hjemlandet der det har sin hovedtilknytning. Barnet ble ikke hørt direkte.

- 61) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 6 år med 3 års botid i Norge. UDI har vurdert en rekke momenter i utlendingsforskriften § 8-5, men beskriver ikke barnets behov for stabilitet og kontinuitet, eller hvilket språk barnet snakker. Det er vurdert at barnet ikke har særlig tilknytning til riket eller særlige behov som gir grunnlag for sterke menneskelige hensyn. Det er lagt til grunn at barnet vil få forsvarlig omsorg, samt at det er gode sosiale og helsemessige forhold i hjemlandet.

Barn med særlige helseutfordringer

Innvilgelser

Ingen

Avslag

- 62) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et 10 år gammelt barn. Barnet hadde opphold i Norge på litt over 2 år. UDI la til grunn at det ikke forelå risiko for forfølgelse ved retur, jf. utlendingsloven § 28. Det forelå ingen sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge, jf. utlendingsloven § 38.. Det er beskrevet at barnet har helsemessige utfordringer som krever tett oppfølging. UDI legger til grunn at det ville vært til barnets beste å få innvilget en tillatelse i Norge. Imidlertid legges det avgjørende vekt på familiens ressursituasjon og bosted, kombinert med de hjelpetiltak som finnes i hjemlandet. Det vises også til at barnet ikke har særlig tilknytning til Norge, og kort oppholdstid. Barnet er ikke hørt direkte.
- 63) Saken gjelder avslag om opphold for et barn på 15 år. Barnet hadde vært i Norge i underkant av 1 år ved UDIs avslag. UDI la til grunn at det ikke forelå risiko for forfølgelse ved retur, jf. utlendingsloven § 28. Det forelå ingen sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge, jf. utlendingsloven § 38. Det er beskrevet at barnet har psykiske problemer som følge av forhold i hjemmet. Dette fikk likevel ikke avgjørende betydning, og sønnen måtte reise fra Norge sammen med mor.
- 64) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et 5 år gammelt barn. Barnet hadde opphold i Norge på litt over 1 år. UDI la til grunn at det ikke forelå risiko for forfølgelse ved retur, jf. utlendingsloven § 28. Det forelå ingen sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge, jf. utlendingsloven § 38. Det er beskrevet at barnet har helsemessige utfordringer som behøver jevnlig kontroll. Etter en helhetlig vurdering av helsetilbudet i hjemlandet legger UDI til grunn at barnet vil kunne få tilstrekkelig helsehjelp der. Det ble lagt vekt på kort opphold og ingen spesiell tilknytning til Norge. Barnets beste anses å være retur til hjemlandet med forelder/foreldrene. Barnet fikk tilbud om samtale, men ønsket ikke dette.

Vedlegg 2: Oppsummering av 38 saker mottatt fra UNE

Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

Innvilgelser

- 65) Saken gjelder et 16 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på over 2 år. Omgjøringsanmodning med medhold. Ikke nemndbehandling. Det ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Barnets familie befant seg på ukjent sted, og det forelå derfor usikker retursituasjon. Barnet er hørt direkte.
- 66) Saken gjelder et 17 år gammel barn med oppholdstid i Norge på 6 1/2 år. Omgjøringsanmodning med medhold. Ikke nemndbehandling. Det ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. UNE foretok en konkret vurdering av barnets situasjon og hensynet til barnets beste. Det ble lagt vekt på barnets tilknytning til Norge og at omsorgssituasjonen ved retur var usikker. Det ble også vist til at barnets psykiske helse tilsa at barnet hadde behov for stabilitet. Barnet ble hørt i 2018 da barnet var 13 år, men ble ikke direkte hørt da UNE fattet vedtaket.

Avslag

- 67) Saken gjelder et barn på 17 år og 11 måneder med oppholdstid i Norge på 8 måneder. Klage på UDIs vedtak. Ikke behandlet i nemnda. UNE opprettholdt vedtak fra UDI om avslag på søknad om beskyttelse etter 28. UNE opprettholdt også UDIs innvilgelse av begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38 som innebar at han måtte returnere da han fylte 18 år. Barnet er hørt direkte.
- 68) Saken gjelder et 17 år gammelt barn som fikk avslag i søknad om opphold. Omgjøringsanmodning med avslag. Ikke behandlet i nemnda. Oppholdstid i Norge er ikke oppgitt. Avgjørelsen viser til UDIs redegjørelse om tilknytning. Det er lagt avgjørende vekt på at barnet returnerer til foreldre med god omsorgsevne, nettverk og kjente samfunnsforhold. Det ble også vist til at innvandringsregulerende hensyn uansett taler mot å gi oppholdstillatelse. Barnet er hørt direkte.

Medfølgende barn som søker barnespesifikkbeskyttelse etter utlendingsloven § 28

Vi har ikke mottatt saker fra UNE som tilhører denne sakstypen som gjelder barnespesifikk beskyttelse. Det presiseres likevel at beskyttelsesgrunnlag etter utlendingsloven § 28 basert på foreldrenes/familiens situasjon er vurdert i saker som involverer medfølgende barn. Svært mange saker om opphold på humanitært grunnlag og om barnets beste i slike vurderinger har som utgangspunkt at foreldres søknad om beskyttelse er avslått etter utlendingsloven § 28. Da skal opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38 vurderes, også for medfølgende barn.

Medfølgende barn som får avledet opphold

Vi har mottatt 1 sak fra UNE av denne sakstypen. I begge avgjørelser er det innvilget opphold etter utlendingsloven § 38.

En beskrivelse av sakene fremgår her:

Innvilgelser

- 69) Saken gjelder et barn på 3 år med 3 års opphold i Norge. Barnet ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år. Saken er en omgjøringsanmodning der mor og barn er vurdert i samme beslutning. UNE vurderer at det ikke foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning for hverken mor eller barn. Begrunnelsen for opphold er tilknytningen til far som har fått opphold etter utlendingsloven § 38. Barnet er ikke hørt direkte.

Avslag

Ingen.

Medfølgende lengeværende barn

Vi har mottatt 14 saker, herunder 9 innvilgelser og 5 avslag. En beskrivelse av sakene fremgår her:

Innvilgelser

- 70) Saken gjelder innvilgelse av opphold for et barn på 9 år med opphold på 4 år og 9 måneder. Barnet hadde gått nesten 4 år på skole. c. Klager ble innvilget etter utlendingsloven § 38 for fem år, med mulighet for fornyelse. UNE vurdert at barnet hadde et særlig behov for stabilitet på grunn av opphold på flere ulike asylmottak i Norge. I tillegg ble det vist til helsemessige utfordringer og mulig utviklingsforstyrrelse hos barnet. Det ble lagt til grunn at det var til barnets beste å bli i Norge, og dette fikk avgjørende vekt mot de innvandringsregulerende hensyn. Barnet er ikke hørt direkte.
- 71) Saken gjelder innvilgelse av opphold for barn på 10 år. Barnet har bodd i Norge i 6 år og har flere års skolegang. Omgjøringsanmodning tas til følge. Nemndbehandling. Det ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. UNE innvilget oppholdstillatelse i ett år, med avgjørende vekt på barnets oppholdstid. Barnet er ikke hørt direkte.
- 72) Saken gjelder innvilgelse av opphold for 2 barn der den eldste er 15 år. Begge barna hadde oppholdstid i Norge på 5 år og 6 måneder og begge med skolegang i Norge. Omgjøringsanmodning tas til følge. Ikke behandlet i nemnda. Det er redegjort konkret for barnas stilling i tråd med utlendingsforskriften § 8-5. UNE konkluderer med at det foreligger sterke menneskelige hensyn basert på barnas opphold i Norge og fordi barna hadde behov for stabilitet. UNE har lagt særlig vekt på at barna har en sterk tilknytning til Norge. 15-åringen har gått på skole i 5 år, og 7-åringen i 1 år. UNE har også tatt hensyn til at barna selv ønsker å bo i Norge. De innvandringsregulerende hensyn er også utførlig behandlet, der det legges særlig vekt på at foreldrene hadde gitt feilaktige opplysninger. Etter en helhetsvurdering er de innvandringsregulerende hensyn likevel ikke tillagt avgjørende vekt. Barnet er ikke hørt direkte.
- 73) Saken gjelder innvilgelse av opphold for 3 barn der det eldste er 9 år. Barna hadde oppholdstid i Norge på om lag 5,5 år og med skolegang i Norge. Omgjøringsanmodning tas til følge. Nemndbehandling vilkårene for beskyttelse etter utlendingsloven § 28 var ikke oppfylt, men det ble gitt opphold etter utlendingsloven § 38. Hvert moment i utlendingsforskriften § 8-5 er vurdert konkret. Momentene er behandlet samlet for alle barna. Likevel er det trukket ut særhensyn for det enkelte barn under hvert punkt. Tilknytning til Norge, behov for stabilitet – barna har hatt opphold på 5 asylmottak - og læringsvansker hos det yngste barnet ble tillagt vesentlig vekt. Det er uttalt at barnets beste var videre opphold i Norge. Det forelå flere innvandringsregulerende hensyn (ulovlig opphold, manglende identitet og

feilaktige opplysninger). Etter en samlet vurdering basert på rundskriv og praksis i andre saker ble dette tillagt mindre vekt. Barna ble hørt ved representant. Advokat i NOAS gjennomførte teamsamtaler med barna i anledning omgjøringsanmodningen. Referat ble oversendt UNE. Det var også fremlagt uttalelser fra barna. Barnet er ikke hørt direkte.

