

**RAPPORT TIL NORDISK UTLENDINGSUTVALGS MØTE I ISLAND 31.
OKTOBER-1. NOVEMBER 2007**

BARNETS BESTE I ASYLPROSESSEN

INNLEDNING	3
Om oppdraget	3
Om gruppens sammensetning og organisering	3
RAPPORTENS KONKLUSJONER	3
Boligforhold	3
Tilsyn	4
Lengeværende barn	4
NOEN INNLEDENDE AVKLARINGER	5
Begrepsbruk i rapporten	5
Om barnets beste i asylprosessen	5
Om kontaktgruppens forståelse av innholdet i oppdraget	6
STANDARD I BOLIGFORHOLD	7
Sammenlikning av boligforhold i de nordiske landene	7
Standard på bolig	7
Hensyn som vektlegges i de nordiske landene ved utforming av boligstandard	8
Tilrettelegging for barn	10
Barnets beste – et forslag til modell for vurdering av boligforhold	12
Konklusjon om boligforhold	13
TILSYN	13
Konklusjon tilsyn	14
LENGEVÆRENDE BARN	14
Konklusjon lengeværende barn	17

INNLEDNING

Om oppdraget

Under Nordisk Utlendingsutvalgs møte i Sverige 24.-25. april 2007 ble rapporten "Sammenlikning av forholdene for asylsøkerbarn" presentert. Rapporten var utarbeidet av NUs kontaktgruppe for mottaksspørsmål.

Kontaktgruppen fikk i oppdrag å fordype studiene av barnets beste i asylprosessen og foreta en sammenlikning og analyse på følgende tre punkter:

Standard i boligforhold
Tilsyn
Lengeværende opphold

Om gruppens sammensetning og organisering

Gruppens sammensetning har variert i løpet av perioden. Flere personer har skiftet arbeidsområde, gått i permisjon eller sluttet i stillingen. Landene har selv besluttet hvor mange og hvilke personer som skulle delta i arbeidet. Norge har hatt sekretariatsfunksjon for gruppen.

Gruppen har kommet sammen en gang i løpet av arbeidet med denne rapporten, i Island 18.-19. september 2007. I forkant av møtet ble det innhentet rapporter om forholdene i det enkelte land. Samtlige landrapporter ble sendt ut i forkant av møtet, slik at det kunne frigjøres tid til å analysere prinsipielle problemstillinger når deltakerne kom sammen.

Deretter utarbeidet sekretariatet et utkast til rapport, som ble sendt ut til kontaktgruppen for kommentarer og innspill, før endelig rapport til Nordisk Utlendingsutvalg ble ferdigstilt.

RAPPORTENS KONKLUSJONER

Boligforhold

Utlendingsforvaltningene bør¹ videreutvikle sin evne til å argumentere godt og saklig med utgangspunkt i barnekonsekvensanalyser.

Arbeidsgruppen anbefaler at de nordiske utlendingsforvaltningene gransker målformuleringer, standarder, rettigheter og lov- eller avtaleregulerte forhold som berører asylsøkerbarn, og veier hensynet til barn opp mot andre hensyn, som økonomiske og politiske hensyn.

Den enkelte utlendingsforvaltning bør overveie² om noen sider av boligforholdene bør endres for å ivareta hensynet til barns beste på en forsvarlig måte. De bør vurdere hvilke endringer som er mulig innenfor egne rammebetingelser. Som fagmyndigheter bør de argumentere for eventuelle nødvendige endringer i sine rammebetingelser dersom det er behov for det.

¹ Ordet "bør" på norsk tilsvarer det engelske ordet "should"

² Ordet "overveie" på norsk er synonymt med ordet "vurdere" og tilsvarer det engelske "consider"
"bør overveie" tilsvarer da på engelsk "should consider"

Spesielt når det gjelder tilbud, rettigheter og standarder som er dårligere enn alle andre barns tilbud og rettigheter, bør disse granskes nøye i et barneperspektiv.

Arbeidsgruppen anbefaler også at utlendingsforvaltningene overveier om asylsøkerbarns spesielle leveforhold krever en positiv forskjellsbehandling i forhold til andre barn.

Tilsyn

Gruppen fortolker at begrepet barnets beste er normativt. Det operasjonaliseres først når effekten på det enkelte barns liv blir synlig, og selv da vil det fortsatt inneholde normative og subjektive elementer.

Derfor anbefaler kontaktgruppen at

- handlinger utført av alle som tar beslutninger på vegne av barn
- tilrettelegging fra driftsoperatørens side
- tilrettelegging fra utlendingsmyndighetenes side
- samspill mellom driftsoperatøren og utlendingsmyndighetene
- regelverk og avtaler som styrer spillet mellom driftsoperatøren og utlendingsmyndighetene
- valg av økonomiske og politiske rammebetingelser

må vurderes ut fra forventet effekt for barn, og evalueres ut fra effektene de faktisk får.

Det betyr at det bør utvikles målformuleringer som sier noe hvilke handlinger som skal skje og om normative forventninger til effekt. Evalueringer på alle nivåer vil derfor inneholde både kvalitative og kvantitative elementer.

Kontaktgruppen kom fram til at barnekonsekvensanalyse er egnet til å føre tilsyn med forholdene både for asylsøkerbarn og lengeværende barn.

Arbeidsgruppen anbefaler at de nordiske landene sammen setter i gang et prosjekt for å utvikle tilsyn og kvalitetssikring av forholdene for alle asylsøkerbarn på en slik måte at

- de nødvendige forutsetningene for å føre tilsyn er til stede
- både forvaltningene eget arbeid og operativt arbeid med mottak av asylsøkere kvalitetssikres i et barneperspektiv
- både forvaltning og operative ledd får metodeverktøy og veiledning og opplæring i anvendelsen av et slikt verktøy

Lengeværende barn

Lengeværende barn har stort sett de samme rettighetene og tilbudene som asylsøkerbarn, men de kan ha behov for spesielt tilpassede tilbud.

