

## **BARNETS BESTE OG REGULERT INNVANDRING – EN MOTSETNING?**

### **BAKGRUNNSNOTAT TIL UDIS VÅRKONFERANSE 2006**

## Forord

Dette bakgrunnsnotatet er utarbeidet som del av forberedelsene til Utlendingsdirektoratets (UDI) vårkonferanse 2006. Årets tema er barn i utlendingsforvaltningen. Sentralt er spenningsforholdet mellom hensynet til barnets beste og hensynet til at innvandringen til Norge skal være regulert i henhold til lov, forskrifter og instruksjer. Noen ganger kommer hensynene i konflikt, og UDI stilles overfor vanskelige dilemma og avveininger. Konferansens tittel er ”Barnets beste og regulert innvandring - en motsetning?”

Å innta et barneperspektiv kan forstås som å ha et bevisst forhold til at barn er forskjellige fra voksne. Barn kan være mer sårbare, mer utsatt og derfor ha andre behov enn voksne. Bakgrunnsnotatet beskriver utfordringer knyttet til barnets beste og barneperspektivet som UDI møter i saksbehandling og mottaksdrift. Gjennom å belyse problemstillinger og stille spørsmål ønsker vi å komme nærmere hvilke konkrete virkemidler vi kan benytte i arbeidet med å sikre rettighetene til barn i utlendingsforvaltningen.

Utlendingsdirektoratet, mai 2006



Ida Børresen  
Fungerende direktør  
Utlendingsdirektoratet

<b>DEL I: BAKGRUNN OG PRINSIPPER</b> .....	5
<b>1 Problemstillinger for vårkonferansen og dette notatet</b> .....	5
<b>2 Utlendingsloven og innvandringsregulerende hensyn</b> .....	6
<b>3 Barnekonvensjonen og ”barnets beste”</b> .....	7
3.1 Viktige bestemmelser .....	7
3.2 Vage retningslinjer .....	7
3.3 Hva innebærer et barneperspektiv .....	8
3.4 Noen grunnleggende spørsmål til art. 3 barnets beste.....	9
3.5 Barnets beste i forslag til ny utlendingslov .....	9
<b>DEL II: DILEMMA OG EKSEMPLER FRA UDIs ARBEID</b> .....	11
<b>4 Barneperspektivet på UDIs saker og oppgaver</b> .....	11
4.1 Barnets alder og rettigheter .....	11
4.2 Å fastslå biologiske bånd og barnets identitet.....	12
4.3 Å høre barnet.....	12
<b>5 ”Barneperspektiv” i ulike sakstyper</b> .....	13
5.1 Asylsaker .....	13
5.1.1 Sterke menneskelige hensyn .....	14
5.1.2 Lang botid i mottak, tilknytning til riket og de som ikke kan returneres.....	14
5.1.3 Helsetilstand .....	14
5.1.4 Hva er barnets beste for enslige mindreårige .....	15
5.1.5 Etterlatte barn .....	15
5.2 Familieinnvandringssaker .....	16
5.2.1 Er kort saksbehandlingstid alltid det beste for barnet? .....	16
5.2.2 Uriktige opplysninger fra voksne kan ramme barn .....	16
5.2.3 Særkullsbarn og fare for barnekidnapping .....	16
5.2.4 Underholdskravet og barn .....	17
5.2.5 Samvær med barn.....	17
5.3 Visum, reisedokumenter, bosettingstillatelse, statsborgerskap .....	18
5.3.1 Forhindre mishandling og grov utnyttelse. Varsle søker .....	18
5.3.2 Reisedokumenter og barn.....	19
5.3.3 Bosettingstillatelse .....	19
5.3.4 Statsborgerskap .....	19
5.3.5 Utvisningssaker .....	19
5.4 Barn i mottak og hensyn til barn .....	20
5.4.1 Levekår for barn .....	20
5.4.2 Enslige mindreårige i mottak .....	21
5.4.3 Lang botid under midlertidige forhold .....	21
5.4.4 Arbeide for frivillig retur.....	21
5.5 Hensyn til barn ved flytting mellom mottak .....	22
5.6 Hensyn til barn ved tilleggssytelser og ekstraordinære tiltak .....	22
<b>6 Synliggjøring av hensyn i vedtak</b> .....	23
6.1 UDIs vedtak kan bli bedre.....	23
6.2 Vedtak som fattes tilknyttet mottaksoppholdet .....	23

6.3 Barneperspektiv i styringsverktøy.....	23
<b>7 Barn i utlendingssaker og mottak. Noen stikkord .....</b>	<b>24</b>
7.1 Barnets roller i utlendingssaker.....	24
7.2 Om barn som asylsøkere og opphold i asylmottak .....	24

Vedlegg 1: Hvem gjør hva på utlendingsfeltet

Vedlegg 2: Fakta om barn som innvandrere til Norge og barn i utlendingssaker

## DEL I: BAKGRUNN OG PRINSIPPER

### 1. PROBLEMSTILLINGER FOR VÅRKONFERANSEN OG DETTE NOTATET

Nærmere 10 000 barn under 18 år var registrert som innvandrere til Norge i 2005. Flertallet kom fordi foreldrene har fått beskyttelse i Norge, eller søkt seg hit å arbeide, gifte seg, ta utdanning o.a.<sup>1</sup>

Enda flere enn de nesten 10 000 barna som faktisk innvandret fra utlandet, kom i berøring med norsk innvandringspolitikk, mer indirekte. På ulike måter spiller norske utlendingsmyndigheter en rolle for barnas hverdagsliv og muligheter. Barn som bor i Norge blir eksempelvis berørt hvis en av foreldrene blir utvist. Barn er med på lasset når foreldre søker asyl – og når de får avslag og må reise ut igjen. Andre barn får ikke flytte fra utlandet til foreldre i Norge fordi foreldrene ikke oppfyller lovens krav om forsørgelse. Et økende antall barn i Norge har minst en forelder som har innvandret fra et visumpliktig land. For disse barna er det ingen selvfølge ut fra visumreglene at bestemor kan besøke barnet når familien ønsker det.

**Tema for UDIs vårkonferanse 2006 er ”barn i utlendingsforvaltningen”** (familieinnvandring, visum, arbeids- og utdanningstillatelse, oppholdstillatelse, bosettingstillatelse, reisedokumenter, statsborgerskap, asyl, samt forhold i asylmottak). Regjering og storting lager lover, forskrifter og instruksjoner som UDI er bundet av. Men UDI har ansvar for hvordan oppgavene løses innenfor de gitte rammene. UDI utfører arbeidet i nært

samarbeid med politi, utenriksstasjoner og kommuner. Praktiseringen av norsk asyl- og innvandringspolitikk er summen av alles kunnskaper og innsats.

**Konferansens tema er valgt fordi det er viktig i seg selv, angår mange barn og engasjerer bredt.** Barns rettigheter og behov står helt sentralt i det norske samfunnet. UDI skal i sitt arbeid legge spesiell vekt på hensynet til barn<sup>2</sup>. Men hva vil det si å ha et barneperspektiv? Og hvordan skal barneperspektivet avveies mot andre hensyn som UDI må ta?

**Mange innfallsvinkler kan velges. Vårkonferansens fokus er på spenningen som ligger mellom hensynet til regulert innvandring og hensynet til barnets beste.** UDI er forpliktet av begge hensyn. Det innebærer en rekke dilemma og vanskelige avveininger. Hensynet til barn må ofte vike til fordel for andre hensyn, som begrensede ressurser og mulige følger for fremtidig innvandring.

**Barnets beste er et viktig prinsipp i barnekonvensjonen og norsk lov,** og brukes i både juridisk, politisk og barnefaglig mening i det offentlige ordskiftet. Det er ikke klart hva som skal legges i begrepet, og barnekonvensjonen gir ingen klar veiledning. Derfor går UDI nærmere inn på flere sakstyper i dette notatet. Omtalen her, og konferanseprogrammet, har som mål å vise bredden i problemstillinger som UDI møter. Tema fra konferansen vil bli fulgt opp i etterkant i direktoratet.

**Målgruppen for konferansen** er UDIs samarbeidspartnere og egne ansatte, samt andre organisasjoner, forskere, fagfolk og enkeltpersoner.

---

<sup>1</sup> For å telles som innvandrer, må man være registrert i folkeregisteret som bosatt i landet. Barn som er asylsøkere inngår derfor ikke i tallet.

---

<sup>2</sup> Jf. Tildelingsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til UDI for 2006

## 2. UTLENDINGSLOVEN OG INNVANDRINGSREGULERENDE HENSYN

Norsk innvandringspolitikk er basert på utlendingsloven av 1988, og utlendingsforskriften som utfyller loven med mer detaljerte bestemmelser. I tillegg kommer internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til. De viktigste internasjonale konvensjonene som angår barn i utlendingsaker er Den europeiske menneskerettskonvensjonen, FNs flyktningkonvensjon og FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen). En ny utlendingslov er nå under utarbeidelse, og skal etter planen tre i kraft fra 2008. Forarbeidene til den kommende loven gir viktig informasjon om prinsipper og tanker bak innvandringspolitikken, jf. NOU 2004:20 Ny utlendingslov.

Utlendingsloven regulerer hvilke grupper som har mulighet for å innvandre til Norge. Begrunnelsene for regulering ligger i *innvandringspolitiske* hensyn. Hva slags hensyn dette er, er ikke eksplisitt uttalt i dagens lov. I forslaget til ny lov foreslås det å bruke ”innvandringsregulering” som et mer treffende begrep enn innvandringspolitiske hensyn. Som eksempler på innvandringsregulerende hensyn nevnes blant annet

- hensynet til de samfunnsmessige utfordringer som kan følge med en bestemt type innvandring
- kontrolltekniske hensyn
- ressursmessige hensyn knyttet til saksbehandlingen
- konsekvenshensyn når det gjelder omfanget av innvandringen

Konsekvenshensyn vil si at man vurderer hva som kan bli tenkelige følger av loven: Hvor mange er i en lignende situasjon der ute? Hvor mange vil komme til Norge hvis man endrer praksis? Hvordan blir tilsvarende søknader behandlet i andre land?

En saksbehandler vil som regel gjøre følgende resonnement:

- Oppfyller søkeren kriteriene for å innvandre etter hovedreglene i loven? Både regler for fremgangsmåte (prosessuelle bestemmelser) og hvem bestemmelsen dekker, og hvilke situasjoner den dekker (materielle bestemmelser) må normalt være oppfylt. Er kriteriene oppfylt, blir søknaden innvilget.
- Hvis kriteriene ikke er oppfylt, og det ligger an til avslag, kan det likevel gis tillatelse dersom det foreligger ”sterke menneskelige hensyn” eller ”særlig tilknytning til riket”. Hva som skal legges i sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket, vil alltid bygge på en helhetsvurdering i den konkrete saken. Her må forvaltningen bruke skjønn.
- De grunnene som taler for en slik innvilgelse, for eksempel barnets beste, veies deretter opp mot innvandringsregulerende hensyn. Saksbehandleren skal gjøre en helhetsvurdering av situasjonen

### Eksempel 1: En familie som ikke forlater landet frivillig

En familie med to barn fra Øst-Europa har fått endelig avslag på søknaden om asyl i Norge, og nekter å forlate landet. Barna var små da familien kom til Norge. Avslaget på asylsøknaden utløser en psykisk lidelse hos mor, og hun blir innlagt på psykiatrisk sykehus. Far forsvinner og barna blir plassert på barnehjem. Både psykolog og psykiater uttaler at foreldrene ikke har omsorgsevne. I en legeerklæring uttaler psykiateren at mors psykiske helsesituasjon vil bli en helt annen dersom hun får lov til å bli i landet. Moren blir utskrevet fra sykehuset og barna flytter sammen med foreldrene igjen. For å unngå å bli sendt ut, bor familien i skjul for myndighetene i lengre perioder. Familien sender en omgjøringsbegjæring til Utlendingsnemnda. Det blir vist til at barna har fått psykologisk behandling i over ett år. I følge psykologen trenger barna langvarig psykologisk behandling. Hva er riktig å gjøre og hvilke følger vil en omgjøring av avslaget få for andre tilfeller?