- 74) Saken gjelder innvilgelse av opphold for 4 barn der det eldste er 12 år med oppholdstid i Norge på om lag 5,5 år. Omgjøringsanmodning tas til følge. Ikke nemndbehandling. Vilårene for beskyttelse etter utlendingsloven § 28 var ikke oppfylt. Det ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Vedtaket er behandlet felles for alle barna, men med noen individuelle forskjeller. De fleste momenter etter utlendingsforskriften § 8-5 er beskrevet. Det er lagt avgjørende vekt på tilknytning til Norge. UNE konkluderer med at det foreligger sterke menneskelige hensyn. Det forelå innvandringsregulerende hensyn (herunder ulovlig opphold og manglende avklaring av identitet), men dette ble ikke tillagt avgjørende vekt. Barnet ble hørt ved representant, ved egne brev fra de tre eldste barna, uttalelser fra ulike institusjoner (skole etc.), og støtteerklæringer fra helsesykepleier. Barnet er ikke hørt direkte.
- 75) Saken gjelder innvilgelse av opphold for et 7 år gammelt barn med oppholdstid i Norge på 7 år. Saken er en omgjøringsanmodning av tidligere UNE-avslag. UNE har behandlet foreldrenes anmodning i eget vedtak. Barnets anmodning om omgjøring er behandlet særskilt. Det er også et annet barn tilhørende samme familie som antas å ha et eget vedtak. UNE vurderer konkret om barnet har krav på beskyttelse etter utlendingsloven § 28, men konkluderer med at det ikke foreligger grunnlag. UNE vurderer deretter vilårene i utlendingsloven § 38 med særlig henvisning til utlendingsforskriften § 8-5. UNE beskriver alle momenter, og konkluderer med at det foreligger sterke menneskelige hensyn med særlig vekt på barnets tilknytning. Det forelå innvandringsregulerende hensyn (feil informasjon om identitet), men disse ble ikke tillagt avgjørende vekt. UNE la til grunn at barnas rett til å bli hørt har blitt tilstrekkelig ivaretatt ved uttalelser og bekreftelser fra advokat, idrettslag, skole og barnehage i omgjøringsanmodningen.
- 76) Saken gjelder to barn der den eldste er 7 år og har gått over ett år på skolen. Begge er født i Norge. Barna innvilges opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år. Omgjøringsanmodning tas til følge. Ikke behandlet i nemnda. UNE legger vekt på barnas behov for helsemessig oppfølging og tilknytning til Norge. Det eldste barnet har helseutfordringer og derav behov for stabilitet. Nemnda vurderer det slik at uforsvarlig å utsette barnet for oppbrudd fra de omgivelsene og de tiltakene som barnet er vant med. Yngste barnet har også helseutfordringer og behov for oppfølging. Barna er ikke hørt direkte.
- 77) Saken gjelder innvilgelse av opphold for 3 barn der det eldste er 14 år. Barna hadde oppholdstid i Norge på om lag 5,5 år og alle har gått mer enn ett år på skole. Klage på UDIs vedtak. Det ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 38 med begrensning på ett år på grunn av manglende identitetspapirer. Selv om den totale vekten av de innvandringsregulerende hensynene må anses som tyngre enn "mindre tungtveiende", kommer UNE likevel til at barnas tilknytning, i kombinasjon med hensynet til barnas beste, veier tyngre. Barna er ikke hørt direkte.
- 78) Saken gjelder innvilgelse av opphold for 2 barn der den eldste er 7 år. Barna er født i Norge. Omgjøringsanmodning tas til følge. Oppholdstillatelsene gis etter utlendingsloven § 38 på grunn av særlig tilknytning og sterke menneskelige hensyn. Oppholdstillatelsene begrenses til en varighet på ett år. Etter en helhetlig vurderingen mener UNE det er til barnets beste at barna får bli i Norge. De har etablert en sterk

tilknytning til nærsamfunnet. Det er også usikkerhet rundt foreldrenes nettverk i hjemlandet. Selv om det legges til grunn at de kjenner hjemlandets kultur gjennom sine foreldre mener UNE at de, da spesielt eldste barn, har en sterkere tilknytning til Norge. Etter en konkret vurdering av de forholdene som foreligger i denne saken har UNE kommet til at hensynet til barnets beste bør veie tyngre enn innvandringsregulerende hensyn. Barnet er ikke hørt direkte.

Avslag

- 79) Saken gjelder avslag på opphold for et barn på 7 år med oppholdstid på 4 1/2 år og har fullført 1 års på skole (går nå i andre klasse). Barnet har gått 1 år på skolen Omgjøringsanmodning tas ikke til følge. UNE la til grunn at det ikke forelå behov for beskyttelse etter utlendingsloven § 28. UNE vurderte vilkårene etter utlendingsloven § 38 konkret for barnet. Det er lagt frem uttalelser fra skoler og barnehager som understreket behov for stabilitet og ro (søker hadde bodd i flere ulike asylmottak). Barnet måtte lære morsmål ved retur. UNE mente det var usikkerhet knyttet til om barnet hadde det best i Norge eller hjemlandet. Det uttales at:

«Når det er tvil om hva som vil være den beste løsningen for barnet, reduseres betydningen av dette hensynet (barnets beste) i den samlede vurderingen.»

Etter en samlet vurdering la UNE til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn. Det ble lagt avgjørende vekt på at det ikke forelå helseutfordringer og at barnet ville bli returnert sammen med foreldre som ville gi god omsorg. Det beskrives også i vedtaket at det forelå innvandringsregulerende hensyn (behovet for lik behandling av tilsvarende saker og at foreldrene ikke hadde fremlagt pass eller forsøkt å fremskaffe dette). Barnet er ikke hørt direkte.

- 80) Saken gjelder avslag på opphold for 2 barn der det eldste er på 7 år. Barna har bodd i Norge i om lag 4-5 år. Det eldste barnet har 1 års skolegang. Omgjøringsanmodning tas ikke til følge. Nemndbehandling. For vurderingen i UNE var det lagt frem uttalelse fra barnehage, og bekreftelse fra søndagsskole og barnekor. Det var ikke opplysninger om helsemessige utfordringer. UNE konkluderte ikke endelig med hva som er barnas beste. UNE legger likevel til grunn at det eldste barnet har større tilknytning til Norge enn til hjemlandet. Det forelå imidlertid innvandringsregulerende hensyn ved ulovlig opphold (tillagt mindre vekt), og aktiv motarbeidelse av norske myndigheter. Barnet er ikke hørt direkte.
- 81) Saken gjelder avslag på opphold for 2 barn der det eldste er 8 år. Barna har bodd i Norge i om lag 6,5 år og det eldste barnet har gått 3 år på skole i Norge. Omgjøringsanmodning tas ikke til følge. Det innvilges ikke beskyttelse etter utlendingsloven § 28 eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38. Hva gjelder det eldste barnet, viser UNE til lange oppholdstid og at det vil være til barnets beste å fortsatt opphold i Norge. Likevel mener UNE at de innvandringsregulerende hensyn veier tyngre enn barnets tilknytning til Norge og hensynet til barnets beste. Det vises til at familien fremstår som ressurssterk og velfungerende, sammenholdt med at de humanitære og sosiale forholdene ved retur ikke gjør at retur er uforsvarlig. Barna er ikke hørt direkte.
- 82) Saken gjelder avslag på opphold for familie med to barn. Det eldste barnet er 13 år og har 7 års botid. Det yngste barnet er vurdert til å ikke ha tilstrekkelig tilknytning til Norge fordi barnet ennå ikke har gått i skole. Til det eldste barnet uttaler UNE at det ikke er klart hva som er til barnets beste, men at konklusjonen likevel er at barnets beste er å bli værende i Norge. UNE kommer etter en samlet helhetsvurdering til at

innvandringsregulerende hensyn får avgjørende vekt, da foreldrene aktivt har motarbeidet identitetsavklaring og retur.

Medfølgende barn som ikke er lengeværende

Barn med botid fra 0-3 år

Vi har mottatt 9 saker, alle med avslag. En beskrivelse av sakene fremgår her:

Innvilgelser

Ingen.