Kontaktgruppen anbefaler at lengeværende barns behov for spesielt tilpassede tilbud undersøkes nærmere. Barnekonsekvensanalyse bør anvendes for å sette barn beste i fokus og for å grundig avveie dette hensynet opp mot andre hensyn, som økonomiske og/eller politiske hensyn.

De nordiske utlendingsforvaltningene bør overveie å

- innføre individuelle samtaler med foreldre som setter barnets beste i fokus
- innføre individuelle samtaler med barna der de kan beskrive sin situasjon og sine behov
- innføre hjemlandskunnskap
- innføre hjemlandsrettede aktiviteter

- fjerne sanksjoner som rammer barna
- videreutvikle metoder og tiltak som kan styrke barna psykisk
- gi morsmålsundervisning til alle asylsøkerbarn og lengeværende barn

Kontaktgruppen anbefaler også at mulige nye tiltak overveies for å sikre alle lengeværende barns behov, også privatboende barn og barn av foreldre som oppholder seg uregistrert i landet.³

NOEN INNLEDENDE AVKLARINGER

Begrepsbruk i rapporten

”Mottakssenter” betegner alle løsninger der asylsøkere gjennom et organisert tilbud får tildelt en plass fra det offentlige under behandlingen av asylsøknaden, enten boligmassen er sentralisert i store bygninger eller desentralisert i mindre boenheter.

For øvrig gjelder følgende definisjoner:

Med utlendingsforvaltningene menes i denne rapporten Utlendingastofnun, Udlændingesservice, Migrationsverket, Utlendingsdirektoratet og den delen av Arbeidsministeriet som har ansvar for mottak av asylsøkere.

”Følgeperson” betegner en voksen person som kommer til landet sammen med barnet

”Omsorgsperson” betegner voksen person som får et foreldreansvar for barnet.

”Hjelp til livsopphold” er penger, utlevering av naturalia, medisiner m.m.

”Sentralisert boligmasse” betyr en eller flere store bygninger som drives som et mottak for asylsøkere.

”Desentralisert boligmasse” betyr boliger i mindre boenheter, som leiligheter eller eneboliger, administrativt drevet som et mottakssenter eller som en del av et mottakssenter.

”Privatboende” betegner personer/familier som bor i boliger som de selv har anskaffet utenom ordningen med mottakssenter.

Om barnets beste i asylprosessen⁴

Det er mange faktorer som påvirker muligheten for å identifisere hva som er til barnets beste. Slike faktorer kan være:

- barnets individuelle forutsetninger
- miljøet barnet kommer fra og lever i
- den støtte og den service som skal tilbys barnet og dets familie
- avveining av effekter på barnet og familien av tiltak på kort og lang sikt

Begrepet barnets beste er komplekst og avveiningene alltid vanskelige.

I Sverige har Barnombudsmannen utarbeidet en metode som kan være til hjelp i arbeidet med å ta beslutninger til barnets beste, en såkalt barnekonsekvensanalyse.

En barnekonsekvensanalyse er en forhåndsprøving av hvilke konsekvenser en beslutning har for det barn som blir berørt.

Arbeidet deles inn i ulike faser som starter med en kartleggingsfase, der beslutninger som berører barn og unge kartlegges og samler inn kunnskap om barn og unge. I denne fasen skal barn og unge komme til orde.

³ I de fleste europeiske land benyttes begrepet ”undokumented”, derfor brukes her begrepet ”uregistrert”.

⁴ Denne teksten er oversatt og forkortet fra et dokument utarbeidet av Migrationsverket

Deretter følger beskrivelsesfasen, der man beskriver spørsmål ut fra ulike synsvinkler. Hvem er direkte eller indirekte berørt og hvilke bakgrunnsfaktorer må det tas hensyn til? Slike faktorer kan være alder, kjønn, etnisk og kulturell bakgrunn, samt de berørtes ønsker og behov, slik de selv uttrykker det.

I analyse og vurderings/beslutningsfasen belyses interessekonflikter. Barns behov, interesser og rettigheter analyseres for å finne fram til hvilke tiltak og hvilken innsats som er til barnets beste. En idé til hjelp i arbeidet i denne fasen er å bruke en sjekkliste som inneholder fire spørsmål med utgangspunkt i FNs Barnekonvensjon;

1. Har barnet fått mulighet til å komme til orde?
2. Innebærer beslutningen at barnets beste settes foran andre hensyn?
3. Innebærer beslutningen at barnets sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter ivaretas?
4. Innebærer beslutningen at barnets rett till helse og god utvikling ivaretas?

Til slutt kommer vurderingsfasen der virkelige effekter av beslutninger undersøkes.

Et systematisk arbeid med barneperspektivet må gjennomsyre hele virksomheten, både sentralt og lokalt, og barnekonsekvensanalyser bør gjennomføres ved både små og store og overgripende beslutninger.

Om kontaktgruppens forståelse av innholdet i oppdraget

Standard i boligforhold

Det er en nær sammenheng mellom fysiske krav til boligstandard for barnefamilier, og for enslige mindreårige, og øvrige standarder knyttet til boligforholdene.

Behovet for størrelse og kvalitet på private arealer påvirkes av mulighetene for lek, skolearbeid, aktiviteter i og utenfor boligene. Likedan kan det psykososiale miljøet i mottakssenteret påvirke behovet for private arealer. Foreldre og barns psykiske og fysiske helse har også innvirkning på behovet for både private og felles arealer og aktiviteter.

Familiens og barnas økonomiske situasjon kan virke inn på deres innflytelse på egen livskvalitet.

Videre har det betydning om barna, og eventuelt deres foreldre/omsorgspersoner, bor i sentralisert eller desentralisert boligmasse, eller om de bor privat.

