



Innst. 57 S

(2012–2013)

**Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen**

Meld. St. 27 (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om barn på flukt

Innhold

	Side
1. Innledning	7
1.1 Sammen drag	7
1.1.1 Bakgrunn for meldingen	7
1.1.2 Prosessen	7
1.1.3 Tema	7
1.1.4 Noen nøkkeltall	7
1.1.5 Meldingens sentrale budskap	8
1.1.6 Regjeringens tiltak for barn på flukt	8
1.1.7 Gjennomførte tiltak i utlendingsregelverket for asylsøkende barn	9
1.2 Komiteens generelle merknader	9
2. Det internasjonale bildet	17
2.1 Sammen drag	17
2.1.1 Kort om omfanget av barn på flukt	17
2.1.2 Årsaker til barns oppbrudd fra hjemlandet	17
2.1.3 Veien mot Norge	18
2.1.3.1 Menneskesmugling	18
2.1.3.2 Kostnader og reiseruter	18
2.1.3.3 En risikofylt reise	18
2.1.4 Norges innsats for å sikre barns rettsvern globalt	18
2.1.5 Norsk støtte til organisasjoner som arbeider for barns beskyttelse globalt	18
2.1.6 Norges innsats for å bedre forholdene i land barn flykter fra	19
2.1.7 Bistand til flere	19
2.2 Komiteens merknader	19
3. Barn i flyktningleirer	19
3.1 Sammen drag	19
3.2 Komiteens merknader	20
4. Det juridiske rammeverket	20
4.1 Sammen drag	20
4.1.1 Nasjonalt regelverk	20
4.2 Komiteens merknader	20
5. Behandlingen av barns søknader om beskyttelse	21
5.1 Sammen drag	21
5.1.1 Hensyn til barn gjennom hele asylprosedyren	21
5.1.2 Saksgangen	21
5.1.3 Kompetanse om barn og barns rettigheter	21
5.1.4 Høring av barn	21
5.1.5 Aldersundersøkelse	22
5.1.6 Identitetsavklaring	22
5.1.7 Avklaring av familierelasjon	23
5.1.8 Utforming av vedtak	23
5.1.9 Oppsporing og gjenforening med foreldre	23
Gjenforening i Norge	23
Oppsporing og gjenforening i hjemland	23
5.2 Komiteens merknader	24
6. Opphold i Norge etter søknad om beskyttelse	25
6.1 Sammen drag	25
6.1.1 Barns rett til beskyttelse	25
6.1.1.1 Barnesensitiv vurdering av anførselene om behov for beskyttelse	25

6.1.1.2	Barnespesifikk forfølgelse	26
6.1.1.3	Internflukt	26
6.1.2	Opphold på humanitært grunnlag	26
6.1.2.1	Sterke menneskelig hensyn eller tilknytning til Norge	26
6.1.2.2	Hva er til barnets beste?	26
6.1.2.3	Avveining mellom hensynet til barnets beste og andre hensyn	27
6.1.2.4	Innvandringsregulerende hensyn	27
6.1.2.5	Kategorier av humanitære hensyn	27
6.1.2.6	Begrenset tillatelse til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år	28
6.1.2.7	Begrenset tillatelse på grunn av manglende dokumentasjon på identitet	28
6.1.3	Særlig om barn med tilknytning til Norge	28
6.1.3.1	Problemstillingen	28
6.1.3.2	Dagens regelverk og praksis	29
6.1.3.3	Andre lands rett	30
6.1.3.4	Har endret praksis fått betydning for antall nye asylsøkere?	30
6.1.3.5	Er det behov for endringer i regelverket?	30
6.1.3.6	Tiltak for lengeværende barn	31
6.1.4	Retur av barn til et annet europeisk land etter Dublin II-forordningen	33
6.1.4.1	Retur til første asylland	33
6.1.4.2	Enslige mindreårige og Dublin II	33
6.2	Komiteens merknader	33
	Barns beste	35
	Juridisk gjennomgang	35
	Om begrensede tillatelser til mindreårige asylsøkere over 16 år	35
7.	Barn og menneskehandel	36
7.1	Sammendrag	36
7.1.1	Det internasjonale bildet	36
7.1.2	Menneskehandel i Norge	36
7.1.3	Barna har rett til bistand og oppfølging	37
7.1.4	Straffeforfølgning	37
7.1.5	Rett til opphold for ofre for menneskehandel	37
	Refleksjonsperiode	37
	Oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse	38
7.1.6	Ofre for menneskehandel som har barn	38
7.2	Komiteens merknader 38	
8.	Tilbud og rettigheter i Norge	39
8.1	Sammendrag	39
8.1.1	Sektoransvaret i norsk forvaltning	39
8.1.2	Omsorgsansvar	39
8.1.3	Tilbud om innkvartering	39
8.1.3.1	Asylmottak	40
8.1.3.2	Innkvartering for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år	40
8.1.3.3	Tilbud til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år med begrenset tillatelse	40
8.1.3.4	Innkvartering for enslige mindreårige under 15 år – omsorgssentre	40
8.1.3.5	Krav til politiattest for ansatte i mottak	40
8.1.3.6	Barn som bor lenge i mottak	41
8.1.3.7	Barn som bor privat og alternativ mottaksplassering	41
8.1.3.8	Enslige mindreårige som forlater mottak uten å oppgi ny adresse	41
8.1.4	Aktivitetstilbud	41
8.1.5	Barnevern	42
8.1.6	Helsetilbud	42
8.1.7	Barnehage	42
8.1.8	Grunnskoleopplæring	42

	Side
Asylsøkere mellom 6 og 16 år	42
8.1.9 Videregående opplæring	43
Asylsøkere mellom 16 og 18 år	43
8.1.10 Annen opplæring	43
8.1.11 Rett til verge	43
Dagens vergeordning	43
Behov for lovregulering	43
8.1.12 Rett til advokat	44
8.2 Komiteens merknader	44
9. Retur	45
9.1 Sammendrag	45
9.1.1 Plikten til å forlate landet ved endelig avslag	45
9.1.2 Motivering til retur	45
9.1.3 Tilrettelegging for frivillig retur	46
Økt returstøtte til barnefamilier	46
9.1.4 Tvungen retur	46
9.1.4.1 Retur av barnefamilier	46
9.1.4.2 Retur av enslige mindreårige	47
9.1.5 Omsorgstilbud i enslige mindreåriges opprinnelsesland	47
9.1.5.1 Bakgrunn	47
9.1.5.2 Beslutning om etablering av omsorgstilbud i opprinnelsesland	47
9.1.6 Frihetsberøvelse	48
9.2 Komiteens merknader	48
Om etablering av omsorgstilbud i enslige mindreåriges opprinnelsesland	48
10. Økonomiske og administrative konsekvenser	49
10.1 Sammendrag	49
10.2 Komiteens merknader	49
11. Forslag fra mindretall	49
12. Komiteens tilråding	49



Innst. 57 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Meld. St. 27 (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om barn på flukt

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Sammendrag

1.1.1 Bakgrunn for meldingen

Det vises i meldingen til at regjeringen er opptatt av å sikre gode vilkår for barn som forlater sine hjemland for å søke om beskyttelse (asyl) og at den samtidig ønsker å forebygge at barn søker om beskyttelse uten å ha et behov for dette.

Mange tusen barn har de senere årene søkt om beskyttelse i Norge og har utgjort i underkant av 30 pst. av det totale asylsøkertallet. Hvordan Norge skal ta hensyn til det humanitære aspektet ved barnemigranternes situasjon og samtidig opprettholde en konsekvent og helhetlig flyktning- og innvandringspolitikk, er et komplisert politisk spørsmål. Regjeringen fremmer meldingen til Stortinget fordi det er viktig å få en bred og samlet gjennomgang av sentrale problemstillinger, slik at man kan få en helhetlig diskusjon om temaet.

Formålet med meldingen er å gi en oversikt over regelverket, praksis og politikk, å fremheve særskilte utfordringer og dilemmaer, samt å gi en oversikt over det internasjonale bildet. Meldingen synliggjør hvilke områder regjeringen ønsker å prioritere når det gjelder barn på flukt, og fremhever noen tiltak.

1.1.2 Prosessen

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt som målsetting å føre en bred og åpen prosess i arbeidet

med meldingen, med bl.a. det sivile samfunn, medlemmer av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité og justiskomité, samt media, gjennom en blogg og en referansegruppe med representanter fra ulike departementer.

1.1.3 Tema

Meldingen omhandler situasjonen både for enslige mindreårige asylsøkere og for barn som forlater hjemlandet sammen med sine foreldre eller andre omsorgspersoner (medfølgende barn). Den omhandler alle barn som søker beskyttelse i Norge, og er således ikke avgrenset til de barna som er flyktninger i rettslig forstand. Meldingen setter søkelys på forhold fram til det søkes om asyl i Norge, barnas situasjon og rettigheter mens asylsøknaden er til behandling, hvilke regler som er av betydning for hvem som får opphold, og hvem som får avslag, og situasjonen for de barna som får avslag.

1.1.4 Noen nøkkeltall

I 2011 kom 9 053 asylsøkere til Norge. Av disse var 2 359 under 18 år, hvorav 858 oppga å være mindreårige som kom uten sine foreldre eller andre med foreldreansvar.

Antallet asylsøkere til Norge har svingt mye de senere årene, fra 5 400 i 2005 til 9 053 i 2011, med betydelige variasjoner i denne perioden.

Av de som oppga å være enslige mindreårige i 2011, oppga 68 pst. å være 16 år eller eldre, 14 pst. oppga å være 15 år, mens 18 pst. var 14 år eller yngre. De fleste enslige mindreårige asylsøkerne er gutter.

Andelen asylsøkere under 18 år er forholdsvis jevn i underkant av 30 pst. Det er større variasjoner for andelen som reiser sammen med sine foreldre.

Andelen medfølgende barn utgjør en betydelig større andel enn andelen enslige mindreårige. Med

unntak av det store ankomståret 2009, er andelen enslige mindreårige som kommer for å søke asyl i Norge, forholdsvis jevn.

I perioden 2005–2011 har det blitt fattet totalt 13 600 vedtak i asylsaker som omhandler medfølgende barn og enslige mindreårige. I ca. 8 000 av sakene fikk barnet innvilget oppholdstillatelse. Dette utgjør om lag 60 pst.

I samme tidsrom har om lag 1 330 barn returnert frivillig. Majoriteten av disse er medfølgende barn. De tre siste år har det blitt uttransportert 1 780 barn, hvorav 1 460 er medfølgende barn og 319 er enslige mindreårige.

1.1.5 Meldingens sentrale budskap

Det gis i meldingens kapittel 1.5 en nærmere gjennomgang av meldingens sentrale budskap:

- Helhetlig tilnærming til barnemigrasjon
- Rask, retts sikker og barnesensitiv saksbehandling
- Hensynet til barns tilknytning til Norge
- Barn som søker om beskyttelse alene
- God ivaretagelse av barn i mottak
- Rask og skånsom retur

1.1.6 Regjeringens tiltak for barn på flukt

I tillegg til det løpende arbeidet for disse barna vil regjeringen gjennomføre følgende tiltak:

1. Kortere saksbehandlingstid

Regjeringen vil styrke Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE), med sikte på raskere behandling av sakene til barnefamilier. Regjeringen vil innføre en bestemmelse om at asylsøkere med barn som ikke har fått sin klagesak avgjort av UNE innen 15 måneder etter at UNE mottok saken, kan innvilges oppholdstillatelse. Se nærmere omtale i meldingens kapittel 6.4.
2. Verger for enslige mindreårige asylsøkere
 - a) Styrking av dagens vergeordning

Regjeringen arbeider for at alle enslige mindreårige asylsøkere får oppnevnt en godt kvalifisert verge tidlig i asylsaksprosessen. Regjeringen har, med virkning fra 1. januar 2012 til ny representantordning er på plass, økt det kommunale tilskuddet til verge for enslige mindreårige i transittfasen, for å heve kvaliteten på dagens ordning.
 - b) Ny representantordning

Utlendingsloven er endret for å sikre enslige mindreårige asylsøkeres særlige behov for en representant som kan ivareta de juridiske sidene av foreldresansvaret. Representantordningen vil ved sin ikrafttredelse styrke

enslige mindreåriges rettslige stilling, gjennom bl.a. klargjøring av representantens oppgaver og en mer enhetlig ordning hva gjelder rekruttering, opplæring, tilsyn mv.

3. Oppholdstillatelse som følge av barns tilknytning til Norge

Se nærmere omtale i meldingens kapittel 6.4.6.
4. Barnefaglig kompetanse

Regjeringen vil sikre god barnefaglig kompetanse i alle ledd i utlendingsforvaltningens arbeid. Se nærmere omtale i meldingens kapittel 5.4 og 6.4.6.
5. Høring av barn

Regjeringen vil initiere en ekstern kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i saksbehandlingen i UNE. Prosjektet skal også vurdere bruken av og behovet for muntlig høring av barn.
6. Situasjon og tilbud i mottak

Regjeringen ønsker et godt og tilrettelagt aktivitetstilbud for barn i mottak. For 2012 er det etablert en egen tilskuddsordning som skal sikre at barn i asylmottak får en meningsfull hverdag og en så normal barndom som mulig innenfor rammene av et mottak. Det er et mål at barna skal være i fysisk aktivitet, og at de skal tilegne seg ferdigheter gjennom forskjellige aktiviteter.

Regjeringen vil følge med på barnas levekår i mottak, herunder hvordan ulike offentlige tjenester, som helse og barnevern, ivaretar barna. Regjeringen vil ta initiativ til at situasjonen til barn i mottak kartlegges og evalueres med jevne mellomrom.
7. Styrke arbeidet med identifisering av sårbare barn i mottak

Regjeringen vil styrke arbeidet knyttet til identifisering og oppfølging av sårbare barn med spesielle behov. Dette kan være barn med nedsatt funksjonsevne, barn som utsettes for vold i nære relasjoner, herunder kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, barn som har vært offer for væpnet konflikt i hjemlandet, barn som har vært utsatt for overgrep eller andre traumatiske hendelser på reisen til Norge, og barn som utsettes for eller risikerer menneskehandel mv.
8. Menneskehandel

Regjeringen la i desember 2010 fram en ny handlingsplan mot menneskehandel, «Sammen mot menneskehandel», hvor flere tiltak er direkte rettet mot barn. Stortinget har nylig besluttet å innføre et særskilt hjemmelsgrunnlag i barnevernloven for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel. Endringen innebærer at det kan iverksettes beskyttelsestiltak uten samtykke. For

å ivareta barnas rettssikkerhet settes det derfor klare og strenge vilkår for tiltakene.

9. Assistert frivillig retur

Regjeringen har som mål at flest mulig av dem som ikke får opphold, skal returnere frivillig og raskt til sine hjemland.

- a) For å motivere barnefamilier til å returnere frivillig er det besluttet å øke returstøtten med kr. 10 000 pr. barn.
- b) Det er igangsatt et forskningsprosjekt hvor målet er å få en bedre forståelse for hvordan særlig familier som har vært lenge ulovlig i Norge etter endelig avslag, kan motiveres til å returnere til hjemlandet.
- c) Regjeringen vil vurdere om informasjon om retur kan målrettes bedre, med sikte på at barn skal få relevant og god informasjon.
- d) Som forsøksordning for 2011 og 2012 er det etablert et retur- og reintegreringsprogram for enslige mindreårige og personer som har fylt 18 år, men som var enslige mindreårige på vedtakstidspunktet. Gjennom programmet gis det veiledning om retur og tilbud om oppsporing av omsorgspersoner, i tillegg til bistand til etablering i hjemlandet.
- e) Det er iverksatt prøveprosjekt med individuelle opplæringstiltak for enslige mindreårige med sikte på å kvalifisere til utdanning og arbeidsmuligheter i hjemlandet.
- f) Det er etablert et pilotprosjekt hvor eksisterende reintegreringsprogram for Afghanistan er særskilt tilpasset ungdom i alderen 18–23.
- g) Det vil bli igangsatt kvalifiseringstiltak og returforberedende aktiviteter tilpasset barnefamilier.

10. Tvungen retur

- a) Justis- og beredskapsdepartementet vil oppgradere og utvide politiets utlendingsinternat på Trandum. Det vil bli etablert en spesialtilpasset avdeling for barnefamilier, enslige mindreårige og enslige kvinner, skjernet fra de andre avdelingene. Løsningen vil bidra til at behovet til disse gruppene, og særlig barnas behov, blir ivaretatt på en bedre måte enn i dag.
- b) Regjeringen vil styrke arbeidet med nye returavtaler.
- c) Regjeringen vil vurdere tiltak som kan effektivisere politiets arbeid med identitetsfastsettelse.
- d) Regjeringen vil styrke politiets budsjett for å legge til rette for flere tvangsreturer.

11. Tiltak i hjemland

Regjeringen legger ned en betydelig innsats for å bistå barn i deres hjemland.

- a) Regjeringen arbeider med å etablere omsorgs- og utdanningstilbud i enslige mindreåriges hjemland. Dette skjer i nært samarbeid med hjemlandets myndigheter og aktuelle internasjonale organisasjoner. Regjeringen vil med dette legge til rette for at enslige mindreårige som ikke har et beskyttelsesbehov, får en ny start i hjemlandet.
- b) Regjeringen arbeider med å få på plass informasjonskampanjer i viktige opprinnelses- og transittland for enslige mindreårige, hvor målet er å informere om risikoen ved å migrere alene som barn, samt styrke bevisstheten om barns rettigheter. Se nærmere omtale i meldingens kapittel 2.4.3.

12. Utvikle metoder for oppsporing og returløsninger i hjemland

Norge deltar i et europeisk samarbeidsprosjekt (European Return Platform for Unaccompanied Minors) hvor målet er å utvikle bedre metoder for oppsporing av omsorgspersoner for enslige mindreårige, samt å utvikle gode løsninger for retur til opprinnelsesland.

13. Raskere bosetting

Barn er en prioritert gruppe i bosettingsarbeidet. Regjeringen vil endre målet for bosetting av familier med barn under 18 år fra mottak; 90 pst. skal være bosatt innen tre måneder etter vedtak om opphold. Regjeringen vil vurdere ytterligere tiltak som kan sikre rask bosetting av de som får opphold.

1.1.7 Gjennomførte tiltak i utlendingsregelverket for asylsøkende barn

Regjeringen har gjennomført en rekke tiltak i utlendingsregelverket for å styrke barns situasjon. Se meldingens kapittel 1.7 for en oversikt over disse.

1.2 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Meld. St. 27 (2011–2012) Barn på flukt og hilser velkommen at regjeringen på denne måten har tatt initiativ til en bred og samlet gjennomgang av situasjonen for barn som forlater sine hjemland for å søke om beskyttelse i Norge. Komiteen støtter regjeringens understreking av hvor viktig det

er at barns beskyttelsesbehov blir sett og anerkjent. Mennesker på flukt er i en sårbar situasjon, og de mest sårbare av dem alle er barn, enten de kommer alene eller sammen med voksne omsorgspersoner. Enslige mindreårige asylsøkere er også ekstra sårbare for overgrep fra kyniske menneskehandlere og andre kriminelle, både før avreise, på reisen og under oppholdet i Norge. Komiteen viser til regjeringens overordnede mål i flyktningpolitikken om en «human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk» (jf. www.regjeringen.no) og understreker at ivaretagelse av dette målet er spesielt viktig i saker som omhandler barn.

Årlig kommer ca. 10 000 mennesker til Norge for å søke asyl. Antallet har imidlertid variert betydelig de seinere årene. Andelen barn har likevel ligget relativt stabilt på noe under 30 pst. av det totale asylsøkertallet. I 2011 utgjorde barn i familie, såkalte medfølgende barn, 18 pst. av det totale antallet asylsøkere, 1 638 personer. Ni prosent, 858 personer, oppga på samme tid å være enslige mindreårige søkere.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at årsakene til at barn forlater hjemlandet for å søke om beskyttelse, er flere. Noen barn og barnefamilier forlater hjemlandet av økonomiske og sosiale årsaker, uten et reelt behov for beskyttelse etter internasjonale konvensjoner. De skal i utgangspunktet ha avslag på sin søknad om opphold i Norge og returnere, men sterke menneskelige hensyn kan likevel tale for at de får bli. Samtidig må det være et mål at praksis ikke inviterer til at mennesker, og særlig barn, uten beskyttelsesbehov, legger ut på en farefull ferd til Norge.

I vedtak fattet i perioden 2005 til 2011 fikk ca. 60 pst. av barna innvilget opphold i Norge. Andelen innvilgelser var henholdsvis 50 pst. for medfølgende barn (av totalt 9 970 søkere) og 82 pst. for enslige mindreårige (av totalt 3 600 personer). Komiteen har videre merket seg at etter at ny utlendingslov trådte i kraft 1. januar 2010, har innvilgelsesprosenten for medfølgende barn vært om lag 34 pst. og mellom 70 og 75 pst. for enslige mindreårige. Stortingsmeldinga viser at andelen innvilgede oppholdstillatelser er høyest for enslige barn og høyere for voksne med barn enn voksne uten barn. Slike tall kan skyldes at terskelen for opphold ut fra sterke menneskelige hensyn er lavere for barn enn for voksne, og at hensynet til barnets beste har fått gjennomslag i en del saker, selv om det i utgangspunktet ikke foreligger et behov for beskyttelse etter internasjonale regler. Samtidig indikerer den høye andelen enslige mindreårige som innvilges beskyttelse, at barnespesifikke forhold tillegges vekt i beskyttelsesvurderingen.

Komiteen viser til at det i perioden 2005–2011 i samarbeid med International Organization for Migration (IOM) ble gjennomført totalt 944 frivillige returner av barn, der nesten alle var medfølgende barn. I perioden 2009–2011 er 1 780 barn blitt uttransportert av Politiets utlendingsenhet, hvorav 1 460 var medfølgende barn. 319 av de uttransporterte hadde oppgitt å være enslige mindreårige ved ankomst til Norge. Et flertall av de sistnevnte ble returnert i henhold til Dublin II-forordningen, og hovedtyngden av dem var registrert som over 18 år i det europeiske landet de ble returnert til. I 2010 ble fem enslige mindreårige tvangsreturnert til hjemlandet etter realitetsbehandling av asylsaken i Norge.

Komiteen verdsetter det brede engasjementet for barn som ikke får innvilget opphold i Norge, fra enkeltpersoner og frivillige organisasjoner. Komiteen ser dette som viktige bidrag i den løpende vurderingen av om norsk regelverk og praksis er i samsvar med nasjonale mål og internasjonale forpliktelser når det gjelder barns rettigheter. Frivillige organisasjoner har gitt konkrete innspill til innholdet i meldinga gjennom dialog- og temamøter med Justis- og beredskapsdepartementet og nedfelt disse innspillene i «Alternativ NGO-rapport. Innspill til stortingsmeldingen om barn på flukt» (blant annet tilgjengelig på <http://www.reddbarna.no/nyheter/ti-krav-om-barn-paa-flukt>).

Barn på flukt er et omfattende tema. Komiteen viser til at meldinga omhandler alle barn som søker beskyttelse i Norge, ikke bare flyktninger i rettslig forstand, og at den drøfter forhold fram til søknad om beskyttelse, barnas situasjon mens søknaden behandles, regelverk, praksis og situasjonen for dem som får avslag. Med unntak av foreldres rett til familiegjenforening med barn i Norge og situasjonen for barn med begrenset oppholdstillatelse, drøfter meldinga ikke tema knyttet til bosetting og integrering av de barna som får opphold i Norge. Komiteen viser i den forbindelse til Meld. St. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap. (jf. NOU 2011:14 Bedre integrering, NOU 2011:7 Velferd og migrasjon og NOU 2010:7 Mangfold og mestring) og til oppfølgingen av NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom. Mottakstilbud for asylsøkere, som har vært på høring med frist 15. januar 2012.

Komiteen viser også til Stortingets behandling av Meld. St. nr. 9 (2009–2010) om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, jf. Innst. 327 S (2009–2010) fra kommunal- og forvaltningskomiteen, behandlet i Stortinget 8. juni 2010. Stortinget understreket da at norsk flyktning- og migrasjonspolitik bestemmes av norske politiske myndigheter i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser og avtaler, at det for å nå regjeringens overordnede mål om en human, solidarisk

og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk, er nødvendig med et tettere samarbeid med andre europeiske land gjennom harmonisering av lover og regler, men at dette ikke begrenser vår frihet til å vedta nasjonale standarder utover de til enhver tid gjeldende europeiske minstestandarder.

I den offentlige debatten om barn på flukt er det særlig situasjonen for lengeværende barn uten lovlig opphold i Norge som har vært i fokus. Et viktig element i denne debatten har vært hvordan den forpliktelsen Norge har etter FNs barnekonvensjon (FNs barnekonvensjon er blant annet gjengitt på http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/dok/veiledninger_brosjyrer/2004/fns-barnekonvensjon.html?id=88078) om at barns beste skal være et grunnleggende hensyn i alle typer saker som omhandler barn, bør forstås og praktiseres i behandlingen av asylsøknader som omfatter barn. Denne problemstillingen er særlig aktuell i forbindelse med omgjøringsbegjæringer i saker som i utgangspunktet har endt med avslag. Dette gjelder først og fremst når barnets beste skal veies mot andre grunnleggende hensyn, som innvandringsregulerende hensyn og det å forebygge at andre barn legger ut på en farefull ferd mot Europa og Norge, uten å fylle kravet om behov for beskyttelse i tråd med internasjonale konvensjoner. Problemstillingen blir ytterligere aktualisert i tilfeller der endelig avslag på søknad om beskyttelse ikke umiddelbart fører til at søker(ne) returnerer frivillig, og resultatet blir at barn opparbeider sterkere tilknytning til Norge enn til opprinnelseslandet.