Avslag

- 83) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for to barn der eldste er 17 år. Barna oppholdt seg ikke i Norge, og hadde heller ikke tidligere oppholdt seg her. Saken har bakgrunn i at UDI har vedtatt tilbakekall av tidligere midlertidig oppholdstillatelse. Tillatelsen ble tilbakekalt fordi mor hadde gitt uriktige opplysninger. UNE la til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning. Barna er ikke hørt direkte.
- 84) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 1 år med oppholdstid i Norge på 8 måneder. Selv om UNE mener at barnet risikerer forfølgelse på sitt hjemsted i returlandet, kan barnet trygt bosette seg et annet sted i landet. Det foreligger heller ingen sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge. UNE har vurdert hensynet til barnets beste, men har etter en helhetlig vurdering kommet til at oppholdstillatelse ikke gis. Barnet er ikke hørt direkte.
- 85) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for to barn hvor det eldste er 4 år. Barna hadde oppholdstid i Norge mellom 1-2 år. Omgjøringsanmodning tas ikke til følge. Nemndbehandling. Etter nemndas vurdering foreligger det verken sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge som kan danne grunnlag for en oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 38. UNE viser til at til tross for at de har bodd i Norge en forholdsmessig stor del av livet, er begge barna svært unge og deres tilknytning anses hovedsakelig å være til foreldrene. Etter nemndas vurdering fremstår barna som normalt godt rustet til å takle et oppbrudd fra dagens situasjon og en retur til hjemlandet. De vil bli returnert til hjemlandet sammen med foreldrene som fremstår som gode omsorgspersoner for barna. Barna er ikke hørt direkte.
- 86) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for to barn hvor det eldste er 5 år med oppholdstid på 1 år og det yngste i underkant av 1 år. Klage på UDIs vedtak. Nemndbehandling UNE vurderte i hovedsak farens forhold på grunnlag av søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 28. UNE kom etter en konkret vurdering til at det ikke forelå grunnlag for opphold etter utlendingsloven § 38 da barnas alder og oppholdstid i Norge tilsa at det ikke var opparbeidet særlig tilknytning til riket. Begrunnelsen er relativt begrenset. Begrunnelsen går i liten grad inn på momentene i utlendingsforskriften § 8-5. Barna er ikke hørt direkte.
- 87) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for to barn der det eldste er 8 år. Barna hadde oppholdt seg i Norge i omtrent 7 måneder. Klage på UDIs vedtak. Ikke nemndbehandling. UNE har vurdert vilkårene etter utlendingsloven § 38 og konkluderte med at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning. Barna er ikke hørt direkte.
- 88) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for to barn hvor det eldste er 9 år. Barna har oppholdt seg i Norge i omtrent 3 måneder. Klage på UDIs vedtak. Ikke

nemndbehandling. UDIs vedtak om avslag på søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 28 opprettholdes. UNE legger til grunn at det ikke er risiko for forfølgelse eller overgrep ved retur, og heller ingen sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning. UNE har vurdert klage på UDIs vedtak samlet for hele familien. Det er foretatt egne vurderinger for barna. UNE er enig i og tiltrer UDIs vurdering i sin helhet, og viser til denne. Det ble lagt til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn og at barna heller ikke har noen særlig tilknytning til Norge. e lagt til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn og at barna heller ikke har noen særlig tilknytning til Norge. Barna er ikke hørt direkte.

- 89) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for tre barn hvor det eldste er 10 år. Barnas samlede oppholdstid er ikke opplyst. Omgjøringsanmodning tas ikke til følge. Ikke behandlet i nemnda. Det fremgår at barna har vært i Norge i underkant av 1 år siden UNEs tidligere avgjørelse om omgjøring. UNE viser til tidligere beslutning om avslag på omgjøringsanmodning. Det er uttalt at det ikke er fremkommet nye opplysninger utover at familiens oppholdstid har økt med underkant av 1 år. UNE la til grunn at barnets beste var å returnere til hjemlandet. Barna er ikke hørt direkte.
- 90) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for barn på 15 år. Barnet hadde oppholdt seg i Norge i litt over ett år. Klage på UDIs vedtak. Ikke nemndbehandling. UNE har foretatt en grundig og konkret vurdering basert på momentene i utlendingsforskriften § 8-5. UNE la etter en helhetsvurdering til grunn at det ikke forelå grunnlag for opphold. Barna er hørt direkte.
- 91) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for barn på 17 år med oppholdstid i Norge på 2 år. Klage over UDIs avslag på søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Klage på UDIs vedtak. Ikke behandlet i nemnda. UDIs vedtak opprettholdes. UNE legger til grunn at det ikke er risiko for forfølgelse eller overgrep ved retur, og heller ingen sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning. UNE har vurdert hensynet til barnets beste, men har etter en helhetlig vurdering kommet til at oppholdstillatelse ikke gis. Barnet er ikke hørt direkte.

Barn med botid fra 3-7 år

Vi har mottatt 7 saker, 2 innvilgelser og 5 avslag. En beskrivelse av sakene fremgår her:

Innvilgelser

- 92) Saken gjelder innvilgelse av opphold for 3 barn der det eldste er 14 år. Barna hadde oppholdstid i Norge på 6 år. UNE behandlet klage på UDIs vedtak om tilbakekall. Barna hadde oppholdt seg i om lag 3 år på tidspunkt for vedtak om tilbakekall av tidligere tillatelser. Tilbakekallet skyldes uriktige opplysninger om identitet og hjemland. UNE tok klagen delvis til følge. De stadfestet UDIs vedtak om tilbakekall, men innvilget samtidig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, begrenset til 1 år. I vurderingen ble det lagt vekt på at lengden på skolegang betyr at barna må anses å ha knyttet relativt gode bånd til det norske samfunnet gjennom skole, nærmiljø, venner og fritidsaktiviteter. Retur vil innebære oppbrudd og belastning. Det er vist til lang saksbehandlingstid og uttalt at perioden mellom UDIs vedtak og UNEs avgjørelse regnes fullt ut som tilknytningsdannende oppholdstid for barna. Barna er ikke hørt direkte.
- 93) Saken gjelder innvilgelse av opphold for 2 barn der det eldste er 7 år. Det eldste barnet har oppholdt seg i Norge hele livet. Yngste går i barnehagen og eldste går første året på skolen. UNE mener at selv om barna er født og oppvokst i Norge, så har de ikke en slik tilknytning som utgjør sterke menneskelige hensyn. Det vises til at barnas tilknytning i stor grad er til den nærmeste familien. UNE legger vekt på at

foreldrene vil kunne gi en tilfredsstillende omsorg for barna i hjemlandet. Det vises også til at selv om barna vil ha bedre levestandard i Norge, har det klare fordeler for barn å vokse opp et sted hvor røtter og nettverk er størst. Barna er ikke hørt direkte.

Avslag

94) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for to barn der det eldste er 7 år med botid på 7 år for det eldste og 5 år for det yngste. Omgjøringsanmodningen tas ikke til følge. Ikke nemndbehandling. UNE la til grunn at barna ikke hadde tilstrekkelig tilknytning, fordi de ikke oppfyller skolekravet. Barna hadde sitt nettverk i Norge, og hadde aldri bodd i foreldrenes hjemland. Kun noen av momentene i utlendingsforskriften § 8-5 er vurdert. Det fremgår ikke av beslutningen hva som vurderes å være det beste for barna (hverken hver for seg eller samlet). UNE konkluderte med at det ikke foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Barna er ikke hørt direkte.

95) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for to barn der det eldste er 10 år med botid på 4 år og 5 måneder, dvs. tilfredsstillende ikke kravet til lengeværende barn (1 måned mangler). Det eldste barnet går i 2. klasse og har minst ett års skolegang. I vurderingen etter utlendingsloven § 38 uttales det at:

«UNE legger til grunn at barna selv ønsker å bo her, og at det er til barnas beste å få bli i Norge. UNE mener imidlertid at hensynet til barnas beste ikke kan være avgjørende i denne saken.»

Det legges videre til grunn at det ikke foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. UNE viser til at barna, blant annet ut fra sin alder og oppholdstid, ikke har opparbeidet seg tilknytning til Norge, at familien returnerer til et sted hvor de har et nettverk og kjenner samfunnsforholdene godt. Barnet er ikke hørt direkte. I vedtaket står det:

«UNE viser til at barna, blant annet ut fra sin alder og oppholdstid, ikke har opparbeidet seg tilknytning til Norge, at familien returnerer til et sted hvor de har et nettverk og kjenner samfunnsforholdene godt.»

96) Saken gjelder avslag på opphold for to barn der det eldste er 4 år. Barna har bodd i Norge i hele sitt liv. Saken har bakgrunn i en klagesak, der opprinnelig tillatelse er tilbakekalt. UDIs vedtak om tilbakekall stadfestes. Nemndbehandling. Begrunnelsen for tilbakekall er uriktige opplysninger om identitet og beskyttelsesbehov. Lagt til grunn at familien må leve fra hverandre fram til vilkårene for familieegjenforening er oppfylt. Alvorlige innvandringsregulerende hensyn veier tyngre enn barnets beste. Barnet er ikke hørt direkte.

97) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for 3 barn der det eldste er 6 år. Barna hadde bodd i Norge hele sitt liv. Saken har bakgrunn i at tidligere tillatelse var tilbakekalt, da barnas mor hadde avgitt uriktig forklaring om hvem som er barnas far i forbindelse med søknad om beskyttelse. UNE stadfester UDIs vedtak. Det er beskrevet at barna er godt integrert i barnehagen, og barnas omsorgssituasjon i Norge er beskrevet som god. Barnas sosiale og humanitære situasjon ved retur er beskrevet som usikker. Nemndbehandling, der avgjørelsen er avsagt med dissens (2 mot 1). UNE begrunner avslaget med at selv om barna er født i Norge og har bodd i Norge så langt i oppveksten, vil det også være tydelige verdier for barna å vokse opp et sted hvor foreldrenes nettverk og tilhørighet er sterk. Det legges til grunn at barna også vil få god omsorg ved en retur, selv om den økonomiske situasjonen vil være vanskelig. Når det gjelder barnas tilknytning, mener flertallet at barnas alder tilsier at

deres primære tilknytning er til foreldrene. Innvandringsregulerende hensyn taler mot å gi tillatelse. Mindretallet mener at det av hensyn til barna bør innvilges oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Mindretallet mener at det ikke bør stilles krav om 4 1/2 års oppholdstid og ett års skolegang for å si at barna har tilstrekkelig sterk tilknytning. Mindretallet har videre lagt vekt på at situasjonen ved en retur er uoversiktlig og det er usikkert om barna vil få tilstrekkelig skolegang.

- 98) Saken gjelder avslag på søknad om opphold for et barn på 6 år. Barnet er født i Norge og har hatt full barnehageplass frem til barnet begynte på skolen 3 måneder før UNE fattet vedtak. UNE la til grunn at det ikke forelå sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Det ble lagt vekt på at barnets tilknytning var til sine foreldre, fremfor til samfunnet. Vurderingene etter utlendingsforskriften § 8-5 er mangelfulle. Barnet er ikke hørt direkte.

Barn med særlige helseutfordringer

Vi har mottatt 4 saker, 3 avslag og 1 innvilgelse.

Innvilgelser

- 99) Saken gjelder innvilget opphold for et barn på 6 år. Omgjøringsanmodning tas til følge. Behandlingen i UNE var begrenset til barnets helsesituasjon. Saken ble behandlet i nemnd. Hensynet til en verdig livsutfoldelse når barnet ble eldre tilsa behov for samme omfattende oppfølging som barnet får i Norge i dag. Det ble lagt til grunn at det ikke ville være tilstrekkelig tilbud i hjemlandet. Tilknytning og botid i Norge er ikke uttrykkelig nevnt. Barnets foreldre hadde gitt ufullstendige opplysninger om identitet og oppholdt seg ulovlig i Norge. UNE innvilget opphold etter tredje omgjøringsanmodning. Hensynet til barnet tilsier at det gis en tillatelse til foreldrene og broren for å ivareta familiens enhet. De gis derfor en ettårig tillatelse som ikke gir rett til familiegjenforening eller permanent oppholdstillatelse. Familien var bistått av advokat fra NOAS. Barnet er ikke hørt direkte.

Avslag

- 100) Saken gjelder avslag på opphold for to barn, det eldste på 4 år. Begge var født i Norge. Et av barna har behov for fysisk behandling. Det er beskrevet at barnas beste er opphold i Norge. Barnets mor har gitt uriktige opplysninger om identitet og faktagrunnlag for beskyttelse. UNE behandlet klage på UDIs vedtak om tilbakekall av oppholdstillatelse, en avgjørelse som stadfestes av UNE. UNE fant ikke grunnlag for opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38.
- 101) Saken gjelder avslag på opphold for barn på 6 år som har bodd i Norge i om lag 5,5 år. Barnet hadde et særlig behov for oppfølging antagelig livet ut for å kunne få et så godt liv som mulig. Brudd i hjelpetiltak vil få negative konsekvenser. Barnet er hørt via NOAS og en rekke faguttalelser om helsesituasjonen. Saken var begrenset til nemndsmøte om oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 av hensyn til barnet. Vedtaket ble avsagt under dissens (2-1). Flertallet mente det vil være et tilstrekkelig nettverk i hjemlandet og at helseutfordringene kunne følges opp der. Kombinasjonen av tilknytning og menneskelige hensyn ble heller ikke ansett tilstrekkelig. Flertallet i nemnda mente diagnosen ikke oppfylder terskelkravet for helsemessig begrunnelse for opphold. Heller ikke krav til botid og skolegang er oppfylt. Mindretallet mente det vil være en belastning for barnet å skifte miljø og hjemland og at dette burde tilsi opphold. Barnet er ikke hørt direkte.
- 102) Saken gjelder avslag på opphold for et 14 år gammelt barn. Barnet hadde vært i Norge i om lag 2,5 år. Søker (familie på fire) hadde etter avslag fra UDI og

UNE anmodet om omgjøring. Barnet hadde redusert bevegelsesevne og behov for hjelpemidler. UNE vurderte om det forelå sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38. Det ble foretatt en særskilt vurdering for barnet. UNE fant etter en konkret vurdering at vilkårene i utlendingsloven § 38 ikke var oppfylt. UNE la vekt på at den korte oppholdstiden i Norge tilsa at barnet hadde klart sterkest tilknytning til hjemlandet. Videre vil foreldrene kunne gi barnet tilfredsstillende omsorg, uavhengig av om familien oppholder seg i Norge eller i hjemlandet. Barnet er ikke hørt direkte.

Vedlegg 3: Oppsummering av andre undersøkelser og rapporter

Som en del av oppdraget har KPMG gjennomgått relevante rapporter fra undersøkelser og artikler fra organisasjoner og arbeidsgrupper (se Vedlegg for komplett oversikt). I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunn og anbefalinger i disse rapportene som er relevante for KPMGs scope. KPMG har også innhentet informasjon direkte fra NOAS og Redd Barna i egne møter som del av prosjektet.

Rapporter fra Institutt for samfunnsforskning (2014, 2018)

Vi har gjennomgått to rapporter fra Institutt for samfunnsforskning:

1. «Barn i asylsaker, Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn» (2014)
2. "Tilbakekall Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse", (2018)

Om rapporten «Barn i asylsaker, Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn» (2014):

I perioden 2013-2014 evaluerte Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Institutt for samfunnsforskning (ISF) hvordan barns situasjon i asylsaker blir belyst i UNE sin saksbehandling, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppen gjennomgikk 18 av UNEs vedtak. Prosjektet resulterte i rapporten «Barn i asylsaker, Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn», publisert i 2014.

I det følgende gir vi et sammendrag av funn i rapporten.

UNEs vurdering av barnesamtalen fra UDI

Av de 18 sakene har UDI gjennomført barnesamtaler i seks av de. Tilstrekkelig kvalitet i samtalene er avgjørende for at de skal ha en nytteverdi for UNEs saksbehandling. I retursammenheng vil det for eksempel være vesentlig med nok informasjon om barnets situasjon i hjemlandet. Imidlertid opplever flere av informantene i UNE at barnesamtalene er lite informative. Det er stor variasjon i hvor mye barna forteller og man sitter ofte igjen med generelle utsagn. Samtalene preges av at intervjuerne er forsiktige med å spørre barn om relevante temaer, for å unngå at barn kommer med motstridende opplysninger til foreldrenes asylansøknader. Samtalene med medfølgende barn gjennomføres ofte av saksbehandlere som ikke er spesialisert på dette. I tillegg kommer mange barn fra kulturer der de ikke er vant til at voksne er interessert i deres perspektiver, noe som kan føre til at de holder tilbake relevant informasjon.

Et annet funn er at det er varierende i hvilken grad UNE bruker barnesamtalene fra UDI i sin saksbehandling. I enkelte av sakene har UNE lagt til grunn at barnet har et egen asylgrunnlag, selv om det ikke har kommet frem før i klage- eller omgjøringsomgangen. Det kan komme av at barnet eller foreldrene ikke har informert om vesentlige forhold, eller at opplysningene ikke følges opp eller vektlegges. I noen av sakene foreligger opplysninger om barnets situasjon som tilsier at barnets asylgrunnlag burde ha vært vurdert grundigere. For å sikre god kvalitet i samtalene anbefales det å forberede barnet, og stille relevante spørsmål som tar utgangspunkt i barnets aldersspesifikke kunnskaps- og erfaringshorisont.

Muntlig høring i UNE

Ettersom UDI har hovedansvaret for å høre barnet, er det kun i unntakstilfellene at barn blir hørt i UNE. Det skjer i hovedsak ved personlig oppmøte i nemnda. Av de gjennomgåtte sakene som gjelder klage eller omgjøringsvedtak har tre medfølgende barn møtt i nemnd. I de fire sakene som omfatter enslige mindreårige, møtte to av disse i nemnda. Flere av sakene gjelder særlig sårbare barn der det vil være viktig med en barnesensitiv tilnærming, særlig dersom anførsler om asyl kan knyttes til barnets situasjon. I flere av sakene gir barnet opplysninger som blir utslagsgivende for den endelige vurderingen, men som i første omgang ikke tillegges tilstrekkelig vekt i vurderingene eller følges opp. For å skape en god praksis for høring av barn anbefaler utvalget at man kartlegger nemndlederens erfaringer og bygger på disse. Det bør også etableres rutiner for å forberede barnet til samtalen, blant annet ved å tydeliggjøre at barnet ikke er ansvarlig for utfallet. Det kan også vurderes alternative måter å gjennomføre høringen på, som er mindre ressurskrevende og formelle.