Kontaktgruppen har derfor valgt å se på standard i boligforhold i et slikt perspektiv.

Tilsyn

Gruppen drøftet grunnlaget for å føre tilsyn. Den kom fram til at den snevre juridiske forståelsen av begrepet, nemlig at tilsyn er knyttet til lovfestede rettigheter og at det finnes en ansvarlig instans for å føre tilsyn, ikke var tilstrekkelig til å ivareta punktets intensjon.

Begrepet tilsyn ble derfor fortolket som utlendingsmyndighetenes normative rett og plikt til å kvalitetssikre mottaksforholdene for asylsøkere, i dette tilfellet asylsøkerbarn og lengeværende barn.

Lengeværende opphold

Begrepet lengeværende ble fortolket som barn, eller barn hvis foreldre, som har mottatt avslag på asylsøknaden og har unndratt seg eller trenert utreise.

STANDARD I BOLIGFORHOLD

Sammenlikning av boligforhold i de nordiske landene

Med utgangspunkt i informasjonen som ble innhentet i forkant av kontaktgruppens møte ble det foretatt en kortfattet sammenstilling av standard på bolig i landene slik den er i dag.

En forutsetning for at barnets beste skal kunne ivaretas er at barn og eventuelt deres foreldre blir hørt om forhold som angår dem selv og at tilbudet de mottar, så langt det er mulig, blir tilpasset deres grunnleggende behov.

Hensyn til barns beste må veie tungt når beslutninger tas. Dette gjelder alle barn, også asylsøkerbarn. Dersom en forskjellsbehandling skjer, må den være begrunnet i ufravikelige rammebetingelser.

Standard på bolig

Private arealer	Muligheter for skjerming og trygghet	Foreldre/barns innflytelse på boligstandard
<p>Danmark Nesten all boligmasse er sentralisert. Familier tilbys alltid 2 rom Annekser tildeles etter søknad til personer med særlige behov. Det kan søkes om å bo privat hos familie eller venner mens asylsøknaden er under behandling, eventuelt med økonomisk støtte til livsopphold men ikke til bolig.</p> <p>Enslige mindreårige bor i familiegrupper med ulike utforminger, tilpasset alder og modenhetsnivå.</p>	<p>Toalett/bad og kjøkken i felles⁵ korridor.</p> <p>Bedre mulighet for skjerming i annekser, men tilgangen til annekser er liten.</p> <p>Enslige mindreårige er godt skjermet.</p>	<p>Mulighet for å selv å velge å være privatboende finnes ikke. Tilpasning til barns behov skjer gjennom mottaksansattes og US observasjon og beslutninger. Familier kan ønske å bo i et bestemt mottakssenter.</p> <p>Tilpasning til behov skjer gjennom samarbeid mellom mottaksansatte og barnets verger.</p>
<p>Sverige Barnefamilier bor i desentraliserte boliger, men deler i blant bolig med andre familier og bor trangt. Det er anledning til å flytte privat med økonomisk støtte til livsopphold men ikke til bolig.</p> <p>Enslige mindreårige er sosialtjenestens ansvar</p>	<p>Barnefamilier er skjermet fra voksne uten barn. Barnefamilier er liten grad skjermet fra hverandre. De bor sjeldent i boliger med felles korridor.</p>	<p>Foreldre kan fritt velge å bo privat, men noe begrenset av dårlig boligøkonomi. Tilpasning til barn i sentra skjer gjennom mottaksansattes og observasjon og beslutninger.</p>
<p>Finland Barnefamilier bor både i desentraliserte boenheter og sentralisert boligmasse. Familier som bor i sentralisert boligmasse har ett eller to rom, avhengig av</p>	<p>Barnefamiliene bor i boliger etter sosialstyrelsens minstestandard. I tillegg er det døgnvakt. Barna må sies å være godt skjermet. Mottaksansatte foretar</p>	<p>Tilpasning til barn skjer gjennom systematisk observasjon og beslutninger foretatt av mottaksansatte.</p>

⁵ Med felles korridor menes at barn må passere gjennom en korridor som også brukes av andre for gå på toalett, dusje og/eller komme til foreldrenes rom.

<p>familiens størrelse. Barnefamilier kan søke om å bo privat med økonomisk støtte til livsopphold. Boligen blir vurdert før tillatelse gis. Det gis ikke økonomisk støtte til bolig.</p> <p>Enslige mindreårige bor i hjemmeliknende gruppehjem. Boliger der enslige mindreårige bor privat bli nøye gransket og fulgt opp.</p>	<p>hjemmebesøk hos privatboende.</p> <p>Enslige mindreårige er grundig skjermet.</p>	<p>Foreldre blir vurdert før de får flytte privat.</p> <p>Tilpasning til enslige mindreåriges behov skjer gjennom individuelle samtaler mellom barnet og faglig kompetent personale i mottakssenteret.</p>
<p>Island Alle barnefamilier har egne leiligheter i eneboliger eller tomannsboliger. Hittil har kun 1 EM kommet.</p>	<p>Barna har en ombudsmann som overvåker deres situasjon. Mottakssenteret har ansatt en husvakt. Barna er godt skjermet.</p>	<p>Familiene har ytterst sjelden ytret ønske om å bo privat.</p>
<p>Norge Barnefamilier bor både i desentralisert og sentralisert boligmasse. Det er stor variasjon i boligene som kan tilbys. Barn bor ofte i boligmasse med felles korridor, men barnefamilier prioriteres så langt det er mulig for desentraliserte boenheter. Privatboende mottar ikke økonomisk støtte fra staten.</p> <p>Enslige mindreårige bor enten i desentraliserte boliger eller i separate enheter i sentralisert boligmasse.</p>	<p>Mottakssentrene har normalt ikke døgnvakt. Heller ikke når barnefamilier bor med felles korridor. Skjermingen avhenger derfor av boligmassen de får tilbud om å bo i.</p> <p>Enslige mindreårige bor ikke med felles korridor med voksne. Det er døgnvakt i alle boliger. Men bare enslige mindreårige i ordinære mottak bor i familieliknende boliger. Hvert barn har en verge som skal ivareta barnas rettssikkerhet.</p>	<p>Mottaksansatte observerer barnefamiliens og barnas situasjon, foretar intervjuer av foreldre og søker, så langt det er mulig, å tilpasse boligen. Familier kan søke om flytting, men muligheten for å få flytte er sterkt begrenset. Foreldrenes mulighet til å velge å bo privat er begrenset av at de da ikke vil motta økonomisk støtte.</p> <p>Mottaksansatte overvåker barnets situasjon og tar beslutninger om boligtilbud til den enkelte.</p>