Komiteen mener det er viktig å presisere at en avveining av barns beste mot andre hensyn kun gjelder i de tilfellene der barnet i utgangspunktet ikke oppfyller internasjonale og nasjonale regler om krav til beskyttelse i Norge. Anses kravet om behov for beskyttelse i Norge oppfylt, får barnet innvilget opphold. Når kravet ikke anses oppfylt, blir det alltid gjort en vurdering av om barnet likevel bør få bli, av sterke menneskelige hensyn. Det er da det grunnleggende premisset om barnets beste må veies mot andre viktige hensyn. Spørsmålet blir da hva som er barnets beste, og dernest, hvis barnets beste isolert sett er å få bli i Norge, i hvilken grad dette skal gis forrang framfor andre, motstridende hensyn. Slike vurderinger skjer på individuelt grunnlag og vil alltid inneholde et element av skjønn, selv om det finnes visse kriterier som skal legges til grunn.

Komiteen har registrert at den offentlige debatten inneholder mange nyanser. Der noen hevder at Norges vurdering av sterke menneskelige hensyn i saker som omhandler barn, er for streng i forhold til våre internasjonale forpliktelser, mener andre at dette først og fremst gjelder i saker der barn uten lovlig opphold har vært i Norge så lenge at deres tilknytning tilsier at de bør få bli. Noen mener selve regel-

verket her er for strengt, andre mener at praksis er for streng og i strid med lovgivers intensjoner. Noen er fornøyd med dagens praksis.

Komiteen har merket seg at regjeringen ved framleggelse av stortingsmeldinga om barn på flukt påpekte at lovgivers hensikt ikke fullt ut ivaretas gjennom dagens praksis i utlendingsforvaltningen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, støtter dette og viser i den forbindelse til Stortingets behandling 8. april 2008 av ny utlendingslov, som trådte i kraft 1. januar 2010 (jf. Besl. O. nr. 51 (2007–2008), Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) og Innst. O. nr. 42 (2007–2008)). Når det gjelder spørsmålet om hvordan hensynet til barnets beste skal vurderes, bemerket et flertall av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i Innst. O. nr. 42 (2007–2008) at:

«jo større betydning avgjørelsen har for barnets situasjon, desto mer skal det til for å legge vekt på innvandringsregulerende hensyn».

Et annet flertall av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre understreket at:

«i visse sammenhenger vil hensynet til barnets beste være så tungtveiende at det ikke vil være adgang til å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn».

Et annet flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at regjeringen mener det først og fremst er behov for en tydeliggjøring av hvordan gjeldende lovgivning og øvrig regelverk skal forstås, snarere enn endringer i regelverket, for å sikre likebehandling og praksis i tråd med lovgivers hensikt. Stortingets intensjon, som redegjort for i avsnittet over, må sees i sammenheng med den nye bestemmelsen som i 2007 ble tatt inn i daværende utlendingsforskrifts § 21 b, og som tilsvarer § 8-5 i dagens forskrift, om at barns tilknytning til Norge skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av når oppholdstillatelse bør gis på grunnlag av sterke menneskelige hensyn.

Komiteen har merket seg at regjeringen mener at den seinere tids praksis i Utlendingsnemndas (UNEs) behandling av klagesaker tyder på at det i en del saker legges mer vekt på innvandringsregulerende hensyn enn hva som ble forutsatt da regelverket ble vedtatt, samtidig som praksis framstår som lite entydig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, har videre merket seg regjeringens understreking av at selv om innvandrings-

regulerende hensyn kan få avgjørende betydning i saker som omhandler barn, så vil likevel hensynet til barnets beste på et tidspunkt måtte gå foran innvandringsregulerende hensyn.

Komiteen har merket seg regjeringens presisering av at ulovlig opphold i seg selv er å betrakte som mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn enn aktiv motarbeidelse av retur, som det å skjule seg for norske myndigheter, bruk av falsk identitet eller foreldres brudd på straffeloven, men da avhengig av forholdets karakter.

Komiteen har merket seg at mange av organisasjonene som er aktive på dette feltet, var positive til signalene om justeringer i praksis til fordel for lengreværende barn da stortingsmeldinga ble lagt fram. På den annen side har komiteen gjennom høringen i Stortinget fått klare innspill om behov for en tydeliggjøring av regelverket i form av en forskriftsendring. Komiteen har også merket seg daværende leder av UNE, Terje Sjeggstad, sine klare uttalelser om at endringer i dagens praksis når det gjelder vektlegging av barns beste, ikke kan forventes uten forskriftsendringer. Komiteen kommer tilbake til dette spørsmålet i sine merknader under punktene 1, 2 og 3 nedenfor.

Komiteen viser til at regjeringen i meldinga for øvrig varsler tiltak for kortere saksbehandlings- tid, herunder en tilsvarende saksbehandlingsfrist på 15 måneder i UNE, som i UDI, styrking av dagens vergeordning, herunder ny representantordning fra juli 2013, god barnefaglig kompetanse i alle ledd, evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i UNE, og vurdering av behovet for muntlig høring av barn. Regjeringen vil i tillegg følge med på barnas levekår i mottak, herunder hvordan ulike offentlige tjenester som helse og barnevern ivaretar barna, gjennom jevnlig kartlegginger og evalueringer, herunder grundigere identifisering av sårbare barns behov og bedre beskyttelse av mindreårige ofre for menneskehandel. Videre vil regjeringen styrke arbeidet for frivillig retur, herunder kvalifisering til utdanning og arbeid i hjemlandet for enslige mindreårige og spesielle returforberedende tiltak for barnefamilier, og omsorgs- og utdanningstilbud i hjemlandet for enslige mindreårige asylsøkere. Komiteen gir sin tilslutning til dette.

Tilsvarende slutter komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, seg til de foreslåtte tiltakene for effektivisering og styrking av tvungen retur, både av hensyn til de barna som skal returneres, og som et tydelig signal for å forebygge at flere barn kommer til Norge uten grunnlag for beskyttelse.

Komiteen ser med bekymring på at antallet flyktninger i asylmottak er økende og støtter regjeringens intensjon om ytterligere tiltak for raskere bosetting, med et mål om bosetting av 90 pst. av barnefamilie innen tre måneder etter vedtak om opphold. Dette er viktig for integreringen av alle som skal bli i Norge, men spesielt viktig for barn. Komiteen viser til at dagens system med forespørsler til en og en kommune ikke gir den nødvendige helhet i bosettingspolitikken. Komiteen ber om at det gjennomføres et nytt og mer helhetlig system for raskere bosetting av flyktninger, i et samarbeid mellom staten og kommunesektoren, og der hovedvekten legges på de positive bidragene nye innbyggere kan yte til sine lokalsamfunn. Komiteen viser i den forbindelse til Meld. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap, kapittel 7 Bolig og bosetting.

Komiteen viser også til de tiltakene som allerede er gjennomført for å styrke barns situasjon, slik de er redegjort for i meldingas kapittel 1.7.

Som et ledd i forberedelsene til Stortingets behandling av meldinga, avholdt kommunal- og forvaltningskomiteen åpen høring i saken 13. september 2012. 13 ulike organisasjoner og institusjoner møtte til høring. Disse var: Juss-Buss, FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), Antirasistisk senter, Barneombudet, Redd Barna, PRESS, Redd Barna Ungdom, Nasjonal institusjon ved Norsk senter for menneskerettigheter, Mellomkirkelig råd i Den norske kirke, Norsk Folkehjelp, Røde Kors og UNICEF Norge.

Flere av organisasjonene hadde gått sammen om felles innspill til Stortinget. Innspillene fra høringa med komiteens merknader omtales i de følgende avsnittene 1–22 nedenfor.

1. Konkretisering av innholdet i vurderinger av barnets beste-vurderingene.

Det listes opp en rekke konkrete punkter, basert på internasjonale og nasjonale rettskilder, som de mener må inngå i vurderingen av barnets beste, uten at dette skal oppfattes som en uttømmende liste. Det henvises til FNs barnekonvensjon artikkel 3, sett i lys av Wien-konvensjonens regler om traktatuttolkning, uttalelser fra UNHCR og FNs barnekomité. Det anbefales at barn høres, ikke bare i Utlendingsdirektoratet (UDI), men også i UNE, i tråd med barnekonvensjonen art. 12. Stortinget anmodes i tråd med dette om å be regjeringen legge fram en redegjørelse for det nærmere innholdet i barnets beste-vurderingene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at vurderinger av barns beste mot innvandringspolitiske hensyn er vurderinger som blir gjort i saker der det ikke foreligger behov for beskyttelse etter internasjonale konvensjoner, men der det likevel skal gjøres en vurdering om opphold ut fra sterke menneskelige hensyn (jf. utlendingsloven § 38). Utlendingsforskriften § 8-5 presiserer at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt.

Regjeringen har i Meld. St. 27 (2011–2012) Barn på flukt, kapittel 6, redegjort for hvordan den mener at utlendingsforskriften § 8-5 skal forstås. Det vises til UNEs praksisnotat om betydningen av lang oppholdstid i Norge (<http://www.une.no/Praksis2/Notater/Betydningen-av-lang-oppholdstid-i-Norge/>), der det blant annet framgår at barns tilknytning til riket vurderes på bakgrunn av en rekke momenter, herunder oppholdstid, alder, barnehage/skole, fritidsaktiviteter, kjennskap til norsk språk og om situasjonen for øvrig tilsier at barnet er særlig knyttet til det norske samfunnet. Hva som utgjør lang oppholdstid, vurderes individuelt og kan variere fra sak til sak, men en oppholdstid på under tre år vil i utgangspunktet ikke være tilstrekkelig, jf. rundskriv A-25/2007 fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Regjeringen omtaler i samme kapittel også UNEs praksisnotat om betydningen av barns beste i asylsaker (<http://www.une.no/Praksis2/Notater/Betydningen-av-barnets-beste-i-asylsaker/>). Der nevnes i tillegg til barns tilknytning til riket, blant annet alvorlige helseproblemer, herunder muligheter til behandling i hjemlandet, barns behov for stabilitet og ro og en forutsigbar livssituasjon, omsorgssituasjonen ved retur og fare for kjønnslemlestelse. I tillegg er det i meldingen gitt en egen omtale av barn som har vært ofre for menneskehandel.

Flertallet viser dessuten til meldingens kapittel 6.4.6 om tiltak for lengeværende barn, der regjeringen gir en klargjøring av innholdet i utlendingsforskriften § 8-5, samtidig som det presiseres at det i den seinere tids praksis har vært lagt mer vekt på innvandringsregulerende hensyn enn det som ble forutsatt da regelverket ble vedtatt, og at praksis framstår som lite entydig. Av momenter som skal med i vurderingen og vektingen av barnets beste, nevnes alder, samlet oppholdstid i Norge, om barnet har gått på skole eller i barnehage, snakker norsk, deltar i fritidsaktiviteter, har venner eller ellers er særlig knyttet til det norske samfunnet. Ulovlig opphold skal telle med i vurderingen av barnets tilknytning til Norge, så fremt det ikke er tale om aktiv motarbeidelse av retur, bruk av falsk identitet eller brudd på straffeloven, avhengig av forholdets karakter.

Flertallet viser også til at regjeringen vil ta initiativ til en ekstern evaluering av hvordan barns situ-

asjon blir belyst i saksbehandlingen i UNE, samtidig som UNE selv er i gang med et internt arbeid med praksisavklaring. Flertallet viser også til Stortingets behandling av ny utlendingslov (Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) og Innst. O. nr. 42 (2007–2008)) og mener at det først og fremst er viktig å tydeliggjøre praksis, slik at den blir mer entydig og i større grad blir i samsvar med lovgivers intensjoner. Flertallet forutsetter at regjeringens vurderinger av resultatene fra den interne og den eksterne gjennomgangen blir presentert for Stortinget på egnet måte.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at flere høringsinstanser, herunder Røde Kors, Redd Barna, NOAS, Juss-Buss, PRESS og Norsk Senter for menneskerettigheter (nasjonal institusjon), mener meldingen ikke nevneverdig bidrar til en klargjøring og oppgjøring, som ifølge regjeringen var hensikten med meldingen. Den unisone tilbakemeldingen fra høringsinstansene er at meldingen bidrar til ytterligere forvirring gjennom vage og til dels motstridende utsagn, fremfor å komme med avklaringer, og at den ikke konkretiserer hvordan barnets beste-vurderinger bør foretas.

2. Vektlegging og begrunnelse av hensynet til barnets beste.

Regjeringen berømmes for å ha erkjent at UNE i en del saker legger mer vekt på innvandringsregulerende hensyn enn hva som ble forutsatt da regelverket ble vedtatt. Organisasjonene vil at Stortinget ber regjeringen understreke viktigheten av at utlendingsmyndighetene lar barnets beste-vurderingene framgå tydelig av enkeltvedtaket, og at begrunnelsen for vektleggingen av ulike hensyn tydeliggjøres i vedtaket i den enkelte sak.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til tilføyselsen i utlendingsforskriften av 20. juni 2011 § 17-1 a som presiserer at det i vedtak som berører barn, skal gå fram hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vektlagt, med mindre det anses unødvendig. Dette framgår også tydelig av forarbeidene til den nye utlendingsloven. Flere av organisasjonene som jobber tett med asylsøkere, kritiserer likevel kvaliteten i utlendingsmyndighetenes vedtak og begrunnelser og mener at det verken er mulig å se hvilke momenter som har inngått i vurderingen av barns beste, eller hvordan disse vurderingene er veid mot andre hensyn. Flertallet finner grunn til å ta disse tilbakemeldingene på alvor og ber om at spørsmålet om hvordan vedtak og begrunnelser bør utformes og meddeles søkerne, blir en viktig del av den interne og

den eksterne evalueringen av dagens praksis. Flertallet mener det er viktig at vedtak og begrunnelser er av så god kvalitet at de er etterprøvbare.

3. *Behov for regulering i forskrift.*

Organisasjonene mener at en tydeliggjøring av praksis må skje i form av en forskriftsbestemmelse som regulerer hvordan hensynet til barnets beste skal vurderes i utlendingssaker, og hvilken vekt dette hensynet skal tillegges.

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til sine merknader under punkt 1 ovenfor, og mener det først og fremst er behov for en justering av praksis og en bedre kvalitet på vedtakene og begrunnelsene for dem.

4. *Forslag til innholdet i forskriftsbestemmelse.*

Organisasjonene foreslår en forskrift som erstatter eksisterende bestemmelse i utlendingsforskriften § 17-1. Forskriftsbestemmelsen foreslås basert på forslaget under punkt 1 om konkretisering og redegjørelse for innholdet i begrepet barnets beste og forslaget under punkt 2 om tydeliggjøring og begrunnelse for vurderingene, samt en særskilt begrunnelse i saker der barnets beste ikke tillegges avgjørende vekt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til sine merknader ovenfor.

5. *Juridisk gjennomgang av forholdet mellom utlendingsloven og FNs barnekonvensjon og forholdet mellom praksis og våre internasjonale forpliktelser på dette området (Juss-Buss).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at spørsmålet om forholdet mellom utlendingsloven og FNs barnekonvensjon ble grundig behandlet i forbindelse med ny utlendingslov, slik det er redegjort for i Meld. St. 27 (2011–2012) Barn på flukt. Flertallet viser også til NOU 2004:20 Ny utlendingslov, som sier følgende:

«Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2 og har ved motstrid forrang foran nasjonal lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.»

I tillegg ble det i den nye utlendingsloven innarbeidet en egen henvisning til barnets beste. Flertallet mener derfor at det sentrale spørsmålet her ikke er lov- og regelverket i seg selv, men om praksis faktisk er i tråd med det lovverket som gjelder, og at

de varslede evalueringene av praksis er mer hensiktsmessige enn en juridisk gjennomgang av lovverket.

6. *Ettårsfristen for unntak fra underholdskravet i familiegjenforeningssaker praktiseres for strengt (Juss-Buss).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, understreker forvaltningsinformasjonsplikt og ber om at dette blir et eget punkt i den eksterne gjennomgangen av praksis.

7. *Barn mellom 15 og 18 år bør også få unntak fra underholdskravet i familiegjenforeningssaker (Juss-Buss).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at det ikke gjelder et underholdskrav dersom referansepersonen er barn under 18 år, jf. utlendingsforskriften § 10-8, fjerde ledd, bokstav d. For øvrig viser flertallet til at meldinga i utgangspunktet er avgrenset mot forhold som gjelder etter at barnet er innvilget oppholdstillatelse i Norge, herunder spørsmålet om familieinnvandring. Det vises imidlertid til mulighetene for tilbakekall av oppholdstillatelse etter sterke menneskelige hensyn, dersom omsorgspersoner søker familiegjenforening med barn i Norge. Meldinga viser her til restriktiv praksis. I perioden 2005–2010 var det 110 søknader om familiegjenforening, der referansepersonen var et barn som var innvilget opphold i Norge. 34 søknader ble innvilget. Kun en av referansepersonene var enslig mindreårig med opphold på humanitært grunnlag. 33 hadde flyktningstatus.

8. *Enslige mindreåriges sårbare stilling bør hensyntas i saker om retur etter Dublinregelverket, og de som har søsken i Norge bør få sin søknad behandlet her (Juss-Buss).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til statistikkvedlegget i meldinga, figur 2.17. 158 enslige mindreårige ble uttransportert i 2010, hvorav 153 ble returnert i henhold til Dublin II-forordningen, og der hovedtyngden av disse var registrert som over 18 år i det landet de ble returnert til.

Flertallet viser til at hensikten med å innføre en ordning med begrenset opphold for enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år var todelt. For det første ønsket man å redusere ankomstene til Norge av enslige mindreårige uten beskyttelsesbehov, da Norge på daværende tidspunkt mottok en uforholdsmessig stor andel. Statistikken viser klart at denne hensikten er oppnådd. Vi ligger i dag mer på linje

med resten av Europa. For det andre ønsket man at færre barn uten beskyttelsesbehov skulle legge ut på en farefull ferd mot Europa. Vi har ikke klare indikasjoner på at denne målsettingen er nådd. Flertallet mener derfor det er av interesse å fremskaffe tall som viser om det har vært en tilsvarende nedgang i søkertallene i andre europeiske land.

9. *Ved alderstvil bør enslige søkere få advokatbistand, dersom det ikke er åpenbart at vedkommende er over 18 år (Juss-Buss).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at rettssikkerheten anses ivaretatt ved at slik advokatbistand gis i saker som ankes til UNE. En utvidelse av retten til advokat vil være et kostnadsproblem som må utredes og behandles i budsjett-sammenheng.

10. *Norge bør signere tilleggsprotokollen til barnekonvensjonen om individuell klagerett (UNICEF).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at spørsmålet om norsk signering av tilleggsprotokollen til barnekonvensjonen om individuell klagebehandling er til vurdering i regjeringen, og ber om at denne vurderingen også omfatter forholdet mellom en slik klageordning og den muligheten personer som oppholder seg i Europa, har til å bringe sin sak inn for Den europeiske menneskerettsdomstolen.

11. *God og tilnærmet lik opplæring for representanter og verger, ikke bare fokus på transittfasen. Vergesekretariat i samarbeid med fylkesmennene (Norsk Folkehjelp).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til forarbeidene til ny representantordning (Prop. 51 L (2011–2012)), der det understrekes at det er viktig at representanten får nødvendig opplæring, har kjennskap til asylsaksprosessen og utlendingsforvaltningen. Representanten må også ha god kjennskap til norsk språk og kunnskap om det norske samfunnet. Det vil videre kunne være behov for opplæring knyttet til typiske utfordringer som enslige mindreårige asylsøkere møter. Kravet til opplæring må ses i sammenheng med hvilke oppgaver representanten skal ha, og kravene til utførelsen av disse. Fylkesmannen har ansvaret for å gi verger og representanter nødvendig opplæring, veiledning og bistand. For å sikre at alle representanter får kvalitativt lik opplæring, uavhengig av vergemålsdistrikt, uttaler departe-

mentet i forarbeidene at den sentrale vergemålsmyndigheten bør vurdere å gi nærmere retningslinjer om opplæringen.

For å sikre god opplæring kan det også være aktuelt at Statens sivilrettsforvaltning (SRF), som er den sentrale vergemålsmyndigheten, inngår avtale om opplæring med organisasjoner som har særlig kompetanse på utlendings- og asylfeltet og/eller barnefaglig kompetanse. Flertallet viser til at SRF er i gang med å utarbeide opplæringsopplegg for verger og representanter. I den forbindelse har de også vært i kontakt med Norsk Folkehjelp, som pr. i dag bistår med opplæring av verger for enslige mindreårige asylsøkere. Det er ikke lagt sentrale føringer for hvordan opplæringen skal gjennomføres.

12. *Behov for styrket barnefaglig kompetanse i Politiets utlendingsenhet og gjennomgående i hele utlendingsforvaltningen (Norsk Folkehjelp, Redd Barna).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til stortingsmeldinga, der det framgår at styrket barnefaglig kompetanse er et gjennomgående mål for hele utlendingsforvaltningen.

13. *Ingen enslige mindreårige skal omfattes av Dublin II-forordningen. Stans i returer til Italia (Norsk Folkehjelp).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til sin merknad under punkt 8 ovenfor. I tillegg vises det til samarbeidet mellom UDI og UNE og landinfo, som skal forhindre returer til land som bryter sine internasjonale forpliktelser. Flertallet viser til at dette spørsmålet må være gjenstand for løpende vurderinger av situasjonen i land vi returnerer til. Flertallet mener at Norge bør være en del av Dublin-samarbeidet. Det innebærer også deltakelse i eventuelle reforhandlinger av innholdet i forordningene (jf. Stortingets behandling av Meld. St. 9 (2009–2010) om norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv, Innst. 327 S (2009–2010)).

14. *Arbeidsgruppe med NGO-er for anbefalinger av metoder for alderstest (Norsk Folkehjelp).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det allerede har vært kontakt mellom Justisdepartementet og ulike frivillige organisasjoner om dette spørsmålet, og ser det som positivt at dette samarbeidet fortsettes og videreutvikles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine merknader under punkt 5.2.

15. *Barnets beste skal alltid gå foran innvandringsregulerende hensyn (Mellomkirkelig råd).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til Stortingets behandling av ny utlendingslov, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) og Innst.O. nr. 42 (2007–2008), der to ulike flertall bestående av hhv. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet og av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Venstre, understreket at jo større betydning saken hadde for barnet, desto mer skulle til for å vektlegge innvandringsregulerende hensyn, samtidig som det i visse sammenhenger ikke skulle være adgang til å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn. Flertallet forutsetter at disse føringene fortsatt skal stå ved lag og viser i den forbindelse til evalueringene av om gjeldende praksis er i samsvar med lovgivers intensjoner i ny utlendingslov, jf. Innst.O. nr. 42 (2007–2008) til ny utlendingslov.

16. *Forskrift med maksimal grense for hvor lenge barn kan oppholde seg i Norge uten rettigheter. Barns beste må i slike saker få forrang (NOAS, KIM).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til Stortingets behandling av ny utlendingslov og støtter regjeringens syn om at alle saker skal gis en individuell behandling, og at det ikke er ønskelig å forskriftsfeste en maksimalgrense for hvor lenge barn kan oppholde seg i Norge uten å få innvilget opphold. Innvandringsregulerende hensyn må kunne gis avgjørende betydning, også i saker som omhandler barn, men flertallet vil samtidig understreke at hensynet til barnets beste på et tidspunkt likevel vil måtte gå foran andre hensyn, slik regjeringen uttaler under avsnitt 6.4.6 (side 56) i meldinga om klargjøring av utlendingsforskriften § 8-5.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til sine merknader under punkt 6.2.

17. *Oppheve bruken av begrenset oppholdstillatelse for barn (NOAS, Redd Barna, PRESS).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at ordningen med begrenset tillatelse ble inn-

ført som ledd i regjeringens innstramminger i asylpolitikken i 2008, dels for enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år, dels for personer med uavklart identitet, herunder medfølgende barn. Den tidligere ordningen med varig opphold til alle under 18 år bidro trolig til at barn uten behov for beskyttelse likevel ble sendt ut på en farefull ferd mot Europa. Flertallet viser i den forbindelse til at UNICEF har engasjert seg for å begrense barnemigrasjonen fra Afghanistan, på grunn av risikoen ved å reise til Europa. Noen barn forsvinner underveis på reisen, uten at det er mulig å vite noe om antallet. I UNICEFs rapport «Children on the Run (2010)» om enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan, anbefales det å gjennomføre informasjonskampanjer i opprinnelses- og transittland, for å sikre at familier og barn er klar over risikoen barna utsettes for. Flertallet viser til at Norge har finansiert en slik informasjonskampanje i regi av UNICEF i Afghanistan, og at det planlegges en tilsvarende kampanje i Tyrkia.

Flertallet viser også til planene om et omsorgssenter i Afghanistan for denne gruppa, men at gjennomføringen av prosjektet er forsinket, blant annet fordi det har tatt tid å finne en egnet operatør for et slikt omsorgstilbud, og at forhandlingene med afghanske myndigheter har vært mer utfordrende enn forutsatt.

Når det gjelder ordningen med begrenset opphold for personer uten avklart identitet, viser flertallet blant annet til FAFO-rapport 2012:38 Lovlig med forbehold, av Silje Sønsterudbråten, som viser at rundt 40 pst. legger fram dokumentasjon på identitet ett år etter vedtak.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til sine merknader under punkt 6.2.