### 3. BARNEKONVENSJONEN OG ”BARNETS BESTE”

FNs konvensjon om barns rettigheter ble vedtatt i 1989, og Norge ratifiserte den i 1991. Siden har konvensjonen utgjort et viktig grunnlag i myndighetenes barnepolitiske arbeid. I 2003 mente Stortinget likevel at det var behov for å øke gjennomslagskraften for barnekonvensjonen og dens prinsipper. Barnekonvensjonen ble derfor tatt inn i Menneskerettsloven med virkning fra 1. oktober 2003. Det betyr at barnekonvensjonens bestemmelser er gjort til norsk lov, men skal i tillegg ha forrang. Det vil si at barnekonvensjonens bestemmelser går foran andre norske lovbestemmelser hvis det oppstår motstrid mellom dem. Det gir barnekonvensjonen en sterk stilling.

#### 3.1 Viktige bestemmelser

Barnekonvensjonen kan sies å omhandle generelle menneskerettigheter, men har særregler som er spesielt beregnet på barn og unge. Barnekonvensjonens bestemmelser skal praktiseres slik at ingen barn blir usaklig forskjellsbehandlet fra andre barn, jf. art. 2. Konvensjonens bestemmelser gjelder derfor også for utenlandske barn og unge – også de som som er ulovlig i et land. Både kommune og stat er forpliktet av barnekonvensjonens bestemmelser. Konvensjonen i seg selv gir ingen barn - eller voksne - rett til asyl eller rett til opphold i Norge.

I tillegg til ikke-diskrimineringsbestemmelsen i art.2, er det særlig fire artikler i barnekonvensjonen som er særlig relevante for temaet ”barn i utlendingssaker”:

- *Art.3 om barnets beste.* I handlinger som berører barn ”skal barnets beste være et grunnleggende hensyn” (a primary consideration). Barnets beste skal gjennomsyre alle handlinger som

foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer. Men barnets beste behøver ikke å være det eneste relevante hensynet.

- *Art.10 om å gjenforene familie.* Søknader om familiegjenforening over landegrensar skal behandles på en positiv, human og rask måte. Barnet har rett til regelmessig kontakt med begge foreldre. Landene har likevel ingen plikt til å la sakene få et bestemt utfall.
- *Art.12 om å si sin mening.* Bestemmelsen stadfester at et barn som er modent nok til å ha egne synspunkt, har rett til å si sin mening i alt som vedrører det. Det har imidlertid ingen plikt til å uttale seg, hvis det for eksempel ikke vil. Barnets meninger skal tillegges vekt, men ikke nødvendigvis være avgjørende. Barnets meninger kan også uttrykkes gjennom en representant for barnet, så som advokat, verge o.a..
- *Art. 22 om flyktningbarn.* Barn som søker flyktningstatus eller som anses som flyktninger, skal få nødvendig vern eller humanitær hjelp. Barn anses som ekstra sårbare i flyktningssituasjoner. Staten skal i samarbeid med internasjonale organer hjelpe et barn som er alene til å bli gjenforent med sine foreldre.

#### 3.2 Vage retningslinjer

Enhver som leser Barnekonvensjonen vil raskt se at dens retningslinjer er vagere og mer generelle enn i de fleste andre lover og regler. Det har sammenheng med at konvensjonen skal gjelde i alle samfunn over hele verden, herunder det norske. Det er en alminnelig oppfatning at det heller ikke er lett å vite eksakt hva konvensjonen krever, og når man kan si at kravene er

oppfylt. Verken litteratur om emnet eller praksis fra saker for domstolene gir klar veiledning.

### **3.3 Hva innebærer et barneperspektiv**

Å innta et barneperspektiv kan forstås som å ha et bevisst forhold til at barn er forskjellige fra voksne. Barn kan være mer sårbare, mer utsatt og derfor ha andre behov enn voksne. Barn er på et annet modenhetsnivå enn voksne. Til grunn for barnekonvensjonens bestemmelser, og norsk lov, ligger også oppfatningen av at barn og barndommen har verdi i seg selv. Barn er noe mer enn ”voksne i knopp”.

Barneperspektivet og barnekonvensjonens prinsipper må ”oversettes” til praktiske handlinger og gjøres konkrete, for eksempel i form av rutiner og arbeidsmetoder. Dette beskrives i kapittel 4 og 5 i forhold til en del sakstyper og oppgaver som UDI har ansvar for.

Når man gjør denne praktiske ”oversettelsen” av barneperspektivet, gjør man samtidig en del underforståtte valg av mer filosofisk og verdimessig karakter. Valgene bygger på faglige vurderinger som er mer eller mindre uttalt (psykologi, pedagogikk m.m). Noen valg blir uttrykt gjennom lovgivning. Å si at barn er forskjellige fra voksne, og skal behandles etter andre regler, er i seg selv et grunnleggende og prinsipielt standpunkt. Et annet eksempel er UDIs retningslinjer for flytting mellom mottak. Retningslinjene uttrykker indirekte noe om hva utlendingsmyndighetene mener er gode og mindre gode løsninger for barn. Oppbrudd ikke er ønskelig, men uunngåelig når mottak blir nedlagt. Barnets beste må vike for praktisk-økonomiske hensyn. Da søker man i stedet å kompensere for manglende vektlegging

ved å gjøre belastningen minst mulig for barnet, og etterstreber flytting i skoleferier.

Synet på hva mennesket er, og hva barn er, har forandret seg gjennom historien. Hva som anses som riktige og gode løsninger for barn skifter fra samfunn til samfunn, mellom kulturer og etter hvilket sosialt miljø barnet tilhører. Det kan være uenighet mellom fagdisipliner. Sakkyndige strides, også innenfor det samme faget. Barnets modenhet spiller inn. Hva som er bra for en treåring, er ikke det samme som det som er bra for en 15 åring. Hva som er bra for ett barn, er ikke automatisk bra for alle barn. Foreldre og myndighetspersoner kan også vurdere situasjonen for et barn forskjellig.

Foreldre skal ha hovedansvaret for barnets oppvekst og utvikling, og skal i henhold til barnekonvensjonen også la hensynet til barnets beste være veiledende. Det samme skal norske myndigheter. Men hva gjør man når foreldre og myndighetspersoner er uenige om hva barnets beste er?

Utlendingssaker kan være ekstra kompliserte, fordi foreldre, barn og myndighetspersoner kan ha erfaringer fra ulike samfunn og kulturer som gjør det enda vanskeligere å enes om hva som er gode løsninger, og hva som er dårlige.

#### **Eksempel 2: Avslag på søknad om familiegjenforening av hensyn til barnets beste**

En asiatisk mor vil sende sine tre eldste barn (eldste datter er 12 år) til Norge slik at de kan ta seg av faren som bor her. Barna søker om familiegjenforening med far. Moren opplyser at barna skal lage mat og stelle i huset til faren som er psykisk syk. Faren opplyser til UDI at han ikke kan ha omsorgen for barna på grunn av sykdommen. UDI avslår søknadene fordi det vil stride mot barnets beste.

#### **Eksempel 3: Vold i hjemmet i forhold til barnets beste-vurderingen**

Jente fra Asia søker familiegjenforening med sin mor. Jenta bor sammen med morens tante i Asia. Moren er gift med en norsk mann. Han er idømt 35 dager ubetinget fengsel for vold mot sin ektefelle

(jentas mor). Mannens bror har kontaktet politiet fordi han er bekymret for jenta. Bekymringen er hovedsaklig begrunnet med at mannen generelt er voldelig og at han misbruker narkotika, men han skal også ha dopet og misbrukt en mindreårig. Forholdet som angår seksuelt misbruk av barnet er ikke anmeldt m.v. Det er ikke opplyst at moren planlegger å forlate mannen grunnet vold. I en rapport gitt ut av Barne- og likestillingsdepartementet defineres begrepet ”overgrep mot barn” som fysisk, psykisk og seksuell vold direkte mot barnet selv, men også det å være vitne til vold mot nær omsorgsperson (forts.) Denne presiseringen er av betydning når UDI skal vurdere om det er til jentas beste å få familiegjennforening med moren. UDI avslår søknaden om familiegjennforening og bygger på en barnets beste - vurdering.

### **3.4 Noen grunnleggende spørsmål til art. 3 barnets beste**

Det er artikkel 3, om barnets beste, som er viet størst oppmerksomhet i forhold til utlendingssaker. En alminnelig forståelse av ordlyden om barnet beste som ”et grunnleggende hensyn”, er at også andre hensyn enn hensynet til barnet kan tillegges vekt. Artikkel 3 skal imidlertid sikre at hensynet til barnet faktisk blir vurdert som moment i saken, og at det skal veie tungt. Men heller ikke denne bestemmelsen gir retningslinjer for hvordan skjønn skal utøves og hva som skal bli utfallet av saken. Det er ikke klart *hvilke forhold* som skal tillegges vekt innenfor en barnets beste - vurdering, og det er heller ikke klart *hva* som er til barnets beste. Er det gitt at barnet vil få et bedre liv i Norge enn i opprinnelseslandet, selv om mange forhold er vanskeligere der? Hva slags barnefaglig kunnskap behøves for å ta stilling til spørsmålet? Hvem sine verdier blir utslagsgivende? Det er heller ikke klart *hvordan* hensynet til barnet, isolert sett, skal avveies mot andre relevante hensyn i saken, for eksempel hensynet til foreldrenes rettigheter eller

innvandringspolitiske målsettinger. I henhold til juridisk teori og domsavgjørelser er det juridisk legitimt å ta innvandringsregulerende hensyn når barnets beste skal vurderes.

Videre er barnets beste-vurderinger ikke like relevant i alle saker. Dette gjelder særlig når en utlending kan *påberope seg en rett* til opphold i medhold av utlendingsloven (for barn er dette enten når det har krav på asyl/beskyttelse eller når det har krav på familiegjennforening). Man kan for eksempel ikke avslå en slik rettighet under henvisning til at søkeren som barn er mest tjent med et avslag. I utgangspunktet skal loven være utformet med tanke på hva barn er tjent med, på generelt grunnlag.

Barnets beste- vurderinger får hovedsakelig betydning når utlendingsforvaltningen har et rom for å utvise skjønn. Det skjer eksempelvis når en søker får avslag fordi vilkårene for å kunne *kreve* en rett ikke er til stede. Da er man pålagt å vurdere om skjønnsmessige hensyn likevel tilsier at saken bør ende med innvilgelse.

### **3.5 Barnets beste i forslag til ny utlendingslov**

Utvalget bak forslaget til ny lov mener at det i utgangspunktet ikke er nødvendig å si noe spesielt om at hensynet til barnets beste skal tillegges vekt i utlendingssaker, siden det ligger i barnekonvensjonen, og er del av norsk lovgivning. Lovutvalget har likevel valgt å presisere at det skal tas hensyn til barnets beste i saker der det er stort rom for skjønn, som i familiegjennforeningssaker og utvisningssaker. I forslaget til ny § 47 om oppholdstillatelse på grunn av ”sterke rimelighetsgrunner” er ellers hensynet til barnets beste blant de sentrale

vurderingstemaer som er angitt. UDI har i sin høringsuttalelse ment at den kommende loven bør gå enda lenger enn lovutvalget foreslår i å tydeliggjøre barns interesser, og i å gi direktiver på hvordan interessekonflikter kan løses.

## DEL II: DILEMMA OG EKSEMPLER FRA UDIS ARBEID

### 4. BARNEPERSPEKTIVET PÅ UDIS SAKER OG OPPGAVER

På generelt grunnlag er det vanskelig å fastslå hva som skal og bør være barneperspektivet i utlendingssaker. Barnekonvensjonens overordnede prinsipper og bestemmelser er som nevnt vage, selv om enkelte bestemmelser oppstiller mer håndfaste krav, som at barnet skal høres. I det følgende gjennomgås et utvalg sakstyper og oppgaver som UDI har ansvar for. Grovt sagt kan man si at barneperspektivet kan konkretiseres på fire områder:

- I regelverk, retningslinjer, instruksjoner
- Hva som anses som relevante hensyn, og hvordan hensyn avveies mot hverandre
- Hvordan fremgangsmåter og prosedyrer i saksbehandling ivaretar barns spesielle behov eller ikke
- Hvordan hensynene avspeiles i vedtakene

Lov, forskrift og instruksjoner, politiske og økonomiske rammer, gir ulikt rom for å utøve skjønn og til å legge vekt på hensynet til barnet. Noen dilemma og problemstillinger gjenfinnes på tvers av sakstyper.