Hensyn som vektlegges i de nordiske landene ved utforming av boligstandard

I Finland og i Island overvåkes boligsituasjonen for barn i familier mer grundig enn boligsituasjonen for andre barn. Mulighetene til å tilpasse boligforholdene til barnas situasjon er gode. Hensynet til barnets behov settes i sentrum, mens foreldrenes valgfrihet er liten.

I Island har den første enslige mindreårige asylsøkeren nettopp ankommet. I Finland følges samme lovgivning når det gjelder hensynet til enslige mindreårige asylsøkeres behov for boligforhold som for alle enslige barn i landet.

I Finland legges utelukkende på hensynet til enslige mindreåriges beste. Den enslige mindreårige kommer til orde.

I Danmark bor i utgangspunktet alle barnefamilier i sentraliserte mottakssentra. Bare familier med særskilte behov kan søke om å bo i et anneks.

Den enkelte enslige mindreårige i Danmark høres før kontaktperson, mottaksansatte og verge tar beslutninger om boligforhold. Det tas utelukkende hensyn til barnets beste.

I Sverige har foreldrene ansvaret for å observere barnas situasjon, men de har liten innflytelse over valg av boligforholdene i mottakssenteret. Valgfriheten ligger i muligheten til å bo privat. Foreldrenes valgfrihet og økonomiske hensyn tillegges størst vekt.

I Sverige er det kommunenes sosialtjeneste som har ansvaret for å sikre at enslige mindreårige asylsøkere har boligforhold på lik linje med andre enslige barn, og i samsvar med landets lovverk. Migrationsverket har ikke selv ansvaret for å ha oversikt over enslige mindreåriges situasjon, men er bekymret for hvordan situasjonen for barna er i praksis.

I Norge bor de fleste familier i mottakssentra. De kan velge å bo privat, men mottar da ikke økonomisk støtte. Boligmassens egenskaper varierer sterkt. Barnefamiliene har ikke innflytelse på valg av bolig. Hensynet til økonomi og politikk tillegges større vekt enn hensynet til foreldres valgfrihet og barns behov.

Enslige mindreårige asylsøkere er inntil videre Utlendingsdirektoratets ansvar. Det føres individuelle samtaler og intervjuer med alle enslige mindreårige, men boligmassen gir lite rom for tilpasninger til barnets behov.

Økonomiske hensyn har vært tillagt større vekt enn hensynet til barnets beste.

Når statens barnevern nå overtar ansvaret for enslige mindreårige, må lovverket følges for disse barna på lik linje med andre enslige barn i landet. Det gjenstår å se hvilke hensyn som da i praksis blir tatt.

Oppsummering av standard på bolig i de nordiske landene

Ulike hensyn vektlegges i de nordiske landene ved valg av boligstandard og boligforhold.

Dette påvirker utlendingsmyndighetenes muligheter til å kvalitetssikre boligforholdene for det enkelte barn og de enkelte barnefamilier.

I noen av landene blir asylsøkerbarna i sterk grad forskjellsbehandlet i forhold lovverket og/eller i forhold til andre barn. Det tas sterkere hensyn til økonomi og/eller politikk enn til barnets beste. I noen tilfeller tas det utelukkende hensyn til barnet.

Foreldreansvaret tillegges ulik vekt i de ulike landene, f.eks. fører Finland individuelt tilsyn med forholdene for det enkelte barn, uansett om det bor i et mottakssenter eller privat og uansett om de bor sammen med foreldre. I Sverige settes foreldreansvaret i fokus i så sterk grad at man legger til rette for at familier skal kunne bo privat, uten innblanding fra utlendingsmyndighetene. Også når familiene bor i mottakssentra legges det vekt på foreldreansvaret.

Valgfriheten når det gjelder boligform varierer fra krav om at alle skal bo i mottakssentra og til ønske om at asylsøkere skal kunne bo hvor de selv vil. Asylsøkere som bor i mottakssentra har begrenset innflytelse på hvor de skal bo. De kan gi uttrykk for ønsker eller søke om å få flytte, men kan ikke selv ta beslutningen om hvilket mottakssenter de skal bo i.

Barn kommer til sterkere og mer systematisk til orde når det gjelder egne boligforhold i noen av landene enn i andre av landene.

Tilrettelegging for barn

I rapporten til Nordisk Utlendingsutvalgs møte 24.-25. april 2007 "Sammenlikning av forholdene for asylsøkerbarn" beskrives tilrettelegging for barn nærmere.

Asylsøkerbarn i alle landene har de samme rettighetene som andre barn på de fleste områder. Det er oppfølgingen av at barna faktisk får det de har rett til som er varierende. Variasjonen kan skyldes utilstrekkelig tilgang til tjenester, som behandling av psykiske helseproblemer. Bare Island oppgir at barna har tilstrekkelig tilgang til sosionomer og psykologer, men disse er ansatt av kommunen spesielt for å ta seg av asylsøkerbarna.

Manglende oppfølging kan videre skyldes at kommunale instanser, eller andre deler av statsforvaltningen, ikke aksepterer at de har et ansvar for barna.