18. *Om retur av barn mv. (UNHCR).*

UNHCR uttrykker generell støtte til norske myndigheters politikk overfor asylsøkende barn og til innholdet i stortingsmeldinga. UNHCR ønsker å bidra faglig til den eksterne vurderingen av beslutninger i saker som omhandler barn, ber om overvåking av situasjonen for returnerte, en vurdering av alternativer til retur for barn som ikke har behov for beskyttelse og en grundigere vurdering av barnets menneskerettigheter ved retur, også i situasjoner der man lykkes i å oppspore omsorgspersoner i opprinnelseslandet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til internasjonal rett, der ansvaret for vern av egne borgere etter retur fra mottakerland ligger hos myndighetene i opprinnelseslandet. Norske myndig-

heter har derfor ingen mulighet til å overvåke situasjonen for returnerte. Flertallet viser til at slike mekanismer eventuelt bare kan etableres i regi av internasjonale humanitære organisasjoner som opererer i de aktuelle landene.

19. *Konkretisering av hva det innebærer å kartlegge barns situasjon i mottak jevnlig. Vektlegge de helsemessige konsekvensene (Barneombudet).*

20. *Rett til barnehage og videregående skole, uavhengig av oppholdsstatus (Barneombudet, PRESS).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at slike spørsmål (pkt. 19 og 20) vil bli drøftet i oppfølgingen av Berge-utvalget (NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere).

21. *Rask retur, men med tydelige retningslinjer for hvordan retur skal gjennomføres på en barnevernlig måte (PRESS).*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til meldinga, der rask retur framheves som ett av de viktigste tiltakene for å forebygge at flere barn kommer i en situasjon der de har vært lenge i Norge uten oppholdstillatelse. Flertallet understreker at styrking av barnefaglig kompetanse også skal gjelde Politiets utlendingsenhet. Flertallet viser også til forslaget fra regjeringen om å innføre en saksbehandlingsgaranti på 15 måneder i UNE, slik det i dag er for UDI, i saker der søkerne samarbeider om å få sin sak opplyst.

22. *Alle enslige mindreårige under barnevernets omsorg (PRESS og UNICEF).*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til regjeringserklæringen, der det framgår at det er ønskelig – men i inneværende stortingsperiode neppe mulig – å overføre ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere 15–18 år til barnevernet, på grunn av kapasitetsproblemer. Flertallet mener at det i en slik situasjon er rett å prioritere de yngste barna først, men viser til den styrkingen som har vært av barnevernet i de siste års statsbudsjetter, og understreker at barnevernet må overta ansvaret for 15–18-åringene så snart det er faglig forsvarlig.

2. Det internasjonale bildet

2.1 Sammendrag

2.1.1 Kort om omfanget av barn på flukt

Det vises i meldingen til at det ifølge Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM) bor rundt 214 millioner mennesker, eller rundt 3 pst. av verdens befolkning, i et annet land enn det de er født i. Mange flytter innen egen region. Men hovedbildet er at migrasjonen skjer fra land med svak økonomi til mer velstående land, og fra ustabile land til land med mer stabile styresett. Antallet internasjonale konflikter og kriger i verden synker, men antallet interne konflikter stiger. I 2010 var om lag 33,9 millioner mennesker på flukt eller fordrevet i verden, i 2011 om lag 35,4 millioner mennesker (UNHCR).

Ifølge UNHCR var det i 2011 om lag 17 700 asylsøknader fra enslige mindreårige fordelt på 79 land, i Europa 13 300. I 2010 var tallet 15 500. Flere europeiske land opplevde en sterk økning i 2009. I tillegg kommer unge migranter som ikke søker om beskyttelse, særlig i de sør-europeiske landene. Hovedvekten av de enslige mindreårige var fra Afghanistan og Somalia. 5 400 enslige mindreårige asylsøkere i verden fikk innvilget opphold som flyktning, eller annen form for beskyttelse i løpet av 2010.

Majoriteten av de enslige mindreårige asylsøkerne til Norge kommer fra Afghanistan, Somalia og Eritrea. Norge opplevde fra høsten 2007 og fram til utgangen av 2009 en markant økning i antall asylsøkere som oppga å være enslige mindreårige. I 2010 ble antall asylsøkere som oppga å være enslige mindreårige redusert med 64 pst. i forhold til 2009. Storbritannia og Finland hadde også en nedgang i samme periode, mens Sverige og Tyskland i 2010 opplevde en økning i antall enslige mindreårige asylsøkere.

Ifølge UNHCR og en rapport fra EUs byrå for grunnleggende rettigheter (FRA), er det sannsynlig at antallet enslige mindreårige asylsøkere til Europa vil øke framover.

2.1.2 Årsaker til barns oppbrudd fra hjemlandet

Det vises i meldingen til at det ikke er holdpunkter for å anta at barnefamilier forlater sine hjemland av andre årsaker enn enslige voksne eller familier uten barn.

Årsakene til at mindreårige forlater sine hjemland uten foreldrene er mange. Noen har et beskyttelsesbehov, mens andre søker etter en bedre framtid. Felles for mange av disse er at de er sendt ut på reise av sin egen familie, og mange har i oppdrag å sende penger hjem for å styrke familiens økonomi.

En UNHCR-studie fra 2010 om enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan understreker kompleksiteten i årsaker til at de forlater hjemlandet. De

unge oppga forhold som konflikt i familien, tap av foreldre, ulike trusler og frykt for kidnapping.

Ulike studier viser at beslutningen om å reise fra hjemlandet som regel ikke er tatt av barnet selv, men av foreldre eller annen nær familie. Studiene viser også at det er vanskelig å få god informasjon fra enslige mindreårige asylsøkere om familieforhold og årsaker til utreise.

2.1.3 Veien mot Norge

2.1.3.1 MENNESKESMUGLING

Organiserte kriminelle grupper som smugler mennesker for økonomisk fortjeneste kontrollerer i økende grad strømmen av asylsøkere og migranter, og kan gjøre reisen mot Europa til en kostbar og risikofylt ferd, både for voksne og barn. Det rammer særlig enslige mindreårige, som er spesielt utsatt for utnyttning og overgrep.

2.1.3.2 KOSTNADER OG REISERUTER

Lån til reisen blir ofte gitt av organisasjoner og nettverk med tilknytning til smuglerne. Når smugleren har fått betaling, opphører forholdet mellom migranten og smugleren. For noen kan det imidlertid ta lang tid å betale for reisen. Familiene tar opp lån, selger deler av tomta, et hus eller en bil, eller barna får jobb i mottakerlandet og sender penger hjem. I enkelte tilfeller tas det «pant i» for eksempel et jentebarn i familien, som må inngå ekteskap med et familiemedlem i den familien som innvilger lån til reisen. Dette skal være en årsak til at mange unge ikke medvirker til egen retur: De må tjene penger i Europa for å finansiere reisen og eventuelt løse ut søsteren.

I meldingen redegjøres det for ulike reiseruter til Europa. Enslige mindreårige følger de samme rutene som voksne. UNHCR mener enslige mindreårige i noen tilfeller reiser med andre familier til Europa, men forlater eller blir forlatt av disse familiene før de søker om beskyttelse.

2.1.3.3 EN RISIKOFYLT REISE

Når det gjelder situasjonen for medfølgende barn i familier på reisen til Europa, foreligger det lite faktabasert kunnskap. IOM har ikke erfaringer som tilsier at barn i migrantfamilier er spesielt utsatt for kriminalitet.

En rapport fra Leger uten grenser (MSF), om migranter i transitt i Marokko, viser at 40 pst. av jenter/kvinner i den undersøkte gruppen hadde vært utsatt for seksuell vold.

Basert på intervjuer med afghanske enslige mindreårige konkluderer UNHCR i sin rapport fra 2010 med at reisen mot Europa hadde berørt barna på en

svært negativ måte; med overgrep underveis, frykt for tvangsretur og press på å sende penger hjem.

UNHCR erfarer blant annet at barn i flyktningleirer har foreldre i Europa som bestiller menneskesmuglere for å frakte barna til seg. «Barnemigranter» er sårbare og risikerer å bli ofre for menneskehandel eller andre overgrep, og de kan også bli tatt som gisler av menneskesmuglere underveis dersom foreldrene ikke betaler nok.

Det er ifølge UNICEF et ukjent antall enslige mindreårige som ender opp som såkalte invisible children, dvs. barn som aldri når fram til asylregistrering. UNHCR er bekymret for at strengere asylpolitikk vil føre til flere barn i skjul.

Både UNHCR og UNICEF anbefaler at det satses på informasjonskampanjer rettet mot opprinnelsesland og transittland for å informere barna og deres familier om risikoen ved migrasjon, og også bistå barna med hjemreise.

Justis- og beredskapsdepartementet inngikk i desember 2011 en avtale med UNICEF Afghanistan om gjennomføring av en informasjonskampanje som har som mål å styrke barns rettigheter generelt, med et særlig fokus på forebygging av barnemigrasjon. Norge arbeider også med å identifisere egnede informasjonsprosjekter rettet inn mot unge migranter i transitt i Tyrkia.

2.1.4 Norges innsats for å sikre barns rettsvern globalt

Det pekes i meldingen på at fremme av barns rettigheter internasjonalt er en prioritert målsetting for regjeringen. Det redegjøres i meldingen for arbeid gjennom blant annet FNs menneskerettighetsråd og FNs generalforsamling, gjennom utviklingssamarbeidet, og gjennom FNs sikkerhetsråd, ved å støtte aktivt opp om arbeidet til FNs generalsekretærs spesialrepresentant for barn i væpnet konflikt.

2.1.5 Norsk støtte til organisasjoner som arbeider for barns beskyttelse globalt

Humanitær bistand overfor barn retter seg både mot barn som migrerer og barn som blir boende i et katastrofe- eller konfliktområde. Barn på flukt utgjør en særskilt sårbar gruppe som gis prioritet i tråd med prinsippene for norsk humanitær bistand, nedfelt i St.meld. nr. 40 (2008–2009) Norsk humanitær politikk.

Det redegjøres i meldingen nærmere for norsk støtte til UNICEF, UNHCR, den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC), samt til norske humanitære organisasjoner som Flyktninghjelpen, Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp og organisasjoner som samarbeider med kirkelige nettverk i felt.

2.1.6 Norges innsats for å bedre forholdene i land barn flykter fra

Det fremgår av meldingen at gjennom bistandsinnsats rettet mot økonomisk vekst, fattigdomsreduksjon, fredsbygging og menneskerettigheter, skal norsk utviklingspolitikk fremme en bærekraftig samfunnsutvikling og bidra til stabilitet og demokrati i utviklingsland. Selv om humanitær innsats ikke har som mål å forhindre migrasjon, er dette åpenbart i noen tilfelle en faktisk virkning.

Det redegjøres i meldingen nærmere for norsk bistand til Afghanistan, Afrikas Horn (Eritrea og Sudan), Irak og Russland.

2.1.7 Bistand til flere

Det pekes i meldingen på at verdenssamfunnet i økende utstrekning erkjenner at det er nødvendig å se migrasjon i et utviklingsperspektiv. Blant andre Verdensbanken setter dette på dagsordenen. I EUs handlingsplan for enslige mindreårige oppfordres EUs medlemsland til å integrere migrasjon bedre i sitt utviklingssamarbeid.

Noen land, blant annet Danmark, har gjennom den såkalte strategiske ramme for nærområdeindsatsen (Region of Origin Initiative) som mål å sikre flyktninger og internt fordrevne et eksistensgrunnlag og beskyttelse i nærområdene.

Norge mottar et stort antall enslige mindreårige asylsøkere, sammenliknet med mange andre europeiske land. Det pekes i meldingen på at det er et dilemma at det brukes store summer på et relativt lavt antall personer som vanligvis ikke kommer fra de mest ressursvake familiene i opprinnelseslandet.

Det vises i meldingen til at den største gruppen av enslige mindreårige har kommet fra Afghanistan, og at opphold i mottak eller omsorgssenter for denne gruppen i 2009 kostet betydelig mer enn den samlede sivile bistanden fra Norge til Afghanistan, som samme år utgjorde 720 mill. kroner. Det pekes i meldingen på at dette illustrerer at det kan være hensiktsmessig å se på hvorvidt bruken av norske bistandsmidler kan forebygge migrasjon av barn og hvordan en slik tilnærming kan legge til rette for løsninger som gagnar alle parter.

Et flertall av enslige mindreårige som kommer til Norge i dag får en oppholdstillatelse. Enslige mindreårige fra Afghanistan får ofte innvilget beskyttelse (asyl) fordi de mangler omsorgstilbud i hjemlandet, da sikkerhetssituasjonen i Afghanistan er slik at barn uten omsorgspersoner anses å ha et behov for beskyttelse. Oppsporing av omsorgspersoner har vist seg å være vanskelig, og det har vært behov for å se på alternative omsorgsløsninger. Norge har derfor, sammen med flere andre europeiske land, tatt initiativ til å etablere omsorgstilbud i enslige mindreåriges

opprinnelsesland. Dette er et prosjekt hvor migrasjon og bistand ses i sammenheng.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til meldingas redegjørelse for det internasjonale bildet der 214 millioner mennesker, eller 3 pst. av verdens befolkning, lever i et annet land enn de er født i. Den globale migrasjonen er økende og må sees i lys av den økonomiske og politiske ubalansen i verden. Årsakene til migrasjon er sammensatte og spenner fra beskyttelsesbehov til ønske om en økonomisk bedre framtid for seg selv og sine barn. Problemene som en urettferdig fordeling av verdens ressurser skaper, kan imidlertid ikke løses gjennom økende migrasjon. Komiteen viser til meldingas beskrivelse av Norges internasjonale engasjement når det gjelder bistand og innsats for å sikre barns rettsvern globalt, blant annet gjennom samarbeid med internasjonale humanitære organisasjoner.

Komiteen er enig i at norsk asylpolitikk skal bygge på at de som får flyktningstatus i Norge, må ha et reelt beskyttelsesbehov i tråd med våre internasjonale forpliktelser, samtidig som det må være rom for å vektlegge andre sterke menneskelige hensyn. Sistnevnte er spesielt viktig når det gjelder medfølgende barn og enslige mindreårige asylsøkere.

Komiteen er samtidig enig i at det er en prioritert oppgave å forebygge at enslige barn uten beskyttelsesbehov legger ut på farefulle reiser der de ofte er prisgitt organiserte kriminelle grupper som smugler mennesker for økonomisk fortjeneste, og der barna blir utsatt for overgrep underveis og lever i konstant frykt for tvangsretur fordi de har press på seg for å sende penger hjem.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til regjeringens initiativ til å etablere omsorgstilbud i enslige mindreårige asylsøkeres opprinnelsesland, for søkere som ikke får innvilget opphold i Norge, og der det ikke lar seg gjøre å oppspore omsorgspersoner i hjemlandet. Se også omtale under punkt 17 under komiteens generelle merknader.

3. Barn i flyktningleirer

3.1 Sammendrag

Det vises i meldingen til at det både i flyktningleirer og i urbane flyktningmiljø befinner seg mange barn som er alene. Dette kan ha flere årsaker. En stor andel av verdens flyktninger blir værende i flyktningleirer over lang tid. UNHCR arbeider imidlertid kontinuerlig for å finne varige løsninger for flyktninger. Tre ulike varige løsninger er definert.

Repatriering innebærer at flyktningen reiser tilbake til hjemlandet. Dersom UNHCR skal anbefale repatriering må det være mulig å vende tilbake i trygghet og uten fare for forfølgelse. Norge har en såkalt «tilbakevendingsordning» som består i at det gis støtte til selve hjemreisen samt til reintegrering i hjemlandet. Ordningen gjelder kun for personer som har fått en oppholdstillatelse i Norge.

Lokal integrering innebærer at flyktningen får mulighet til å bosette seg varig i ankomstlandet, typisk i et naboland eller i en region nær hjemlandet. Denne løsningen innebærer at det språklig og kulturelt kan være lettere å tilpasse seg og bli integrert i samfunnet, samt at det kan være enklere å vende tilbake til hjemlandet om situasjonen der bedrer seg. For barn kan dette være en mulighet for å vokse opp i relativt kjente omgivelser, og kan, relativt sett, innebære stabilitet og trygghet. For land som bistår UNHCR i arbeidet med flyktninger er det en økonomisk realitet at man kan hjelpe langt flere flyktninger i nærområdet enn om de overføres til land i vår del av verden.

Når det ikke er mulig å få beskyttelse i hjemlandet eller regionen, kan UNHCR forsøke å løse situasjonen ved gjenbosetting. Det vil si at UNHCR anmoder et av landene som de har avtale om gjenbosetting med, om å ta imot et gitt antall flyktninger. Dette er en løsning som kommer svært få av verdens flyktninger til gode.

Det vises i meldingen til at Norge i 2011 hadde en kvote på 1 200 gjenbosettingsplasser. For både 2010 og 2011 har det vært en målsetting at kvinner og jenter skal utgjøre 60 pst. av kvoten. Både kvotens størrelse og mål om kvinneandel videreføres for 2012. De fleste barn som gjenbosettes kommer sammen med sine familier. I 2010 gjenbosatte Norge om lag 520 barn, mens det i 2011 ble gjenbosatt 631 barn. Av de 631 barna i 2011 var 49 enslige mindreårige som ble tatt ut på uttakskommisjoner i Tunisia.

Ifølge UNHCR er det vanskelig å få gjenbosatt enslige mindreårige, da landene opplever dette som en krevende gruppe å integrere. Også norske kommuner melder om kapasitetsproblemer når det gjelder bosetting av denne gruppen. Barn som har blitt splittet fra sin nære familie eller som er etterlatt i regionen/nærområdet, og har nær familie i Norge, kan også tas ut som overføringsflyktninger til Norge.

Strategisk bruk av gjenbosetting innebærer at UNHCR sammen med medlemslandene tilbyr gjenbosetting og humanitær bistand, samtidig som det er dialog med vertslandets myndigheter for å styrke mulighetene for lokal integrering og bedring av forholdene for de gjenværende flyktningene, eksempelvis gjennom tilgang til helsetjenester, utdanning m.m.

Øst-Sudan har en av verdens mest fastlåste flyktningssituasjoner med 66 000 flyktninger, hovedsakelig eritreiske, som har vært avhengige av humanitær bistand i flyktningleirer i opp mot 40 år. Norge har valgt å satse på strategisk bruk av gjenbosetting i Øst-Sudan.

Norge har også overført midler for å øke UNHCRs kapasitet til å identifisere og behandle saker som gjelder barn i Dadaab-leiren i Kenya, særlig enslige mindreårige. Norge er også involvert i tiltak for strategisk gjenbosetting i andre land, eksempelvis Iran.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter regjeringens politikk for repatriering og gjenbosetting lokalt og i Norge og viser til målet i regjeringserklæringen om å øke antallet kvoteflyktninger fra 1 200 til 1 500 når antallet asylsøkere til Norge går ned. Flertallet støtter en videreføring av målet om at 60 pst. av kvoten skal være kvinner og jenter.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti peker imidlertid på det stadig økende antall flyktninger i verden på bakgrunn av klimaendringer, hungersnød og konflikter, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øke antallet kvoteflyktninger fra 1 200 til 2 000.»

4. Det juridiske rammeverket

4.1 Sammendrag

4.1.1 Nasjonalt regelverk

I kapittel 4 i meldingen gis en nærmere redegjørelse for nasjonalt regelverk, internasjonale forpliktelser og andre relevante dokumenter jf. følgende oversikt: menneskerettsloven, utlendingsloven, utlendingsforskriften, utlendingsinternatforskriften, barnevernloven, vergemålsloven, instruks og retningslinjer, flyktningkonvensjonen, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, barnekonvensjonen, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, regjeringens politiske plattform, regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014), EUs handlingsplan for enslige mindreårige, FRAs diskusjonsnotat om mindreårige uten lovlig opphold og asylsøkende barn, UNHCRs retningslinjer, og FNs barnekomité.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til regjeringens redegjørelse i meldinga for det juridiske rammeverket for barn som

søker asyl i Norge, og har ingen ytterligere kommentarer.

5. Behandlingen av barns søknader om beskyttelse

5.1 Sammendrag

5.1.1 *Hensyn til barn gjennom hele asylprosedyren*

Det vises i meldingen til at barnekonvensjonen er sentral ved alle sider av myndighetenes håndtering av utlendingssaker hvor barn er involvert. Hensynet til barn ble grundig vurdert ved utarbeidelsen av ny utlendingslov, som trådte i kraft 1. januar 2010. Det pekes i meldingen på at et godt juridisk rammeverk er viktig for å kunne ivareta barns rettigheter, samtidig er det svært viktig hvordan hensyn til barnet ivaretas i praksis.

FNs barnekomités generelle kommentar nr. 6 fra september 2005 gjelder behandlingen av enslige barn som befinner seg utenfor sitt opprinnelige hjemland og deres spesielt utsatte situasjon, og omtaler blant annet hvilke prinsipper som skal anvendes, hvordan generelle og spesifikke behov for beskyttelse skal vurderes og tilgang til asylprosedyrer og rettigheter for asylsøkere. Videre er spørsmål som familiegjenforening, tilbakesending til barnets opprinnelsesland, lokal integrering, adopsjon og ny bosetting i tredjeland omtalt. Komiteen uttaler også at oppsporing av familie er en vesentlig del av ethvert forsøk på å finne en varig løsning, og at dette arbeidet skal prioriteres.

5.1.2 *Saksgangen*

Det pekes i meldingen på at barneperspektivet og barnets beste skal ivaretas under hele asylsaksbehandlingen.

Barnekomiteen uttrykte i januar 2010 bekymring for lang saksbehandlingstid før vedtak fattes og anbefalte tiltak for å forkorte ventetiden. Det arbeides kontinuerlig for å redusere saksbehandlingstiden, og UDI og UNE er tilført midler for dette formålet. Den pågående satsingen på IKT-løsninger innenfor utlendingsforvaltningen (EFFEKT-programmet) er et sentralt tiltak for å få til mer effektiv ressursbruk, hurtigere saksbehandling og bedre service for brukerne.

I meldingen redegjøres nærmere for de krav som er satt til saksbehandlingstid i UDI og UNE.

Etter utlendingsforskriften § 8-2 kan det, på visse vilkår, innvilges oppholdstillatelse hvis UDI bruker mer enn 15 måneder på å behandle en asylsøknad. Regjeringen vil innføre en tilsvarende bestemmelse for behandlingen av barnefamilier i UNE.

UNE mottar hvert år et stort antall anmodninger om omgjøring av endelige vedtak, 3 700 i 2011. At det er sendt en omgjøringsanmodning, betyr ikke at

utreiseplikten suspenderes. I de fleste sakene om omgjøring gir UNE ikke utsatt iverksetting av avslagsvedtaket. UNE utsetter imidlertid iverksettingen dersom nye opplysninger kan tilsi omgjøring, det er vesentlige tvilsspørsmål av betydning for utfallet eller det er behov for å innhente ytterligere opplysninger.

I forbindelse med oppfølgingen av NOU 2010:12 om ny klageordning for utlendingssaker (Mæland-utvalget), vil departementet vurdere tiltak som kan begrense de ressurser som i dag går med til å behandle omgjøringsanmodninger.

5.1.3 *Kompetanse om barn og barns rettigheter*

Det pekes i meldingen på at utvikling av barnefaglig kompetanse er nødvendig for å kunne foreta en forsvarlig behandling av barns asylsak.

UDI etablerte i januar 2009 en egen barnefaglig enhet i asylavdelingen, med særskilt kompetanse på intervju av barn, identifisering og vurdering av barnespesifikke former for forfølgelse, avveining av barnets beste, aldersvurdering og oppsporing av omsorgspersoner.

UDI og UNE legger vekt på at saksbehandlere og nemndledere skal ha kompetanse på menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner, herunder barnekonvensjonen. UNE har fem menneskerettighetsrådgivere, hvorav to har et særlig ansvar for barnekonvensjonen og dens betydning for nemndas saker. UNE har utarbeidet et fagnotat om barnekonvensjonen art. 3 (barnets beste), og publisert et eget praksisnotat om betydningen av barnets beste i asylsaker.

Politiets utlendingsenhet (PU) har gjennomført en rekke tiltak for å ivareta barns behov og hensynet til barnets beste, både under registreringsfasen av en asylsøknad, under et eventuelt opphold ved Politiets utlendingsinternat og ved retur. Det er etablert egne lokaler hvor asylintervjuet foretas som er særskilt tilrettelagt for barn, og det er utdannet rundt 20 ansatte i en intervjueteknikk som er spesielt egnet for dette. Utlendingsinternatet Trandum har en egen avdeling som er tilrettelagt for barn. PU har også avholdt møter med Barneombudet for å imøtekomme ombudsmannens innspill.

5.1.4 *Høring av barn*

Etter barnekonvensjonen art. 12 har barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, rett til fritt å gi uttrykk for dem. FNs barnekomité skrev i sine merknader fra januar 2010 at Norge må fremme respekt for barnets synspunkter i administrative og rettslige prosesser, herunder i utlendingssaker.

Det fremgår av forvaltningsloven § 17 at forvaltningen skal påse at barn som er part i en sak får mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter.

I utlendingsloven § 81 annet ledd er det fastsatt at det skal gis regler i forskrift om barns rett til å bli hørt, og slike regler er gitt i utlendingsforskriften §§ 17-3 til 17-5.

I forskriftens § 17-3 er det fastsatt at barn som har fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven.

Samtale med barn i asylsaker er regulert særskilt i utlendingsforskriften § 17-4.

UDI og UNE har gitt retningslinjer for hvordan høring av barn skal gjennomføres. Se meldingens kapittel 5.5.2 for nærmere omtale av bestemmelsene og av retningslinjene.