Kartlegging av barnets situasjon

I rapporten beskrives det at intervjuene gir inntrykk av en utbredt holdning om at dersom UDI ikke nevner spesielle forhold knyttet til barnets situasjon, så kan det legges til grunn at dette er lite vesentlig for den videre saksbehandlingen, uten at det undersøkes nærmere. Arbeidsgruppen mener derimot at selv der UDI har hørt barnet, må UNE ta stilling til om barnets situasjon er godt nok belyst. Det er særlig aktuelt i omgjørings saker, fordi det kan gå lang tid fra barnesamtalen hos UDI til UNE vurderer saken. Barnets situasjon i Norge er gjennomgående godt belyst, noe som kan forklares med at barnets tilknytning til riket er et eget kriterium. Samtidig er opplysninger om barnets situasjon i hjemlandet og eventuelle risikoer ved retur gjerne vanskeligere å kartlegge.

I tilfellene der UNE mener at barnets situasjon ikke er god nok opplyst av UDI, gjør de en god innsats for å finne frem til ytterligere dokumentasjon. Likevel er det varierende i hvilken grad den innhentede informasjonen blir vektlagt. Det gjelder særlig noen saker etter utlendingsloven § 38, der det kan virke som dokumentasjon som belyser barnets situasjon ikke blir tatt med i begrunnelsen, ettersom innvandringsregulerende hensyn uansett blir avgjørende for saksutfallet. Flere har sagt at de føler seg usikre på hvordan avveilingen skal skje, og hvor sterke innvandringsregulerende hensyn må være for å være mer tungtveiende enn hensynet til barnet. I noen av sakene kan det virke som en slik avveiling ikke er foretatt. Det er også noen tilfeller der forhold som kunne blitt vurdert etter utlendingsloven § 28 som selvstendig asylgrunnlag for barn, heller blir vurdert etter utlendingsloven § 38, særlig der retur vil medføre risiko for vold i nære relasjoner.

Barnefaglig kompetanse i UNE

Rapporten tydeliggjør et behov for å styrke den barnefaglige kompetansen i UNE. Barnefaglige kompetansen er særlig viktig ved vurderinger knyttet til barns utvikling og behov, beskyttelsesgrunnlag og helsemessige forhold. Et godt kunnskapsgrunnlag knyttet til barns situasjon og sårbarhet er viktig for å kunne trekke frem relevant informasjon i samtalene med barna. I tillegg er det behov for mer konkret barnesensitiv landkunnskap knyttet til oppvekstvilkår og levestandard, særlig for retursspørsmålet.

Anbefalinger om endringer i regelverk og retningslinjer

Det anbefales at barns rett til å bli hørt flyttes fra utlendingsforskriften og inn i utlendingsloven. Det begrunnes med hensynet til sammenheng i rettssystemet, og fordi barns rett til å bli hørt til hører et av barnekonvensjonens fire grunnprinsipper. I tillegg vil barns rett til å bli hørt få et styrket vern, ettersom endringer av bestemmelser i forskrifts form ikke krever stortingsbehandling. Det presiseres at de nærmere retningslinjene for hvordan selve høringen skal gjennomføres fortsatt kan stå i forskrifts form.

Informantene er generelt sett tilfredse med regelverket. Likevel opplever de en rekke temaer som svært krevende, i tillegg til at en del sentrale tolknings spørsmål fremstår som uavklarte. Rapporten trekker frem 11 punkter som med fordel kan tydeliggjøres i utlendingsforskriften og interne retningslinjer/praksisnotater. I neste avsnitt gis en kort oppsummering av hovedtrekkene i disse.

Det anbefales blant annet å tydeliggjøre at høring i hovedsakelig skal foregå muntlig og at den gjelder alle barn, også de under sju år. Videre bør det presiseres at retten til å bli hørt gjelder uavhengig av om barnet forventes å komme med viktige opplysninger, eller om saken framstår som tvilsom. Hvis barnet kommer med kompromitterende uttalelser som ikke kan vektlegges, bør det innhentes opplysninger fra kilder som eventuelt kan understøtte barnets uttalelser. Det bør tydeliggjøres hvordan lavere terskler for barn skal vurderes og praktiseres. Barnespesifikke forfølgelsesformer bør presiseres, herunder betydningen av at barnet risikerer vold eller overgrep av omsorgspersoner ved retur. I tillegg bør det presiseres i hvilke saker barns tilknytning til riket skal kunne være utslagsgivende. Det bør også fremheves at vurderingen av om foreldre egner seg som barnets representant må vurderes konkret. Barn som ikke er blitt hørt av UDI skal rutinemessig tilbys en samtale, enten med UDI eller i UNE. Barn som kan ha opplevd traumer bør rutinemessig tilbys oppfølgingssamtale(r) i UDI, og henvises til hjelpeapparatet ved behov.¹

Om rapporten "Tilbakekall Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse" (2018)

Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjennomgikk i 2018 i overkant av 100 saker hvor det ble fattet vedtak om tilbakekall eller hvor tilbakekall ble vurdert.² Studien så på hvorvidt UDIs og UNEs håndtering av tilbakekallssaker ivaretar individenes rettssikkerhet og myndighetenes behov for kontroll. Funnene fremgår av rapport 2018:6 "Tilbakekall: Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse".

Slik rapporten belyser har saker etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e, der tilbakekall begrunnes med at det har blitt trygt i hjemlandet, i liten grad omhandlet barnefamilier. Arbeidsgruppen anbefaler at UDI bør gjennomgå hvordan Grunnlovens § 104 (om barnets beste) og FNs Barnekonvensjon vil måtte avstemmes mot hensynene som ligger bak en utvidet bruk av utlendingsloven § 37, og da spesielt første ledd bokstav e.

Rapport fra Fafo (2021)

Som resultat av et stortingsvedtak fikk Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, og Politiets utlendingsenhet i 2017 i oppdrag å styrke den barnefaglige kompetansen i «hele asylkjeden». I Fafo-rapport 2021:34 «Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen: En evaluering av utlendingsforvaltningens arbeid med barn og barnefaglig kompetanse»,³ evalueres arbeidet de tre etatene har gjennomført med øremerkede midler til dette formålet.

Rapporten konkluderer med at alle tre etatene har brukt store ressurser på arbeidet med å styrke barnefagligkompetanse, ikke minst har de både engasjert både interne og eksterne barnefaglige eksperter i utviklingen av gode og relevante tiltak, og det har vært et stort engasjement rundt arbeidet i alle avdelingene, som særlig har vært heiet fram av etatenes barnefaglig ansvarlige medarbeidere og prosjektledere. I rapporten står det videre at de tre etatene har brukt både interne og eksterne ressurser for å heve den barnefaglige

¹ Elisabeth Gording Stang & Hilde Liden. (2014, januar). Barn i asylsaker, Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn». <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5078/Barn-i-asylsaker-R1-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

² Institutt for samfunnsforskning. (2018). Tilbakekall Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse, Rapport 6:18 (udi.no)

³ FAFO. (2021). Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen: En evaluering av utlendingsforvaltningens arbeid med barn og barnefaglig kompetanse, Rapport 2021:34

kompetansen. Arbeidet har resultert i opplæring av et utvalg ansatte i de tre etatene, at det er utviklet en rekke verktøy som kan inngå i deres skjønsmessige verktøykasse i arbeidet med barn og unge, og at det er utviklet profesjonelt utformede informasjonstiltak rettet direkte mot barn i asylkjeden, basert på behov som er avdekket av barn selv.

Rapporter fra NOAS og Redd Barna (2017-2022)

NOAS og Redd Barna har utgitt en rekke rapporter knyttet til barn og barnets beste i utlendingssaker. KPMG har også innhentet informasjon direkte fra NOAS og Redd Barna i egne møter som del av prosjektet. I dette avsnittet oppsummerer vi noen hovedpunkter fra rapportene og fra KPMGs møter med NOAS og Redd Barna.

Om kvaliteten i utredning av barnets beste i UDI og UNEs vedtak

NOAS har gjennomgått en rekke UDI vedtak. NOAS mener at flere av UDIs vedtak bærer preg av en sviktende utredning av barnets beste: I stedet for å innhente konkrete opplysninger, fokuserer vedtakene i stor grad på hvilke opplysninger UDI ikke har. NOAS påpeker videre at manglende opplysninger om omsorgssituasjonen ikke tilsier en konklusjon om at omsorgssituasjonen vil være tilfredsstillende dersom foreldre utvises. Utvisningssaker som berører barn må i alle tilfeller opplyses godt nok.