**Skjønn** er det slingsmonnet lov og forskrift gir for at forvaltningen skal kunne vurdere unntak fra hovedregelen i de forskjellige sakstypene, og til å veie ulike argumenter opp mot hverandre. **Prosessuelle og materielle bestemmelser;** lov og forskrift har bestemmelser om fremgangsmåte man må følge når man søker om en tillatelse (prosessuelle bestemmelser), og om hvem bestemmelsen gjelder, og hvilke vilkår som må oppfylles (materielle bestemmelser).

#### 4.1 Barnets alder og rettigheter

Barnekonvensjonen og utlendingsloven sier at alle mennesker under 18 år er barn.

Problemer oppstår når man mangler pålitelig dokumentasjon på alder. Flere rettigheter etter utlendingsloven og statsborgerloven er knyttet til aldersbestemmelsen. Barn i utlandet under 18 år har for eksempel rett til familiegjenforening med foreldre i Norge. Også i asylsaker kan det faktum at søkeren er under 18 år ha betydning for vurderingen av om oppholdstillatelse kan gis, særlig i forhold til dem som oppgir å være enslige mindreårige asylsøkere. Korrekt aldersfastsettelse er viktig av flere grunner. I mottak beregnet på enslige mindreårige asylsøkere kan det oppstå svært vanskelige situasjoner hvis noen faktisk er mye eldre enn de sier. Det finnes eksempler på det motsatte også - at barn har dokumentasjon på, eller oppgir å være, eldre enn de faktisk er. Det kan skje i tilfeller der et barn er koblet til menneskehandel eller annet misbruk, og hvor poenget med å gjøre barnet noen år eldre, er å unngå den tettere oppfølgingen som mindreårige asylsøkere får.

Utlendingsmyndighetene bruker aldersundersøkelser (røngten av håndrot og undersøkelser av tenner) i tvilstilfeller både når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere og i enkelte familieinnvandringsaker. Bruken av aldersundersøkelser i utlendingssaker blir jevnlig kritisert, selv om det er bred enighet om behovet for å kunne skille voksne fra barn. Aldersundersøkelsene kan ikke med sikkerhet fastslå nøyaktig alder. Kritikken går særlig på hvordan man bruker resultatene og hvordan man håndterer tvilstilfeller.

Utlendingsmyndighetenes dilemma er at man uansett tvil må ta stilling til hvem som skal behandles som barn, og hvem som skal behandles som voksne. Det gjelder ikke minst for å verne om interessene til de som er barn. Utlendingsmyndighetene mener at undersøkelsene sammen med andre indikasjoner i saken gir et langt

sikrere grunnlag når man tar stilling til alder enn dersom en skulle vurdere alderen utelukkende basert på andre opplysninger i saken.

Av 126 personer som ble aldersundersøkt og fikk vedtak i 2005, ble det i 58 saker lagt til grunn at personen var eldre enn 18 år.

## 4.2 Å fastslå biologiske bånd og barnets identitet

Helt sentralt i menneskerettighetene og barnekonvensjonen står foreldrenes rett til å være sammen med barnet sitt, og barnets rett til å være med foreldrene. Retten bygger på forutsetningen om at det er en biologisk relasjon. Hvor godt slektskapsforhold er dokumentert, avhenger av hvilket land søkeren kommer fra.

Ved tvil om slektskap får foreldre og barn i en del tilfeller et tilbud om DNA-test (spytprøver). Det er en fast mulighet ved ti utenriksstasjoner. I 2005 fikk rundt 2 000 mennesker tilbud om DNA-test (ca. 1400 søkere og ca. 600 referanser). Bare 33 personer møtte ikke til testing. Slektskapet ble bekreftet i ca. 95 prosent av tilfellene.

### Eksempel 4: Barn fra Afrika; slaver i Sverige

En svensk TV-dokumentar avslørte i 2004 at ca 20 afrikanske barn var brakt til Sverige og ble behandlet som slavearbeidere (prostituerte/sexslaver). Menneskesmuglerne tjente mellom 50 000 - 70 000 kr per barn som ble smuglet inn. Barna kom til Sverige på grunnlag av opplysninger om at de var biologiske barn til bosatte i Sverige. En DNA-analyse kan med tilnærmet 100 prosent sikkerhet avgjøre hvorvidt oppgitte foreldre faktisk er foreldre. Sverige benytter seg ikke av DNA-tester i forbindelse med søknader om familiegjenforening slik Norge gjør i en del tilfeller. Kunne saken vært unngått hvis svenskene hadde brukt DNA-test?

Når slektskap ikke stemmer får det betydning for den aktuelle utlendingssaken. I tillegg kan det skape

fremtidige komplikasjoner hvis feilen blir oppdaget og eksempelvis rokker ved grunnlaget som oppholdet er gitt på.

Feilaktig oppgitte slektskapsforhold betyr ikke automatisk avslag, men at saken må vurderes etter andre bestemmelser i lov og forskrift. Kan man for eksempel si at det er et fosterbarnforhold, og heller bruke regler for fosterbarnrelasjoner? Det er imidlertid svært viktig at utlendingsmyndighetenes vedtak ikke bidrar til å skille barn fra deres rette foreldre, eller indirekte bidrar til kjøp og salg av barn og deres arbeidskraft.

### Eksempel 5: Adopsjon gjennom familiegjenforening?

En gravid kvinne fra Asia får innvilget visum for å besøke søsteren i Norge. Kvinnen føder et barn i Norge. Hun reiser hjem igjen, men etterlater babyen i Norge til søsteren. Søsteren kan ikke få barn og hun ønsker å adoptere barnet. Barnet søker familiegjenforening med sin tante.

UDI mener at søknader om oppholdstillatelse for fosterbarn kan bli brukt som et alternativ til adopsjonsinstituttet. Fordi det er viktig å forhindre planlagt transport av barn fra fattige land utenom det ordinære adopsjonssystemet i Norge, vil søknader om familiegjenforening i slike saker bli avslått. Adopsjonsloven og internasjonale konvensjoner gir regler for hvordan foreldre kan adoptere barn fra utlandet. Adopsjonsmyndighetene i Norge er rette myndighet til å godkjenne foreldrene og gi forhåndsamtykke til adopsjon. Barnet skal også være frigitt for adopsjon av hjemlandets myndigheter.

## 4.3 Å høre barnet

Et viktig prinsipp i barnekonvensjonen er barnets rett til å bli hørt, dvs. å få mulighet til å si sin mening hvis det vil. Prinsippet gjelder også på utlendingsfeltet. Rutinene for å høre barnet varierer fra saksområde til saksområde, og barnets interesser blir normalt ivaretatt av foreldrene eller vergen.

I asylsaker er dette ivaretatt særskilt gjennom utlendingsforskriftens § 55a 3. ledd. Enslige mindreårige asylsøkere skal gjennomføre asylintervju, hvor de har verge til stede. UDI forsøker å legge forholdene under intervjuet til rette ut fra søkerens alder og modenhet. Når barnet kommer sammen med sine foreldre sier § 55a at det primært er foreldrene som har ansvar for å belyse barnets asylsak i sitt asylintervju. Det skal deretter gjennomføres en separat samtale med barnet der barnets situasjon blir belyst. Minst en av foreldrene skal være tilstede under samtalen. De fleste asylsøkere, inkludert barn, får tilbud om å skrive en egenerklæring der de gjør rede for hvorfor de søker asyl. UDI gir opplæring til personer som samtaler med barn i asylsaker.

Barnets rett til å bli hørt er også nedfelt særskilt i forskriften, jf. § 23.1 (e) i saker om oppholdstillatelse for barn når bare en av foreldrene bor i riket. Et dilemma i asylsaker der barn søker asyl sammen med foreldrene sine, er at man på den ene siden ønsker at barnet skal bli hørt. Barnet kan ha selvstendige grunner til å få vern i Norge, uavhengig av foreldrenes situasjon. Barnets situasjon kan også bli viktig i saken til andre familiemedlemmer. Det tilsier en grundig gjennomgang av barnets egne erfaringer fra hjemlandet. Barnet kan på den annen side oppleve et stort ”ansvar” for en hel families fremtidsutsikter i Norge. Barnet kan havne i lojalitetskonflikt i forhold til foreldrenes forklaring, hvis det inneholder momenter som ikke harmonerer med barnets. I slike saker er UDIs linje at samtalen med barnet ikke skal være en etterprøving av foreldrenes forklaring. Foreldrene kan dessuten bestemme at det ikke skal avholdes en samtale med barnet.

Den samme forskriften § 55 a tredje ledd sier at foreldrene skal være med under

samtalen med barnet. Det vil normalt være bra for barnet, men er heller ikke fritt for dilemmaer. En risiko er at man ikke får belyst tilfeller der det er et motsetningsforhold mellom de opplysninger foreldrene ønsker skal gis i saken og barnets egne grunner for å få oppholdstillatelse. Et eksempel er barn som risikerer fysisk mishandling eller tvangsgifte ved retur, eller andre forhold som kan gi grunnlag for vern i Norge. Det er imidlertid lite sannsynlig at foreldre vil fortelle om forholdene, hvis de selv er involvert i dem.

Eksempelet påpeker enda et nivå av dilemmaer: Skal utlendingsmyndighetene på eget initiativ, for å ivareta hensynet til barnets beste og opplysningsplikten, ta opp tema og spørsmål som kan gi grunnlag for beskyttelse, uten at søker selv har brakt det på bane?

## **5. ”BARNEPERSPEKTIV” I ULIKE SAKSTYPER**

### **5.1 Asylsaker**

Hensynet til barnet har betydning for UDIs rutiner i asylsaksbehandlingen der barn er søker. Enslige mindreårige asylsøkere er prioritert i alle sammenhenger.

Når barnets asylgrunnlag og beskyttelsesbehov vurderes, er man særlig oppmerksom på om det foreligger fare for forfølgelse som spesielt rammer barn (som fare for kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap). Det tas hensyn til at barn er spesielt sårbare og tåler mindre enn voksne. Terskelen for å gi beskyttelse kan således være lavere når det gjelder barn. Det kan bety at et barn får beskyttelse i Norge som risikerer tvangsrekruttering til krigstjeneste, mens det samme forhold ikke nødvendigvis vil gi beskyttelse til voksne.

### **5.1.1 STERKE MENNESKELIGE HENSYN**

Dersom UDI kommer til at barnet ikke har beskyttelsesbehov, blir det alltid gjort en vurdering av om det foreligger sterke menneskelige hensyn. Da er hensynet til barnets beste et viktig element. UDI blir jevnlig kritisert for ikke å legge tilstrekkelig vekt på barnets beste i vurderingen av sterke menneskelige hensyn. Et tilbakevendende dilemma er at de fleste barn fra asylproduserende land kommer fra dårligere sosioøkonomiske kår i hjemlandet enn det de vil kunne få i Norge. Men hensynet til barnets beste må ofte vike for innvandringsregulerende hensyn. Opphold på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn gis bare i særlige unntakstilfeller. I vurderingen inngår elementer som barnets og omsorgspersoners helseforhold, humanitære forhold på hjemstedet, mulighet til skolegang der, tilgang på egnede omsorgspersoner osv. Et viktig prinsipp for UDI er at foreldre og barn i størst grad bør være sammen, selv om det kan innebære at et barn må flytte ut av Norge.

### **5.1.2 LANG BOTID I MOTTAK, TILKNYTNING TIL RIKET OG DE SOM IKKE KAN RETURNERES**

Det er ikke bare situasjonen i hjemlandet som gjør at barn får bli i Norge når de har kommet som asylsøkere. Når UDI viser til ”sterke menneskelige hensyn”, kan det også knytte an til barnets situasjon i Norge (eventuelt en kombinasjon). Eksempelvis kan voksne asylsøkere med avslag ha latt familien bli boende i Norge lenge etter at fristen for å forlate landet har gått ut. Norske myndigheter har i noen tilfeller liten mulighet til å sende familien tilbake til hjemlandet, med mindre de samarbeider. Noen land tar ikke imot tvangsreturnerte. Når asylsøkere får endelig avslag på sin asylsøknad, bortfaller botilbudet i statlig mottak. Barnefamilier er unntatt fra denne

bestemmelsen av hensyn til barna. De voksne i familien mottar imidlertid reduserte økonomiske ytelser. Barn får det samme som andre barn i asylmottak, jf kap.5.4.3 og kap.7.