Variasjonen kan også skyldes at barna i varierende grad følges opp individuelt i forhold til sine behov.

Særlig når det gjelder undervisning og omsorg for barn med behov for omsorg fra det offentlige, er det stor variasjon i lovfestede rettigheter og i praksis. Gruppen valgte derfor å se nærmere på disse temaområdene.

Undervisning	Offentlig omsorg⁶
<p>Danmark Undervisningsplikten i Danmark gjelder alle barn, også asylsøkerbarn. Undervisningen foregår normalt i særlige skoler tilknyttet mottakssenteret, eller i særlige mottaksklasser i folkeskolen med tilsvarende undervisning som for øvrige tospråklige elever. Dersom det er til det beste for barnet, følger det undervisningen i en alminnelig dansk folkeskole. Asylsøkerbarn mottar ikke avgangsbevis. Det gis morsmålsundervisning.</p>	<p>Danmark Enslige mindreårige får den samme omsorgen som andre enslige barn.</p> <p>Barn som lever under omsorgssvikt får oppfølging på lik linje med andre barn. Kommunene har den samme tilsynsplikten for asylsøkerbarn, som for andre barn.</p> <p>Her legges vekten på hensynet til barnets beste.</p>
<p>Sverige Skolevesenet har plikt til å tilby likeverdig undervisning til asylsøkerbarn til barn fram til 18 år. Barna har ikke plikt til å delta i undervisningen. Men, dersom manglende deltakelse i undervisningen blir vurdert som omsorgssvikt, kan sosialtjenesten pålegge foreldre å sørge for at barna får skolegang. Barna har også rett til førskole fra de er 4 år.</p> <p>Hensynet til likeverdig tilbud og barnets beste tillegges all vekt.</p>	<p>Sverige Enslige mindreåriges omsorg er kommunenes ansvar. Det er en bekymring om kommunen i praksis alltid tar ansvaret.</p> <p>Kommunen tar sitt ansvar for å følge opp omsorgssvikt, når den får melding om bekymring.</p> <p>Det er en bekymring for at kommunen ikke alltid agerer når de får melding om at privatboende barn er utsatt for omsorgssvikt. De observeres ikke.</p>
Finland	Finland

⁶ Med offentlig omsorg her menes offentlige fagmyndigheter med ansvar og tiltak for barn som er alene eller utsettes for omsorgssvikt.

<p>Asylsøkerbarn har rett til tilpasset grunnskoleundervisning. De får også morsmålsundervisning. I prinsippet har de også plikt til å delta i undervisningen</p> <p>Barn over grunnskolealder kan delta i den voksenundervisningen som gis i mottakssentra, eller de går i voksengymnasium eller deltar i tilsvarende undervisning.</p> <p>Island Asylsøkerbarn har rett til skolegang på like vilkår som alle andre barn. Barna har ikke morsmålundervisning. I følge lovverket har alle folkeregistrerte barn undervisningsplikt. Asylsøkerbarn er ikke registrert i folkeregisteret og har derfor ikke undervisningsplikt. Dersom de ikke skulle delta i undervisningen, ville det bli de bli forsøkt overtalt.</p> <p>Hensynet til likeverdig tilbud og barnets beste tillegges all vekt.</p> <p>Norge Asylsøkerbarn har etter loven rett og plikt til likeverdig grunnskoleopplæring. Skolen har ikke plikt til å gi morsmålsundervisning. Barn over 4 år kan få barnehageplass på lik linje med andre barn, men det er ikke nok plasser til alle barn i barnehage. Ungdom i alderen 16 til 18 år kan få videregående undervisning dersom de får et tilbud om skoleplass. Alle norske ungdommer har rett til slik undervisning, men ingen plikt.</p> <p>Hensynet til likebehandling og barnets beste tillegges all vekt for barn i grunnskolealder. Forskjellsbehandlingen av ungdom har uklar begrunnelse.</p>	<p>Alle asylsøkerbarn, både enslige mindreårige og barn i familier blir observert og intervjuet, og mottar samme offentlige omsorg som andre barn som her behov for det.</p> <p>Island Som Finland.</p> <p>Norge Utlendingsdirektoratet har omsorgsansvaret for enslige mindreårige. Men det er barnevernstjenesten som har ansvaret for å påse at omsorgen er god nok. Dette til forskjell fra andre enslige barn i landet som bor i hjem eller institusjoner som barnevernet kvalitetssikrer nøye.</p> <p>Statens barnevernstjeneste overtar i nærmeste framtid ansvaret for enslige mindreårige.</p> <p>Kommunenes barneverstjeneste reager ikke alltid når den får melding om bekymring for at asylsøkerbarn er utsatt for omsorgsvikt.</p>
---	---

Dersom barn ikke får fullverdig skolegang eller omsorg, er dette problematisk sett i et barneperspektiv.

Det kan også stilles spørsmål om en slik forskjellsbehandling kan rettferdiggjøres ut fra andre hensyn enn hensynet til barnets beste.

Barnets beste – et forslag til modell for vurdering av boligforhold

<p>Boligløsning 1</p> <p>Foreldres valg uten myndighetene innblanding</p> <ul style="list-style-type: none"> - vurderinger av barnets beste er foreldrenes ansvar - evalueres ikke for barnekonsekvenser, verken når det gjelder beslutningen eller effekten 	<p>Boligløsning 2</p> <p>Myndighetene beslutter etter at foreldre og barn har kommet til orde</p> <ul style="list-style-type: none"> - vurderinger av barnets beste er til dels foreldrenes og barnas ansvar - men myndighetene tar beslutningene - effekten av beslutningen for barnet kan evalueres
<p>Boligløsning 3</p> <p>Foreldres valg, men med barnets rett til å komme til orde sikres av myndighetene</p> <ul style="list-style-type: none"> - vurderinger av barnets beste er foreldrenes ansvar, men ikke uten at beslutningen settes i perspektiv på barnets beste - effekten av beslutningen for barnet kan evalueres 	<p>Boligløsning 4</p> <p>Myndighetene beslutter uten at foreldre og barn kommer til orde</p> <ul style="list-style-type: none"> - vurderinger av barnets beste er fratatt foreldrene - beslutningen evalueres ikke for barnekonsekvenser - effekten kan av beslutningen kan evalueres

Kommentarer til felt nr. 1

Foreldrenes valg begrenses av ytre rammebetingelser, som økonomi og tilgang til bolig. Jo dårligere foreldrenes økonomi og tilgang på egnet bolig er, jo mer øker risikoen ved at myndighetene ikke kan vurdere konsekvensene for barnet.