Videre peker NOAS på at det ikke fremkommer tilstrekkelig med opplysninger om hvordan barnet har det i en rekke UDI vedtak de har gjennomgått. Det mangler også opplysninger om blant annet barnets konkrete omsorgssituasjon, helsesituasjon, tilstedeværelse/fravær av sårbarhet, sosialt nettverk og eventuell barnehageplass eller skolegang. NOAS skriver i sin rapport «Barnets beste i utvisningssaker» fra 2020 uttaler:

«Det har vært en gjentatt utfordring de siste årene at utlendingsforvaltningen ikke har lagt tilstrekkelig vekt på hensynet til barnets beste i utlendingssaker. Både i behandlingen av sakene til lengeværende barn og sakene til enslige mindreårige med tidsbegrenset opphold kun til 18 år, har Stortinget grepet inn og justert en praksis som hadde blitt strengere enn hva stortingsflertallet ønsket. Det fremstår som at samme behov gjør seg gjeldende i utvisningssaker som rammer barnefamilier.»

NOAS mener det bør utredes om UDI og UNE i utvisningssaker som berører barn, skal gis anledning til å innhente en ekstern, sakkyndig vurdering.

Om høring av barn

NOAS og Redd Barna skriver at barn høres sjelden direkte muntlig av UDI og UNE. NOAS og Redd Barna er svært opptatt av at barn har rett til å uttrykke seg fritt, og at høring av barn må skje i et miljø der barnet føler seg trygt og respektert. I rapporten «Vi må være trygge for å fortelle» fra 2021 kommer Redd Barna med en rekke anbefalinger for å sikre et helhetlig og tverrfaglig tilbud i barnevennlige omgivelser:

- **Kompetanse.** Redd Barna påpeker at det følger av FNs barnekonvensjon at informasjonsinnhenting og den videre vurderingen av barnets beste bør foretas av fagfolk. I dette ligger det et krav om at innhenting av informasjon og vurderinger skal utføres av fagfolk som er opplært i for eksempel barnepsykologi, barns utvikling eller andre relevante utviklingsfelt, og at samtaler foregår i en barnevennlig og trygg atmosfære. Så langt som mulig bør et tverrfaglig team av fagfolk være involvert i vurderingen av barnets beste. Videre anbefaler de at det innføres klare kompetansekrav til personer som hører barn i utlendingssaker og at det innføres en fast ordning for regelmessig opplæring av ansatte.

- *Team med barnefaglig høykompetanse.* Redd Barna anbefaler også at UDI (eventuelt utlendingsforvaltningen) har et team med barnefaglig høykompetanse. Teamet vil ha ansvar for å gi barne- og helsefaglige råd og støtte til saksbehandlere i UDI, både før, under og etter asylintervjuet/barnesamtalen. I tillegg anbefaler Redd Barna at teamet har ansvar for både forberedende og oppfølgende samtale med barnet i etterkant av intervjuet
- *Modernisering og styrking av regelverket for høring av barn i utlendingssaker.* Redd Barna anbefaler at lovverket for høring av barn i utlendingssaker moderniseres og styrkes. Utlendingsloven § 81 fastsetter utlendingers rett til å uttale seg. Hva som nærmere ligger i denne rettigheten, er nedtegnet i forskrift og tilhørende retningslinjer. Rettighetene er ikke samlet i en lov- eller forskriftsbestemmelse. Forståelsen av hva som ligger i rettigheten beror derimot på en tolkning av flere bestemmelser i utlendingforskriften, lest i lys av retningslinjene utarbeidet av UNE og UDI. Den enkelte utlendings mulighet til å sette seg inn i egne rettigheter er derfor begrenset.

Om barns rett til rettshjelp

NOAS mener at antall timer rettshjelp som gis til barn i dag er for lavt. NOAS mener det er urimelig å forvente at advokaten skal jobbe gratis for å ivareta barnets rettssikkerhet. NOAS mener barn må ses som egne rettssubjekter og gis minimum 3 timer ekstra rettshjelp.^{4, 5, 6, 7, 8, 9, 10}

Svensk undersøkelse (2022)

I 2022 publiserte det svenske Migrasjonsnettverket analyserapporten "Tematisk kvalitetsoppfølging avseende asylsøkende barn i familj".^{11, 12} Rapporten er et resultat av gjennomgangen av 45 vedtak for å vurdere om hensynet til barnets beste blir tilstrekkelig vurdert og ivarettatt i saksbehandlingen. Migrasjonsnettverket har de siste årene gjennomført en rekke tiltak i arbeidet for å fremme "Barnets bästa". Gjennomgangen viser at tiltakene har hatt effekt, særlig med tanke på at barnas deltakelse i asylprosessen og mulighet til å bli hørt.

I 16 av 26 saker, der barnets beste burde vært identifisert, har det ikke skjedd. Selv om det i flere av sakene pekes på en rekke relevante faktorer, mangler det en helhetlig og tydelig vurdering av barnets beste. I de tilfeller der barnets beste veies mot motstridene hensyn, er det ofte uklart hvordan avveiningen skjer. Begrunnelsene er gjennomgående mangelfulle, noe som kan tyde på en manglende forståelse av hvordan vurderingen av barnets beste bør gjennomføres og begrunnes. Et annet funn er at enslige asylsøkere ble undersøkt grundigere enn barn som kom med familie. Barnas grunner blir i stor grad overskygget av foreldrenes grunner, og nevnes ofte ikke i familiens asylvedtak. Det anbefales at barnets begrunnelse for å søke asyl undersøkes nærmere.

⁴ NOAS & Redd Barna. (2020). Barnets beste i utvisningssaker.

⁵ Redd Barna. (2022). Vi må være trygge for å fortelle.

⁶ FAFO. (2022). Om høring av barn i utvisningssaker. 2022:16.

⁷ NOAS. (2020). Det barn ikke vet, har de ikke vondt av? Når barnefamilier får avslag på søknad om beskyttelse

⁸ NOAS. (2020). Med livet på vent. Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser

⁹ NOAS. (2020). Hvert år må jeg søke på nytt.

¹⁰ NOAS. (2017). En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere.

¹¹ Migrationsverket. (2022, mars). ANALYSRAPPORT RÄTTSAVDDELNINGEN Tematisk kvalitetsoppfølging avseende asylsøkende barn i familj: [Tematisk kvalitetsoppfølging avseende asylsøkende barn i familj \(migrationsverket.se\)](https://www.migrationsverket.se/tematisk-kvalitetsoppfoljning-avseende-asylsokande-barn-i-familj)

¹² Migrationsverket. (2022). Svensk undersøkelse om Bristande motivering av barnets bästa i asylbeslut. [Bristande motivering av barnets bästa i asylbeslut - Migrationsverket](https://www.migrationsverket.se/bristande-motivering-av-barnets-basta-i-asylbeslut)

Finsk undersøkelse (2023)

I årene 2021-2022 gjennomførte UNHCR en evaluering av 50 vedtak fattet av det finske Migrasjonsverket, som til sammen rettet seg mot 87 barn.^{13, 14} Hensikten med saksgjennomgangen var å undersøke hvordan barnets beste ivaretas i vurderingene. I flesteparten av sakene ble hensynet til barnets beste tillagt tilstrekkelig vekt i vurderingen. Migrationsverket har detaljerte interne instruksjoner om behandling og avgjørelse av asylsøknader fra barn. Formålet med instruksjonen er å bidra til enhetlig beslutningstaking og sikre at det er tilstrekkelig kompetanse til å vurdere barnets beste. Ved asylenheten er det også spesielle sjefsinspektører som støtter intervjuere og beslutningstakere i saker som særlig angår mindreårige asylsøkere. Det er også positivt at barn ivaretas i asylintervjuer, blant annet ved å gi barnet nok tid til å svare på spørsmål og ved å ta pauser.

Imidlertid påpeker UNHCR at hensynet til barnets beste ikke alltid gis tilstrekkelig gjennomslag på området asyl og familiegjenforening. UNHCR anbefaler at det i alle vedtak som omfatter barn tydelig angis hvordan barnets beste har blitt vurdert. Barn bør alltid høres, også der de ankommer med foreldre. I tillegg bør alle kontorene ha beslutningstakere som er spesialisert på å intervju barn.

Arbeidsgruppe oppnevnt av Justisdepartementet (2021)

I 2021 oppnevnte JD en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å gjennomgå 30 saker fra UDI og UNE.¹⁵ Målet var å analysere hvordan terskelen for utvisning praktiseres, med særlig henblikk på barnets beste i saker der en av foreldrene blir utvist som følge av brudd på utlendingsloven. I 26 av sakene fattet UDI vedtak om utvisning. Fem av disse ble senere omgjort ved behandling i UNE. I de fire resterende sakene fattet UDI vedtak om å ikke utvise av hensyn til barna. Funnene fremgår av rapporten "Terskelen for utvisning i saker som berører barn" fra 2022. Utredningen fokuserte særlig på hvorvidt barnets beste ivaretas i forholdsmessighetsvurderingen. På noen punktet delte arbeidsgruppen seg inn i et mindretall og et flertall.

Selv om rapporten knytter seg til utvisningssaker, inneholder den flere interessante funnen knyttet til vurderingen av barnets beste, som også er relevant ved vurderingen av opphold. Flere av de anbefalte tiltakene handler om barnets beste, som gjelder på tvers av sakstypene i utlendingsforvaltningen.