Barnets tilknytning til omgivelsene vokser i takt med botiden. Det gjør også belastningen ved å bo under midlertidige forhold, og ofte tett innpå mennesker i en presset livssituasjon. Spørsmålet blir til slutt hvilket ansvar utlendingsmyndighetene har for å ivareta barnets beste, selv om ansvaret for den usikre situasjonen kan hevdes å ligge hos foreldrene, og at en av innvandringsregulerende hensyn må være forsiktig med å ”belønne” en trenering av saken. Prinsipielle spørsmål av denne typen bringes gjerne opp til politisk nivå.

Ved utgangen av april 2006 bodde det 428 barn i norske asylmottak, og hvor asylsaken var opprettet for mer enn tre år siden. Blant disse hadde 134 fått oppholdstillatelse og ventet på bosetting. 192 barn hadde fått avslag på klagesak i UNE (endelig avslag), 87 hadde fått avslag i UDI (første instans). I syv tilfeller var saken henlagt/trukket. Av de resterende åtte som står registrert med sin første sak for mer enn tre år siden, er fem feilregistrerte, og tre er irakere med MUF - tilknytning.

### **5.1.3 HELSETILSTAND**

Lignende dilemma oppstår når et eller flere familiemedlemmer i en asylsøkerfamilie har alvorlige helseproblemer, men ikke oppfyller kriteriene til å få beskyttelse/asyl. I slike saker ser UDI hen til innvandringsregulerende hensyn og fører i utgangspunktet en restriktiv praksis. Samtidig tas det eksplisitt hensyn til barnets beste, og særlig når barnet har påbegynt en behandling og har mulighet for gode livsvilkår i Norge til tross for sykdommen. Hensynet til barnet kan også

tale for at voksne som er underlagt medisinsk behandling i Norge får bli, siden deres helsetilstand vil svekke omsorgsevnen for barnet hvis familien returneres.

#### 5.1.4 HVA ER BARNETS BESTE FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE

Enslige mindreårige asylsøkere kan, i likhet med medfølgende barn, havne i en skvis mellom egne og familiens interesser. Barnet som er alene, oppgir at det vil være i Norge. Men mener det virkelig det? Hvor er det best for barnet å være, og hva gjør man når situasjonen først er blitt som den er? Barnefaglig innsikt tilsier at atskillelse fra foreldre og søsken som regel er en tung belastning for barna, og at hemmeligholdelse og ev. løgner om hvor foreldrene er, gjør situasjonen ekstra tøff. Mange tør ikke snakke om det som plager dem. Utlendingsmyndighetene legger mye arbeid i å oppspore foreldrene for å få barnet gjenforent med familien der foreldrene er. Arbeidet er tidkrevende og komplisert.

Det er ellers verdt å merke seg at Norge har valgt å unnta enslige mindreårige asylsøkere fra Dublin II-forordningens prosedyrer for hvilket land man skal søke asyl i. Ordningen gjelder for alle EU-land, samt Norge og Island, og sier at asylsøkere skal sendes tilbake til det første landet man kunne søkt asyl i. Enslige mindreårige som kommer til Norge blir imidlertid ikke returnert, med mindre de kan gjenforenes med familie i det andre landet.

#### 5.1.5 ETTERLATTE BARN

Lignende problemstillinger knytter seg til etterlatte barn, dvs. barn som kom opprinnelig til Norge med foreldre/omsorgspersoner, men hvor foreldrene forsvinner fra barnet. Man antar at en del foreldre forsvinner for å muliggjøre at i det minste barna får oppholdstillatelse i Norge. Men det er en

stor belastning å bli forlatt, og erfaringen er at barna kan utvikle et anstrengt forhold til dem som har forlatt dem.

Etterlatte barn i mottak blir etterlatt av to hovedgrunner: I den ene sakstypen forsvinner foreldrene fra mottaket etter endelig avslag og etterlater barna på mottaket. I de fleste tilfeller dukker foreldrene opp igjen etter en tid (fra noen uker til et år). I den andre sakstypen forsvinner hele familien fra mottaket. Barnet dukker opp igjen alene på et senere tidspunkt.

I løpet av 2005 hadde UDI i alt 12 saker med etterlatte barn. Per 1. desember 2005 var det ett etterlatt barn i mottak. Hittil i 2006 har det vært en ny sak i mottakssystemet.

Innvandringsregulerende hensyn tilsier at UDI er svært restriktiv med å gi opphold til barn i slike saker. Blir det likevel gitt opphold - og foreldrene dukker opp igjen i etterkant av innvilgelsen, og barnet faktisk ønsker å være med foreldrene - står man overfor et nytt dilemma: På den ene siden vil man ikke "belønne" foreldrenes handlinger. På den andre siden kan barna i mellomtiden ha fått tilknytning til landet gjennom skolegang, språk, venner. Barnets beste kan i noen tilfeller tilsi at hele familien får bli i Norge, til tross for åpenbart misbruk av asylinstituttet.

#### Eksempel 6: Etterlatte barn

En mor fra det tidligere Øst-Europa og (forts.) hennes to sønner bor i asylmottak. De får endelig avslag på asylsøknaden. Moren og den ene sønnen får permisjon fra mottaket, mens den andre sønnen, en gutt på 15 år, blir plassert hos en annen familie ved mottaket. Moren og den ene gutten kommer imidlertid ikke tilbake til mottaket etter endt permisjon. "Vennefamilien" vil ikke ha ansvaret for 15 åringer som er igjen, og barnevernet i kommunen blir kontaktet. Gutten fortsetter å bo i mottaket. Han søker asyl på nytt grunnlag. UDI avslår søknaden fordi det er indikasjoner på at gutten vet hvor moren og broren er. UDI mener at

hensynet til barnets beste tilsier at alle nødvendige skritt blir tatt for å gjenforene gutten med sin nærmeste familie. Fra myndighetenes side er det heller ikke ønskelig at utenlandske barn etterlates i Norge av foreldrene for å få en oppholdstillatelse.

## 5.2 Familieinnvandringsaker

### 5.2.1 ER KORT SAKSBEHANDLINGSTID ALLTID DET BESTE FOR BARNET?

UDI arbeider for å redusere saksbehandlingstiden i alle saker. Det jobbes særskilt for å korte ned behandlingstiden når barn er berørt. Barn som søker alene fra hjemlandet til foreldre i Norge blir særlig prioritert, og for alle barn legges det vekt på en snarlig løsning. Samtidig stilles det strenge krav til dokumentasjon og sannsynliggjøring av familierelasjoner ved familieinnvandring. Hensikten er å beskytte både barnet og begge foreldre mot urettmessig atskillelse, eller misbruk av barnet (seksuelt, i arbeidsforhold, vold). Avklaring av identitet - og omsorgsforhold - står sentralt.

#### Eksempel 7: Dokumentasjon på foreldreansvaret

Et barn fra USA søker gjenforening med sin mor. Barnet har bodd hos faren siden moren reiste til Norge. Da barnets foreldre ble skilt, tilfalt samtidig foreldreansvaret til faren. Han har gitt sitt samtykke til at barnet kan flytte til moren, men det er utover dette ikke dokumentert at moren har del i foreldreansvaret. Den norske ambassaden i USA mener det er sannsynlig at faren har foreldreansvaret alene. Det er et vilkår at den foreldereren som barnet bor sammen med også har del i foreldreansvaret. I en sak som denne må foreldrene dokumentere at moren har del i foreldreansvaret før søknaden om familiegjenforening kan innvilges.

UDI er varsom med å innvilge tillatelse i gjenforening med andre enn barnets biologiske foreldre. I saker der det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på fosterbarnforhold, må saken fremlegges for norsk barnevernsmyndighet før UDI innvilger søknaden. Det kan få svært

alvorlige følger på kort og lang sikt for barnet hvis man ikke har tilstrekkelige opplysninger om hvem barnet er og dets relasjon til voksne omsorgspersoner. Faren for barnekidnapping er overhengende.

Dilemma oppstår når hensynet til barnets beste tilsier streng kontroll og grundige undersøkelser på den ene siden, sett opp mot ønsket om rask saksbehandling på den andre. Kontrollen kan også oppleves som urimelig og unødvendig.

### 5.2.2 URIKTIGE OPPLYSNINGER FRA VOKSNE KAN RAMME BARN

I andre saker blir barnet indirekte rammet fordi voksne med relasjon til barnet oppgir uriktige opplysninger om seg selv eller saken. Når feil blir avslørt, skal som regel den voksnes tillatelse bli kalt tilbake. I en del tilfeller bortfaller grunnlaget for opphold i Norge. Dermed risikerer også barnet å miste oppholdsgrunnlaget. Innvandringsregulerende hensyn, og ønsket om å reagere på misbruk, kommer lett på kollisjonskurs med barns interesser i slike saker. Dersom barn blir berørt vil hensynet til barnets beste kunne tilsi at tilbakekallelssaken blir henlagt. Saken kan også bli behandlet på nytt. Resultatet kan bli at den voksne får bli i Norge på et annet tillatelsesgrunnlag enn det opprinnelige.

### 5.2.3 SÆRKULLSBARN OG FARE FOR BARNEKIDNAPPING

Barnekidnapping er en særlig aktuell problemstilling i saker der en voksen utlending ønsker å flytte til Norge, for eksempel for å gifte seg, og har barn fra tidligere forhold (særkullsbarn). UDI innvilget i 2005 ca. 1 560 oppholdstillatelser til særkullsbarn fra land utenfor EØS-området. Flertallet er særkullsbarn fra Russland, Thailand og Filippinene.

Hovedregelen sier at barnet skal søke om familiegjengenforening fra hjemlandet. Hensikten er bl.a. at barnet ikke bosetter seg i Norge før begge foreldre samtykker i det. Barnet har i tillegg rett til å ha kontakt med begge foreldre. For å hindre at norske utlendingsmyndigheter medvirker til barnekidnapping, må foreldreansvar, daglig omsorg og samtykke fra begge foreldre være avklart før tillatelse kan gis. Norge er bundet av internasjonale avtaler til å følge utenlandske avgjørelser om foreldreansvar etc. Kravene til fremgangsmåte blir i en del tilfeller oppfattet som stivbente, hvis barnet allerede befinner seg i landet. Etter en konkret helhetsvurdering kan det derfor gjøres unntak. Det er helt sentralt at dokumentasjonen om forholdet til forelderen som ikke bor i Norge, er i orden.

**Eksempel 8: Vanskelig å innhente samtykke?**

En afrikansk kvinne søker asyl og opplyser at hun og barna har blitt mishandlet av ektefelle/far i hjemlandet. Kvinnen får asyl bla grunnet mishandlingen. Barna søker familiegjengenforening med moren fra hjemlandet. Barna bor der med venner av moren. Moren opplyser at faren er psykisk ustabil. Moren sier at hun ikke tør å be om samtykke fra faren. Moren sier også at faren vil motsette seg at barna bosetter seg i Norge. Barna ønsker å flytte snarest mulig. Moren opplyser at faren vil forsøke å gifte bort den ene datteren med tvang.

Når barn søker familiegjengenforening med kun en av sine foreldre, må samtykke som hovedregel foreligge fra den andre av foreldrene. Unntak kan gjøres, men utlendingsmyndighetene skal ikke være med på å "ta stilling til" konflikter om hvem av foreldrene barna skal bo sammen med, ved å gi oppholdstillatelse.

### 5.2.4 UNDERHOLDSKRAVET OG BARN

For å få tillatelse til familieinnvandring må den som skal komme til Norge (barn eller voksne) som hovedregel være sikret økonomisk underhold i landet, ved egen inntekt eller gjennom inntekten til den som

bor her (tilsvarende lønnstrinn 1 i Statens lønnsregulativ). Hvis den som bor i Norge i en familieinnvandringssak er et barn, eller personen har asylstatus, stilles det imidlertid ikke krav om forsørgelse.

Det kan gjøres unntak fra hovedregelen om sikret underhold. Det finnes egne regler i forskriften om dette. I tillegg kan det unntaksvis gjøres unntak fra underholdskravet når særlig sterke menneskelige hensyn taler for det. Man åpner for å dispensere hvis man ser at resultatet blir svært urimelig i saken. Samtidig kan en liberal bruk av dispensasjon kunne uthule bestemmelsene. UDI må gjøre en helhetsvurdering. I vurderingen av om særlig sterke menneskelige grunner tilsier dispensasjon fra underholdskravet, vil sentrale momenter kunne være om barnet har andre omsorgspersoner i hjemlandet, barnets helsesituasjon etc..