Gjennom en presisering i utlendingsforskriften § 17-4 kommer det klart fram at formålet med samtaler med barn «skal være å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag.» Formålet er ikke å avdekke eventuelle uoverensstemmelser med foreldrenes forklaring. Dersom det likevel fremkommer opplysninger i samtalen med barnet som undergraver foreldrenes asylforklaring, må dette eventuelt følges opp med grundigere undersøkelser i foreldrenes sak. Det fremgår av Prop. 141 L (2010–2011), kapittel 2.5, at departementet vil gi nærmere retningslinjer.

Utlendingsloven § 81 gir adgang til å gjennomføre en samtale med barn selv om foreldrene ikke samtykker til det eller tillates å være til stede. Forutsetningen er at barnet selv ønsker å snakke med utlendingsmyndighetene, og at det er nødvendig med en slik samtale for å ivareta barnets rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen. Setteverge eller annen fullmektig skal være til stede.

5.1.5 Aldersundersøkelse

Det vises i meldingen til at det er en kjensgjerning at en del asylsøkere oppgir å være mindreårige uten å være det. Både av juridiske og økonomiske grunner, og av hensyn til dem som er reelt mindreårige, er det viktig å ha så gode metoder som mulig for å avklare søkernes alder.

I praksis er UDI sjelden sikker på oppgitt alder, fordi et fåtall av søkerne dokumenterer sin identitet. Fra 1. juni 2011 har UDI gjennomført en ankomst-samtale med asylsøkeren og hjelpevergen straks etter registrering hos politiet. Dette innebærer en mulighet til å ta søkere ut av prosedyren for enslige mindreårige på et tidlig tidspunkt, dersom UDI mener det er åpenbart at søkeren er over 18 år. Ved vurderingen av om det skal foretas aldersundersøkelse legger UDI blant annet vekt på om undersøkelsen kan gi verdifull informasjon av betydning for sakens utfall, og om det er så stor tvil om oppgitt alder at denne ikke kan legges til grunn i vedtaket.

Høsten 2009 ble den medisinske aldersundersøkelsen utvidet fra kun tannrøntgen til også å omfatte røntgen av håndrot. Undersøkelsen gir ikke nøyaktig svar på en persons alder, men anslår en sannsynlig alder. Den utvidede aldersundersøkelsen har, sammen med et større fokus på alder i asylintervjuet, gitt UDI og UNE et bedre grunnlag for å vurdere alder enn tidligere.

Utlendingsmyndighetene fastsetter alderen etter å ha sammenholdt konklusjonene i den medisinske aldersundersøkelsen med andre momenter som inngår i en helhetsvurdering, som identitetspapirer, aldersobservasjoner, opplysninger gitt i asylintervju mv. Selv om resultatet av aldersundersøkelsen er et tungtveiende moment, er den ikke alene avgjørende for utfallet av aldersvurderingen. Rimelig tvil kommer søkeren til gode. Dersom det etter en helhetsvurdering er klar sannsynlighetsovervekt for at søkeren er over 18 år, legger UDI til grunn at søkeren ikke er mindreårig.

FNs barnekomité anbefaler at prosedyrene for aldersfastsettelse blir utført på en vitenskapelig, trygg, barne- og kjønns sensitiv måte, og ikke krenker barnets integritet. Det har vært reist kritikk, fra Barneombudet og Norsk Folkehjelp m.fl., mot bruken av og metodene for dagens medisinske aldersundersøkelse. Nærmere omtale av kritikken og av regjeringens standpunkt finnes i meldingens kapittel 5.6.

5.1.6 Identitetsavklaring

Som en klar hovedregel må en utlendings identitet være klarlagt før det er aktuelt å innvilge oppholdstillatelse i Norge. Dette gjelder også barn. Kun 5–10 pst. av dem som søker beskyttelse legger fram identitetsdokumenter på søknadstidspunktet. Manglende avklaring av identitet medfører blant annet lengre saksbehandlingstid, kan utgjøre et sikkerhetsproblem og gjør det vanskeligere å returnere dem som ikke får innvilget opphold. Regjeringen har derfor styrket arbeidet med identitetsavklaring. Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) ble opprettet høsten 2010 og skal styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som søker seg til, kommer til, eller oppholder seg i riket. Barnekomiteen anbefaler i generell kommentar nr. 6 (2005) at barnets identitet bør utredes så raskt som mulig etter ankomst til Norge.

Tvil om barns identitet kan skyldes at foreldrene ikke har klarlagt sin og barnas identitet. Barna vil være uten skyld i den identitetstvil som har oppstått. Fordi det er strengere krav til dokumentert identitet for å oppnå norsk statsborgerskap enn for å oppnå permanent oppholdstillatelse, vil enkelte barn som har permanent oppholdstillatelse kunne bli nektet norsk statsborgerskap.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) vedtok i desember 2011 å endre statsborgerforskriften, slik at flere personer som er født i Norge eller som har kommet til Norge i ung alder kan bli norske statsborgere. Regjeringen tar sikte på at endringene i statsborgerforskriften trer i kraft i 2012.

5.1.7 *Avklaring av familierelasjon*

Som en følge av at asylsøkere i all hovedsak mangler tilstrekkelig dokumentasjon på sin identitet, vil det heller ikke foreligge noen dokumentasjon på at de voksne faktisk er foreldrene til de medfølgende barna. Det er ikke dokumentert at det er et utbredt problem at relasjonen mellom foreldre og barn ikke er riktig, men bosetting av et barn sammen med andre voksenpersoner enn foreldrene kan føre til at barnet ikke gis tilfredsstillende omsorg. Det foreligger også en fare for utnyttning og menneskehandel.

Utlendingsloven § 87 gir hjemmel for å anmode søkeren om å avlegge en DNA-test dersom det er nødvendig å fastslå om det eksisterer en familierelasjon og de øvrige opplysningene i saken ikke gir grunnlag for med rimelig sikkerhet å fastslå familierelasjonen. UDI arbeider med en rutinebeskrivelse.

Registrering av fingeravtrykk kan avsløre om enslige mindreårige asylsøkere har vært asylsøkere som en del av en familie tidligere, eller at medfølgende barn har opplyst å være del av en annen familie tidligere. Utlendingsloven §§ 100 og 101 gir hjemler for å ta fingeravtrykk.

5.1.8 *Utforming av vedtak*

Forvaltningsloven § 25 inneholder generelle regler om begrunnelse av vedtak i enkeltsaker. Departementet skrev følgende i utlendingslovens forarbeider:

«Det er særlig viktig at vedtakene synliggjør hvilke vurderinger som har vært foretatt i forhold til barns rettigheter, herunder barnets beste etter barnekonvensjonen art. 3, og hvordan hensynet til barnet er vurdert i forhold til eventuelle motstridende hensyn.»

Det vises i meldingen til at både UDI og UNE har retningslinjer i samsvar med dette.

Departementet vedtok den 20. juni 2011 en endring i utlendingsforskriften med en presisering av at hensyn som gjelder barn skal fremgå særskilt av vedtakene.

5.1.9 *Oppsporing og gjenforening med foreldre*

GJENFORENING I NORGE

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 22 at Norge skal bidra til at flyktningbarn blir gjenforent med sin familie. Gjenforening med foreldre eller andre omsorgspersoner vil som hovedregel være til bar-

nets beste. Utlendingsloven § 43 fastsetter at foreldre til barn som har fått opphold etter beskyttelsesbestemmelsene, har rett til familieforening med barnet etter nærmere fastsatte vilkår.

Barn som har fått opphold av andre grunner enn at det foreligger et beskyttelsesbehov, har ikke en tilsvarende rett til familieforening. I de sakene hvor en enslig mindreårig har fått oppholdstillatelse etter bestemmelsen om opphold på humanitært grunnlag, vil innvilgelsen oftest være begrunnet med at foreldrene ikke har latt seg oppspore. Når foreldrene lokaliseres, vil det normalt ligge til rette for en gjenforening av familien i hjemlandet. Det fremgår av utlendingslovens forarbeider at det i unntakstilfeller kan innvilges oppholdstillatelse til foreldrene i disse tilfellene. I henhold til utlendingsloven § 49 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Problemstillingen som her nevnes er ofte omtalt som «ankerbarnproblematikk».

Det redegjøres i meldingen nærmere for forarbeider og rettspraksis.

Det pekes i meldingen på at det er uklart hvor omfattende problemet med ankerbarn er. Norske myndigheter ser imidlertid i større grad tendenser til at barna benyttes som økonomiske ankerpunkter, slik at barnet opplever en forpliktelse om å sende penger til familien i hjemlandet.

Hvis foreldre eller søsken til en enslig mindreårig som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, men som ikke har beskyttelsesbehov, søker om familieforening, vil myndighetene vurdere om vilkårene for tilbakekall eller avslag på fornyelse av barnets tillatelse er til stede på grunn av uriktige opplysninger eller bristende forutsetninger.

Utlendingsloven § 51 gir adgang til å nekte familieforening hvis gjenforening vil være i strid med forutsetningene for barnets oppholdstillatelse.

OPPSPORING OG GJENFORENING I HJEMLAND

Norske myndigheter arbeider med oppsporing primært med tanke på gjenforening i barnets hjemland dersom barnet ikke har et beskyttelsesbehov. Det er klare fordeler for et barn å vokse opp et sted barnet allerede har sterk tilknytning til gjennom kultur, språk og et større nettverk. Satsing på gjenforening i hjemlandet kan også ha en forebyggende effekt, ved at færre barn i utgangspunktet blir sendt bort fra sin familie.

Dersom UDI i asylintervjuet mistenker at barnet har nær familie i Norge, vil forholdet undersøkes nærmere.

Arbeidet med oppsporing er svært ressurskrevende og vanskelig.

Oppspøringsarbeidet inngår også som en del av returarbeidet. I 2010 iverksatte UDI nye rutiner og tiltak for å jobbe mer systematisk og målrettet med

oppsporing, blant annet gjennom en utsending tilknyttet en ambassade.

Fra januar 2011 ble Norge tilsluttet et europeisk samarbeidsprosjekt som har som mål å utvikle arbeidet med oppsporing av omsorgspersoner til enslige mindreårige, samt se på øvrige returløsninger for denne gruppen, ERPUM.

5.2 Komiteens merknader

Meldingens kapittel 5 inneholder en gjennomgang av måten barns søknader om beskyttelse behandles på. Komiteen viser til regjeringens kontinuerlige arbeid for å forkorte ventetiden, blant annet gjennom økte ressurser til UDI og UNE og satsing på bedre IKT-løsninger gjennom EFFEKT-programmet.

Komiteen viser også til det pågående arbeidet med oppfølging av NOU 2010:12 om ny klageordning for utlendingssaker, der formålet blant annet er å se på tiltak for å begrense antall omgjøringsbegjæringer, og der spørsmålet om instruksjonsmyndighet overfor UNE på lik linje med den som regjeringen i dag har overfor UDI, skal vurderes. I Stortingets høring til Meld. St. 27 (2011–2012) var det noen av høringsinstansene som uttrykte skepsis mot slik instruksjonsmyndighet og heller ville ha en uavhengig, domstollignende klageinstans med styrket barnefaglig kompetanse. Komiteen forutsetter at slike spørsmål vurderes i forbindelse med egen sak om ny klageordning.

Komiteen viser i den forbindelse til statsrådets svarbrev, datert 10. august 2012 til kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag 8:127 S (2011–2012) fra stortingsrepresentantene Morten Ørsal Johansen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim om å begrense mulighetene for gjenopptakelse av utlendingssaker, jf. Innst. 48 S (2012–2013). Statsråden opplyser i brevet at klagesaksutvalgets forslag har vært på høring til oktober 2011, og at regjeringen nå arbeider med oppfølging av utredningen og svarene fra høringen.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det er ulike oppfatninger om dagens forskrifter ivaretar barns beste på en tilstrekkelig måte. Disse medlemmer deler regjeringens oppfatning om at det først og fremst er behov for en tydeliggjøring av hvordan gjeldende lovgivning og øvrig regelverk skal forstås, snarere enn endringer i regelverket for å sikre en praksis i tråd med lovgivers hensikt.

Disse medlemmer vil imidlertid peke på at det i spesielle tilfeller kan være behov for raskt å endre kurs, derfor har regjeringen en adgang til gjennom instruks å be UDI endre praksis, ikke i enkeltsaker, men i prinsipielle spørsmål.

Disse medlemmer mener at regjeringen også må ha denne adgangen til å instruere Utlendingsnemnda (UNE), og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til nødvendige lovendringer for å etablere en instruksjonsmyndighet for regjeringen overfor UNE i prinsippsspørsmål, tilsvarende ordningen som eksisterer overfor UDI.»

Komiteen deler regjeringens understreking av betydningen av barnefaglig kompetanse i alle ledd av saksbehandlingen. Spesielt er dette viktig i de første fasene av saksbehandlingen, herunder i registrerings- og intervjufasen. Se også punkt 12 under komiteens generelle merknader.

Komiteen deler regjeringens syn på behovet for rask avklaring av søkernes identitet, både for å korte ned saksbehandlingstiden og for å styrke mulighetene for retur i saker med avslag. Sikker identitet er også viktig for dem som får innvilget opphold i Norge, spesielt for barn, fordi identitetstvil får konsekvenser for framtidige rettigheter, blant annet når det gjelder muligheten for norsk statsborgerskap. Komiteen viser i den forbindelse til endringer i statsborgerforskriften (trådt i kraft 1. juli 2012) som gjør at noen flere av dem som er født i Norge eller kom til Norge som barn, kan bli norske statsborgere. Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) ble opprettet i 2010 for å styrke arbeidet med identitetsavklaringer. Komiteen regner med at regjeringen på vanlig måte rapporterer om oppnådde resultater av dette arbeidet.

I saker som omhandler barn uten sikker identitet, er det utviklet metoder for aldersundersøkelse, både gjennom samtaler og medisinske undersøkelser. Det vises imidlertid til at disse metodene har vært gjenstand for kritikk. Komiteen forutsetter at det arbeides videre med å forbedre disse metodene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til FNs barnekonvensjon som definerer alle under 18 år som barn. Dette er en definisjon Norge er bundet av, og som man bruker til å definere barn for alle typer formål, ikke bare når det gjelder hvem som skal regnes som mindreårige asylsøkere. Flertallet viser videre til stortingsmeldinga, som skiller mellom medfølgende barn (barn som søker asyl sammen med voksne) og enslige mindreårige asylsøkere. Dersom behandlingen av søknaden fra en enslig mindreårig asylsøker viser at det er grunnlag for å få beskyttelse i Norge, spiller det ingen rolle om det finnes kjente omsorgspersoner i et annet land. Når det ikke er grunnlag for beskyttelse, foretas det en

vurdering av om opphold skal innvilges på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. I en slik vurdering vil spørsmålet om det finnes kjente omsorgspersoner i opprinnelseslandet kunne få betydning for vurderingen av innvilgelse eller avslag på søknaden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil i tillegg anføre at det knytter seg mange ubesvarte spørsmål til problematikken omkring barn på flukt. I Meld. St. 27 (2011–2012) deles barn på flukt inn i to hovedgrupper. Den ene gruppen er barn som medfølger voksne som søker om asyl i Norge. Disse medlemmer finner det naturlig at barna følger de voksne, således at familiene ikke splittes, uansett utfallet av asylsøknadene. Dette er i liten grad omstridt, skjønt noen mener at lang oppholdstid i Norge burde gi oppholdstillatelse. Dette er disse medlemmer imot.

En annen gruppe er de enslige mindreårige asylsøkerne. I FNs barnekonvensjon anses alle under 18 år for barn, og denne aldersgrensen er den som brukes i Norge for å skille barn fra voksne i denne sammenheng. Disse medlemmer er noe i tvil om hvor fruktbar en så grov inndeling er, da det i prinsippet ikke skilles mellom en ettåring og en 17-åring. Både i dagligtale og i skoleverket skilles det mellom barn og ungdommer, og det forutsettes da at ungdommer er noe mer funksjonsdyktige enn det barn er.

Disse medlemmer har liten tro på at enslige mindreårige asylsøkere faktisk er enslige. Tvert imot demonstrerer så vel det faktum at de har reist til Norge og det faktum at de søker om asyl nettopp at de har et sosialt nettverk. I Meld. St. 27 (2011–2012) er det ikke publisert noen statistikk over opphavslandene til de enslige mindreårige asylsøkerne, men land som Afghanistan er nevnt og likeledes Irak. Det refereres også til Afrikas horn, som synes å være en omskrivning for Somalia. Noe som kjennetegner disse tre landene er et relativt lavt lønnsnivå i tillegg til relativt stor arbeidsledighet. Det er lite sannsynlig at en ung asylsøker selv har klart å finansiere reisen til Norge, noe som tilsier at noen har betalt reisen for den unge asylsøkeren. Dette viser også at den unge asylsøkeren har et nettverk, i hvert fall i hjemlandet og i mange tilfeller også i Norge. Dermed synes det ikke å være overensstemmende med de faktiske forhold når asylsøkeren betegnes som enslig.

Disse medlemmer vil også fremheve at det i mange tilfeller er tvil både om alder og identitet. Begge forhold taler i asylsøkerens disfavør. Det er berettiget å stille spørsmål ved hva som er de reelle grunnene til at asylsøkeren ikke ønsker å fremstå med sin rette identitet.

Disse medlemmer har registrert at det har forekommet kritikk mot fysisk testing av alder, men mye tyder på at de røntgenundersøkelser som i dag

foretas av tenner og håndrot, er gode nok. Disse medlemmer har merket seg at antallet av asylsøknader fra enslige mindreårige gikk påfallende mye ned etter at testene konsekvent ble gjennomført.

I lys av de ovennevnte anmerkninger og det som ellers fremgår av Meld. St. 27 (2011–2012), vil disse medlemmer konkludere med at grundige tester med henblikk på å avdekke alder må opprettholdes, samtidig med at søknader fra gruppen enslige mindreårige asylsøkere prioriteres.

Se også punkt 14 under komiteens generelle merknader.

Når det gjelder utformingen av vedtak i enkeltsaker, er det viktig at det gis en begrunnelse som er etterprøvbart. Komiteen viser til forarbeidene til ny utlendingslov, der det tydelig framgår at vedtakene skal synliggjøre hvilke vurderinger som er foretatt når det gjelder barns rettigheter, herunder barnets beste-vurderinger og hvordan disse er vurdert i forholdet til eventuelle motstridende hensyn. Komiteen viser videre til endring i utlendingsforskriften av 20. juni 2011, der det presiseres at hensyn som gjelder barn, skal framgå særskilt av vedtakene. Se også punktene 1–3 under komiteens generelle merknader.

Komiteen viser til Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen om å bidra til at flyktningbarn gjenforenes med sin familie. Foreldre til barn med opphold etter beskyttelsesbestemmelsene har rett til familiegjenforening i Norge på visse vilkår, mens grunnlaget for opphold etter andre bestemmelser normalt vil falle bort ved oppsporing av foreldre. Se også punktene 6 og 7 under komiteens generelle merknader.

6. Opphold i Norge etter søknad om beskyttelse

6.1 Sammendrag

Det vises i meldingen til at innvilgelsesprosenten for enslige mindreårige asylsøkere er langt høyere enn for medfølgende barn.

6.1.1 Barns rett til beskyttelse

6.1.1.1 BARNESENSITIV VURDERING AV ANFØRSLER OM BEHOV FOR BESKYTTELSE

Det vises i meldingen til at uavhengig av om barnet søker beskyttelse alene eller i følge med sine foreldre eller andre voksenpersoner, har det rett til å få en individuell vurdering av asylgrunnlaget. Dersom barnets foreldre innvilges beskyttelse i Norge, vil medfølgende barn også ha rett til oppholdstillatelse som flyktning.

Barnekonvensjonen art. 2 forplikter Norge til å sikre rettigheter for alle barn innenfor norsk jurisdik-

sjon, og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen art. 3. Det fremgår av barnekonvensjonen art. 22 nr. 1 at Norge «skal treffe egnede tiltak for å sikre at et barn som søker flyktningstatus eller som anses som flyktning [...] får behørig beskyttelse og humanitær hjelp i utøvelsen av rettighetene anerkjent i denne konvensjon og i andre internasjonale instrumenter om menneskerettigheter eller humanitære forhold.» Det fremgår også av barnekonvensjonens fortale at barn på grunn av sin fysiske og mentale umodenhet har behov for spesielle vernetiltak og særskilt omsorg. Barnekomiteen har i sine merknader fra januar 2010 anbefalt at Norge foretar en grundig vurdering av om asylsøkende barn har vært offer for væpnet konflikt.

I utlendingsloven er det synliggjort at det ved vurderingen av søkerens behov for beskyttelse skal tas hensyn til at søkeren er barn, jf. utlendingsloven § 28 tredje ledd. Bestemmelsen sikrer en barnesensitiv anvendelse av beskyttelsesbestemmelsene.

I bevisvurderingen må utlendingsmyndighetene ta hensyn til at både barnets alder, modenhet og psykiske helse kan ha innvirkning på evnen til å underbygge forklaringer og anførsler.

Hva som anses som forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling mv. kan også være annerledes når vurderingen gjelder et barn enn når den gjelder en voksen. Norske myndigheter må vurdere hvordan barnets rettigheter blir berørt. Overgrep kan ramme et barn særlig hardt. Menneskerettighetsbrudd som ikke innebærer returvern for en voksen, kan likevel innebære det for et barn. Et barn kan også risikere overgrep som følge av at det mangler beskyttelse fra en voksen.

6.1.1.2 BARNESPESIFIKK FORFØLGELSE

Forfølgelse kan blant annet ta form av handlinger som er rettet særskilt mot barn. Dette er understreket i utlendingsloven § 29 andre ledd bokstav f. Handlinger som typisk er rettet mot barn, er for eksempel kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, handel med barn og utnyttelse av barn i prostitusjon, tvangsarbeid eller som barnesoldater. I meldingen gis en nærmere omtale av tvangsrekruttering og kjønnslemlestelse.

6.1.1.3 INTERNFLUKT

Dersom et barn fyller vilkårene for beskyttelse i utlendingsloven § 28 ved en vurdering av retursituasjonen for vedkommende på hjemlandet, må norske myndigheter vurdere om det er en mulighet for å unngå forfølgelse ved å ta opphold i andre deler av hjemlandet (internflukt). Utlendingsmyndighetene må vurdere om internfluktområdet er trygt og tilgjengelig, og om det er rimelig å sende barnet dit. UDI og UNE må ved vurderingen ta hensyn til om sakene omfatter barn.

6.1.2 Opphold på humanitært grunnlag

6.1.2.1 STERKE MENNESKELIG HENSYN ELLER TILKNYTNING TIL NORGE

Det pekes i meldingen på at barnekonvensjonens bestemmelse om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, er av sentral betydning når man vurderer om det bør gis oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Også prinsipper i eksempelvis Palermo-protokollen om bekjempelse av menneskehandel kan være av betydning når man vurderer hvor terskelen skal ligge.

Utlendingsloven § 38 tredje ledd viser uttrykkelig til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og fastsetter at barn kan gis oppholdstillatelse selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt gitt oppholdstillatelse til en voksen.

6.1.2.2 HVA ER TIL BARNETS BESTE?

Det pekes i meldingen på at vurderingen av hva som er barnets beste i en sak, kan by på vanskelige avveininger. Det kan ikke legges til grunn at det alltid vil være til barnets beste at barnet (eventuelt også familien) innvilges opphold i Norge. Det er også tydelige verdier knyttet til å vokse opp et sted hvor røttene, nettverket og tilhørigheten er sterk, språklig og kulturelt. Mange enslige mindreårige i Norge sliter med ensomhet og savn.

Det pekes i meldingen på at det er viktig at UDI og UNE foretar en grundig vurdering av alle sider ved barnets situasjon som kan ha betydning for saken. De vurderinger som er foretatt må framkomme tydelig av vedtaket.

UNE har publisert et praksisnotat om betydningen av barnets beste i asylsaker. Der fremgår det at forhold som har vært tillagt vekt ved vurderingen av barnets beste, blant annet er oppvekstvilkår i Norge og hjemlandet, barnets helsetilstand og behandlingsmuligheter i Norge og hjemlandet, foreldrenes omsorgsevne og barnets tilknytning og integrering. Videre vil den sosiale og menneskerettslige situasjonen ved retur ha betydning. Hensynet til barnets beste er utførlig drøftet i utlendingslovens forarbeider. Proposisjonen er et kjent og viktig grunnlagsdokument for saksbehandlere og beslutningsfattere som treffer vedtak i UDI og UNE.

Det vises i meldingen til at flere organisasjoner har bedt om at departementet tar initiativ til en juridisk gjennomgang av forholdet mellom utlendingsloven og barnekonvensjonen. Regjeringen mener det ikke er nødvendig å foreta en slik gjennomgang, utover det som er gjort i forbindelse med ny utlendingslov og arbeidet med denne meldingen samt i den løpende evalueringen av regelverk og praksis.

6.1.2.3 AVVEINING MELLOM HENSYNET TIL BARNETS BESTE OG ANDRE HENSYN

Det fremgår i meldingen at barnekonvensjonen ikke gir noe absolutt direktiv for hvordan den enkelte sak skal avgjøres. Motstående hensyn, som for eksempel hensynet til en kontrollert og regulert innvandring, kan i utgangspunktet tillegges like stor eller større vekt enn hensynet til barnets beste. Det vil imidlertid kunne innebære en krenkelse av barnekonvensjonen å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn dersom dette ikke kan anses å være forsvarlig ut fra en vurdering av hensynet til barnet. Jo større betydning avgjørelsen har for barnets situasjon, desto mer skal til for å legge vekt på innvandringsregulerende hensyn.

I meldingen vises det i den forbindelse til Høyesteretts uttalelser i Rt. 2009 side 1261 om barnekonvensjonen art. 3 og til konvensjonens forarbeider.