Barnets beste i forholdsmessighetsvurderingen

Flertallet peker på at det har skjedd en utvikling der barnets interesser i større grad belyses og hensyntas. Imidlertid mener de at sakene indikerer at det over tid er etablert en streng praksis som kan skape noe tvil om barnets beste i tilstrekkelig grad vurderes som et grunnleggende hensyn. Det foretas sjeldent en proporsjonalitetsvurdering der barnets beste får en selvstendig status før interesseavveiningen starter. I de fleste sakene ble lagt avgjørende vekt på forholdets alvor og andre hensyn som taler for utvisning, herunder statens interesser, selv om utvisning ble funnet å være i strid med barnets beste. Redegjørelsen for hvorfor det er viktig å utvise gis betydelig mer plass enn vurderingen av barnas situasjon. Vedtakene bærer preg av standardformuleringer som i liten grad er tilpasset barnets individuelle situasjon, for eksempel at reaksjoner som sorg og savn ikke er

¹³ UNCHR. (2023, April). UNHCR recommendations to Finland on strengthening refugee protection in Finland, Europe and globally. [UNHCR-recommendations-to-Finland-on-strengthening-refugee-protection-April-2023.pdf](#)

¹⁴ Migrationsverket. (2022, 6. september). FNs flyktningorgans utredning: Barnets bästa prioriteras i Migrationsverkets asylbeslut. [FNs flyktningorgans utredning: Barnets bästa prioriteras i Migrationsverkets asylbeslut | Maahanmuuttovirasto \(migri.fi\)](#)

¹⁵ Regjeringen.no (2022, 24. januar). Terskelen for utvisning i saker som berører barn. [rapport.pdf \(regjeringen.no\)](#)

uvanlig. Mange av sakene tar utgangspunkt i en vurderingen av hva barnet kan tenkes å tåle, uavhengig av alder.

Mindretallet er av den oppfatning at hensynet til barnets beste er tilstrekkelig ivaretatt i forholdsmessighetsvurderingen. Det pekes på at forvaltningspraksis har blitt endret som følge av utviklingen av rettspraksis, der hensynet til barnet i større grad har slått igjennom i forhold til de innvandringsregulerende hensynene.

Barns rett til å bli hørt

Gjennomgangen av sakene viser at ingen av barna er hørt direkte/muntlig. Det er i hovedsakelig begrunnet med barnas lave alder, hvorav de fleste var under 6 år. Forvaltningen anser likevel barnas interesser som ivaretatt gjennom uttalelser fra foreldre og advokat, eller ved at barnets situasjon er belyst på andre måter.

Flertallet mener at flere av barna var i en alder hvor de hadde rett til å uttale seg, på en egnet måte. Flertallet anbefaler en tydeliggjøring av barns rett til å bli hørt under saksbehandlingen. Det foreslås å tydeliggjøre retten til å bli hørt i den generelle bestemmelsen i utlendingsforskriften § 17-3 og tilretteleggingen, ettersom retten til å bli hørt gjelder i alle sakstyper.

Saksutredning

Kun i 11 av de 26 sakene som ble behandlet av UNE, ble det bedt om oppdatert informasjon om barna eller om forhold som kunne belyse deres omsorgssituasjon ved en utvisning. Flertallets mener at det er et behov for å tydeliggjøre forvaltningens plikt til å innhente, vektlegge og dokumentere barnets synspunkter.

Barnets beste i gjeldende regelverk og praksis

Saksgjennomgangen indikerer at de ansatte hovedsakelig forholder seg til forarbeidene til utlendingsloven. Arbeidsgruppen mener at denne gir snevre rammer for når barnets beste er utslagsgivende ved utvisning.

Flertallet peker på at implementeringen av barnets beste som en rettslig standard i hovedsak er generell, også i utlendingsloven § 70, og kan oppfattes som for lite forpliktende på dagens nivå. Det anbefales å sikre at barnets beste gis et mer uttalt vern i lovverket. Flertallet mener det skjer en markert styrking av barns behov i den internasjonale rettstilstanden, og at større fleksibilitet i det norske regelverket vil gi bedre mulighet for norske myndigheter til å møte en slik utvikling, med proporsjonale tiltak i saker om utvisning der barn berøres.

Vedlegg 4: Dokumentoversikt

Merknad: Dokumentasjon relatert til saker gjennomgått er ikke inkludert i Vedlegg 2.

Sentrale kilder

Lover, konvensjoner og sentral rettspraksis

1. FN-konvensjonen om barnets rettigheter («barnekonvensjonen» eller «BK»)
2. Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8
3. Menneskerettighetsloven (mrl.) §§ 2 og 3
4. EUs charter om grunnleggende rettigheter artikkel 24
5. Praksis fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) (bindende for norsk rett).
6. Praksis fra Barnekomiteen
7. Grunnloven §§ 104 og 102
8. Utlendingsloven § 3, § 28, § 38 samt forarbeidene til utlendingsloven.
9. Utlendingsforskriften § 8-1, § 8-5, § 17a, § 17-3
10. Forvaltningsloven § 17, § 24, § 25
11. HR-2012-02398-P – Rt-2012-1985 (Plenumsdom lengeværende barn)
12. HR-2012-02399-P – Rt-2012-2039 (Plenumsdom lengeværende barn)
13. HR-2015-02524-P – Rt-2015-1388 (Barns rett til å bli hørt)
14. HR-2015-00206A (Høyesterett - utvisning av alenemor med omsorg for barn, referert til som. Om saken UNE hjemmeside: <https://www.une.no/aktuelt/arkiv/2015/maria-saken/>)
15. HR-2017-2376-A (Utredningsplikten er relativ)
16. HR-2018-2133-A (Settled migrant-dommen)

Rundskriv, instruks og uttalelser fra departementene, regjeringen og sivilombudet

17. (GI-10/2011 Instruks om fornyelse av begrensede tillatelser etter utlendingsloven § 38 i asylsaker der det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet)
18. GI-03/2012
19. (GI-01/2013 Instruks om tolkning av utlendingsloven § 38 – oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (medlem av religiøst ordenssamfunn))
20. G-06/2014 Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn, Publisert 08.12.2014. (sitat: «Det er gjort endringer i utlendingsforskriften §§ 8-5 og 17-1a. Endringene skal sørge for at barnets beste veier tyngre enn i dag når det vurderes mot innvandringsregulerende hensyn.»).
21. GI-05/2015.
22. GI-02/2017 Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt, Publisert: 22.01.18
23. G-03/2018 Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-8 a (oppholdstillatelse til enslige, mindreårige asylsøkere)
24. GI-12/2023 Instruks om metoden for å vurdere barnets beste ved utvisning av en forelder, Publisert 10.07.23 (sitat) «Nyhet | Dato: 10.07.2023: Justis- og beredskapsdepartementet har i dag gitt en ny instruks som gjelder utvisningssaker av en forelder med barn i Norge. Departementet ber UDI utvikle mer utfyllende retningslinjer for å sikre at vurderingene blir grundige og tydelige.»)

25. Tildelingsbrev UDI 2020
26. Hurdalsplattformen «*For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*», s73 «Barn på flukt», «*Regjeringen vil: Gjennomgå praksis når det gjelder vurderinger av barnets beste for å sikre at det gjøres konkrete og individuelle vurderinger i hver enkelt sak.*»
27. Tildelingsbrev fra JD til UDI 2021
28. Tildelingsbrev fra JD til UDI 2022 (sitat «UDI skal sikre at barnets beste er et grunnleggende hensyn i behandlingen av alle asylsaker som berører barn»).
29. Tildelingsbrev fra JD til UDI 2023 (sitat «*UDI skal sikre at barnets beste er et grunnleggende hensyn i behandlingen av alle asylsaker som berører barn, herunder at det gjøres konkrete og individuelle vurderinger av barnets beste i hver enkelt sak.*»).
30. Sivilombudet uttalelse om adgangen til å begrense vurderingen av barnets beste publisert 06.02.2023

UDI – Relaterte kilder

Organisasjonskart, roller og ansvar

31. Om UDI: Organisasjonskart med beskrivelser
32. Om UDI: Hvem gjør hva i Utlendingsforvaltningen?

Veiledere:

33. Veileder med tittel «Barnets beste i utlendingsrettslige saker. Barnerettslig veileder for vedtak om opphold og utvisning». Publisert 2020. Veilederen er utarbeidet av Mona Martnes ved Det juridiske fakultet, UiT Norges arktiske universitet på oppdrag fra UDI.