### 5.2.5 SAMVÆR MED BARN

Samværsproblematikk går igjen i mange utlendingsaker som argument, begrunnelse og dilemma. Det finnes egne regler for når foreldre kan få tillatelse til å oppholde seg i Norge for å ha samvær med et barn som er bosatt her. Det må foreligge en samværsavtale med et minimum av samvær, og samværsavtalen må oppfylles. Men hva gjør utlendingsmyndighetene hvis samværet ikke har vært oppfylt som forutsatt? Skal den voksne likevel få fortsette å få være i Norge og innvilges de nødvendige tillatelser av hensyn til barnet, slik at vedkommende, - kanskje- en gang i i fremtiden, vil oppfylle samværsavtalen? Dette er en aktuell problemstilling ved søknader om oppholds- og bosettingstillatelser.

I enkelte saker har mor og far motstridende interesser. Den ene ønsker at den andre forlater landet. Men hva når barnets rett til å ha kontakt med begge foreldre blir

vanskelig? Igjen blir hensynet til barn og samvær sentrale elementer i vurderingen. Samværsavtale må fremlegges som dokumentasjon. I noen saker kan det være aktuelt å innhente uttalelser fra barnevern, politi, skoler o.a. for å få frem barnets helhetlige situasjon.

#### **Eksempel 9: Omfang av samvær**

Mann fra Afrika får oppholdstillatelse for å etablere seg med sin norske ektefelle. Ektefellene får en datter, før de skiller seg. Mannen får deretter oppholdstillatelse pga samvær med datteren. Mannen søker statsborgerskap, men får avslag pga for lange utenlandsopphold (totalt to år i løpet av de siste tre årene). Samværsavtalen har ikke vært overholdt grunnet gjentatte og langvarige opphold i utlandet. Jentas mor opplyser at faren har samvær en til to ganger i uken når han er i landet. Mannen har en legeerklæring hvor det bl.a. fremkommer at enkelte av mannens opphold i hjemlandet har vært foretatt etter råd fra lege. Mannen har psykiske plager i form av en kronisk depresjon. Spørsmålet blir om mannen oppfyller vilkårene for å gis en ny tillatelse og i så fall på hvilket grunnlag. Samværet med datteren er ikke av tilstrekkelig omfang til å få oppholdstillatelse på dette grunnlaget. Det er også mulig for faren å utøve samvær med datteren ved ordinære visumbesøk.

### **5.3 Visum, reisedokumenter, bosettingstillatelse, statsborgerskap**

Visum utstedes for besøk i inntil tre måneder til personer fra land som Norge krever visum fra (de fleste land i Europa kreves det *ikke* visum fra). Det sentrale punktet i en visumsak er om det er sannsynlig at visumsøkeren vil forlate Norge når tillatelsen utløper (returforutsetning). Dette er innvandringsregulerende hensyn som må veies opp mot velferdsgrunner som taler for at søknaden bør innvilges. Blant velferdsgrunnenene er hensynet til berørte barn. I visumsaker til barn blir det videre lagt stor vekt på at begge foreldre samtykker i at barnet reiser til Norge, slik at ikke besøket blir springbrett for en barnekidnapping.

UDI samarbeider med arrangørene rundt store idrettsarrangementer som fotballturneringen Norway Cup, der mange utenlandske barn deltar. Det har likevel hendt at noen har fått avslag på visumsøknaden. Dette er spesielle tilfeller, der det har fremgått at søkerne ikke har sportslige hensikter; det er gjort en helhetsvurdering av returforutsetningene, og det er normalt innhentet opplysninger fra både utenriksstasjoner og fra personer i Norge.

#### **5.3.1 FORHINDRE MISHANDLING OG GROV UTNYTTELSE. VARSLE SØKER**

Utlendingsdirektoratet har lenge vært oppmerksom på problemstillingen om at barn på besøksvisum kan bli utnyttet av referansepersoner i Norge (for eksempel mors kommende ektefelle). I februar 2006 fikk man en klar hjemmel i utlendingsloven § 25 a for å kunne avslå en visumsøknad dersom det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet. En tilsvarende hjemmel for å avslå en søknad om arbeidstillatelse og oppholdstillatelse finnes i utlendingsloven § 9 annet ledd. Slike vurderinger gjøres ut fra opplysninger som kan ligge i eventuelle tidligere saker fra barnet, i mors eller fars sak, og om referansepersonen i Norge. Dette er meget sensitive spørsmål, og det skal klare holdepunkter til før visum kan avslås på dette grunnlag.

En ny bestemmelse er under utarbeidelse pr. mai 2006, som skal varsle søker om at referansepersonen i Norge har en fortid som søker bør kjenne til forut for sin beslutning om å innvandre til Norge. Referansepersonen kan eksempelvis være dømt for kvinnemishandling, eller for seksuelle ovegrep mot barn. Hensikten er å gjøre den utenlandske søkeren klar over

hva hun er i ferd med å velge for seg selv og eventuelle medfølgende barn.

### 5.3.2 REISEDOKUMENTER OG BARN

Barn som bor i Norge kan av ulike grunner mangle gyldig pass og trenger andre reisedokumenter (reisebevis for flyktninger, utlendingspass). Mangel på reisedokumenter kan være et problem hvis barna skal på skoletur til utlandet etc. Barnets beste blir alltid vurdert i slike saker. Men det betyr likevel ikke at alle saker fra barn innvilges. I noen saker vil barnets beste måtte vike for andre hensyn, som når foreldre har misbrukt sitt eget eller barnets pass, og innvandringsregulerende hensyn tilsier at man bør reagere strengt på misbruket.

### 5.3.3 BOSETTINGSTILLATELSE

Reglene om bosettingstillatelse tilsier at den som oppfyller kravene til botid og forutgående tillatelser, har rett til å få en tillatelse. Rommet for skjønn er lite, og barnets beste-vurderinger blir derfor sjelden satt på spissen. Det finnes i imidlertid mulighet for å gi bosettingstillatelse før botidskravet om tre år er oppfylt, og UDI har vært liberale med å gjøre unntak overfor barn. Det gjelder som regel barn i familier der ett barn har bodd kortere tid i landet enn resten av familien, og hvor det er upraktisk at ett barn har en annen status enn de øvrige. UDI innvilget ca. 5 930 bosettingstillatelser til barn i 2005.

### 5.3.4 STATSBORGERSKAP

Barn som blir født i Norge av foreldre der minst en er norsk statsborger, får enten automatisk norsk statsborgerskap, eller kan få det ved en enkel melding. Utenlandske statsborgere kan søke om at barn under 18 år som oppfyller kravene til å bli norske statsborgere, kan bli det, hvis en eller begge foreldre søker samtidig. Men kravet er igjen at begge foreldre gir sitt samtykke.

Det er relativt sjelden at det gjøres unntak fra dette, selv om den som søker og som vil ha norsk statsborgerskap for seg og barnet, hevder at man ikke vet hvor far bor etc. Det kan oppleves som urimelig ikke å bli ”trodd”. Årsaken er imidlertid den samme som nevnt før – nemlig å ivareta begge foreldres interesser og rettigheter, samt barnets rett til kontakt med to foreldre.

Vilkårene for å kunne bli norsk statsborger er nokså klare. Barnets beste kan imidlertid gi grunnlag for å gjøre unntak fra bl.a. kravet om botid. Et eksempel er en far og hans to barn som ble norske statsborgere før botidskravet var oppfylt av sterke menneskelige hensyn, for at familien skulle få medisinsk hjelp i utlandet som norske statsborgere. UDI ga statsborgerbevilling til ca. 4050 barn i 2005.

#### Eksempel 10: Uriktige opplysninger om farskap/statsborgerskap

Kvinne fra Europa med et barn, inngår ekteskap med en norsk mann. Han er ikke biologisk far, men påtar seg farskapet til barnet ved melding til Fylkesmannen. Fordi faren er norsk borger, blir barnet norsk statsborger. Ekteskapet fungerer ikke og ektefellene flytter fra hverandre etter kort tid. Mannen angrep på at han påtok seg farskapet. Han erklærer at han ikke er barnets far. Moren søker familiegjennforening med barnet som fortsatt er registrert i folkeregisteret som norsk borger. Dersom mannen går til de nødvendige skritt for å få endret farskapet i folkeregisteret vil barnet miste sitt norske statsborgerskap. Moren og barnet vil da ikke ha et grunnlag for familiegjennforening lenger. Spørsmålet er om det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at oppholdstillatelse bør gis?

### 5.3.5 UTVISNINGSSAKER

Personer som bryter utlendingsloven, eller har gjort noe kriminelt etter straffeloven, risikerer å bli utvist. Personens oppholdsstatus i Norge er avgjørende for hvilken strafferamme det straffbare forholdet må ha for at en kan risikere å bli utvist.

I utvisningssaker er det ofte mye rom for å utøve skjønn. Barnets beste berøres ved at man gjør en forholdsmessighetsvurdering: Jo alvorligere det straffbare forholdet er, jo sterkere må utlendingens tilknytning til Norge være for at utvisning skal anses som en uforholdsmessig reaksjon. Tilknytning kan dreie seg om botid i landet, om vedkommende har familie og barn etc. Menneskerettighetenes bestemmelser om retten til familieliv blir tillagt vekt. Menneskerettighetene gir imidlertid ingen rett til å velge *hvilket* land familielivet skal leves i.

I utvisningssaker er det vanlig å spørre etter konsekvensene for familien, og barn. Har den som skal utvises et forsørgeransvar? Hvordan er omsorgsevnen til den gjenboende? Når ble familien etablert? Kan den andre forelderen og barnet følge med den utviste personen til et annet land? Hvor gammelt er barnet? Terskelen for utvisning av foreldrene er høyere hvis barnet har bodd her lenge og har venner, skolegang etc i landet. Innebærer utvisningen at personen aldri kan komme tilbake til Norge, eller er det et tidsbegrenset innreiseforbud - for hvor lenge? Dessuten er det legitimt å legge vekt på hva slags forbrytelse som ligger til grunn for utvisningen.

#### **Eksempel 11: Utvisning**

En mann fra Sør-Amerika kom til Norge i voksen alder sammen med sin sønn på 3 år. Gutten er nå 17 år. Mannen har fått to barn med en norsk kvinne. Barna er 8 og 11 år. Mannen er separert fra mor til de to yngste barna. Han har kontakt med barna, men ingen samværsavtale. Mannen har en dom på betinget fengsel, og en dom på 120 dager ubetinget fengsel for voldshandling mot mor til barna. Sak om utvisning er til vurdering i UDI. Momenter i forholdsmessighetsvurdering er overtredelsens grovhet, samt mannens tilknytning til Norge, herunder omfanget av samværet med de to minste barna, omsorgssituasjonen for den eldste sønnen som ikke har sin mor i Norge, og hensynet til den voldsutsatte kvinnen.

## **5.4 Barn i mottak og hensyn til barn**

Ca. en av fire beboere i statlige asylmottak barn er under 18 år. Ved utgangen av april 2006 tilsvarte det ca. 2 200 barn (av totalt 8 500 mottaksbeboere). Rundt 250 barn ble født i norske asylmottak i 2005. Se også kap. 5.1.2.

### **5.4.1 LEVEKÅR FOR BARN**

Asylmottakene er et midlertidig botilbud, og er ikke ment som et sted å tilbringe oppvekst og ungdomstid. Standarden er nøktern av bl.a. innvandringsregulerende hensyn. Livet og tilbudet i mottak skal ikke være så attraktivt at det kan friste til å søke om asyl av den grunn alene. På den annen side må det være forsvarlig og godt nok til å oppfylle bl.a. barnekonvensjonens prinsipper.

Asylsøkerbarn skal som hovedregel ha de samme rettigheter som andre barn ift. skole, helse, barnevern etc. Dette følger av sektoransvarsprinsippet i forvaltningen. I praksis vet man imidlertid at ikke alle asylsøkerbarn får det. UDIs erfaring er at barnevernet kan ha en høyere terskel for å gripe inn når familien oppholder seg i landet midlertidig. Gjennom tilsyn og kontakt med kommunene har UDI også avdekket at noen asylsøkerbarn har fått dårligere skoletilbud enn forutsatt.

Tilbudet er undersøkt mer systematisk for enslige mindreårige, men kartleggingen skal utvides til å omfatte skoletilbudet for alle barn i asylmottak.