UDI og UNE må foreta en helhetsvurdering av alle hensyn som gjør seg gjeldende i en sak om opphold på humanitært grunnlag.

6.1.2.4 INNVANDRINGSREGULERENDE HENSYN

Utlendingsloven § 38 fjerde ledd fastsetter at det ved vurderingen av om tillatelse skal gis, kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn. Dette er en samlebetegnelse som omfatter ulike hensyn, men et sentralt element er å sikre en kontrollert og begrenset innvandring. Bestemmelsen gir en ikke uttømmende eksemplifisering av hva som kan være innvandringsregulerende hensyn.

Presedensvirkninger som i sin tur kan føre til en økning i antallet søknader, kan tale mot innvilgelse i den konkrete saken. Hensynet til samfunnsmessige konsekvenser er særlig relevant overfor personer som er kriminelle eller av andre grunner utgjør en trussel for samfunnet, og kan også være relevant dersom personen vil utgjøre en stor belastning for helse- og sosialvesenet. Hensynet til kontroll innebærer blant annet at det ikke er ønskelig med en praksis der det innvilges tillatelser basert på opplysninger det vil være umulig eller ressurskrevende å kontrollere. Hensynet til respekt for lovens øvrige regler er sentralt.

6.1.2.5 KATEGORIER AV HUMANITÆRE HENSYN

I mange saker hvor det er aktuelt å innvilge oppholdstillatelse, foreligger det en kombinasjon av sikkerhetshensyn og mer rendyrkede humanitære hensyn. I utlendingsloven § 38 er det vist til fire hensyn som blant annet kan tillegges vekt, i tillegg til hensynet til utlendingens eventuelle tilknytning til riket.

Utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur

Enslige mindreårige asylsøkere kan møte en spesielt vanskelig situasjon ved retur. Etter § 38 kan det være et sterkt menneskelig hensyn at en enslig mindreårig står uten forsvarlig omsorg ved retur. I praksis vil enslige mindreårige få oppholdstillatelse hvis det ikke kan legges til grunn at de vil bli tatt hånd om av foreldre, andre omsorgspersoner eller forsvarlige omsorgsløsninger ved retur. Dersom den enslige mindreårig er mellom 16 og 18 år, kan utlendingsmyndighetene gi en tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år, se kapittel 6.3.6 i meldingen.

I tilfeller hvor utlendingsmyndighetene ikke klarer å oppspore foreldre, eller hvor foreldrene nekter å motta barnet, må det vurderes om det er aktuelt å returnere et barn til andre enn dem som har foreldreansvaret. Etter 2009 må det ses hen til om søkeren kommer fra et land og en kultur hvor det er vanlig at storfamilien tar ansvar. Det vises i meldingen til at det er verdt å merke seg at alternativet som regel vil være at barnet vokser opp i Norge med liten eller ingen kontakt med familiemedlemmer og øvrig nettverk i hjemlandet. Regjeringen arbeider også med muligheten for retur til omsorgstiltak i enslige mindreåriges opprinnelsesland.

Dersom retur til foreldre eller andre omsorgspersoner ikke er aktuelt, må det avklares om myndighetene i returlandet kan gi barnet et omsorgstilbud.

Helsemessige lidelser

Helsemessige lidelser av fysisk eller psykisk art, med ulik alvorlighetsgrad, påberopes ofte i kombinasjon med andre forhold. Praksis er restriktiv, og regjeringen mener at det er grunn til å videreføre en streng linje. Terskelen for å gi en tillatelse til barn på grunn av særlig alvorlige helselidelser er imidlertid lavere enn for voksne.

Sosiale eller humanitære forhold ved retur-situasjonen

Forhold knyttet til økonomisk nød, boligmangel, mangel på infrastruktur mv. vil som hovedregel ikke i seg selv gi grunnlag for oppholdstillatelse. I noen tilfeller kan imidlertid personer som anses som særlig sårbare etter konkrete vurderinger få tillatelse hvis retur anses utilrådelig. Dette kan gjelde barnefamilier, eldre og syke.

Personer som har vært ofre for menneskehandel

Det vises til kapittel 7 i meldingen hvor det er gitt en egen omtale av barn som har vært ofre for menneskehandel.

6.1.2.6 BEGRENSET TILLATELSE TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE MELLOM 16 OG 18 ÅR

Regjeringen innførte i 2009 regelendringer i utlendingsforskriften som begrenset muligheten til varig opphold for enslige mindreårige asylsøkere som er mellom 16 og 18 år på vedtakstidspunktet, og som ikke har et beskyttelsesbehov.

Økningen i antallet enslige mindreårige asylsøkere fra 2007 til 2009 medførte store kostnader til mottak, saksbehandling mv.

Samlet sett kan hensynet til det enkelte barns beste tilsi at barnet får en oppholdstillatelse uten begrensninger, men sterke innvandringsregulerende hensyn kan likevel være utslagsgivende. Hensynet til å beskytte andre barn mot å havne i en belastende og alvorlig situasjon er blant de hensyn som i henhold til Høyesterett kan legitimere begrensninger i barns rettigheter i utlendingsrettslig sammenheng.

Reglene går ut på at enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet, og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter mener barnet er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis begrenset oppholdstillatelse fram til fylte 18 år. Det fremgår av høringsbrevet til bestemmelsen at:

«Hvorvidt det i den enkelte sak skal gis midlertidig tillatelse eller ikke, vil bero på en konkret helhetsvurdering hvor flere forhold kan spille inn. Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes. Søkers alder kan også tillegges vekt i denne vurderingen. Det skal mindre til for å falle ned på at en midlertidig tillatelse ikke bør gis, der søkeren nettopp er fylt 16 år enn for en søker som er 17 1/2. Helsemessige problemer som ikke er av tilstrekkelig alvorlig karakter til i seg selv å gi grunnlag for opphold, vil også kunne være et moment i skjønnsvurderingen.»

I alt 30 mindreårige mellom 16 og 18 år ble gitt slik begrenset tillatelse i 2011 av UDI.

Uten at det er mulig å konstatere hvilken direkte sammenheng det er mellom innstramningstiltakene som er satt i verk og utviklingen i ankomsttall, viser statistikken at antallet enslige mindreårige asylsøkere ble kraftig redusert i 2010. Det totale antallet i 2011 er på om lag samme nivå som i 2010.

Bestemmelsen innebærer en ulik behandling av barn over og under 16 år, og det har fra enkelte organisasjoner blitt stilt spørsmål ved om praksis derfor er diskriminerende. Det pekes i meldingen på at diskrimineringsvernet i barnekonvensjonen art. 2 ikke innebærer at alle barn skal behandles likt, men sikre alle barn lik tilgang til barnekonvensjonens rettigheter.

Begrensede tillatelser i stedet for avslag kan skape en forventning om videre opphold. Det kan derfor være av betydning at barna mottar et tilbud under det

midlertidige oppholdet som er reelt kvalifiserende med tanke på retur etter fylte 18 år.

6.1.2.7 BEGRENSET TILLATELSE PÅ GRUNN AV MANGLENDE DOKUMENTASJON PÅ IDENTITET

Det er i utgangspunktet et vilkår for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag at utlendingen framskaffer dokumentasjon på sin identitet. Selv om dokumentasjon ikke fremlegges, kan myndighetene likevel gi en tillatelse, men da med begrensninger. Det forhold at en sak omfatter barn kan tilsi at det, i stedet for avslag på grunn av manglende dokumentasjon på identitet, gis en begrenset tillatelse.

Ordningen med begrensede tillatelser ble innført i juni 2009 og er senere tatt inn i utlendingsforskriften § 8-12. Formålet med ordningen er å motivere utlendingen til å skaffe til veie dokumentasjon på sin identitet.

Det pekes i meldingen på at en begrenset tillatelse kan virke integreringshemmende. Foreldrene vil ikke ha rett eller plikt til opplæring i norsk eller samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17. Om en innvilget tillatelse danner grunnlag for permanent tillatelse eller ikke, kan også få betydning for om familiene bosettes i en kommune. Departementet har i utlendingslovens forarbeider understreket at det vil være uheldig å etablere en omfattende praksis med å innvilge begrensede tillatelser. Regjeringen har satt av midler til et forskningsoppdrag som skal kartlegge nærmere effekten av ordningen, og vurdere eventuelle endringstiltak.

6.1.3 Særlig om barn med tilknytning til Norge

6.1.3.1 PROBLEMSTILLINGEN

Det er i dag mange barn som har bodd lenge i Norge, uten at verken de eller familiene deres har fått en oppholdstillatelse. Pr. 31. mai 2012 har 544 barn med endelig avslag bodd i norske asylmottak i mer enn tre år, hvorav 90 barn har bodd i mottak i mer enn fem år. I tillegg kommer de som bor utenfor mottak. Om lag 350 barn med endelig avslag har tilhold på kjent adresse utenfor mottak, men dette tallet er noe usikkert. Det må også legges til grunn at det oppholder seg en del barnefamilier med utreiseplikt her i landet uten at myndighetene kjenner til hvor de bor.

Det pekes i meldingen på at det å bo mange år i Norge uten oppholdstillatelse kan ramme barn og unge sterkt.

Barn knytter seg raskt til nye steder og mennesker. Barnas tilknytning til Norge er derfor av særlig betydning når norske myndigheter vurderer om et barn og dets familie skal innvilges oppholdstillatelse av humanitære grunner. Samtidig kan disse sakene reise vanskelige dilemmaer, især knyttet til avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn.

Det pekes i meldingen på at for å hindre at barn blir værende lenge i Norge uten en tillatelse, er det viktig at sakene behandles hurtig, og at de og familiene deres returnerer til hjemlandet så raskt som mulig etter et eventuelt avslag. Tiden fra en asylsøknad blir registrert og frem til et eventuelt avslag i klageinstansen er i dag gjennomsnittlig 18 måneder. Dagens saksbehandlingstider er derfor sjelden isolert sett årsaken til at barn blir boende i Norge i årevis uten oppholdstillatelse.

Ved et endelig avslag er utgangspunktet at familien skal returnere frivillig. Flere velger frivillig retur enn tidligere, og det gjennomføres flere tvangsreturer.

Regjeringen har styrket returarbeidet de senere år og vil fortsatt styrke dette arbeidet. Rask retur etter endelig avslag er i mange tilfeller svært vanskelig og til noen land umulig å gjennomføre, uten at familien selv medvirker. Enkelte familier velger også å gå i skjul for å unngå tvangsmessig retur.

Mange av familiene med lang botid har anmodet om omgjøring av det endelige avslaget flere ganger. Normalt gis det ikke utsatt iverksettelse i påvente av UNEs avgjørelse.

6.1.3.2 DAGENS REGELVERK OG PRAKSIS

Personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden, kan med hjemmel i utlendingsforskriften § 8-7 gis oppholdstillatelse etter tre år, dersom søkeren har bidratt til å muliggjøre egen retur, men hvor retur av praktiske årsaker likevel ikke har latt seg gjennomføre. Det er gitt svært få tillatelser etter denne bestemmelsen.

Etter utlendingsloven § 38 kan det innvilges oppholdstillatelse dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn. Barnekonvensjonen pålegger ikke statene å gi oppholdstillatelse til barn etter en viss oppholdstid. I visse sammenhenger vil hensynet til barnets beste være så tungtveiende at det ikke vil være adgang til å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn.

I utlendingsforskriften § 8-5 er det presisert at ved denne vurderingen skal barns tilknytning til riket tillegges særlig vekt. Med «tilknytning til riket» menes tilknytning som følge av lang botid/oppholdstid. Bestemmelsen er en videreføring av en bestemmelse som kom inn i tidligere forskrift i 2007. Bakgrunnen for denne bestemmelsen var et representantforslag (dokument 8-forslag). Om forslaget uttalte et flertall av komiteens medlemmer (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre):

«Dette flertallet viser for det første til at det understrekes i brevet at barnets beste i Barnekonvensjonens artikkel 3 (1) ifølge loven skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som berører

barn. Dette flertallet er tilfreds med at statsråden presiserer at det er Regjeringens politikk at det ved vurdering av sterke menneskelige hensyn skal foretas en selvstendig behandling basert på barnas situasjon, der det kan gis opphold dersom barna har opparbeidet sterk tilknytning til riket som følge av lang botid. Dette flertallet er enig i at kravet til botid ikke kan fastsettes absolutt, men at det må ligge til grunn at barn ofte vil opparbeide slik tilknytning raskere enn voksne. Dette flertallet viser for det andre til at Regjeringen vil starte arbeidet med å foreta endringer i regelverket for å senke terskelen for å kunne få oppholdstillatelse etter anmodning om omgjøring av endelige vedtak, slik at det ved behandling av omgjøringsanmodninger i UNE igjen kan innvilges opphold når det foreligger 'sterke menneskelige hensyn'. Dette fordi en blant annet ønsker at barns tilknytning til riket skal tillegges mer vekt enn i dag.»

I Justisdepartementets rundskriv om utlendingsforskriftens ikrafttredelse er det vist til at kravet til oppholdstid ikke kan fastsettes absolutt. Samtidig som det sies at oppholdstid på under tre år som utgangspunkt ikke vil være tilstrekkelig, uttales det at lang oppholdstid ikke uten videre vil tilsi «tilknytning til riket». Det må blant annet ses hen til barnets alder i oppholdsperioden, da det for eksempel må legges til grunn at et barn i skolepliktig alder lettere vil opparbeide tilknytning til Norge enn et barn som har bodd her i sine aller første leveår. Det må videre ses hen til om barnet har gått i barnehage/skole, om barnet snakker norsk, om barnet deltar i fritidsaktiviteter og om situasjonen for øvrig tilsier at barnet er særlig knyttet til det norske samfunnet.

Videre heter det i rundskrivet:

«[...] også eventuell oppholdstid etter at barnet har fått endelig avslag må telle med. Det må likevel vurderes om barnet i den perioden det har oppholdt seg i Norge etter endelig vedtak, kan sies å ha opparbeidet tilknytning til riket eller opprettholdt den tilknytningen det allerede hadde fått. Det er ikke gitt at opphold etter endelig avslag har gitt seg utslag i sterkere tilknytning til Norge, særlig ikke dersom barnet har flyttet fra mottak, sluttet i skolen eller kanskje levd i skjul.»

I rundskrivet presiseres det også at foreldrenes eller andre omsorgspersoners eventuelle mangel på samarbeid med tanke på å muliggjøre retur, avklare identitet mv. kan innebære at innvandringsregulerende hensyn taler imot at det innvilges tillatelse.

Av UNEs praksisnotat om betydningen av barnets beste i asylsaker fremgår det hvilke forhold som tas i betraktning i saker der barnets beste anføres som grunnlag for å gi oppholdstillatelse. Sosiale forhold kan ha betydning. Blant annet er oppvekstvilkår i Norge og i hjemlandet, foreldrenes omsorgsevne og barnets tilknytning og integrering relevante momenter. Det påpekes at i noen tilfeller kan barnets beste være å returnere til hjemlandet. Også den menneskerettslige situasjonen ved retur vil ha betydning.

UNE har lagt seg på en praksis der barnets alder og hvor lenge det har vært i Norge, er de sentrale momentene i tilknytningsvurderingen etter forskriftens § 8-5. Det redegjøres i meldingen nærmere for den praksis som ble etablert i UNE for de saker som ble stilt i bero i påvente av nevnte forskriftsendring i 2007.

I de sakene som er behandlet i UNE etter at de berostilte sakene var behandlet, har relativt sett langt færre endt med oppholdstillatelse. Spørsmålet om barns tilknytning har i årene etter 2007 i all hovedsak vært vurdert i forbindelse med anmodninger om omgjøring av endelig avslag. Disse sakene skiller seg fra de ordinære klagesakene og sakene som ble stilt i bero ved at familiene har hatt lengre perioder uten lovlig opphold. UNE har i sin praksis fastholdt at ett års skolegang og minst 4 1/2 års oppholdstid isolert kan tilsi at barnet har en tilknytning til Norge som gjør at oppholdstillatelse bør gis. Når tillatelse i flere saker likevel ikke er innvilget, er det med henvisning til at innvandringsregulerende hensyn taler mot en innvilgelse, i praksis særlig brudd på utlendingsloven, som oversittet utreisefrist og ulovlig opphold. Mange familier har fremmet gjentatte omgjøringsanmodninger, og de har hatt til dels langvarige ulovlige opphold i Norge. Videre er det i flere av avgjørelsene lagt vekt på manglende samarbeid eller aktiv motarbeidelse av å avklare identiteten/få til retur mv., og i noen tilfeller kriminelle forhold. UNE har gitt flere eksempler på at avslag har blitt opprettholdt, også i saker med opptil 9 års oppholdstid. UNE mener at praksis har beveget seg i strengere retning, ved at det nå oftere legges avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn, men understreker at i mange saker har hensyn som taler mot innvilgelse vært særlig sterke. UNE mener videre at det også har hatt betydning for senere tids praksis at regjeringen i 2009 ga en forskriftsbestemmelse om at oppholdstillatelse «som hovedregel» bare skal gis hvis «utlendingen framskaffer dokumentasjon på sin identitet». Praksis med å avslå omgjøringsanmodninger ut fra innvandringsregulerende hensyn er imidlertid ikke entydig; det er også gitt oppholdstillatelse i en del saker i tråd med den praksis som utviklet seg for de berostilte sakene.

For å legge grunnlag for en mer enhetlig praksis startet UNE høsten 2010 en praksisavklaringsprosess. I om lag 1/3 av sakene er avslagsvedtaket omgjort, mens i ca. 2/3 er avslaget opprettholdt. Praksisavklaringen er imidlertid p.t. ennå ikke fullført. Det pekes i meldingen på at ulikt utfall i saker med tilsynelatende lik tilknytning kan skyldes at hver sak er unik.

Gjennom flere dommer er det slått fast at utlendingsmyndighetenes lovforståelse i disse sakene ikke er i strid med nasjonalt eller internasjonalt regelverk.

6.1.3.3 ANDRE LANDS RETT

Det vises i meldingen til at mange europeiske land kan sies å ha gjennomført en eller annen form for regularisering. Adgangen til å begjære et endelig avslag omgjort, med mulighet for å få opphold på humanitært grunnlag, kan ses på som en regulariseringsmekanisme. Det store flertallet av personer som har fått regularisert sitt opphold i Europa, har fått det som følge av omfattende amnestier, særlig i søreuropeiske land. I de nordeuropeiske landene har det vært gjennomført regulariseringer helt eller delvis begrunnet med humanitære forhold. Mange land har også, som Norge, ulike varianter av det man kan kalle regulariseringsmekanismer, det vil si regler som på individuelt grunnlag kan danne grunnlag for oppholdstillatelse i visse tilfeller.

I meldingens kapittel 6.4.3 gis en gjennomgang av enkelte lands praksis.

6.1.3.4 HAR ENDRET PRAKSIS FÅTT BETYDNING FOR ANTALL NYE ASYLSØKERE?

Antall personer som har søkt asyl i Norge har variert mye de siste 25 årene. Det vises i meldingen til at endringene kan skyldes flere forhold, som endringer i opprinnelsesland og i viktige transittland, eller endringer i regelverk og praksis i Norge eller i våre naboland.

Med henvisning til Dokument nr. 8:69 (2005–2006) varslet regjeringen Stoltenberg II våren 2006 tre permanente regelendringer som ville komme barn til gode. Saker ble berostilt i påvente av endringer, og fra 1. juni 2007 ble utlendingsforskriften endret, slik at barns tilknytning til Norge skal tillegges særlig vekt. Sakene til om lag 1 100 personer ble behandlet i 2007/2008, hvorav over 900 personer fikk opphold.

Fra 2006 til 2009 økte antall nye asylsøkere i Norge fra 5 300 til 17 200. Den langt sterkere økningen i Norge enn i andre land kan ha flere årsaker, men omleggingen av praksis for barnefamilier i 2007–2008 kan ha hatt betydning.

6.1.3.5 ER DET BEHOV FOR ENDRINGER I REGELVERKET?

Dersom en barnefamilie har fått endelig avslag på søknaden om beskyttelse, innebærer dette at norske myndigheter anser det som trygt for dem å returnere til hjemlandet, samtidig som det etter en totalvurdering av saken ikke anses å foreligge sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge. Familiene må derfor forholde seg til plikten til å returnere, og det er foreldrene som har hovedansvaret.

Det pekes i meldingen på at regjeringen har lagt stor vekt på å utvikle gode returprogrammer som skal stimulere til frivillig retur og som innebærer at utlendingen får støtte til å reetablere seg i hjemlandet, og at den ser at antallet frivillige returer øker. Regjering-

gen mener det vil sende uheldige og motstridende signaler hvis det innføres faste ordninger for at oppholdstillatelse skal gis etter et visst antall år i Norge.

Regjeringen mener dagens regelverk om oppholdstillatelse til barn på grunn av tilknytning opparbeidet gjennom lang botid i Norge er hensiktsmessig. For å sikre likebehandling og en praksis som ivaretar hensynet til barnets beste i tråd med lovgivers hensikt, ønsker imidlertid regjeringen å klargjøre intensjonen bak regelendringen i 2007 (se avsnitt 6.4.6 i meldingen). Den nærmere grensedragningen i hver enkelt sak må foretas av UDI og UNE.

6.1.3.6 TILTAK FOR LENGEVÆRENDE BARN

Klargjøring av utlendingsforskriften § 8-5

Det vises i meldingen til at regjeringen ser behov for å tydeliggjøre hvordan bestemmelsen skal forstås, også ved behandling av omgjøringsanmodninger:

- Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle vedtak som berører barn, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 3.
- Utlendingsforskriften § 8-5 fastslår at barns tilknytning til Norge skal tillegges særlig vekt når det tas stilling til opphold på humanitært grunnlag.
- Det innebærer at det i alle sakene må foretas en individuell vurdering, hvor barnets alder og samlet oppholdstid i landet står sentralt.
- Det må legges til grunn at et barn i skolepliktig alder lettere vil opparbeide tilknytning til Norge enn et barn som har bodd her i sine aller første leveår.
- Videre må det ses hen til om barnet har gått i barnehage/skole, om barnet snakker norsk, om barnet deltar i fritidsaktiviteter og om situasjonen for øvrig tilsier at barnet er særlig knyttet til det norske samfunnet.
- Både oppholdstid som asylsøker og oppholdstid etter endelig avslag teller med.
- Tilknytning gjennom fritidsaktiviteter, språk og venner er også relevant, selv om det er bevismessig krevende å gå inn i en detaljert vurdering av slike forhold.
- I saker som gjelder lengeværende barn og deres familier, kan det dessuten ofte foreligge andre sterke menneskelige hensyn enn kun barnas tilknytning (anførsler knyttet til helse, omsorgssituasjon, situasjonen i hjemlandet osv.). Slike hensyn vil også inngå i en helhetsvurdering etter utlendingsloven § 38.
- Det vises for øvrig til Justisdepartementets rundskriv om utlendingsforskriftens ikrafttredelse, se punkt 6.4.2 i meldingen.

Det vises i meldingen til at tilknytningen imidlertid må vurderes opp mot innvandringsregulerende hensyn som gjør seg gjeldende i saken. Det er særlig når det gjelder vurderingen av oversittet utreisefrist og ulovlig opphold regjeringen mener at deler av praksis befinner seg i grenseland for hva som var formålet med bestemmelsen:

- Innvandringsregulerende hensyn kan få avgjørende betydning, også i saker som gjelder barn. På et tidspunkt vil likevel hensynet til barnets beste måtte gå foran andre hensyn.
- Barn med en botid som i seg selv tilsier at oppholdstillatelse bør gis, vil nesten alltid ha lengre perioder uten lovlig opphold. Regjeringen mener at utlendingsforskriften § 8-5 må forstås slik at ulovlig opphold og oversittet utreisefrist i seg selv skal tillegges mindre vekt enn aktiv motarbeidelse av retur, når barnet har en tilknytning til Norge som tilsier at oppholdstillatelse bør innvilges. Oversittet utreisefrist og ulovlig opphold er i denne sammenheng å betrakte som mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn.
- Ulovlig opphold bør følgelig tillegges mindre vekt dersom familien for eksempel hele tiden har vært «tilgjengelig» for hjemsendelse i politiets regi og har sannsynliggjort sin identitet.
- Bruk av falsk identitet (ulike identiteter, uekte dokumenter osv.) for å skjule identitet i Norge eller villede norske myndigheter, er imidlertid et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, som taler mot at tillatelse gis. Som nevnt i kapittel 6.3.7 i meldingen er det som hovedregel et vilkår for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag at utlendingen framskaffer dokumentasjon på sin identitet, jf. utlendingsforskriften § 8-12. Bestemmelsen åpner imidlertid for at det kan gis en tillatelse, for eksempel av hensyn til barn, selv om identiteten ikke er dokumentert. Det bemerkes at selv om identiteten ikke er dokumentert kan den likevel anses sannsynliggjort.
- Det anses videre som et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn dersom utlendingen aktivt unndrar seg tvangsmessig retur eller har hatt opphold i skjul for norske myndigheter. En utlending som har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse plikter iht. utlendingsloven § 19 å melde fra til politiet om skifte av bopel frem til utreise. Ved ikke å overholde denne plikten van-skeliggjøres gjennomføringen av tvangsmessig retur, selv om utlendingens bosted kan være kjent for skole, barnehage mv. Dette er et forhold som etter regjeringens syn kan tale mot å innvilge en tillatelse, men i mindre grad enn der familien har gått i skjul.

- Videre vil eventuelle brudd på straffeloven fra foreldrenes side være å regne som tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, men dette er også avhengig av forholdets karakter.