Retningslinjer og kvalitetsstandarder

34. UDI Retningslinje Fagteam barn Beskyttelse, 22.10.2022
35. UDI 2014-037 Barnefaglig koordinator i UDI, Publisert: 24.06.14, Endret: 28.11.19 (Kommentar UDI: Barnefaglig koordinator i UDI- Instruksen gir informasjon om barnefaglig koordinator sitt ansvar og oppgaver, og angir målsetninger for arbeidet. UDI-instruksen skal oppdateres i tråd med nye navn på avdelinger og enheter etter omorganiseringen, men det substansielle innholdet forblir mer eller mindre det samme.)
36. UDI 2010-012 Tilbakekall av oppholdstillatelse til barn, Publisert: 01.01.10, Endret: 28.11.19
37. UDI 2010-068 Familieinnvandring med barn som har oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, Publisert: 01.01.10. Endret: 28.11.19
38. UDI 2010-097 Kvalitetsstandard: Vedtak for medfølgende barn i søknader om beskyttelse, Publisert: 01.01.10, Endret: 16.02.22
39. UDI 2010-094 Kvalitetsstandard - Beskyttelse - innvilgelse/avslag for enslige mindreårige asylsøkere. Publisert: 01.01.10, Endret: 16.02.22
40. UDI 2012-002 Asylpraksis Pakistan (Bl.a. eget avsnitt om Barnefamilier), Publisert: 21.02.12, Endret: 23.06.23
41. UDI 2013-005 Asylpraksis Etiopia (Bl.a. eget avsnitt om Barnefamilier), Publisert: 14.10.13, Endret: 13.01.22

42. UDI 2013-020 Helseanførsler ved vurdering av opphold på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn, Publisert: 22.03.13, Endret: 20.03.23
43. UDI 2014-042 Enslig mindreårig asylsøker i Dublin-prosedyre (Bla. eget avsnitt 7.2 om vurdering av barnets beste), Publisert dato: 03.11.2014, Sist endret: 18.01.2023.
44. UDI 2015-011 Kjønnsløstelse i søknader om beskyttelse fra mindreårige asylsøkere, Publisert: 14.12.15, Endret: 01.01.23.
45. UDI 2016-011 Asylpraksis Irak (Bl.a. eget avsnitt om Barnefamilier), Publisert dato: 15.01.2016, Sist endret: 19.01.2022
46. UDI 2017-004 Sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket hvor familiemedlem har fått opphold». Publisert: 15.11.17, Endret: 28.11.19
47. UDI 2017-013 UDIs oppgaver i tilbakekallssaker, Publisert: 20.08.17, Endret: 08.08.22
48. UDI 2018-016 Registrering av barn som er berørt av utvisning, Publisert: 05.07.18, Endret: 28.11.19
49. UDI 2020-007 Enslige mindreårige asylsøkere og aldersvurdering, Publisert dato: 11.03.2020, Sist endret: 19.01.2023
50. UDI 2023-002 Asylpraksis for Afghanistan (Bl.a. eget avsnitt om «Barn»), Publisert dato: 04.05.2023, Sist endret: 01.06.2023

Kvalitetsmålinger

51. UDI Sluttrapport for den årlige kvalitetsmålingen 2015, Rapport, Analyse- og utviklingsavdelingen, Februar 2016
52. UDI Sluttrapport fra den årlige kvalitetsmålingen 2018, Rapport fra Analyse- og utviklingsavdelingen Januar 2019
53. UDI, Sluttrapport fra den årlige kvalitetsmålingen 2019, Rapport fra Analyse- og utviklingsavdelingen Februar 2020
54. UDI Sluttrapport fra den årlige kvalitetsmålingen 2020, Rapport fra Analyse- og utviklingsavdelingen Februar 2021
55. UDI, Sluttrapport fra den årlige kvalitetsmålingen 2021, Rapport fra Styring og regelverk Januar 2022

Revisjonsrapporter

56. UDI, Revisjonsrapport 2/2020«Vurdering av barnets beste», Godkjent 16.11.2020

Årsrapporter fra UDI

57. Årsrapport fra UDI 2021
58. Årsrapport fra UDI 2022

UNE relaterte kilder

Tildelingsbrev

59. Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til UNE 2021
60. Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til UNE 2022
61. Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til UNE 2023

Organisasjonskart, roller og ansvar

62. Organisasjonskart UNE
63. Revidert mandat for barnefaglig nettverk UNE, datert 25.09.2020

Retningslinjer (IR)

64. IR-01: Saksbehandlingen i UNE - Utlendingsnemnda (UNE), Publisert: 18.01.2017, Sist oppdatert: 13.9.2021
65. IR-02: Avgjerdsformer i UNE - Utlendingsnemnda (UNE), Sist oppdatert 9.8.2021
66. IR-13: Høyring av barn - Utlendingsnemnda (UNE), Sist oppdatert 17.02.2020

Rutineskildringer

67. RB-31: Samordning av saker om vern av barn og foreldre (UNE), 2.7.2020
68. RB-37: Samtaler med barn i UNE - Utlendingsnemnda (UNE), 10.01.2020

Faglige veiledere

61. FV-04 (Faglig veileder): Helseforhold som grunnlag for oppholdsløype i medhald av utlendingslova § 38 , 20.07.2022

Svar fra fagrådgiver – offentlig

62. Svar fra fagrådgiver, «Hva er praksis i asylsaker for barn med en autismespekterdiagnose (ASD)?» (udatert)
63. Svar fra fagrådgiver, «Lengeværende barn og manglende medvirkning», publisert 13.08.2019, sist endret 22.08.2023

Praksisnotater:

64. Praksisnotat Utlendingsloven § 38 og barnets beste i utlendingssaker (UNE), opprettet 01.01.2010, sist oppdatert 29.04.2015
65. Praksisnotat Betydningen av langvarig opphold for asylsøkere som har blitt utelukket fra flyktningstatus, opprettet: 2.9.2019 , sist oppdatert: 2.9.2019
66. Praksisnotat Terskelen for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn ved barns helsemessige forhold (UNE), opprettet 12.07.2022, sist oppdatert 16.09.2022

Rapporter

67. UNEs rapport til Justis- og beredskapsdepartementet Varig ordning for lengeværende barn 18. januar 2016
68. Årsrapport fra UNE 2021
69. Årsrapport fra UNE 2022

Maler

70. § 8-8 Tidsbegrenset tillatelse for EMA
71. § 38 Vurdering i barnesaker (kort)
72. § 38 Vurdering i barnesaker (lang)
73. Barnets beste Rettsbelæring
74. Barnets beste-tilknytning, lengeværende barn
75. Barns tilknytning merknadsmal

Andre kilder: Dokumentasjon, eksterne undersøkelser og rapporter

76. Institutt for samfunnsforskning «Barn i asylsaker, Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn, Elisabeth Gording Stang & Hilde Liden (2014).
77. FAFO, Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen. En evaluering av utlendingsforvaltningens arbeid med barn og barnefaglig kompetanse, Rapport 2021:34

- 78 FAFO, Om høring av barn i utvisningssaker, Rapport 2022:16.
- 79 Utgiver Terskelen for utvisning i saker som berører barn (2022)
- 80 Utgiver, Likebehandling av og endring av praksis, dato
- 81 Utgiver, Prosjekt: samtaler med barn i asylkjeden, dato
- 82 Fafos evaluering om barnefaglig kompetanse – forslag til oppfølging, dato
- 83 Svensk undersøkelse (2022): Bristende motivering av barnets bästa i asylbeslut – Migrationsverket
- 84 Finsk undersøkelse (2023): FN:s flyktningorgans utredning: Barnets bästa prioriteras i Migrationsverkets asylbeslut | Maahanmuuttovirasto (migri.fi)
- 85 Accompanied children's right to be heard in international protection procedures (europa.eu)
- 86 Institutt for samfunnsforskning, Tilbakekall Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse, Rapport 2018:6
- 87 Rapport fra NOAS og Redd Barna, Barnets beste i utvisningssaker, utgitt i 2020
- 88 Rapport fra Redd Barna datert 2022; «Vi må være trygge for å fortelle»
- 89 FAFO-rapport 2022:16; «Om høring av barn i utvisningssaker»
- 90 NOAS-rapport 2020; «Det barn ikke vet, har de ikke vondt av? Når barnefamilier får avslag på søknad om beskyttelse»
- 91 NOAS-rapport 2020; «Med livet på vent. Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser»
- 92 NOAS-rapport 2020; «Hvert år må jeg søke på nytt»
- 93 NOAS-rapport 2017; «En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere».
- 94 Rapport fra Barneombudet, Barn med utviste foreldre, utgitt i 2012
- 95 Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt 2. juni 2021. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 24. januar 2022. Terskelen for utvisning i saker som berører barn. En utredning av forholdsmessighetsvurderingen med særlig henblikk på barnets beste i saker der en av foreldrene blir utvist som følge av brudd på utlendingsloven.



Hovedansvarlige for undersøkelsen:

Beate Hvam-Laheld

Partner

T +47 932 08 995

E beate.hvam-laheld@kpmg.no

Erik Davidsen

Advokat, Direktør

T +47 934 25 705

E erik.davidsen@kpmg.no

Tor Henning Rustan Knudsen

Advokat, Partner

T +47 402 04 085

E tor.knudsen@kpmg.no

Tommy Andre Knutsen

Senior Manager

T +47 980 78 648

E tommy.knutsen@kpmg.no

Camilla Remmen

Advokatfullmektig, Senior Manager

T +47 464 27 057

E camilla.remmen@kpmg.no