Tilbud som barn har rett og krav på, skal være de samme for alle barn, uavhengig av deres status etter utlendingsloven. Voksne asylsøkere, derimot, har rettigheter og mottar ytelser nær knyttet til deres status. Barnets situasjon blir derfor berørt når foreldrenes status endrer seg, og særlig når familiene får reduserte pengeytelser ved avslag på søknaden (innvandringsregulerende hensyn).

Mottakssystemet melder om økende bekymring for levekårene for barnefamilier med avslag.

#### **5.4.2 ENSLIGE MINDREÅRIGE I MOTTAK**

Ved utgangen av april 2006 bodde det 122 personer i asylmottak som var yngre enn 18 år da de kom. Noen få har fylt 18 år senere. Når enslige mindreårige asylsøkere ankommer Norge, blir de eldste (15 - 18 år) plassert i en egen transittenhet, før de går til egne mottaksenheter for enslige mindreårige i tilknytning til vanlige mottak. De yngste plasseres direkte i et eget mottak beregnet på enslige barn under 15 år. Spesialavdelingene har større bemanning enn andre mottak og det stilles mer spesifiserte krav til fagkunnskaper. Pr. mai 2006 pågår det et utredningsarbeid for å følge opp regjeringens Soria Moria-erklæring om at barnevernet skal overta omsorgsansvaret for enslige mindreårige fra utlendingsmyndighetene.

#### **5.4.3 LANG BOTID UNDER MIDLERTIDIGE FORHOLD**

UDIs vårkonferanse 2006 fokuserer på dilemma ved UDIs saksbehandlingsoppgaver. Men mens saker behandles, er det mennesker som venter. Og barn som venter. Lang oppholdstid er det forhold som etter UDIs mening står i klare motsetning til barnets beste på mottaksområdet. En usikker livssituasjon, kombinert med trangboddhet og midlertidige forhold, sliter på både voksne og barn. Som nevnt i kap. 5.1.2 var det ved utgangen av april 428 barn i mottak med saker som er mer enn tre år gamle.

UDI har i mange år arbeidet for å korte ned saksbehandlingstiden i asylsaker. Et kritisk forhold er saksmengden i UDI og tiden det tar før første vedtak fattes. Blant voksne og barn som bor i mottak i april 2006, og som har vedtak i 1. instans, hadde vel 70

prosent fått svar innen maks. et år fra søknadstidspunktet.

For personer som får ja til å bli, er neste utfordring at staten får inngått avtaler med kommunene, slik at personer kan flytte ut av mottaket og begynne livet i Norge. En av årsakene til at det er tar tid å skaffe bosettingsplasser, er at bosettingsordningen er frivillig for kommunene. Av dem som er bosatt hittil i år hadde rundt to av tre bodd åtte måneder eller kortere i mottak etter at de fikk positivt vedtak, og til de ble bosatt i en kommune. Ventetiden mellom innvilgelse og bosetting var omtrent den samme for barn og voksne. Arbeidet med bosetting ble fra 2006 overtatt av det nye Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fra UDI.

Personer som får avslag på asylsøknaden har rett til å klage. Klagen går til Utlendingsnemda (UNE). I likhet med andre asylsøkere, får de fleste barnefamilier bli i Norge under klageomgangen. I tillegg kan man be om at saken blir omgjort i UNE hvis vesentlig nye momenter kommer frem. Det kan derfor gå flere år før en sak er ferdig behandlet. Lang ventetid og rettssikkerhetsprinsipper står i et spenningsforhold.

Ved endelig avslag tilbys de tidligere asylsøkerne samarbeid med IOM (International Organization of Migration) om hjemstransport. Hvis de ikke reiser frivillig, skal de transporteres ut med politieskorte. Politiet har egne prosedyrer for dette, og som tar visse hensyn til at barn kan være berørt. Politiets kapasitet kan imidlertid bidra til forsinkelser. Se også kap.5.1.2.

#### **5.4.4 ARBEIDE FOR FRIVILLIG RETUR**

Lange opphold i mottak for barn kan med andre ord skyldes en rekke forhold. Uansett skapes det spenning mellom hensynet til barnets velferd, isolert sett, innvandringsregulerende hensyn, rettsikkerhetsprinsipper og ønsket om ikke å "belønne" bevisst uthaling av saksbehandlingstiden der det forekommer. Hva som gagnar eller skader barnet er en viktig problemstilling. Foreldre skal som andre la hensynet til barnets beste være veiledende for valg de gjør. Mottakene har samtaler med asylsøkere med avslag om frivillig retur, og hensynet til barna er del av disse samtaler. Konsekvenser for barn ved avslag er likeså et tema mellom mottaksansatte og foreldre underveis i oppholdet. Dilemma for mottaksansatte er å bidra til at foreldrene informerer og involverer barna, men uten at de overtar foreldrerollen. Det arbeides systematisk med å innhente erfaring fra andre land om returarbeid, og å samarbeide med barnefaglig kompetanse. En interdepartemental arbeidsgruppe utreder pr. mai 2006 hva som kan gjøres for å korte ned oppholdstiden for barn i mottak, bidra til at flere returnerer frivillig ved avslag, og å skape et mer normalisert dagligliv for barna under mottaksoppholdet.

### **5.5 Hensyn til barn ved flytting mellom mottak**

UDI har også mange saksbehandleroppgaver knyttet til mottaksoppholdet. Mange saker angår flytting til mottak, og mellom mottak. Flytting til nytt mottak skjer når beboerne fordeles fra den første tiden i transitt til ordinært mottak, ved nedleggelse og etter søknad fra beboeren, se kapittel 7.2. Så langt det er mulig blir det tatt hensyn til barns situasjon. Momenter er barnets behov for kontakt med andre barn/jevnaaldrende; at skolebarn helst bør flytte i ferier; at barnet gis

anledning til kontakt med begge foreldrene ved skilsmisse; helsesituasjon og eventuelt behov for spesialistoppfølging; barnets tilknytning til skole og nærmiljø. For enslige mindreårige legges det også vekt på tilknytning til slekt og venner.

### **5.6 Hensyn til barn ved tilleggsytelser og ekstraordinære tiltak**

*Økonomiske tilleggsytelser* er i stor grad styrt av klare regler og åpner i liten grad for skjønn. Når det handler om barn, har UDI en romsligere tolkning av tilleggsytelser som "strengt nødvendig for liv og helse" enn for voksne. Eksempelvis blir det oftere innvilget økonomisk støtte til briller til barn som har avslag på asylsøknaden, enn det gjøres til voksne med avslag. Årsaken er bl.a. å sikre at barn har utbytte av skolegangen.

I vurdering av søknader om *ekstraordinære tiltak* tas det ofte utgangspunkt i hva som er til barnets beste/hva som er barnets behov. De ekstraordinære tiltakene for barn kan være av forebyggende karakter (eks. støttekontakt, bolig utenfor mottak ved sykdom), eller tiltak for funksjonshemmede barn (eks. dagplass på institusjon). I tillegg har UDI i noen tilfeller bidratt økonomisk slik at også barn i mottak har kunnet delta på leirskole sammen med resten av klassen, noe de ikke ville ha kunnet gjort uten et ekstra bidrag.

UDI betaler vertskommuner for mottak en kompensasjon som skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til barnevernstiltak. I noen tilfeller kan utgiftene i slike saker bli store. Det gjelder særlig dersom barnet for en kortere eller lengre periode må bo i beredskapshjem eller fosterhjem. UDI har da i mange saker dekket deler av vertskommunens utgifter som ekstraordinært tiltak.

Det er av og til problematisk for UDI å vite hvilke instanser som har det praktiske og ikke minst det økonomiske ansvaret i en sak. Særlig gjelder det for sosialtjenesteloven versus kommunehelsetjenestelov. Asylsøkere har kun rettigheter etter den siste loven.

## **6 SYNLIGGJØRING AV HENSYN I VEDTAK**

I henhold til forvaltningsloven skal alle negative forvaltningsvedtak (avslag) begrunnes. Det skal bl.a. sikre søkers rettssikkerhet, og bidra til åpenhet rundt forvaltningens praksis. Vedtaket skal synliggjøre relevante momenter som ligger til grunn for vurderingen. Hensynet til barnets situasjon er alltid et relevant hensyn, jf. barnekonvensjonen.

### **6.1 UDIs vedtak kan bli bedre**

Positive vedtak blir vanligvis bare begrunnet delvis eller ikke begrunnet i det hele tatt, i tråd med forvaltningsretten. Derfor blir det heller ikke synliggjort om det er tatt hensyn til barn. Unntaket er for eksempel i en oppholdssak, der hensynet til barnet er et tungtveiende argument for å innvilge oppholdstillatelse til flere familiemedlemmer i Norge.

Avslag blir alltid begrunnet, men UDI mener at det kan arbeides bedre med å synliggjøre hvilke konkrete vurderinger som er gjort rundt barnets situasjon. UDI arbeider for tiden med å øke saksbehandlernes bevissthet når det gjelder barneperspektivet i saken. Et mål er å synliggjøre bedre de vurderinger som er gjort når det gjelder hensynet til barn, både i asylvedtak og i utvisningssaker. Det fremgår langt oftere av merknadene, som er saksbehandlers "kommentar" til saken i UDIs interne saksbehandling. Merknadene er imidlertid ikke tilgjengelige for partene.

### **6.2 Vedtak som fattes tilknyttet mottaksoppholdet**

UDI er forpliktet av forvaltningsloven, også i saker knyttet til mottaksoppholdet, men flyttevedtakene trenger ikke begrunnelse og har ikke klagemulighet. Regler og rutiner som saksbehandlingen bygger på er i all hovedsak utarbeidet av UDI selv i samarbeid med departementet. Hvilke avveininger som blir gjort, og hvordan det fremgår av vedtakene, varierer imidlertid fra sakstype til sakstype. Hovedregelen er at jo mer kompliserte sakene er, jo bedre begrunnes de. Det vises normalt til anførelser i søknaden, men sjelden til mer overordnede prinsipper som barnets beste etc.

### **6.3 Barneperspektiv i styringsverktøy**

Hensynet til barn blir best synliggjort i UDIs styringsverktøy av mottaksdriften, og i rutiner for tilsyn. Her skal man alltid kontrollere for en del forhold som har til hensikt å ivareta hensynet til barn, eks. tilbud i form av barnebaser, personalets kompetanse etc.

## 7 BARN I UTLENDINGSSAKER OG MOTTAK. NOEN STIKKORD:

**Barn** forstås som alle barn og unge under 18 år.

### 7.1 Barnets roller i utlendingssaker

Barnet selv er **den sentrale personen (søker) i en del utlendingssaker**. Barnet er den som søker om en tillatelse, og barnets situasjon og egne grunner til å søke blir lagt til grunn for saksbehandlingen.

I andre tilfeller regnes barnet som **medfølgende til andre** (biperson). Når barnet er medfølgende, blir barnets status i utlendingssaken avledet av den statusen som andre har. Hvis eksempelvis mors oppholdstillatelse bortfaller, bortfaller som hovedregel også barnets tillatelse. Medfølgende barns situasjon blir likeså berørt av hvordan foreldrene reagerer underveis i saksgangen, som når foreldre ikke reiser frivillig ut av landet ved avslag eller oppgir feil identitet.

Barnet kan også være **referanseperson**. Utgangspunktet er at barnet har en tillatelse til å oppholde seg i Norge. De som har en relasjon til barnet, bruker barnet som argument for å søke seg til Norge. ”Ankerbarnproblematikken” rundt enslige, mindreårige asylsøkere er del av dette sakskomplekset, selv om det er få saker. I noen utvisningsaker er det en begrunnelse for *ikke* å utvise, at den som trues med utvisning forsørger barn i Norge, eller har samvær.

Barn blir også **berørt av hvordan utlendingsmyndighetenes egne systemer, prosedyrer og rutiner er lagt opp og praktiseres**. Eksempler er standarden i asylmottak og hvordan den påvirker barnas oppvekstbetingelser, eller rutinene for flytting av asylsøkere mellom mottak. Andre eksempler er politiets egne prosedyrer for hvordan uttransportering skal skje, eller at det gis egen opplæring til saksbehandlere i UDI som samtaler med barn i asylsaker.