Regjeringen legger i meldingen til grunn at den omtalen er klargjørende for utlendingsmyndighetenes arbeid og vil følge praksisutviklingen framover.

UDI og UNE vil bli bedt om å redegjøre for sin praksis i saker med lengeværende barn ett år etter fremleggelsen av meldingen.

Kortere saksbehandlingstid

Regjeringen vil innføre en bestemmelse om at asylsøkere med barn som ikke har fått sin klagesak avgjort av UNE innen 15 måneder etter at UNE mottok saken, kan innvilges oppholdstillatelse. Søkerens identitet må være sannsynliggjort på søknadstidspunktet, og søkeren må ikke kunne lastes for at søknaden ikke er avgjort.

I revidert nasjonalbudsjett for 2012 har regjeringen foreslått å styrke både UDI og UNE, med sikte på raskere behandling av sakene til barnefamilier. Regjeringens ambisjon på sikt er at saksbehandlingstiden i de fleste asylsaker skal være under ett år.

Tiltakene forutsetter ca. 10 000 asylsøkere årlig.

Rask retur til hjemlandet etter endelig avslag

Det pekes i meldingen på at rask retur er nødvendig for å lette tilpasningen til et liv i opprinnelseslandet. Inngåelse av returavtaler åpner for retur til land det tidligere ikke har vært mulig å returnere til, og det bidrar til å gjøre de praktiske sidene ved retur enklere. I revidert nasjonalbudsjett for 2012 har Justis- og beredskapsdepartementet foreslått å styrke departementets arbeid med nye returavtaler ved å omdisponere 500 000 kroner over eget budsjett. Regjeringen har også foreslått å styrke politiets budsjett med 16 mill. kroner i 2012 for å legge til rette for flere tvangsreturer. For å motivere barnefamilier til å returnere frivillig er det besluttet å øke returstøtten med kr 10 000 pr. barn.

Regjeringen vil vurdere tiltak som kan effektivisere politiets arbeid med identitetsfastsettelse, herunder utvidede hjemler.

Å motivere personer med avslag på søknad om beskyttelse til å returnere til hjemlandet er en prioritert oppgave for utlendingsmyndighetene. Regjeringen vil be UDI vurdere om informasjonen om retur som gis til asylsøkere gjennom hele søkeprosessen kan målrettes bedre, med sikte på at barn skal få relevant og god informasjon.

Som omtalt i kapittel 9 i meldingen skal tvangsmessig retur, spesielt i tilfeller hvor barn er til stede, gjennomføres så skånsomt som mulig. Hensynet til

barnets beste skal vektlegges. Politiet skal vurdere om personell med barnefaglig kompetanse skal bistå ved transporten. Det skal brukes minst mulig makt. Politiet skal i størst mulig utstrekning ikke være uniformert. Dersom det er nødvendig å benytte tvang, skal dette foregå på en mest mulig skånsom måte. Barn skal ikke brukes som tolk for foreldre.

Situasjonen for barn i mottak

Standard og tilbud i mottak er i utgangspunktet basert på at botiden i mottak skal være relativt kort. Når barn blir boende lenge i mottak, gir det grunn til bekymring. Det er derfor de siste årene satt i verk flere tiltak for å bedre situasjonen for barn som bor lenge i mottak. Se nærmere omtale i kapittel 8 i meldingen.

Regjeringen vil ta initiativ til at situasjonen til barn i mottak kartlegges med jevne mellomrom.

Raskere bosetting

Barn er en prioritert gruppe i bosettingsarbeidet, enten de kommer med familie eller alene. Generelt går det raskere å bosette familier med barn, enn enslige voksne.

Målet er at 90 pst. av flyktingene skal bosettes innen 6 måneder og at resterende andel skal bosettes innen 12 måneder etter vedtak om opphold. Mellom 75 og 80 pst. av barnefamilier blir bosatt innen 6 måneder etter vedtak. Dette er en høyere andel enn for hele gruppen med flyktinger som bosettes. Et mindre antall barn må vente lenge i mottak. I 2011 ventet mellom 60 og 70 av 1 262 bosatte barn i mer enn ett år på bosetting.

At noen barn venter lenge på bosetting, kan forklares dels med at det finnes noen saker hvor forhold i familien vanskeliggjør bosetting, herunder særlig helsemessige forhold. I tillegg er det saker hvor barn i familien skal bosettes, mens foreldre har begrensning i sitt vedtak og dermed ikke skal bosettes på samme måte som barna gjennom IMDi. En avtale med UDI om alternativ mottaksplassering for foreldrene kan være tidkrevende å få på plass. For enslige mindreårige mellom 15 og 18 år er målet at 90 pst. skal bosettes innen 3 måneder og at resterende andel skal bosettes innen 6 måneder. Måloppnåelsen for denne gruppen er sterkt forbedret.

Regjeringen vil vurdere ytterligere tiltak som kan sikre raskere bosetting av alle.

Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen

Barnefaglig kompetanse er nødvendig for å sikre at hensynet til barn ivaretas. Regjeringen vil arbeide for å sikre god barnefaglig kompetanse i alle ledd av utlendingsforvaltningens arbeid med asylsaker som omfatter barn, herunder stille som krav at det tas hen-

syn til forvaltningsorganets barnefaglige kompetanse ved ansettelse. Se nærmere omtale i kapittel 5.4 i meldingen.

UNE foretar i dag en konkret vurdering av om ytterligere opplysninger om barnet bør innhentes i klageomgangen, se kapittel 5.5 i meldingen. I saker hvor det har gått lang tid siden saken ble utredet i UDI eller hvor vurderingstemaet er et annet enn ved forrige behandling, er det særlig viktig å vurdere behovet for ytterligere opplysninger og høring av barn, herunder vurdere behovet for muntlig høring. Regjeringen bemerker at dette særlig kan gjøre seg gjeldende ved behandling av anmodninger om omgjøring begrunnet i barns tilknytning til Norge. Regjeringen vil videre initiere en ekstern kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i saksbehandlingen i UNE.

6.1.4 Retur av barn til et annet europeisk land etter Dublin II-forordningen

6.1.4.1 RETUR TIL FØRSTE ASYLLAND

Alle statene som er tilsluttet Dublin II er også forpliktet av barnekonvensjonen. Norge legger dermed i utgangspunktet til grunn at retur av barn iht. Dublin-regelverket ikke er i strid med barnekonvensjonen. Utlendingsmyndighetene foretar likevel en konkret og individuell vurdering av om retur i det enkelte tilfelle kan anses å være i strid med barnekonvensjonen. EU-landene er også bundet av EUs direktiv om mottaksforhold, asylprosedyrer og felles kriterier for å fastslå om en asylsøker oppfyller kravene til beskyttelse eller ikke.

Etter dagens Dublin-regelverk og norsk lovgivning kan Norge velge å realitetsbehandle en sak selv om et annet land er ansvarlig etter Dublin-forordningen. Det følger av utlendingsloven at dette skal gjøres dersom asylsøkeren har en tilknytning til Norge som tilsier at Norge er nærmest til å behandle søknaden. I andre tilfeller skal adgangen til å ta søknaden til realitetsbehandling bare benyttes dersom det foreligger «særlige grunner». Norge må også alltid vurdere barnets beste i samsvar med barnekonvensjonen.

I oktober 2010 ble det besluttet å stanse alle returer til Hellas i medhold av Dublin-regelverket, på bakgrunn av en anmodning fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). I dom av 21. januar 2011 ble Hellas dømt for brudd på EMK art. 3 og art. 13, blant annet på grunn av uholdbare fengslingsforhold og de levekårene saksøkeren som asylsøker levde under i Hellas. Videre ble Belgia dømt for brudd på EMK art. 3 for å ha returnert saksøkeren til Hellas.

EØS-landene vil arbeide for å bistå Hellas på asyl- og migrasjonsområdet, hvor Hellas er under sterkt press.

6.1.4.2 ENSLIGE MINDREÅRIGE OG DUBLIN II

Dublin II-forordningen gir særregler for enslige mindreårige asylsøkere. Dersom barnet har familie med lovlig opphold i et medlemsland, er dette landet forpliktet til å behandle barnets asylsøknad, forutsatt at dette er til det beste for barnet. Dersom barnet ikke har søkt om beskyttelse i et annet land tidligere, skal saken ikke underlegges Dublin-behandling, dvs. at asylsaken skal realitetsbehandles i Norge.

UNEs stornemnd uttalte i oktober 2009 generelt og enstemmig at det å være enslig mindreårig i seg selv ikke er en «særlig grunn» som tilsier at en asylsøknad skal behandles i Norge, og at det således må foretas en konkret vurdering. Det at barnets interesser skal være et grunnleggende hensyn, utelukker imidlertid ikke at innvandringsregulerende og andre hensyn kan være relevante og også avgjørende i en sak.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at alle barn har rett til en individuell vurdering av asylgrunnlaget sitt, uavhengig av foreldrene. Menneskerettighetsbrudd som ikke gir returvern for voksne, kan likevel gjøre det for barn. Noen former for forfølgelse er også spesielt rettet mot barn, som kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, menneskehandel og prostitusjon, tvangsarbeid eller utnyttelse som barnesoldater. Samtidig gir rett til beskyttelse for foreldrene automatisk rett til oppholdstillatelse som flyktning for medfølgende barn. Også ved vurdering av om det foreligger sterke menneskelige hensyn, kan barn gis opphold, selv om den samme situasjonen ikke ville gitt opphold til en voksen. Med ny utlendingslov fra 1. januar 2010 gis alle som får opphold på grunn av behov for beskyttelse, flyktningstatus, uavhengig av om grunnlaget er behov for beskyttelse etter flyktningkonvensjonen eller vern mot retur etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Komiteen viser til at noen av de vanskeligste vurderingene når det gjelder barn, er i saker der barn ikke er funnet å ha grunnlag for beskyttelse, og så skal vurderes for opphold med utgangspunkt i sterke menneskelige hensyn. I slike saker skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at hva barnets beste er, må vurderes individuelt. I tillegg skal barnets beste også veies opp mot andre viktige hensyn, som innvandringsregulerende hensyn og andre barns beste, i betydningen av at praksis ikke bør oppmuntre flere barn til å søke asyl i Norge uten behov for beskyttelse.

Komiteen viser til meldinga som lister opp eksempler på hvilke kriterier som bør inngå i barnets beste-vurderingene, slik de framgår i forarbeidene til ny utlendingslov, som trådte i kraft 1. januar 2010. I tillegg til tilknytningen til riket, skal det legges vekt på om utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, helsemessige lidelser (men med streng praksis), sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen og om personen har vært offer for menneskehandel.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at det kan gis begrenset tillatelse til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år og begrenset tillatelse i saker med manglende dokumentasjon av identitet.

Komiteen viser til at når saker med manglende dokumentasjon av identitet også omfatter barn, kan hensynet til barn tilsi at det gis tillatelse i stedet for avslag i saker som omhandler opphold på humanitært grunnlag.

Komiteen viser til at barns beste skal vektlegges, mens det kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn, der et sentralt element er å sikre en kontrollert og begrenset innvandring, uten at dette er ment å være avgjørende for vektingen mellom dem i saker der begge hensyn anses relevante. Regelverket pålegger imidlertid utlendingsmyndighetene å synliggjøre de vurderingene og avveiningene som er gjort mellom ulike hensyn, i det endelige vedtaket. Se også punktene 1-3 under komiteens generelle merknader.

Dersom barnet heller ikke får innvilget opphold på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn, plikter vedkommende søker å returnere til opprinnelseslandet innen en fastsatt frist. I mange tilfeller overholdes ikke denne fristen. Resultatet er at det i dag er mange barn som har bodd lenge i Norge, uten at verken de eller familiene deres har fått en oppholdstillatelse. Situasjonen for lengeværende barn uten lovlig opphold er gjenstand for et bredt engasjement i samfunnet.

Komiteen viser til at mange barn uten beskyttelsesbehov på denne måten havner i en situasjon der livet deres blir satt på vent, med den usikkerheten og mangelen på rettigheter som dette medfører. Tall i meldinga viser at pr. mai 2012 har 544 barn med endelig avslag bodd i norske asylmottak i mer enn tre år, hvorav 90 barn i mer enn fem år. I tillegg kommer 350 barn med endelig avslag på kjent adresse utenfor mottak, mens det sannsynligvis også befinner seg barn med utreiseplikt på ukjent adresse, herunder barn som er forsvunnet fra mottak. Se også punktene 15-17 under komiteens generelle merknader.

Komiteen er enig i regjeringens oppfatning om at seinere tids praksis i UNE tyder på at det i en del saker legges mer vekt på innvandringsregulerende hensyn enn hva som ble forutsatt da regelverket ble vedtatt, samtidig som praksis framstår som lite entydig. Komiteen har merket seg at regjeringen vil bidra til at færre barn blir lenge i en uavklart situasjon, gjennom ulike tiltak. Ett av tiltakene er en klargjøring av utlendingsforskriften § 8-5, der barnets alder og samlede oppholdstid i landet står sentralt. Det skal legges vekt på at et barn i skolepliktig alder antas å ha en sterkere tilknytning til landet enn yngre barn, om barnet har gått i barnehage/skole, snakker norsk, deltar i fritidsaktiviteter, har venner og for øvrig har en særlig tilknytning til det norske samfunnet. En annen viktig presisering er at både oppholdstid som asylsøker og oppholdstid etter endelig avslag skal telle med.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser dessuten til regjeringens presisering av at hensynet til barnet på et tidspunkt vil måtte gå foran innvandringspolitiske hensyn, og videre at ulovlig opphold og oversittet utreisefrist i seg selv skal tillegges mindre vekt enn aktiv motarbeidelse av retur, bruk av falsk identitet, aktiv unndragelse av retur, manglende melding til politiet om skifte av bolig og brudd på straffeloven. Det presiseres samtidig at det å unnlate å melde fra om skifte av bolig, er mindre alvorlig enn å gå i skjul, og at det ved konsekvenser av brudd på straffeloven samtidig må legges vekt på forholdets karakter. Flertallet støtter en slik presisering av innholdet i forskriftens § 8-5.

Komiteen viser til at regjeringen også nevner andre tiltak for å forebygge at flere barn kommer i en tilsvarende situasjon, kortere saksbehandlingstid, herunder at asylsøkere med barn, som ikke har fått sin klage avgjort i UNE innen 15 måneder, kan innvilges opphold, tilsvarende den bestemmelsen som gjelder for UDI, løpende kartlegging og evaluering av situasjonen for barn på mottak, rask retur etter endelig avslag, fortrinnsvis frivillig, en økning av returstøtten med 10 000 kroner pr barn, bedre dialog med foreldrene om retur, styrking av politibudsjettet for gjennomføring av flere tvangsreturer, raskere bosetting av dem som får opphold, barnefaglig kompetanse i alle ledd, vurdering av muntlig høring av barn i klagesaker og saker med begjæring om omgjøring, der det er lenge siden saken ble utredet i UDI, og en ekstern evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i UNE. Komiteen støtter disse tiltakene. Se også punktene 1 og 2 under komiteens generelle merknader.

I forbindelse med Dublin II-forordningen viser komiteen til Stortingets behandling av Meld. St. 9 (2009–2010) om norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv, der Stortinget ga sin tilslutning til at regjeringen kunne delta i reforhandling av avtalene, for å avlaste de landene som mottar flest asylsøkere, jf. Innst. 327 S (2009–2010). Komiteen er kjent med at slike forhandlinger ikke er kommet i gang på grunn av motstand i større EU-land som for eksempel Tyskland og Frankrike. Det vises imidlertid til at det før retur av barn etter Dublin II-forordningen skal foretas en vurdering av om slik retur bryter med hensynet til barnets beste etter barnekonvensjonen. Se også punktene 8, 18, 5 og 10 under komiteens generelle merknader.

Barns beste

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti merker seg at det i meldingen erkjennes at praksis har vært for streng hva gjelder vurderingen av hensynet til barnets beste opp mot innvandringsregulerende hensyn, samt at praksis fremstår som lite entydig. Samtidig savner dette medlem en redegjørelse for hvilke konsekvenser denne erkjennelsen vil ha.

Dette medlem viser til at det fra et stort flertall av høringsinstansene anbefales at det utarbeides en forskrift som klargjør hvordan vurderingen av barnets beste skal foretas og som tydeliggjør at hensynet til barnets beste må vektlegges i større grad i forhold til innvandringsregulerende hensyn, i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser og for øvrig i tråd med utlendingslovens intensjoner. Dette medlem støtter dette og mener det vil være en rask og effektiv måte å sikre at praksis blir i samsvar med lovgivers opprinnelige intensjon.

Dette medlem viser til høringsinnspillet fra Norsk senter for menneskerettigheter (Nasjonal institusjon) der det går frem at i spørsmål om hvilken vekt hensynet til barnets beste skal ha i forhold til andre hensyn, må utgangspunktet tas i barnekonvensjonen artikkel 3, og at det ifølge Wien-konvensjonen om tolking av traktater skal tas utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Dette medlem viser til at artikkel 3 slår fast at ved alle handlinger som berører barn «skal barnets beste være et grunnleggende hensyn», eller «a primary consideration», som det står i den offisielle engelske versjonen, noe som må bety at hensyn til barnets beste «skal» tillegges vekt – i motsetning til at det «kan» tillegges vekt. Dette medlem viser til at ordlyden også sier noe om vekten som skal gis hensynet. Hensynet til barnets beste er ikke bare ett blant flere hensyn, men skal altså være det primære hensynet. Dette medlem forstår det slik at det primære hensynet som hovedregel skal gå foran andre hensyn og at unntak må begrunnes særskilt.

Dette medlem mener det også er behov for at regjeringen understreker overfor utlendingsmyndighetene at barnets beste-vurderingen fremgår av enkeltvedtaket og at begrunnelsen for vektlegging av de ulike hensyn tydeliggjøres i vedtakene. Dette for at vurderingen skal kunne etterprøves.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en forskrift som klargjør hvordan vurderingen av barnets beste skal foretas, og som tydeliggjør at hensynet til barnets beste må vektlegges i større grad når det gjelder innvandringsregulerende hensyn, i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser og for øvrig i tråd med utlendingslovens intensjoner.»

«Stortinget ber regjeringen understreke overfor utlendingsmyndighetene at barnets beste-vurderingen fremgår av enkeltvedtaket og at begrunnelsen for vektlegging av de ulike hensyn tydeliggjøres i vedtakene.»

Juridisk gjennomgang

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til sine merknader under punkt 5 under komiteens generelle merknader.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at flere organisasjoner har påpekt at det er behov for en juridisk gjennomgang av forholdet mellom bestemmelsene i utlendingsloven og FNs barnekonvensjon, og praktiseringen av gjeldende regelverk opp mot de folkerettslige forpliktelsene som følger av FNs barnekonvensjon. Dette medlem mener en slik juridisk gjennomgang kunne bidratt med viktige avklaringer. Debatten som har versert rundt de lengeværende barna, avgjørelser i EMD og kommentarer fra FNs barnekomité viser at det er behov for en nærmere utredning om spørsmålet.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en redegjørelse for det nærmere innholdet i barnets beste-vurderingen basert på internasjonale og nasjonale rettskilder.»

Om begrensede tillatelser til mindreårige asylsøkere over 16 år

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til sine merknader under punkt 17 under komiteens generelle merknader.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen høsten 2008 innførte flere innstrammings tiltak. Blant disse tiltakene var innføring av begrensede tillatelser uten rett til fornyelse, for enslige mindreårige søkere over 16 år. Dette medlem viser til at det i utlendingsforskriften § 8-8 fremgår at enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at søkeren er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd til fylte 18 år.

Dette medlem viser til at det store flertallet av høringsinstansene, herunder Røde Kors, Redd Barna, NOAS, Juss-buss og PRESS, var svært kritiske til gjennomføringen av dette. Dette medlem er kritisk til at regjeringen har innført en praksis som medfører at ungdommer lever i uforutsigbarhet, med livet på vent, noe som går ut over blant annet skole, sosialt liv og psykisk helse. Blant annet viser studier at mange av ungdommene lever med store psykiske lidelser. Dels som følge av tidligere traumer fra hjemlandet, fra opplevelser under flukten, og senere også på grunn av den vanskelige livssituasjonen det er å leve med begrensede tillatelser i Norge. Dette medlem stiller seg uforstående til at disse utfordringene ikke er trukket frem i meldingen.

Dette medlem mener utlendingsforskriften må endres, slik at det ikke lenger er anledning til å gi begrensede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere. Dette medlem ser på ordningen med begrensede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere som en ordning som er i strid med hensynet til barns beste, og som en ordning som har påført unge mennesker unødige og alvorlige lidelser.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre utlendingsforskriften § 8-8 slik at det ikke lenger blir anledning til å gi begrensede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere.»

7. Barn og menneskehandel

7.1 Sammendrag

7.1.1 Det internasjonale bildet

Det vises i meldingen til at barn er særlig utsatte for å bli ofre for menneskehandel i forbindelse med migrasjon. Barn kan komme i et avhengighetsforhold til menneskesmuglere eller andre voksne, som kan gi grunnlag for utnyttning i menneskehandel. Enkelte barn blir også utnyttet av sine omsorgspersoner. Stor gjeld til menneskesmugleren kan medføre at personen blir presset inn i prostitusjon eller tvangsarbeid.

Den norske strategien i kampen mot menneskehandel har hatt et bredt perspektiv og vært nedfelt i regjeringens handlingsplaner. Regjeringen har som målsetting å bidra til å bekjempe alle former for menneskehandel, både nasjonalt og internasjonalt.

Utenriksdepartementet (UD) har stått i spissen for en bred, norsk, internasjonal innsats for å forebygge menneskehandel, ved å støtte prosjekter blant annet i land der ofre rekrutteres. Regjeringen vil i henhold til handlingsplanen for perioden 2011–2014 prioritere tiltak i opprinnelsesland for ofre som utnyttes i Norge og for øvrig i land med særlige utfordringer. UD har i perioden 2000–2011 bevilget om lag 467 mill. kroner til tiltak mot menneskehandel, herunder mange som har et barnefokus.

Palermo-protokollen er det sentrale internasjonale dokument på området, og har fått bred tilslutning fra FNs medlemsland. Arbeidet mot menneskehandel er ytterligere styrket ved Europarådets konvensjon mot menneskehandel som Norge ratifiserte i 2008. Den inneholder en rekke bestemmelser knyttet til barn. Se nærmere omtale i meldingen. EU vedtok 21. mars 2011 et nytt direktiv i kampen mot menneskehandel.

7.1.2 Menneskehandel i Norge

I Norge har det i flere tilfeller oppstått mistanke om menneskehandel med barn som kommer til landet alene. Barn som kommer sammen med foreldre eller andre følgepersoner kan også være utsatt for menneskehandel. Mistanke har også oppstått overfor barn som ikke søker om beskyttelse.

FNs barnekomités anbefaling om å forsikre seg om at barn ikke forsvinner og faller i hendene på menneskehandlere og andre som utnytter dem, samt å etterforske tilfeller der barn forsvinner, er ivarettatt i handlingsplanen mot menneskehandel. Planens tiltak om barn som forsvinner fra omsorgssenter eller asylmottak, følges opp av flere departementer (se boks 7.2 i meldingen). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet skal se nærmere på tiltak for å forebygge at og oppklare om barn og unge i mottak blir ofre for menneskehandel iht. tiltak 25 i regjeringens handlingsplan. For mer informasjon om barn som forsvinner fra mottak, se kapittel 8.3.7 i meldingen.

Barn kan bli utnyttet på mange måter, herunder i prostitusjon, tvangsarbeid, tigging, tyveri og narkotikahandel. Oppsøkende tjenester har rapportert om unge utlendinger som påtreffes i Oslos rusmiljø. Det er sterk mistanke om at disse er styrt av bakmenn.

Det er grunn til å anta at det er mørketall med hensyn til omfanget av handel med barn i Norge, men også usikkerhet knyttet til om personer som antas å være mindreårige ofre for menneskehandel kan være

over 18 år. Økt erfaring og kunnskap kan bidra til at flere ofre identifiseres.

Det er viktig at hjelpeapparatet er oppmerksomme på faresignaler som kan tilsi at et barn er utsatt for menneskehandel. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har utarbeidet en veileder med tilhørende liste over indikatorer for identifisering av mulige mindreårige ofre for menneskehandel.

Barn står fritt til å forlate mottak og omsorgssenter. I enkelte saker kan det imidlertid være grunn til å frykte at barn som forsvinner har vært utsatt for kriminelle forhold og kan være et offer for menneskehandel.

7.1.3 Barna har rett til bistand og oppfølging

Politiet, barnevernsmyndighetene, utlendingsmyndighetene m.fl. har et ansvar for å sikre mulige ofre tilrettelagt oppfølging. Ofte er det politi, asylmottak, helsetjenester eller oppsøkende virksomheter som først kommer i kontakt med barn som kan være utsatt for menneskehandel. Disse har plikt til å melde fra til det lokale barnevernet dersom det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.

Mindreårige antatte ofre for menneskehandel skal ha en verge. Den nye representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere vil ved sin ikrafttredelse også omfatte mindreårige ofre for menneskehandel som er innvilget begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode).

Politiet skal blant annet identifisere offeret, utarbeide trusselvurdering, iverksette eventuelle sikkerhetstiltak, sikre at barnets rettigheter som fornærmet i straffesaken ivaretas og etterforske og straffeforfølge bakmenn. Barnet har rett til advokat som, i samråd med vergen, skal vurdere om anmeldelse skal leveres. Barnet har også rett til bistandsadvokat i forbindelse med en eventuell straffesak.

Et offer for menneskehandel kan samtidig ha begått straffbare handlinger, eksempelvis solgt narkotika. Artikkel 26 i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffeforfølging.