Kommentar til boligløsning 2

Foreldrenes valg er begrenset på samme måte som i felt 1, men myndighetene har mulighet for å evaluere konsekvensene for barnet.

Kommentar til boligløsning 3

Foreldrenes valg er ikke reelt, men myndighetene er kjent med foreldre og barns behov og har mulighet for å evaluere konsekvensene for barnet. Kvaliteten på boligene som myndighetene har tilgjengelig er avgjørende for om det kan tas beslutninger som samsvarer med foreldre og barns behov.

Kommentar til boligløsning 4

Foreldre og barn har ingen innflytelse på beslutninger som angår dem selv. Konsekvensene for barnet av beslutningen kan evalueres slik at barn og foreldre kan komme til orde. Kvaliteten på boligene som myndighetene har tilgjengelig vil da være avgjørende for om evaluering kan føre til bedre forhold for foreldre og barn.

Kommentarer til modellen i sin helhet

Tilgjengelighet til egnet bolig for familier eller enslige mindreårige er avgjørende for alle boligløsningene i modellen. Er boligforholdene gode familieboliger eller gode boliger for de enslige mindreårige, øker også mulighetene til selv å tilpasse seg tilværelsen og egne behov.

En vurdering av barnets beste inneholder også et element av vurdering av likebehandling av asylsøkerbarn med andre barn i landet. En forskjellsbehandling kan ikke være usaklig, dvs den må være begrunnet i asylsøkerbarns særlige behov.

Bortsett fra boligløsningen 1, kan alle løsningene evalueres i lys av barnets beste, men tilpasning til barnets beste er bare mulig ved løsning nr, 2 og 3.

Konklusjon om boligforhold

Utlendingsforvaltningene bør videreutvikle sin evne til å argumentere godt og saklig med utgangspunkt i barnekonsekvensanalyser.

Arbeidsgruppen anbefaler at de nordiske utlendingsforvaltningene gransker målformuleringer, standarder, rettigheter og lov- eller avtaleregulerte forhold som berører asylsøkerbarn, og veier hensynet til barn opp mot andre hensyn, som økonomiske og politiske hensyn.

Den enkelte utlendingsforvaltning bør vurdere om noen sider av boligforholdene bør endres for å ivareta hensynet til barns beste på en forsvarlig måte. De bør vurdere hvilke endringer som er mulig innenfor egne rammebetingelser. Som fagmyndigheter bør de argumentere for eventuelle nødvendige endringer i sine rammebetingelser dersom det er behov for det.

Spesielt når det gjelder tilbud, rettigheter og standarder som er dårligere enn alle andre barns tilbud og rettigheter, bør disse granskes nøye i et barneperspektiv.

Arbeidsgruppen anbefaler også at utlendingsforvaltningene overveier om asylsøkerbarns spesielle levetilstand krever en positiv forskjellsbehandling i forhold til andre barn.

TILSYN

Sammenlikningen av forhold for barn ga tilstrekkelig informasjon til å vurdere spørsmål om tilsyn. Kontaktgruppen fant det derfor overflødig å sammenlikne tilsyn i de nordiske landene for å komme fram til vurderinger og konklusjoner.

I alle de nordiske landene brukes til daglig begrepet tilsyn om å bevisst å holde oversikt over situasjonen på et avgrenset fagområde eller for en avgrenset gruppe personer.

I en folkelig forståelse av utlendingsmyndighetenes ansvar for å føre tilsyn, ligger en forventning om kvalitetssikring både av egen virksomhet og av drift av mottakssentra.

Utlendingsforvaltningene møter forventninger både fra andre forvaltningsorganer, som riksrevisjonen, fra befolkningen og fra politisk nivå om å føre tilsyn og annen kvalitetssikring av både egen virksomhet og forholdene for asylsøkere i landet. De møter forventninger om at de skal ha oversikt, ikke bare over virksomheten som følger av deres mandat, som drift av mottakssentra, men også over asylsøkere som ikke bor i mottakssentra.

De møter forventninger om å se risikoområder og forebygge uheldige forhold, om å sette standarder for egen og mottakssentrenes virksomhet og om måloppnåelse når det gjelder kvalitet på virksomheten.

Ofte er disse forventningene av mer normativ karakter, som at barnets beste skal settes i fokus. Kvalitetssikring av at barnets beste blir ivaretatt krever dialog med barnet og/eller familien. Den stiller også krav til observasjon og handling og dokumentasjon fra utlendingsmyndighetene og mottaksansatte.

Dette reiser spørsmålsstillinger om internkontroll og metoder for egnevaluering både i mottakssentrene og i utlendingsforvaltningen. Samarbeid med og oppfølging av eksterne

tilsynsansvarlige, som helseetaten, skoleetaten, barnevernet og/eller sosialtjenesten og brannvesenet må antakelig også dokumenteres.

Forutsetninger for at tilsyn kan føres

- mål for og krav til forvaltningen
- mål for og krav til mottaksdriften
- juridiske rettigheter
- juridisk bindende avtale
- samarbeid med tilsynsorganer utenfor utlendingsforvaltningen som har ansvar for barns levekår og sikkerhet
- oversikt over hendelser som kan inntreffe
- risikovurderinger
- risikotiltak

Konklusjon tilsyn

Gruppen fortolker at begrepet barnets beste er normativt. Det operasjonaliseres først når effekten på det enkelte barns liv blir synlig, og selv da vil det fortsatt inneholde normative og subjektive elementer.