**”Barn i utlendingssaker” kan omfatte både barn som bor i Norge og barn som bor i utlandet, og barn som er utenlandske statsborgere og barn som er norske statsborgere.**

**Status i utlendingssaken** forteller hvorfor barnet er i Norge, dvs. hva slags tillatelse som ligger til grunn for oppholdet (eks. til å være på besøk, til å bo her fast, til å være beskyttet mot forfølgelse etc.). Ulike tillatelser gir ulike rettigheter, og er derfor viktig for så vel den som er berørt, som for utlendingsmyndighetenes saksbehandling.

### 7.2 Om barn som asylsøkere og opphold i asylmottak

**Enslige, mindreårige asylsøkere** er barn under 18 år som ikke har kommet til Norge med foreldre eller andre med foreldreansvar og som søker om asyl/beskyttelse. Regjeringen har varslet at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere skal overføres fra utlendingsmyndighetene til barnevernet. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som ledes av Barne- og likestillingsdepartementet som utreder dette spørsmålet pr. mai 2006.

**Etterlatte barn.** Noen barn kommer til Norge sammen med foreldre eller andre med foreldreansvar, men blir etterlatt alene på et senere tidspunkt.

**Asylsøkere innkvarteres normalt i asylmottak**, men kan velge å bo andre steder hvis de

har tilbud om det og kan klare seg økonomisk uten offentlig støtte. Barna bor sammen med foreldrene, og foreldrene har omsorgsansvaret for barna. Mottakene skal holde nøktern standard og er kun ment som et midlertidig oppholdssted. Siden antallet asylsøkere til Norge varierer sterkt, blir asylmottak opprettet og lagt ned med kort varsel. Pr. utgangen av april 2006 bodde det ca. 8 500 beboere i mottak, fordelt på 66 ordinære mottak, et ventemottak, og 5 transittmottak der asylsøkerne bor de aller første ukene. UDI er pålagt ikke å ha mer enn et visst antall plasser stående tomme, og må flytte beboere ettersom mottak må nedlegges. Det er politisk bestemt hvor mye asylsøkere skal få i månedlig økonomisk støtte til mat, klær etc. Asylmottakene skal ha barnefaglig kompetanse blant de ansatte, men er ingen ”institusjon”. Det er for eksempel ikke nattevakter til stede på vanlige asylmottak. Se også kap.5.4.

**Det finnes egne mottak og separate mottaksavdelinger for enslige mindreårige asylsøkere.** Disse har større bemanning, og nattevakt. Se også kap.5.4.2.

**Kommunen** som mottaket ligger i - vertskommunen - skal gi barn i mottak de samme rettigheter og tilbud som andre barn innenfor skole, helse, barnevern etc. Også barn som oppholder seg ulovlig i Norge, har rett på dette.

**Barnefamilier med endelig avslag på søknaden.** Tilbudet om mottaksplass gjelder frem til fastsatt utreisefrist for personer som har fått avslag på asylsøknaden. Barnefamilier får likevel bo i mottak frem til utreisen faktisk skjer. De voksne i familien får i denne perioden reduserte kontantutbetalinger.

**Også på mottaksfeltet har UDI mye saksbehandling av enkeltsaker. Mange berører barn.** Det gjelder for eksempel flytting mellom mottak, søknader om tilleggsytelser innenfor rammen av pengereglementet m.m.. Se kap.5.5 og 5.6.

**Uttalelser og sakkyndige vurderinger.** I saker som nevnt over, vil UDI ofte innhente synspunkt fra mottaksansatte, og gjerne fra helsesøster. I mange tilfeller innhentes spesialistvurderinger fra skolesektor, PP-tjenesten, sykehus o.a.

**Barnefaglig kompetanse** er et begrep som brukes ofte, men som har upresist meningsinnhold. Referer til kunnskaper og ferdigheter som antas å være viktig for å kunne ta hensyn til barns behov.

**Se også vedlegg 1** Hvem gjør hva på utlendingsfeltet

## Vedlegg 1: Hvem gjør hva på utlendingsfeltet

De viktigste aktørene i utlendingssaker er Stortinget og regjeringen, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemda (UNE), politiet og norske utenriksstasjoner i utlandet (Utenriksdepartementet).

### **Overordnet ansvar**

*Stortinget* vedtar lover og trekker opp de politiske rammene for norsk innvandringspolitikk. Rammer og økonomi for drift av asylmottak gis gjennom det årlige statsbudsjettet.

### *Regjeringen og Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

Det løpende, politiske ansvaret for utlendingsfeltet, og mottaksdriften, ligger hos arbeids- og inkluderingsministeren, og regjeringen. Departementet styrer Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemda (UNE) gjennom forskrifter til loven, instruksjer, budsjetter og et såkalt tildelingsbrev som kommer hvert år (gir politiske og faglige ”bestillinger” til direktoratet). For 2006 sier tildelingsbrevet at UDI i sitt arbeid skal legge spesiell vekt på hensynet til barn. AID behandler også klager på statsborgersaker som UDI fatter.

### **Saksbehandling og faglig ansvar**

*Utlendingsdirektoratet* har hovedansvaret for å saksbehandle saker etter utlendingsloven og statsborgerloven, og sørge for et godt og riktig dimensjonert system av asylmottak, jf. kap. 7.2. UDI har utarbeidet styringsdokumenter for dem som driver mottak på statens vegne. UDI fører tilsyn med mottakene. UDI har seks regionkontorer. UDI har også mye saksbehandling i forbindelse med mottaksdriften, se kap. 5.5 og 5.6.

Både UDI, utenriksstasjonene og politiet saksbehandler utlendingssaker som første instans. Alle saker til UDI går via politiet eller utenriksstasjonene. UDI er selv førsteinstans i asylsaker (gjør intervjuer og fatter vedtak), i utvisningsaker, i statsborgersaker, og i mange saker om for eksempel oppholdstillatelser og bosettingstillatelser. Når det gjelder oppholds- og bosettingssaker, som gjerne knytter seg til familieinnvandring, saksbehandler politiet svært mange saker. UDI får tilsendt tvilssaker om visum fra utenriksstasjonene, og UDI behandler klager på visumsaker som er behandlet av utenriksstasjonene. Når UDI er førsteinstans er det som regel UNE klagene går til. UDI driver opplæring i samarbeid med Utenriksdepartementet og politihøgskolen.

*Politiet* har mange og varierende oppgaver. Politiets saker omfatter bl.a. kurante saker om bosettingstillatelser og familieinnvandring. Politiet avgjør nesten alle søknader om å fornye oppholdstillatelser av ymse slag. De kan ikke fatte negative vedtak. Politiet innhenter opplysninger for UDI i en del familieinnvandringssaker fra referansepersoner som bor i Norge. I asylsaker har de ansvar for å registrere asylsøkeren, foreta identitetskontroll etc. Politiet har også ansvar for å få folk ut av landet som oppholder seg ulovlig her (for eksempel har fått endelig avslag etter klage), og som ikke reiser frivillig, jf. kap.5.4.3.

*Norske ambassader og fagkonsulater (utenriksstasjoner)* finnes ca. 90 steder i verden. Utenriksstasjonene informerer folk som vil til Norge om regelverk og prosedyrer, og tar i mot alle typer søknader som kan fremmes fra utlandet, påser riktig utfylling, at dokumentasjon foreligger etc. Utenriksstasjonene har en stor betydning for hvordan utlendingssaker blir forberedt og belyst. De kan også bidra oppsporing av familie, undersøkelse av forhold knyttet til asylsaker etc. Ti utenriksstasjoner kan innhente DNA-spyttprøver som fast ordning. Utenriksstasjonene behandlet i 2005 over 90 000 av utlendingsforvaltningens ca. 95 000 visumsaker. Arbeidet med utlendingssaker blir ved enkelte stasjoner styrket med egne stillinger (utlendingsattachéer), samt hospitering fra UDI.

*Utlendingsnemda(UNE)*. Behandler klager på avslagssaker fra UDI, med unntak av statsborgersakene. Kan også behandle klager på positive vedtak.

*Landinfo* er en selvstendig forvaltningsorgan som fremskaffer informasjon om landene som bl.a. asylsøkere kommer fra. Saksbehandlerne i UDI og UNE bruker kunnskapen fra Landinfo i saksbehandlingen.

*Sakkyndige* som eksempel barnepsykologer, leger, helsesøstre etc. blir bedt om å gi uttalelser om for eksempel barnets mentale og følelsesmessige situasjon, om forhold til foreldre, tilknytning til omgivelsene i Norge etc. I noen tilfeller innhentes sakkyndige uttalelser om barns situasjon i utlandet, jf. dom fra Borgarting lagmannsrett

2006 i konferansemappen. UDI har en samarbeidsavtale med Nic Waals institutt om veiledning av mottakspersonell som arbeider med enslige mindreårige.

*Kommuner og sektormyndigheter* har ansvar for barn og voksne asylsøkere som bor på asylmottak i lokalmiljøet. Det følger av sektoransvarsprinsippet. Asylsøkere har krav på et likeverdig tilbud med andre i forhold til helsetjenester etc. Det gjelder også barn med avslag. Kommuner som har asylmottak innenfor kommunegrensen, får kompensert for merutgifter fra staten (UDI) i form av et vertskommune-tilskudd.

*Driftsoperatører* er kommuner, frivillige organisasjoner eller private som driver asylmottakene i det daglige etter avtale med UDI.

*Verge* eller hjelpeverge blir oppnevnt for barn som er uten personer med foreldreansvar i Norge. Overformynderiet har ansvar for å oppnevne verger, og det er ofte problemer med rekruttering.

*Advokat.* Asylsøkere får som hovedregel advokathjelp hvis de klager på et avslag. Enslige mindreårige asylsøkere får advokatbistand i første instans også.

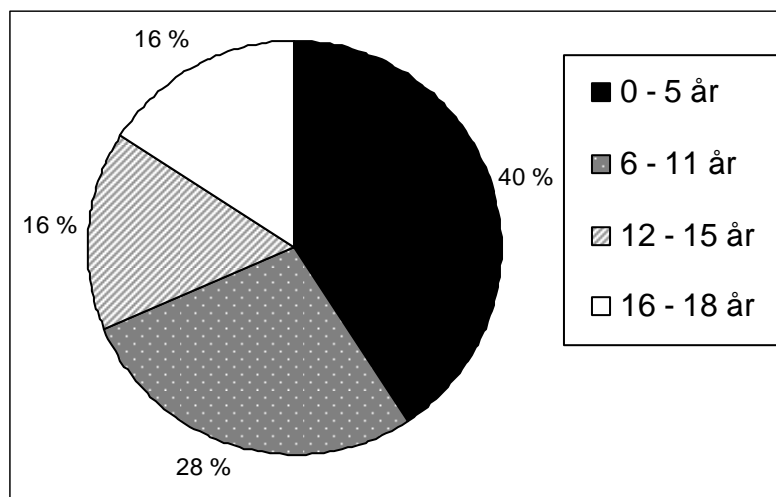
## Vedlegg 2: Fakta om barn som innvandrer til Norge og barn i utlendingssaker

### Nær 10 000 barn innvandret til Norge i 2005

I 2005 innvandret det nesten 10 000 barn under 18 år til Norge. Tallet omfatter også barn som innvandret fra andre nordiske land, og adoptivbarn fra utlandet. Barn i asylmottak uten avklart status var holdt utenfor. De som derimot fikk ja til å bli, og som var registrert i Folkeregisteret, ble telt med.

### Mange barn i førskolealder

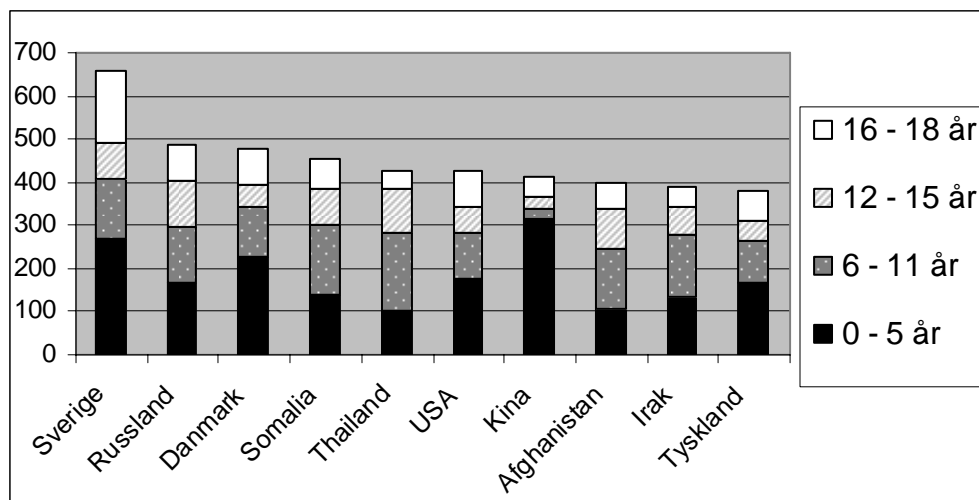
Tallet på barn som innvandrer til Norge økte fra ca. 7 300 i 1995 til rundt 9 500 i 2000. I fjor innvandret ca. 9 800 barn. Andelen barn under 5 år lå stabilt på ca. 40 prosent i disse årene. Like mange, eller litt flere, var mellom 6 og 15 år, og resten var over 16 år.