Barnevernets ansvar følger av barnevernloven. Dersom barnevernet mottar en melding om bekymring om mistanke om menneskehandel, skal barnevernstjenesten følge opp meldingen etter samme prosedyrer og saksbehandlingsrutiner som gjelder for andre barnevernssaker. Det er utarbeidet et eget rundskriv om barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og om samarbeid med andre etater.

Stortinget har nylig besluttet å innføre et særskilt hjemmelsgrunnlag i barnevernloven for å beskytte

mindreårige ofre for menneskehandel. Endringen innebærer at det kan iverksettes beskyttelsestiltak uten samtykke. Regjeringen har bevilget 17 mill. kroner til å bygge opp et tilrettelagt institusjonstilbud til denne gruppen utsatte barn.

Det er etablert tiltak i regi av kommuner og det sivile samfunn med oppsøkende virksomhet og egne lavterskeltiltak med blant annet helsetjenester.

UDI har retningslinjer og rutiner for oppfølging av mulige ofre for menneskehandel, for saksbehandlere i utlendingsforvaltningen og for mottakere.

Mindreårige med midlertidig opphold (refleksjonsperiode) er den lokale barnevernstjenestens ansvar.

7.1.4 Straffeforfølging

Inntil høsten 2011 hadde de få straffesakene som er gjennomført i Norge hvor barn er ofre for menneskehandel, handlet om barn som er utnyttet innen prostitusjon. Samtidig viser rapporteringer at mindreårige i størst grad utnyttes i tvangsarbeid eller tvangstjeneste. I hjelpeapparatet har kompetanse om menneskehandel i Norge til nå i stor grad vært knyttet til utnytting i prostitusjon. KOM peker på at dette kan være en av flere årsaker til at menneskehandel med barn for andre former for utnytting ikke straffeforfølges. Et par straffesaker etterforsket ved Hordaland politidistrikt den senere tid viser likevel at politiet har evnet å avdekke menneskehandel med mindreårige til tvangsarbeid/tvangstjeneste.

7.1.5 Rett til opphold for ofre for menneskehandel

REFLEKSJONSPERIODE

Antatte ofre for menneskehandel kan gis en begrenset oppholdstillatelse i Norge på inntil 6 måneder, en refleksjonsperiode, jf. utlendingsforskriften § 8-3 første ledd.

I 2011 søkte 11 mindreårige om slik tillatelse, hvorav syv fikk innvilget refleksjonsperiode og én fikk innvilget begrenset opphold. En søknad ble trukket og to fikk avslag. Ved utarbeidelsen av utlendingsforskriften mente enkelte høringsinstanser at refleksjonsperioden i liten grad er tilpasset barn. Det ble blant annet bemerket at barna må få rett til å oppholde seg i landet i påvente av en varig løsning, uavhengig av om barnet samarbeider med politiet eller ikke.

Slik refleksjonsperioden er organisert i Norge må det antatte offeret for menneskehandel være innstilt på å motta hjelp, men det stilles ikke krav om kontakt med politiet eller at barnet følger opp konkrete tiltak. Refleksjonsperioden skal gi det antatte offeret tid til å restituere seg, og god oppfølging tilpasset den mindreårige er viktig. En tidlig kontakt med politiet kan imidlertid også bidra til å beskytte barnet.

Dersom barnet skal innvilges videre opphold på grunn av pågående straffesak, må forholdet anmeldes. Hvis barnet ikke ønsker å anmelde, men heller ikke kan returnere til sitt hjemland, kan barnet istedenfor søke om beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag, jf. nedenfor. Det sentrale i denne sammenheng er å sikre barnet kontinuitet i oppfølgingen i overgangen fra refleksjonsperiode til opphold som asylsøker.

OPPHOLDSTILLATELSE ETTER SØKNAD OM BESKYTTELSE

Ofre for menneskehandel kan søke om beskyttelse (asyl). Dersom det er mistanke om at et barn som søker om beskyttelse er utsatt for menneskehandel, skal barnet så langt det lar seg gjøre intervjues av personer med spesialkompetanse på menneskehandel. UDI har videre personer med særskilt ansvar for menneskehandel i sin barnefaglige enhet.

Det er presisert i utlendingsloven at tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe, og dermed kan ha rett på anerkjennelse som flyktning etter flyktningkonvensjonen. Det fremgår også av utlendingsloven at det ved vurderingen av oppholdstillatelse av humanitære grunner skal ses hen til om utlendingen har vært offer for menneskehandel.

Utlendingsforskriften fastsetter at ofre for menneskehandel som avgir vitneforklaring som fornærmet i straffesak mot bakmennene, som hovedregel har rett til oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse i Norge. Tilsvarende tillatelse kan gis andre som vitner i slik straffesak.

Norge kan i saker som omhandler menneskehandel gjøre unntak fra tilbakeføring etter Dublin II-forordningen, slik at asylsaken behandles i Norge.

Utlendingsmyndighetene må foreta en konkret og individuell vurdering av om barnet risikerer å bli utsatt for menneskehandel på nytt ved retur til det ansvarlige Dublin-landet, og om retur i det enkelte tilfelle kan anses å være i strid med barnekonvensjonen. Dersom barnet ikke har krav på beskyttelse mot retur til ansvarsstaten, kan Norge likevel velge å unnta saken fra Dublin-prosedyre. Det vil kunne være særlig aktuelt der søkeren har avgitt vitneforklaring i straffesak om menneskehandel. En sak kan også unntas fra Dublin-behandling dersom det er igangsatt etterforskning i en menneskehandelsak og politiet har behov for søkerens tilstedeværelse i Norge under etterforskningen eller gjennomføringen av straffesaken.

Også andre forhold kan tilsi at Norge realitetsbehandler saken selv om vi ikke er forpliktet til det.

7.1.6 Ofre for menneskehandel som har barn

Utlendingsforskriften åpner for at barn av antatte ofre for menneskehandel kan få familiegjenforening selv om mor eller far bare har en begrenset oppholdstillatelse, dersom det anses å være en alvorlig fare for barnets sikkerhet i hjemlandet og det ikke er mulig for barnet å få beskyttelse der.

Et økende antall kvinner som identifiseres som ofre for menneskehandel i Norge, har med seg barn eller føder barn her. Det fremgår av handlingsplanen mot menneskehandel at situasjonen for denne gruppen vil ha høy oppmerksomhet fremover, og tiltak for mor og barn vil bli prioritert.

Flere aktører har meldt at det er betydelige utfordringer knyttet til å følge opp denne gruppen tilstrekkelig, blant annet fordi barna ofte ikke har hatt noen form for formalisert opphold i perioden moren har refleksjonsperiode.

Høsten 2011 ble derfor utlendingsforskriften endret, slik at disse barnas rettigheter blir bedre ivaretatt. Endringen innebærer at barn som oppholder seg i Norge sammen med en forelder med refleksjonsperiode, kan innvilges oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-3 tredje ledd. Se nærmere omtale i meldingens kapittel 7.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til regjeringens redegjørelse i meldinga om bekjempelse av menneskehandel med barn eller menneskehandel der barn er involvert og de utvidede rettighetene ofre for menneskehandel har til beskyttelse eller opphold ut fra sterke menneskelige hensyn, og vil understreke behovet for å sikre egnete botilbud for disse ofrene for menneskehandel.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til Redd Barnas rapport «Menneskehandel med barn», utgitt september 2012, der det kommer frem urovekkende opplysninger om store mangler i behandling av asylsøknader til enslige mindreårige migranter som av oppsøkende tjenester, mottak eller andre, er identifisert som mulige offer for menneskehandel. Det skal ha blitt påvist at enslige mindreårige asylsøkere som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel, skal ha blitt returnert til andre europeiske land i henhold til Dublin II-avtalen uten at det har blitt foretatt noen sikkerhetsvurderinger knyttet til risiko for videre utnyttelse («re-trafikkering»), og uten at verge eller barnevernstjeneste ble varslet, eventuelt varslet for sent eller i etterkant. Dette medlem peker på at dette er i strid med forpliktelser Norge har etter internasjonale konvensjoner som omhandler bistand til ofre for menneskehandel, og forventer at regjeringen gjennomgår denne prosessen og gjør de nødvendige end-

ringene for at også Norge handler i tråd med de forpliktelsene Norge har påtatt seg.

Dette medlem viser også til at rapporten påpeker at det er grunn til å tro at frykt for å returneres til et annet europeisk land bidrar til at en del mindreårige ofre anser det som tryggest å holde seg unna myndighetenes søkelys. Dette kan føre til at barn og unge som kan være utnyttet i menneskehandel, unndrar seg omsorg, noe som kan vanskeliggjøre identifisering av mulige ofre for menneskehandel. Dette medlem viser til at enslige mindreårige asylsøkere tidligere var unntatt fra ordningen med retur etter Dublin II-forordningen, og at dette ble omtalt som «best practice» og noe som andre europeiske land så hen til.

8. Tilbud og rettigheter i Norge

8.1 Sammendrag

Det pekes i meldingen på at et godt opplærings-, helse- og aktivitetstilbud under søknadsbehandlingen vil ha mye å si for asylsøkerbarnas muligheter til å takle hverdagen i det norske samfunnet etter bosetting i en kommune. Slike tilbud vil også være viktig for at de barna som får avslag på sin søknad om beskyttelse skal være best mulig rustet til en retur til hjemlandet. FNs barnekomité anbefalte i sine merknader fra januar 2010 blant annet at Norge bør følge opp asylsøkende barn nøye mens de er i landet, og at oppholdet i Norge benyttes til å utstyre barna med kompetanse og ferdigheter som de vil få behov for dersom de returnerer til hjemlandet.

8.1.1 Sektoransvaret i norsk forvaltning

Det følger av utlendingsloven at utlendingsmyndighetene har ansvar for å sikre innkvartering til asylsøkere i Norge. Denne oppgaven er delegert til Utlendingsdirektoratet (UDI). I henhold til sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning har de kommunale utdanningsmyndighetene ansvar for at barna i asylmottak får et forsvarlig skoletilbud, mens kommunale helsemyndigheter har ansvaret for et forsvarlig helsetilbud. Kommunen har også inntil ny vergemålslov trer i kraft ansvar for å oppnevne verge for enslige mindreårige asylsøkere.

Vertskommuner for asylmottak får et årlig tilskudd som skal dekke de gjennomsnittlige utgiftene til helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon. Vertskommuner får også tilskudd for elever i grunnskolealder som bor i asylmottak.

Asylsøkere som har tilbud om opphold i asylmottak har, med unntak av opplysning, råd og veiledning, ikke krav på individuelle tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det bevilges derfor midler til økonomiske ytelser til

beboere i asylmottak. Disse differensieres i henhold til hva slags mottak man bor på, status i asylsøknaden, forsørgelsesbyrde og om det er selvhushold eller kantine på mottaket. Asylsøkere som velger ikke å benytte seg av tilbudet om plass i asylmottak eller omsorgssenter, får ikke pengeytelser.

8.1.2 Omsorgsansvar

Det vises i meldingen til at enkelte foreldre til barn som søker asyl i Norge kan være preget av traumatiske hendelser og av den grunn ha nedsatt evne til å følge opp sine barn. I 2011 ble det gjennomført tiltak særskilt rettet mot barn og deres foreldre som bor lenge i mottak. Tiltakene hadde som mål både å styrke barnas mestringsevne og tilknytning til hjemlandet (morsmålsundervisning), og gi foreldre veiledning og styrke foreldrenes omsorgsevne.

I desember 2007 overtok det daværende Barne- og likestillingsdepartementet ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, jf. Ot.prp. nr. 28 (2007–2008). Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år gis tilbud om opphold i egne omsorgssentre mens asylsøknaden behandles. Statlig regional barnevernmyndighet har omsorgen for barna under oppholdet.

Ansvaret for omsorgen og botilbudet for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år ligger hos utlendingsmyndighetene, i praksis hos de ansatte ved mottaket.

FNs barnekomité anbefalte i januar 2010 å utvide ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barn på 15, 16 og 17 år. Det fremgår av Soria Moria-erklæringen at regjeringen har som mål at også omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år skal overføres til barnevernet. Regjeringen anser at ressursituasjonen i barnevernet tilsier at det ikke blir mulig å overføre ansvaret i denne stortingsperioden.

8.1.3 Tilbud om innkvartering

Asylsøkere har rett til et innkvarteringstilbud fra de er registrert som asylsøkere og inntil de blir bosatt i en kommune etter innvilget oppholdstillatelse, eller har fått et endelig avslag på søknaden. Loven åpner også for at det kan tilbys innkvartering til personer som har fått avslag på asylsøknaden i påvente av utreise. I praksis gis alle med avslag tilbud om å bo i asylmottak.

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 27. oktober 2009 et offentlig utvalg som har vurdert organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge. Utvalgets rapport NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom ble avgitt 6. juni 2011. Rapporten ble sendt på en bred høring, og høringsuttalelsene er nå til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet sammen med utvalgets forslag.

8.1.3.1 ASYLMOTTAK

Det vises i meldingen til at mottak for asylsøkere skal være av nøktern standard og tilpasset i henhold til søkers behov og hvilken fase i asylprosedyren søkeren er i, og de skal være lokalisert over hele landet. Det er egne mottak og avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere.

Fordeler med de sentraliserte mottakene er at det er enkelt å legge til rette for felles aktiviteter, og mottakspersonalet får god oversikt over beboerne og eventuelle behov for særskilt oppfølging. Ofte må imidlertid familier dele ett rom.

Desentraliserte asylmottak åpner for at asylsøkere kan få mer normale rammer mens de bor i mottak. En utfordring med slike er at barna blir mer avhengige av sine foreldre som kilde til informasjon og for oppfølging for eksempel i forbindelse med fritidsaktiviteter. Det er derfor særlig viktig å sikre gode rutiner for oppfølging av familier i desentraliserte mottak.

Lidén m.fl. anbefaler desentraliserte familieenheter med gåavstand og nær tilknytning til en sentralt plassert mottaksadministrasjon, eventuelt kombinert med sentraliserte mottaksplasser.

Regjeringen vil ta initiativ til at situasjonen til barn i mottak kartlegges med jevne mellomrom.

8.1.3.2 INNKVARTERING FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE OVER 15 ÅR

Det er ikke desentraliserte mottaksplasser for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Mottakene og avdelingene for enslige mindreårige asylsøkere skal tilby et stabilt bomiljø for ungdommene og sikre ivaretagelsen av dem mens asylsøknaden behandles, med individuell kartlegging og tiltaksplan for tilpasset omsorgsbehov, bistand ved behov for helsetjenester, samt tilbud om leksehjelp og aktiviteter. Det skal være informasjonsprogram tilpasset behovene og forutsetningene til denne gruppen.

Det pekes i meldingen på at en særlig viktig oppgave er å ha oversikt over hvor ungdommene befinner seg, og hvem som besøker dem. Mottak for enslige mindreårige asylsøkere har døgnbemanning, og asylsøkerne har en egen kontaktperson i mottaket/avdelingen. Disse mottakene har ansatte med barnefaglig kompetanse på høgsolenivå. Det skal også være en ansatt med ansvar for returarbeid. Det skal legges til rette for kontakt med omsorgspersoner i hjemlandet. Mottakene har et tett samarbeid med lokalmiljøet og frivillige organisasjoner.

Det vises i meldingen til at enslige mindreårige asylsøkere er en sammensatt gruppe. Det er utfordringer knyttet til etablering av plasser for denne gruppen. I perioder hvor ankomstene har økt, har situasjonen tidvis ført til at man har funnet det nødvendig å plassere enslige mindreårige asylsøkere på ordinære

mottak i påvente av budsjettmessig avklaring. For 2012 er UDI gitt en egen fullmakt for etablering og drift av mottaksplasser for enslige mindreårige asylsøkere som vil bidra til at denne gruppen får et tilpasset botilbud mens de bor i mottak.

8.1.3.3 TILBUD TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE MELLOM 16 OG 18 ÅR MED BEGRENSET TILLATELSE

I kapittel 6.3.6 i meldingen omtales ordningen med begrenset tillatelse til enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år. Enslige mindreårige asylsøkere som gis slik tillatelse skal ikke bosettes, men gis et tilpasset mottaks- og opplæringsstilbud.

UDI har utarbeidet et nytt opplæringsprogram for enslige mindreårige med begrenset tillatelse som skal være returmotiverende, gi kunnskap og kompetanse som ungdommene kan ha nytte av i framtiden, samtidig som det skal hjelpe deltakerne til å mestre tilværelsen mens de er i Norge. Det vil bli evaluert i løpet av 2012 før man tar stilling til om det skal videreføres.

8.1.3.4 INNKVARTERING FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE UNDER 15 ÅR – OMSORGSSENTRE

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) tilbyr enslige mindreårige asylsøkere som er under 15 år når de fremmer søknaden, opphold på et omsorgssenter mens søknaden om beskyttelse behandles, jf. barnevernloven § 5A-1. Tilbudet i omsorgssenter skal ha tilsvarende kvalitet som tilbudet til barn som er i tiltak i regi av barnevernet. De rettslige rammene for omsorgssentrene er de samme som for ordinære barnevernsinstitusjoner, med de samme reglene for beboernes rettigheter, tilsyn, kvalitetskrav, taushetsplikt og krav om politiattest for ansatte.

8.1.3.5 KRAV TIL POLITIATTEST FOR ANSATTE I MOTTAK

I lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politi-registerloven) er det vedtatt en egen bestemmelse om politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest). Loven har ikke trådt i kraft.

Attesten er mer omfattende enn politiattestene som tidligere ble krevet fremlagt i barnevernet og omfatter anmerkninger knyttet til seksualforbrytelser, drap, narkotikaforbrytelser og grov volds- og ranskriminalitet.

Etter utlendingsloven § 97 må personer som skal ansettes i statlig mottak legge fram en tilfredsstillende politiattest. Videre kan det kreves slik attest av andre som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, dersom disse har direkte kontakt med barn og

unge som oppholder seg i asylmottak. Av politiattesten skal det gå fram om vedkommende er siktet, tiltalt, dømt eller ilagt forelegg etter visse straffebud om seksuelle overgrep mot mindreårige. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer å gjøre tilpasninger i regelverket i lys av ny politiregisterlov.

8.1.3.6 BARN SOM BOR LENGE I MOTTAK

Det pekes i meldingen på at det er en utfordring at mange barn blir boende lenge i mottak i Norge. Ved utgangen av 2011 var det om lag 2 300 barn som hadde bodd i mottak i mer enn ett år, i overkant av 600 av disse i mer enn tre år. For å unngå lang botid i mottak er det viktig at saksbehandlingstiden i asylsaker som berører barn er så kort som mulig. I de sakene hvor barn blir boende lenge i mottak, skyldes dette imidlertid kun unntaksvis at barnet venter på et endelig vedtak i saken. En viktig årsak til at barn blir boende lenge i mottak er at mange barnefamilier ikke returnerer til hjemlandet etter endelig avslag på sin søknad om beskyttelse, slik de plikter.

En annen årsak er at de eller foreldrene har en begrenset tillatelse som ikke gir grunnlag for bosetting.

En mindre gruppe av barn med lang oppholdstid i mottak er de som har fått innvilget oppholdstillatelse, men hvor det er lang ventetid på bosetting i en kommune. Regjeringen vil endre målet for bosetting av familier med barn under 18 år fra mottak; 90 pst. skal være bosatt innen tre måneder etter vedtak om opphold.

Det kan være en særlig utfordring å få bosatt enslige mindreårige. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomfører fra høsten 2011 et toårig pilotprosjekt med direkteplassering av enslige mindreårige asylsøkere. Regjeringen vil vurdere ytterligere tiltak som kan sikre rask bosetting av de som får opphold.

8.1.3.7 BARN SOM BOR PRIVAT OG ALTERNATIV MOTTAKSPASSERING

Det var totalt ca. 1 300 personer, hvorav 111 barn, som i 2011 valgte å flytte fra mottak til en registrert privat adresse mens de ventet på svar på asylsøknaden. Det å bo hos venner eller slektninger kan i utgangspunktet være positivt for barnet i den grad det normaliserer livssituasjonen, men det kan også ha noen negative konsekvenser.

Alternativ mottaksplassering innebærer at UDI inngår en skriftlig og gjensidig forpliktende avtale med kommunen om å gi en person uten oppholdstillatelse et botilbud, i stedet for opphold i asylmottak. Det kan benyttes når en enslig mindreårig har familie eller andre omsorgspersoner bosatt i Norge og det er forhåndsklarert at vedkommende vil bli bosatt i avtalekommunen hvis den enslige mindreårige får oppholdstillatelse.

Dersom en enslig mindreårig har flyttet privat før det er fattet vedtak i asylsaken og uten at det er inngått avtale med kommunen, kan UDI forespørre kommunen om å inngå avtale om alternativ mottaksplass. Også familier som har fått oppholdstillatelser med begrensninger kan benytte alternativ mottaksplassering.

UDI og mottaket skal bidra til å hindre at enslige mindreårige flytter til slekt eller bekjente uten at det er gitt forhåndsgodkjenning fra den kommunen som den mindreårige ønsker å flytte til.

8.1.3.8 ENSLIGE MINDREÅRIGE SOM FORLATER MOTTAK UTEN Å OPPGI NY ADRESSE

I 2011 ble det registrert at 100 enslige mindreårige asylsøkere forlot mottak uten å oppgi ny adresse. Av disse er 10 personer bosatt, 28 personer er uttransportert av politiet eller har returnert frivillig, og 13 personer på mottak eller annet kjent oppholdssted. De som har kommet til rette har blant annet blitt pågrepet av politiet i forbindelse med narkotikaomsetning og/eller tyveri. Enkelte har blitt tatt hånd om av barnevernet eller igjen fått plass i mottak. Flertallet av de som forlot mottak var mellom 16 og 18 år gamle. Av de 49 som fortsatt hadde ukjent oppholdssted pr. mai 2012, er det 25 som ikke lenger er mindreårige.

Selv om det antas at de aller fleste forlater mottakene frivillig, kan det ikke utelukkes at noen mindreårige kan bli utsatt for noe kriminelt. UDI har, i samarbeid med politi og barnevern, utviklet detaljerte rutiner for oppfølging av slike saker.

Frivillige organisasjoner har blant annet etterlyst en klarere prioritering av disse sakene hos barnevern og politi og et bedre tverretattlig samarbeid for å kunne avdekke eventuell menneskehandel. Det er behov for kontinuerlig bevisstgjøring og oppmerksomhet om oppfølging hos ulike myndigheter når enslige mindreårige forlater mottak uten å oppgi ny adresse. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet samarbeider om hvordan man kan forebygge og forhindre at barn forsvinner fra mottak.

8.1.4 Aktivitetstilbud

Det pekes i meldingen på at det er viktig at barn som bor i mottak og omsorgssentre er i aktivitet også utenom skole og barnehage. Riktige aktivitetstiltak kan bidra til trygghet og ferdigheter slik at barna kan klare seg godt og bli selvstendige deltakere i samfunnet enten de får opphold i Norge eller avslag og skal returnere til sitt hjemland.

På bestilling fra Justisdepartementet har Institutt for samfunnsforskning (ISF) kartlagt aktivitetstilbudet til barn og unge i mottak. ISF fant blant annet at det var stor bredde i aktivitetstilbudet og at en stor

andel av barna benytter seg av tilbudene, men at barn under seks år og jenter i alderen 16 til 18 år deltar minst. Det var store forskjeller i hvilken grad mottakene jobber planmessig med å sikre et bredt tilbud som favner alle aldersgrupper og begge kjønn. Det er idrett og friluftaktiviteter som dominerer tilbudene som gis.

UDI har siden 2006 fått øremerkede midler til aktivitetstiltak for barn i mottak. Midlene kommer i tillegg til at driftsoperatørene skal organisere aktiviteter fra driftsbudsjettet, og er blant annet benyttet til ulike sports- og fritidsaktiviteter, kulturtiltak, konflikthåndteringskurs for ungdom og foreldreveiledningskurs. I dette inngår også tiltak for lengeværende barn i mottak som bl.a. skal bidra til å styrke deres mestringsevne og tilknytning til hjemlandet.

Det har vært en økning i bevilgningene til UDI fra 4,8 mill. kroner i 2006 til 14 mill. kroner i 2012. Disse har i stor grad blitt brukt til å styrke det eksisterende tilbudet, heller enn å utvide med alternative aktiviteter og tilbud. Det er fra og med 2012 etablert en egen tilskuddsordning for aktiviteter som har som formål å sikre at barn i asylmottak får en meningsfull hverdag og en så normalisert barndom som mulig innenfor rammene av asylmottakene.

8.1.5 Barnevern

Lov om barneverntjenester gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge, uavhengig av statsborgerskap eller rettslig status. Dersom ansatte ved mottak, omsorgssenter eller andre som møter asylsøkende barn mener det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, har de en plikt til å gi opplysninger til barnevernet, jf. barnevernloven § 6-4. Mottak for enslige mindreårige asylsøkere har som rutine å varsle barnevernstjenesten i kommunen der asylmottaket er plassert når det kommer en enslig mindreårig til mottaket.

Det forekommer at barn blir etterlatt av sine foreldre. Barnevernet må i disse sakene foreta en vurdering av barnas behov, herunder behov for omsorgsovertakelse.

8.1.6 Helsetilbud

Ansvar for helsetjenestene til asylsøkere følger av kommunehelsetjenesteloven. Asylsøkere har rett til helsetjenester, herunder tolketjenester, på lik linje med øvrige innbyggere i kommunen. Personer under 18 år uten lovlig opphold har tilnærmet lik rett til nødvendig helsehjelp som barn med lovlig opphold i riket. Asylsøkere er dekket av Folketrygden og betaler egenandel for helsetjenester utenom førstegangs helseundersøkelse, på lik linje med norske borgere.