Derfor anbefaler kontaktgruppen at

- handlinger utført av alle som tar beslutninger på vegne av barn
- tilrettelegging fra driftsoperatørens side
- tilrettelegging fra utlendingsmyndighetenes side
- samspill mellom driftsoperatøren og utlendingsmyndighetene
- regelverk og avtaler som styrer spillet mellom driftsoperatøren og utlendingsmyndighetene
- valg av økonomiske og politiske rammebetingelser

må vurderes ut fra forventet effekt for barn, og evalueres ut fra effektene de faktisk får.

Det betyr at det bør utvikles målformuleringer som sier noe hvilke handlinger som skal skje og om normative forventninger til effekt. Evalueringer på alle nivåer vil derfor inneholde både kvalitative og kvantitative elementer.

Kontaktgruppen kom fram til at barnekonsekvensanalyse er egnet til å føre tilsyn med forholdene både for asylsøkerbarn og lengeværende barn.

Arbeidsgruppen anbefaler at de nordiske landene sammen setter i gang et prosjekt for å utvikle tilsyn og kvalitetssikring av forholdene for alle asylsøkerbarn på en slik måte at

- de nødvendige forutsetningene for å føre tilsyn er til stede
- både forvaltningene eget arbeid og operativt arbeid med mottak av asylsøkere kvalitetssikres i et barneperspektiv
- både forvaltning og operative ledd får metodeverktøy og veiledning og opplæring i anvendelsen av et slikt verktøy

LENGEVÆRENDE BARN

I alle de nordiske landene bekymrer man seg for lengeværende barn. De har oppholdt seg lenge i landet med foreldre som har levd med usikkerhet for fremtiden.

Etter at familien har opplevd å få gjentatte avslag på asylsøknaden, er det til slutt klart at de er uønsket i vertslandet.

Mange har etter hvert fått psykiske problemer. Ofte øker de psykiske problemene kraftig etter at det er klart at de er uønsket i landet de befinner seg i.

De som myndighetene kan returnere til hjemlandet, men som ikke reiser frivillig, venter på at politiet skal hente dem for uttransportering. I noen tilfeller tar det lang tid før politiet faktisk henter dem.

Andre kan ikke returneres, fordi myndighetene har problemer med å returnere dem av ulike grunner, som manglende reisedokumenter eller at hjemlandets myndigheter ikke godtar at de tvangsreturneres.

Noen forlater mottakssenteret eller sin bolig og lever i skjul for myndighetene. Muligheten er i flere av de nordiske landene stor for at barn lever uregistrert⁷ i landet. Resultatet kan være at foreldrene lever av illegal eller av kriminell virksomhet. Barnet kan bli holdt borte fra nødvendig legehjelp, fra skolegang og fra andre tilbud de har behov for.

Konsekvensene for barna er at de psykiske belastningene øker.

Flere av landene, Danmark, Norge og Sverige, innfører økonomiske sanksjoner. I Danmark blir barnefamilier overført til et utsendelsessenter. Selve boligstandarden der er ikke dårligere enn i andre mottakssentra og de mottar penger til mat eller mottar mat i kafeteria og til livsnødvendigheter, men det utbetales ingen penger.

I Norge må barn i alderen 16-18 år avslutte sin skolegang når de har mottatt endelig avslag på asylsøknaden.

Danmark

Barn av foreldre som oversitter utreiseplikten etter avslag på asylsøknaden anses å oppholde seg ulovlig i landet. Det samme gjelder enslige mindreårige.

Barn i familier kan bli flyttet til et åpent utsendelsessenter med adgangskontroll. Dette gjelder ikke enslige mindreårige.

Det kan treffes en avgjørelse om at foreldrenes tilleggsytelse (=lommepenger) stoppes eller reduseres. Etter som dette får konsekvenser for familiens økonomi, får foreldrene da utdelt en barnepakke med saft, frukt o.s.v. til hvert barn. Enslige mindreårige får ikke redusert sin støtte.

Med andre ord tas sanksjoner i bruk overfor foreldre for å øke presset på at de skal forlate landet.

Barn beholder sin rett til undervisning og aktiviteter med formålet å ruste asylsøkerbarna til deres fremtidige liv.

Barna har også rett til helsetjenester.

Barns rettigheter skal ikke berøres av at de oppholder seg ulovlig i landet, men en redusert bistand til foreldrene påvirker barnas situasjon.

Barn som oppholder seg ulovlig i landet er registrert enten av Udlændingetjenesten eller i folkeregisteret.

Sverige

Det skjer ingen forandring i de faktiske mottaksforholdene. Standardene for mottaksforholdene er ikke beregnet for et kort opphold. Opphold over lengre tid, og under økende usikkerhet blir en belastning

⁷ I de fleste europeiske land benyttes begrepet ”undokumented”, derfor brukes her begrepet ”uregistrert”.

for de lengeværende.

Foreldre kan få redusert økonomisk støtte. Selv om barnas støtte ikke reduseres, kan den reduserte støtten til foreldrene komme til å påvirke forholdene for barna. Med andre ord tas sanksjoner i bruk overfor foreldre for å øke presset på at de skal forlate landet.

Enslige mindreårige får ikke redusert sin økonomiske støtte.
Barn i familier beholder også alle sine øvrige rettigheter.

De ansatte i mottakssentrene foretar retursamtaler med foreldrene, der målet er å få foreldrene til å fokusere på barnets beste.

Forholdene for lengeværende barn som bor privat har myndighetene liten oversikt over.