Figur 1: Andel barn innvandret til Norge i 2005, etter alder. Kilde: SSB

### Hvor barna kommer fra

Svenske, danske, amerikanske og tyske barn sto på listen over de ti største gruppene i både 1995, 2000 og 2005. Tallene avspeiler ellers hvor det er uro og konflikter i verden, og hvordan flyktningbildet er i forandring. I 1995 kom det mange barn til Norge fra Bosnia-Hercegovina, mens de var ute av ti - på - topp listen fem år senere. I 2000 og 2005 kom det derimot mange barn fra Irak til Norge, jf. avsnitt om barn som asylsøkere.



**Figur 2: Barn innvandret til Norge i 2005, ti største land, etter aldersgruppe. Kilde: SSB**

Tallene reflekterer samtidig hvilke innvandrergrupper som allerede er etablert i Norge. Etablerte grupper øker normalt i omfang gjennom familieinnvandring, og ved at de tiltrekker seg flere fra samme land, eksempelvis som arbeidsinnvandrere og asylsøkere, samt deres barn. Innvandringen til forskjellige land i Europa, og den etablerte innvandrerbefolkningen i landene, har derfor forskjellig profil når det gjelder landbakgrunn.

## HVORFOR BARNNA INNVANDRET TIL NORGE

Verken UDIs tall eller Statistisk Sentralbyrås (SSB) tall kan alene gi et dekkende svar på dette. Men vi kan få et inntrykk ved å kombinere tall fra SSB (registrert innvandring) og UDI (innvilgete tillatelser). I 2005 så bildet i grove trekk ut som følger for de nær 10 000 barna som innvandret til Norge:

- **Nordiske borgere.** Ca. 1 300 var barn av nordiske borgere, som hadde meldt flytting til Norge. Denne gruppen trenger ikke å søke om tillatelser etter utlendingsloven, og har normalt ingenting med utlendingsmyndighetene å gjøre.
- **Adoptivbarn.** Ca. 650 - 800 barn er årlig blitt adoptert fra utlandet de senere år (tall for 2005 foreligger ennå ikke). Disse har normalt ingenting med utlendingsmyndighetene å gjøre etter at de har kommet til Norge.
- **Asyl/beskyttelse.** Ca. 1 250 barn fikk opphold etter søknad som asyl. De kom opprinnelig sammen med familien, eller som enslige mindreårige asylsøkere. Barna ble registrert som innvandret i 2005, men kan ha kommet hit et tidligere år fordi søknadsbehandlingen tar tid. Noen ble født i Norge mens foreldrenes søknad var til behandling. Tallet 1 250 omfatter også de nær 350 barna som kom til Norge i 2005 som overføringsflyktninger gjennom FN-systemet.
- **Familieinnvandring.** Ca. 5 650 barn innvandret fra utlandet for å gjenforenes med familie som bodde i Norge allerede, eller med familie som var under etablering i Norge. De aller, aller fleste kom for å bo sammen med en eller begge foreldre
  - Ca. 1 700 barn skulle bo med foreldre som var her med en arbeidstillatelse, dvs. foreldre som primært var i Norge for å jobbe.
  - Ca. 1 150 barn skulle bo med foreldre som hadde fått asyl/beskyttelse.
  - Ca. 1 100 barn skulle bo med foreldre som selv hadde fått en familieinnvandringstillatelse (eks. mor som har giftet seg med en norsk mann).

- Ca. 1 000 barn ble gjenforent med foreldre som hadde vært her i minst 3 år, slik at grunnlaget for deres opphold nå var en bosettingstillatelse (men de kan opprinnelig ha kommet til Norge av mange grunner).
- De resterende 6 - 700 barna fordelte seg på barn som kom til foreldre som hadde norsk eller nordisk statsborgerskap (men som kan være utenlandsfødt); foreldre som var i Norge for å ta utdanning etc..

### De 10 største landene for familieinnvandring blant barn, og vanlige migrasjonsgrunner

De ti største land som barna kommer fra, som har fått fam.innvandrings-tillatelse	Hva slags migrasjon til Norge er vanlig fra landet som barnet kommer fra	ANTALL BARN I 2005
Somalia	Fluktgrunner	735
Irak	Fluktgrunner	573
Polen	Mest arbeid	405
Afghanistan	Fluktgrunner	345
Tyskland	Arbeid, noe ekteskap	310
Thailand	Mest ekteskap, der kvinne gifter seg med norsk/nordisk mann	303
Russland	1) Ekteskap, der kvinne gifter seg med norsk/nordisk mann 2) Fluktgrunner (Tsjetsjenia)	261
Nederland	Arbeid, noe ekteskap	213
Storbritannia	Arbeid, noe ekteskap	159
Litauen	Arbeid, noe ekteskap	139

Kilde: UDI

De ca. 5 650 barna som kom på familieinnvandringstillatelser, kom fra til sammen 122 forskjellige land.

### Barn som referanseperson ved familieinnvandring

Det vanlige er at barn kommer til Norge på en familieinnvandringstillatelse for å være sammen med en voksen (forelder) som er her allerede. Men noen ganger er det omvendt. I alt 42 mennesker fikk i 2005 tillatelse til å innvandre til Norge for å gjenforenes med et barn. Av disse var 35 voksne over 18 år, de øvrige var trolig søsken av barnet. Bare i fire tilfeller var barnets oppholdsgrunnlag beskyttelse/ asyl. I flertallet av saker (33) var barnet norsk borger.

### BARN SOM ASYLSØKERE I 2005

År	Enslige mindreårige asylsøkere	Barn sammen med voksne (medfølgende) barn	Totalt antall barn	Samlet antall registrerte asylsøknader; barn og voksne
2003	916	3 715	<b>4 631</b>	15 613
2004	450	1 911	<b>2 361</b>	7 950
2005	322	1 221	<b>1 543</b>	5 402

Kilde: UDI

Rundt 30 prosent av asylsøkerne til Norge er under 18 år. De utgjorde i 2005 til sammen 1 543 barn, inkludert ca. 250 barn som ble født i Norge mens foreldrenes asylsøknad var til behandling. Andelen barn var omtrent den samme i 2003, 2004 og 2005, selv om totaltallet varierte kraftig fra år til år, jf. tabell over. Blant barna igjen utgjorde enslige, mindreårige asylsøkere ca. hvert femte barn. Andelen enslige mindreårige lå på omtrent samme nivå disse årene.

## **ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE I 2005 - UNGE GUTTER**

Blant de 322 enslige mindreårige asylsøkere i 2005, var gutter i klart flertall (228 av 322). 220 av 322 enslige mindreårige asylsøkere var 16 eller 17 år. Tretten barn var 10 år eller yngre. Aldersfordelingen var omtrent lik for gutter og jenter. De enslige mindreårige asylsøkerne kom i 2005 fra 41 land. Barn fra Somalia (74), Irak(46), Afghanistan(46) og Russland (18) utgjorde de største gruppene.

## **MANGE SMÅ BARN BLANT DE SOM KOMMER SOM ASYLSØKERE I FØLGE MED FORELDRE**

I alt kom 1221 barn i følge med foreldre som søkte asyl i Norge i 2005. I motsetning til enslige mindreårige asylsøkere, der gutter var i klart flertall, utgjorde gutter og jenter omtrent like store grupper i denne kategorien av barn i følge med foreldre. En annen forskjell var at de medfølgende barna var mye yngre enn de enslige mindreårige asylsøkerne. Over halvparten (695 av 1221) var under seks år. Bare 64 unge var så mye som 16 eller 17 år.

De største landene som asylsøkende barn i følge med foreldre kom fra i 2005, var Russland (199), Serbia og Montenegro (165), Afghanistan (155), Somalia (133) og Irak(132). Barna hadde til sammen bakgrunn fra 59 land.

## **OVERFØRINGSFLYKTNINGER**

Av i alt 749 overføringsflyktninger som ankom Norge i 2005, var 345 barn under 18 år. Barn utgjorde en noe større andel av overføringsflyktingene (ofte via flyktingleirer i FN-systemet) enn blant dem som kommer til Norge som asylsøkere (45 prosent mot 30 prosent). Overføringsflyktninger til Norge i 2005 kom fra 26 nasjonaliteter, men klart flest fra Myanmar og Dem. Rep. Kongo.

### **Usikkerhet rundt alder. Aldersundersøkelser**

Aldersundersøkelser tilbys til personer som mangler pålitelig dokumentasjon på alder. Hovedfokus er på å få et godt grunnlag for å avgjøre om en søker er barn eller voksen (over/under 18 år).

Av 126 personer som ble aldersundersøkt og fikk vedtak i 2005, ble det i 58 saker lagt til grunn at personen var eldre enn 18 år. Aldersavgjørelsen baseres på en helhetsvurdering av flere forhold, bl.a. aldersundersøkelse.

I andre sakstyper er aldersundersøkelser langt sjeldnere. I familiejenforeningssaker ble aldersundersøkelser tilbudt i ca. 20 tilfeller. Aldersundersøkelser tilbys i Syria/Libanon (stort

sett til irakere og somaliere), Islamabad i Pakistan (særlig til afghanere) og Addis Abeba i Etiopia (både somaliere og etiopere).

### **DNA-tester**

Ved tvil om slektskap får foreldre og barn i en del tilfeller et tilbud om DNA-test (spytprøver). Det er en fast mulighet ved ti utenriksstasjoner. I 2005 fikk rundt 2 000 mennesker tilbud om DNA-test (ca. 1400 søkere og ca. 600 referanser). Bare 33 personer møtte ikke til testing. Slektskapet ble bekreftet i ca. 95 prosent av tilfellene.

### **Barn i asylmottak våren 2006**

Tallene er fra utgangen av april 2006 der annet ikke er oppgitt.

- Totalt 8 448 personer bodde i asylmottak, fordelt på 66 ordinære mottak, 5 transittmottak og et ventemottak for uttransportering. Barn og barnefamilier plasseres ikke i ventemottak.
- 2 183 personer var under 18 år, dvs. ca. en firedel av alle.
- 122 barn og unge bodde i avdelinger beregnet på enslige mindreårige asylsøkere. Elleve unge har fylt 18 år mens de har bodd i avdelingene.
- Det er i alt fire avdelinger for enslige mindreårige i ordinære mottak, pluss en kombinert transittenhets for enslige mindreårige over 15 år/enslig mindreårig - avdeling. I tillegg er det et eget mottak for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

For kjønn, alder og landbakgrunn; se avsnittene om enslige mindreårige asylsøkere og barn som asylsøkere.

### **Etterlatte barn**

”Etterlatte barn” i mottak blir etterlatt av to hovedgrunner: I den ene sakstypen forsvinner foreldrene fra mottaket etter endelig avslag og etterlater barna på mottaket. I de fleste tilfeller dukker foreldrene opp igjen etter en tid (fra noen uker til et år). I den andre sakstypen forsvinner hele familien fra mottaket. Barnet dukker opp igjen alene på et senere tidspunkt. I løpet av 2005 hadde UDI i alt 12 saker med etterlatte barn. Per 1. desember 2005 var det et etterlatt barn i mottak. Hittil i 2006 har det vært en ny sak i mottakssystemet.

### **Barn blir norske statsborgere**

Den samlede oversikten fra SSB over barn/voksne som fikk statsborgerskap i 2005 foreligger pr. mai 2006 ennå ikke. Men UDI ga statsborgerbevilling til ca. 4050 barn i 2005. Barna hadde tidligere hatt 100 ulike statsborgerskap. Mer enn hver fjerde var imidlertid fra Irak (1147). På de neste plassene fulgte Somalia (677), Serbia og Montenegro (322), Iran (305), Kroatia (90), Bosnia-Hercegovina (187) og Pakistan (164).