Barn som oppholder seg i landet etter at de selv eller familien har søkt asyl er registrert av Migrationsverket, med mindre de har valgt å gjemme seg.

Finland

I prinsippet er forholdene for alle barn tilfredsstillende, men standardene for mottaksforholdene er beregnet for et kort opphold. Mottakssenteret likner ikke så mye på et hjem, og opphold over lengre tid og under økende usikkerhet blir en belastning for de lengeværende.

Alle barn, og deres foreldre, har de samme rettighetene og mottar den samme økonomiske støtten, selv om foreldrenes opphold er ulovlig.

Asylsaksbehandling, og iverksetting av beslutninger knyttet til asylsaken er en juridisk prosess og ulovlig opphold er en sak for politiet. Dette skal ikke påvirke de sosiale rettighetene til en person.

Myndighetene følger med på forholdene for lengeværende privatboende barn. Dette reduserer muligheten for at barna har ukjente problemer.

Island

Standarden i mottakene er god. Personer som har mottatt avslag, men ikke kan returneres, får midlertidig arbeidstillatelse. De kan flytte ut av mottakssenteret dersom de ønsker det, også dersom de da vil trenge økonomisk støtte fra sosialtjenesten. Når det er klart for utsendelse, opphører denne ordningen, og de får tilbud om å flytte tilbake til mottakssenteret.

Lommepengene reduseres eller opphører når personer har mottatt avslag på asylsøknaden, men dette anses ikke for å være en sanksjon.

Asylsaksbehandling, og iverksetting av beslutninger knyttet til asylsaken er en juridisk prosess og ulovlig opphold er en sak for politiet.

I Island er kommet det bare noen titalls asylsøkere i året. Myndighetene har derfor fullstendig oversikt over dem.

Norge

Det er en belastning for lengeværende barn å bo i mottakssentra. Det er grunn til å anta at barn i desentralisert boligmasse har en mer normal livssituasjon enn barn i sentralisert boligmasse. Deres situasjon blir vurdert av de mottaksansatte, som tilstreber å finne en best mulig boligløsning for dem.

Barn overføres ikke til ventemottak (=utsendelsessenter).

Foreldrene som har oversittet utreisefristen etter å ha mottatt avslag på asylsøknaden anses for å oppholde seg ulovlig i landet. De får ikke motta lomme penger. Dette skal bidra til å øke presset på å forlate landet. Det er bekymring for at dette også påvirker barnas situasjon.

Lengeværende barn mellom 16 og 18 år mister sin tilgang til å gå i skole, ellers har barna de samme rettighetene som før.

Barna mottar kun akutt helsebehandling.

Retur til hjemlandet er et element i alt arbeid i mottakssentrene, men arbeidet, særlig overfor foreldre med retur forsterkes etter avslag på asylsøknaden. Mottaksansatte innkaller til individuelle retursamtaler. IOM (International Organisation for Migration) informerer om mulighetene for å returnere frivillig til hjemlandet med noe økonomisk støtte. Svært få returnerer frivillig.

Situasjonen for lengeværende privatboende barn er ukjent for Utlendingsdirektoratet, etter som disse barna blir ansett for å være foreldrenes ansvar.

Situasjonen for privatboende barn i familier som har flyttet ut til ukjent adresse, eller skjuler seg for myndighetene, er enda mer usikre når det gjelder spørsmålet om deres rettigheter og behov blir ivaretatt i praksis.

Enslige mindreårige bør alltid spores opp for at deres behov og rettigheter skal bli ivaretatt.

Bekymringen dreier seg særlig om følgende forhold:

- at tilbudet til asylsøkerbarn, kanskje med unntak av i Finland og Island, ikke er utformet for lange opphold, verken når det gjelder bolig, økonomi, servise eller rettigheter
- at noen barn ønsker å vende hjem, men ikke tør å snakke med foreldrene om sine følelser, fordi foreldrene ikke ønsker å returnere
- at noen barn har knyttet seg til landet hvor de har bodd i lengre tid og har fått skolegang, venner og et nytt språk, men nå føler seg uønsket
- om at foreldrene ofte sliter psykisk og at dette påvirker barna
- at sanksjoner mot foreldrene sannsynligvis direkte eller indirekte rammer barna
- privatboende barn, der myndighetene ikke følger disse opp, kan slite med de samme problemene som barn i mottakssentra

Det er også bekymringsfullt at foreldre kan ha "gått under jorden" for ikke å bli sendt ut av landet. Alle disse har en gang vært registrert som asylsøkere. Barna har rettigheter, men hva skjer i praksis? Hva hvis et barn trenger helsetjenester, ønsker skolegang o.s.v., kan foreldre risikere å bli registrert og pågrepet for å bli sendt ut av landet?

Konklusjon lengeværende barn

Lengeværende barn har stort sett de samme rettighetene og tilbudene som asylsøkerbarn, men de kan ha behov for spesielt tilpassede tilbud.

Kontaktgruppen anbefaler at lengeværende barns behov for spesielt tilpassede tilbud undersøkes nærmere. Barnekonsekvensanalyse bør anvendes for å sette barn beste i fokus og for å grundig avveie dette hensynet opp mot andre hensyn, som økonomiske og/eller politiske hensyn.

De nordiske utlendingsforvaltningene bør overveie å

- innføre individuelle samtaler med foreldre som setter barnets beste i fokus
- innføre individuelle samtaler med barna der de kan beskrive sin situasjon og sine behov
- innføre hjemlandskunnskap
- innføre hjemlandsrettede aktiviteter
- fjerne sanksjoner som rammer barna
- videreutvikle metoder og tiltak som kan styrke barna psykisk
- gi morsmålsundervisning til alle asylsøkerbarn og lengeværende barn

Kontaktgruppen anbefaler også at det vurderes mulige nye tiltak for bedre å sikre alle lengeværende barns behov, også privatboende barn og barn av foreldre som oppholder seg uregistrert i landet.