Helsedirektoratet har utgitt en egen veileder om helsetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familie-

gjenforente og en veileder for bruk av tolk i helsetjenesten.

Det vises i meldingen til at det å fange opp sårbare barn og unge i mottak kan by på utfordringer. NTNU samfunnsforskning har på oppdrag for UDI gjennomført en kartlegging med mål om å øke kunnskapen om barn og unge med nedsatt funksjonsevne i asylmottak og hvilken oppfølging de får. Det kan være språklige og kulturelle utfordringer knyttet til å diagnostisere og identifisere ulike funksjonshemninger. I tillegg er ikke alle funksjonshemninger like lette å oppdage. Psykiske vansker er den funksjonshemning som er mest utbredt i denne gruppen, og er samtidig vanskeligst å identifisere. Andelen med psykiske vansker er større hos enslige mindreårige asylsøkere enn hos barn som kommer med sine foreldre. Det er en risiko for å sykeliggjøre tilstander som for denne gruppen er normale reaksjoner på en unormal livssituasjon. Tegn på traumer kan fanges opp i flere ulike faser og sammenhenger.

Barn og unge i mottak kan også være sårbare for å bli utsatt og eksponert for vold. I mottakssystemet pågår forebyggende arbeid mot vold i nære relasjoner, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Regjeringen vil bedre identifiseringen av sårbare asylsøkere, særlig barn, og legge til rette for en god oppfølging av personer som blir identifisert med særskilte behov. FNs barnekomité anbefalte nøye identifisering og undersøkelser av barn som har opplevd krigskonflikter og oppfølging med rehabilitering og reintegrering.

Alle barn med lovlig opphold i landet har samme rettigheter når det gjelder oppsøkende tannhelsetjenester.

8.1.7 Barnehage

Asylsøkende barn har ikke lovfestet rett til barnehageplass iht. barnehageloven, men kan likevel få plass. Barn i aldersgruppen fra to år og til grunnskolealder skal derimot ha et tilrettelagt tilbud på minimum tre timer pr. dag, mandag til fredag. For barn i alderen 0 til 2 år skal mottaket sørge for et avlastningstilbud for foreldre som sikrer foreldrene mulighet til å delta i informasjonsprogram og norskopplæring.

UDI skal dekke foreldrebetaling for barnehageplass til fire- og femåringer i mottak. Fra 1. januar 2011 inngår tilskudd til barnehagetilbud til barn av asylsøkere som en del av vertskommunetilskuddet.

8.1.8 Grunnskoleopplæring

ASYLSØKERE MELLOM 6 OG 16 ÅR

Barn og unge i omsorgssenter og asylmottak har den samme retten til grunnskoleopplæring som andre barn og unge i Norge, herunder rett til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Retten til grunn-

skoleopplæring gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i Norge i lengre tid enn tre måneder, det vil si dersom det er sannsynlig at det vil bli gitt oppholdstillatelse eller at det vil ta lengre tid enn tre måneder å få svar på søknaden.

Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring om oppholdet i landet er ulovlig. Det er tilstrekkelig at barnet faktisk har oppholdssted i landet.

Asylsøkere over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) har ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne (jf. opplæringsloven § 4A-1), men kommunen kan likevel gi et slikt tilbud.

8.1.9 Videregående opplæring

ASYLSØKERE MELLOM 16 OG 18 ÅR

Asylsøkere over 16 år som venter på svar på sin søknad om beskyttelse, har ikke rett til videregående opplæring. Fylkeskommunen kan likevel ta inn mindreårige asylsøkere til videregående opplæring i påvente av vedtak om oppholdstillatelse.

NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet, foreslår blant annet at ungdom i aldersgruppen 16–18 år som kommer til Norge før de fyller 18 år, bør få rett til videregående opplæring. Utvalget viser til en rapport om forholdet mellom barnekonvensjonen og norsk rett. Regjeringen vurderer spørsmålet om rett til grunnskoleopplæring for ungdom over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) og rett til videregående skole for ungdom under 18 år som søker asyl eller opphold på annet grunnlag.

8.1.10 Annen opplæring

Tilbud om norskopplæring omfatter asylsøkere som er over 16 år og som ikke har fått avslag på sin søknad om beskyttelse. Opplæringen er frivillig og avsluttes når den enkelte har fått 250 timer opplæring eller når det blir gitt endelig avslag. Det fremgår i meldingen at ordningen ble gjeninnført av regjeringen Stoltenberg II fra 1. september 2007, etter at den ble fjernet av regjeringen Bondevik II.

For å bedre kunnskapen om opplæringstilbudet for barn og unge asylsøkere har Utdanningsdirektoratet foretatt en kartlegging som ble publisert i oktober 2011.

8.1.11 Rett til verge

DAGENS VERGEORDNING

Mindreårige asylsøkere uten foreldre eller andre med foreldreansvar har ifølge vergemålsloven rett til å få oppnevnt verge. Oppnevningen skal foretas så raskt som mulig av overformynderiet i den kommunen barnet oppholder seg.

Det følger av vergemålsloven § 39 at der hvor ingen har foreldreansvaret for den mindreårige, skal

vergen ta «avgjørelser om hans underhold, oppfostring og opplæring». Vergen har ikke omsorgsansvar for den mindreårige. Vergen er stedfortreder for foreldrene når det gjelder de juridiske sidene av foreldreansvaret og skal være barnets rettslige representant overfor offentlige myndigheter.

Det pekes i meldingen på at dagens vergeordning for enslige mindreårige asylsøkere har svakheter som kan få følger for barnets rettssikkerhet.

Det arbeides med å styrke arbeidet med rekruttering og opplæring av vergene. Fra 1. juli 2009 ble det innført et eget kommunalt tilskudd for avlønning av verger for enslige mindreårige asylsøkere mens de er i transittfasen. Norsk Folkehjelp bistår med opplæring. Det er etablert en vergevaktordning i transittfasen for å sikre at saksgangen ikke blir forsinket.

Regjeringen tilførte fra januar 2012 ytterligere midler for å styrke dagens vergeordning fram til ny representantordning er på plass.

BEHOV FOR LOVREGULERING

Det er ulikheter mellom den tradisjonelle verge-rollen, med fokus på ansvar for den mindreåriges økonomiske forhold, og den enslige mindreårige asylsøkers spesielle behov. Barnekomiteen har uttrykt bekymring for at verger ofte pålegges for mange oppgaver og derfor ikke kan utøve sin rolle adekvat, og anbefaler at vergens rolle avklares i ny vergemålslov.

Lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål vil ved sin ikrafttredelse erstatte vergemålsloven av 1927, og har som formål å gi økt rettssikkerhet til sårbare grupper ved at vergemålsmyndigheten vil bli regionalisert, gjennom opprettelsen av en samlet klage- og tilsynsfunksjon, samt gjennom sikring av at politiattest fremlegges.

På bakgrunn av forslag fra regjeringen vedtok Stortinget i mars 2012 endringer i utlendingsloven som vil innføre en representantordning for enslige mindreårige asylsøkere og styrke denne gruppens rettslige stilling. Ansvar for representantordningen vil bli lagt til fylkesmannen.

De særskilte reglene om representant for enslige mindreårige asylsøkere vil gi klarere retningslinjer for hva som skal være representantens oppdrag og sikre at alle representantene får nødvendig og kvalitativt lik opplæring.

Retten til representant skal gjelde alle enslige mindreårige asylsøkere og mindreårige antatte ofre for menneskehandel som søker om refleksjonsperiode.

Plikten til å høre barnet vil bli lovfestet, samt at representanten skal ta hensyn til den mindreåriges nasjonale, språklige, religiøse og kulturelle bakgrunn.

Representantordningen skal også sikre barna kontinuerlig oppfølging, også dersom barnet flytter eller det av andre årsaker er nødvendig å oppnevne en ny representant. Loven stiller krav om at representanten skal være egnet. Representantene skal legge frem en politiattest i samsvar med reglene om barneomsorgsattest i ny politiregisterlov.

8.1.12 Rett til advokat

Enslige mindreårige asylsøkere har rett til fri advokatbistand i forbindelse med fremsettelse av søknad om beskyttelse. En del søkere som oppgir å være enslige mindreårige, viser seg å være over 18 år etter en aldersundersøkelse. UDI har derfor gitt retningslinjer for når retten til advokatbistand skal inntre.

Alle asylsøkere har rett til fri retts hjelp i inntil fem timer i forbindelse med klage over avslag på søknad om beskyttelse og ytterligere fem timer ved eventuelt personlig fremmøte ved behandling av klagesaker i UNE. For familier gis det et tillegg på én time for ektefelle eller samboer og for hvert barn mellom 14 og 18 år. Asylsøkere kan også få fri retts hjelp, jf. retts hjelploven, på andre områder enn i asylsaken, som ved krav om voldsoffererstatning, i sak om tvangsekteskap eller ved vurdering av anmeldelse for menneskehandel. Advokaten kan også be barnevernet om å dekke bistand i saker der det er uenighet om tvangstiltak.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til regjeringens redegjørelse for asylsøkerbarnas tilbud og rettigheter under søknadsbehandlingen. Der omtales ansvarsfordelingen mellom utlendingsmyndigheter, som skal sikre innkvartering, og kommunale myndigheter, som har ansvar for skole, helsetilbud og vergeordning. Retten til økonomiske ytelser er knyttet til opphold i asylmottak. Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år har rett til tilbud i egne omsorgssentre og er under barnevernets ansvarsområde, mens enslige mindreårige over 15 år foreløpig ikke er omfattet. Komiteen har merket seg at målet om at alle enslige mindreårige asylsøkere skal være under barnevernets ansvar, ikke blir gjennomført i inneværende stortingsperiode. For øvrig avventer komiteen den videre oppfølgingen av NOU 2011:10 I velferdsstatens ventetrom, som har vært på høring med frist 15. januar 2012.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til punkt 20 under komiteens generelle merknader.

Komiteen har merket seg at det er igangsatt et arbeid for å forebygge og forhindre at barn forsvinner

fra mottak. Av 100 som forsvant fra mottak i 2011, er det fortsatt 49 man ikke vet hvor befinner seg. Dette er egnet til bekymring. Det kan ikke utelukkes at disse barna er utsatt for noe kriminelt eller blitt rekruttert til kriminell virksomhet. Komiteen forutsetter at resultatet av det forebyggende arbeidet blir rapportert på vanlig måte.

Barn og unge i omsorgssenter og asylmottak har rett til grunnskole på linje med alle andre, men begrenset rett til barnehageplass og muligheter for videregående opplæring.

Komiteen har merket seg at det arbeides med en styrking av dagens vergeordning.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til punkt 11 under komiteens generelle merknader.

Komiteen viser videre til at enslige mindreårige asylsøkere har rett til fri advokatbistand fra tidspunktet for framsettelse av søknaden, men at det er innført begrensninger i denne retten for søkere som antas å kunne være over 18 år.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til punkt 9 under komiteens generelle merknader.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti er skuffet over at regjeringen i meldingen ikke følger opp sitt eget mål i Soria Moria-erklæringen om at omsorgsansvaret for også enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år skal overføres til barnevernet.

Dette medlem mener enslige mindreårige asylsøkere i altfor lang tid har blitt møtt med et tilbud som verken ivaretar barnas rettssikkerhet eller deres omsorgsbehov. Dette medlem viser til at FNs barnekomité i januar 2010 anbefalte å utvide ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barn på 15, 16 og 17 år. Dette medlem viser til at barnekomiteen blant annet «uttrykker bekymring over at enslige mindreårige asylsøkere ikke blir fulgt opp på et betryggende vis av barnevernet». Barnekomiteen uttrykker også følgende:

«Komiteen er også betenkt over at parten har begrenset barnevernets ansvarsområde til barn under 15 år, noe som innebærer at eldre barn får mindre hjelp».

Dette medlem viser til komiteens følgende konkrete anbefaling:

«å utvide ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barn på 15, 16 og 17 år, som planlagt».

Dette medlem uttrykker bekymring over at det bare i perioden fra 2005 til 2012 er registrert så mange som 453 forsvinninger av barn fra norske mottak, og uten at det i de registrerte tilfellene er oppgitt nytt oppholdssted. Enslige mindreårige asylsøkere er en særlig sårbar og utsatt gruppe for blant annet organisert kriminalitet og menneskehandel.

Dette medlem mener at å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til barnevernet er et viktig tiltak for å motvirke forsvinninger av enslige mindreårige asylsøkere, i tillegg er det avgjørende for å gi et mer helhetlig og bedre behandlingstilbud til denne gruppen.

9. Retur

9.1 Sammendrag

Det pekes i meldingen på at barn har et særlig behov for forutsigbarhet og stabilitet, og at den tiden som tilbringes i usikkerhet mellom vedtak og utreise, bør være kortest mulig. Det legges derfor vekt på at vedtak som berører barn skal gjennomføres uten unødige opphold.

9.1.1 *Plikten til å forlate landet ved endelig avslag*

Det vises i meldingen til at som hovedregel gis personer som får endelig avslag på søknad om beskyttelse en frist på mellom sju og tretti dager for selv å reise ut av landet. Det er adgang til å sette en lengre frist dersom det anses nødvendig, men vurderingen skal være streng. Formålet er å sikre at familien får tilstrekkelig mulighet til å forberede seg på utreisen.

Enslige mindreårige asylsøkere og barnefamilier som ikke har fått oppholdstillatelse blir oppfordret til å reise hjem frivillig og får tilbud om hjelp til å gjennomføre reisen. Dersom personen ikke reiser hjem selv eller samarbeider om å returnere frivillig, kan politiet uttransportere med tvang.

9.1.2 *Motivering til retur*

Å motivere personer med avslag på søknad om beskyttelse til å returnere til hjemlandet er en prioritert oppgave for utlendingsmyndighetene, men utfordrende.

Informasjon om retur gis til asylsøkere gjennom hele søkeprosessen – av politiet ved registrering av asylsøknaden, av NOAS ved ankomst til mottak, og av ansatte i mottak. UDI arbeider kontinuerlig med å utvikle målrettet informasjon.

Alle mottak arrangerer faste informasjonsmøter med IOM to ganger i året. IOM har også, på oppdrag fra UDI, gjennomført informasjonskampanjer om frivillig retur. Mottakene er videre pålagt å ha egne informasjonsprogram for beboerne der retur inngår

som tema, og skal legge til rette for individuelle samtaler for interesserte beboere. Alle beboere over 18 år kalles inn til en individuell retursamtale ved avslag.

I utgangspunktet er det foreldrenes ansvar å gi nødvendig informasjon til barna om retur, og praksis i dag er at det er opp til dem å avgjøre om barna skal delta på samtaler om avslag på søknaden og retur. Det er ønskelig å sikre at barna gis informasjon om familiens status og retur så tidlig som mulig. Barn skal få mulighet til å delta aktivt i returprosessen og også få anledning til å si sin mening. Regjeringen vil be UDI vurdere om informasjon om retur kan målrettes bedre, med sikte på at barn skal få relevant og god informasjon.

UDI har utviklet et informasjonsprogram i ordinære mottak for barn og unge.

Barnefamilier med endelig avslag på søknad om beskyttelse utgjør en betydelig andel av de utreisepliktige i mottakssystemet. Ifølge IOM er det behov for en særlig innretting både av informasjon og returstøtte mot barnefamilier, ettersom denne gruppen møter mer komplekse utfordringer ved retur enn enslige voksne. På oppdrag fra UDI gjennomførte Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) i 2010 en studie om hva som motiverer barnefamilier med avslag til å returnere hjem. Rapporten understreker familienes behov for forutsigbarhet, og det anbefales at barnefamilier som ikke returnerer frivillig, bør tvangsreturneres raskt. Videre anbefales samtalegrupper og morsmålsundervisning for barn. Det anbefales også å etablere kontakt med lokal skole i hjemlandet for å planlegge barnas framtidige skolegang etter retur. UDI arbeider med å følge opp denne rapporten.

Departementet mener det er behov for ytterligere kunnskap om hvilke avveininger som gjøres i familier som velger å bli i Norge over lang tid framfor å vende hjem. Forskningsstiftelsen FAFO ble, etter anbudsrunde våren 2011, gitt oppdraget med å foreta en studie av motivasjon for retur. Endelig rapport skal foreligge sommeren 2012.

Regjeringen ønsker å styrke returarbeidet rettet mot enslige mindreårige. Det er i liten grad satset på returtiltak for denne gruppen tidligere. Regjeringen ønsker å legge til rette for at enslige mindreårige med avslag eller begrenset tillatelse kan returnere hjem på en slik måte at de gis mulighet for å etablere seg på nytt i hjemlandet.

Mange enslige mindreårige med en begrenset tillatelse holder fast på håpet om at de vil få en forlenget tillatelse. Det framgår av UNHCRs studie av afghanske enslige mindreårige at mange føler at de reiser til Europa på oppdrag for familien. Tanken på å gi opp og reise hjem er forbundet med tabu. Det er derfor grunn til å tro at det i mange tilfeller er familien i

hjemlandet som sitter med nøkkelen når det gjelder å åpne muligheten for hjemreise for den mindreårige.

9.1.3 Tilrettelegging for frivillig retur

Voluntary Assisted Return Programme (VARP) er et program som tilbyr assistanse til dem som returnerer frivillig fra Norge til sine hjemland. Programmet tilbyr en velorganisert og sikker retur.

Antallet medfølgende barn som har returnert frivillig har økt de senere årene. Antallet enslige mindreårige som søker om og reiser frivillig, er svært lavt.

Det vises i meldingen til at reintegreringsstøtten skal gjøre det enklere for dem som ikke har oppholdstillatelse i Norge å velge frivillig retur ved at de får økonomisk støtte til å reetablere seg i hjemlandet. Fra 1. juli 2010 ble det innført et tilbud om utvidet, gradert reintegreringsstøtte, som innebærer at personer som raskt tar initiativ til egen retur, mottar høyere økonomisk støtte, også til barn.

Effekten av gradert reintegreringsstøtte har vist seg ved en vesentlig økning i søknader om frivillig retur første år etter innføringen og ved at flere har reist tidlig etter avslag for å oppnå maksimal reintegreringsstøtte.

Det er også innført målrettede reintegreringsprogrammer som legger til rette for en bedre start i hjemlandet for blant annet barnefamilier. Gjennom programmene får også barna et tilbud om reintegreringsstøtte som kan benyttes til for eksempel skole og utdanning.

Det er egne program for Afghanistan, Irak, Etiopia og Somalia.

Med hensyn til enslige mindreårige har UDI, i samarbeid med IOM, også utviklet et særskilt returprogram tilpasset denne gruppens behov.

ØKT RETURSTØTTE TIL BARNEFAMILIER

For ytterligere å motivere barnefamilier til å returnere er returstøtten til barnefamilier økt med kr 10 000 pr. barn fra juni 2010. Dette kommer i tillegg til de eksisterende støtteordningene.

9.1.4 Tvungen retur

Personer uten oppholdsgrunnlag blir underrettet om at politiet vil gjennomføre tvangsretur dersom utreisefristen som er satt ikke overholdes. Tvangsmessig retur av barn skal gjennomføres så skånsomt som mulig.

Det pekes i meldingen på at en uttransportering skal skje så snart som mulig etter at utreisefristen er oversittet. Uttransportering med tvang innebærer at familiene ikke selv kan forberede og gjennomføre hjemreisen. I tillegg vil foreldrene få en gjeld til den norske stat tilsvarende det uttransporteringen koster. Denne gjelden må være betalt før personen eventuelt

kan reise inn igjen i Norge. Barn blir ikke personlig ansvarlig for uttransporteringsgjeld.

Når det gjelder enslige mindreårige som skal returneres uten familie, er situasjonen noe annerledes. For denne gruppen må uttransporteringsgjelden være betalt før vedkommende kan reise inn igjen. Dette gjelder uavhengig av alderen på den enslige mindreårige.

Regjeringen vil styrke politiets budsjett for å legge til rette for flere tvangsreturer.

9.1.4.1 RETUR AV BARNEFAMILIER

Før fristen for utreise utløper skal familien ha vært i kontakt med politiet og avtalt utreise. Dersom de innretter seg etter vedtaket, og velger ikke å bruke denne perioden til å forberede utreise, vil det normalt ikke gis noen ny utreisefrist etter at politiet har pågrepet og planlagt uttransport.

Det foreligger en egen instruks som gir føringer for PUs arbeid med uttransportering av barn. I instruksens framheves det at det ved uttransportering skal legges vekt på barnets beste.

Familier skal – så langt det lar seg gjøre – uttransporteres samlet. Det er ikke aktuelt å uttransportere barn alene som har vært i Norge sammen med foreldre, der foreldrene har forsvunnet.

Ved uttransport av barn skal det så vidt mulig unngås bruk av tvangsmidler. Alternativer til fengsel, som for eksempel meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted, vil alltid benyttes dersom dette fremstår som tilstrekkelig. Ved pågrepelse/tvang legges det opp til kort fengslingsperiode og snarlig uttransport.

Dersom pågripelsen skjer dagen før uttransport, blir familien plassert på en egen familieavdeling på Politiets utlendingsinternat, Trandum. Personellet her legger særlig vekt på barns behov. Det er dialog med barnevernet.

I tråd med Prop. 12 S (2010–2011) pågår et arbeid med å oppgradere og utvide Trandum ved bruk av modulbygg. Her vil det bli etablert en spesialtilpasset avdeling for barnefamilier, enslige mindreårige og enslige kvinner, skjermet fra de andre avdelingene.

PU vurderer i hver enkelt sak egnet tidspunkt for pågrepelse. I de fleste tilfeller blir pågripelsen vurdert å være mindre inngripende for familien dersom den gjennomføres tidligst dagen før uttransporten. I enkelte tilfeller er det nødvendig å gjennomføre pågripelsen tidlig om morgenen. Politiet varsler ikke den som skal pågripes eller andre som står dem nær om pågripelsen. Dette begrunnes i politioperative hensyn, herunder faren for unndragelse. Ved planlegging av hvordan pågrepelse skal finne sted, vurderer politiet hva som er det beste for barnet. Barn skal for eksempel ikke pågripes i skoletiden, og de forsøkes all-

tid pågrepet sammen med foreldrene. Pågripelsen skal gjennomføres så skånsomt som mulig. Ved uttransportering av en barnefamilie vurderes behovet for ledsagelse i hvert enkelt tilfelle.

9.1.4.2 RETUR AV ENSLIGE MINDREÅRIGE

Dersom den enslige mindreårige unnlater å følge vedtaket og ikke kontakter politiet for å varsle om utreisetidspunkt, setter politiet et tidspunkt for utreise. Politiet skal i disse sakene varsle lederen ved mottaket eller annen kontaktperson. Om nødvendig skal det settes en lengre utreisefrist enn normalt.

PU skal ta hensyn til den mindreårige i alle ledd av sitt arbeid med uttransportering som omfatter barn, herunder enslige mindreårige. I henhold til utlendingsloven § 90 åttende ledd kan ikke enslige mindreårige tvangsreturneres til andre enn familiedlemmer, utnevnt verge eller annet forsvarlig omsorgstilbud. Ved uttransportering av enslige mindreårige skal vedtaksmyndigheten eller PU opprette/formidle kontakt med omsorgsperson i hjemlandet.

For noen kan returen bli enklere når det er synlig at norske myndigheter er ansvarlige og at de ikke vender hjem fordi de selv «svikter» familien.

Uttransportering av enslige mindreårige skal utføres på en mest mulig skånsom måte. En enslig mindreårig følges alltid av ledsagere på uttransporteringen.

9.1.5 *Omsorgstilbud i enslige mindreåriges opprinnelsesland*

9.1.5.1 BAKGRUNN

Det vises i meldingen til at det i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn for en asylsøker skal legges vekt på om «utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur», jf. utlendingsloven § 38 annet ledd bokstav a. Med forsvarlig omsorg menes primært familie, men også privat eller offentlig omsorgsinstitusjon. Oppsporing av mindreårige asylsøkeres omsorgspersoner har vist seg å være utfordrende.

Det vises i meldingen til at det er sterke holdepunkter for å anta at enslige mindreårige asylsøkere holder tilbake informasjon om familie i hjemlandet/transittland.

Det har vært liten oppmerksomhet på oppsporing og returløsninger for denne gruppen, også i andre europeiske land. Noe av bakgrunnen for dette er at antallet enslige mindreårige som har fått avslag har vært svært lavt.

Anvendelse av ulike omsorgsløsninger i den mindreåriges opprinnelsesland har følgelig i liten grad vært prøvd ut i praksis. Utfordringen er at det i flere av landene Norge mottar enslige mindreårige asylsøkere fra, kan være vanskelig å identifisere eller få tilgang til egnede omsorgsinstitusjoner.

9.1.5.2 BESLUTNING OM ETABLERING AV OMSORGSTILBUD I OPPRINNELSES LAND

Regjeringen besluttet høsten 2009 at det skal tas sikte på å etablere omsorgstilbud i enslige mindreåriges opprinnelsesland, i første omgang i Afghanistan og i Irak. Det ble samtidig besluttet at tiltaket skal evalueres ett år etter oppstart, og at frivillige organisasjoner i Norge skal tas med på råd.

Bakgrunnen var at antallet enslige mindreårige asylsøkere hadde økt betydelig fra årsskiftet 2007/2008. Dette ga et press på mottakssystemet og kommunenes kapasitet til å bosette. Svært mange enslige mindreårige ble værende lenge i mottak.

Omsorg og utdanning

Majoriteten av enslige mindreårige som kommer fra Afghanistan og Irak er gutter over 15 år. Målgruppen for et omsorgstilbud er derfor ungdom og unge voksne i alderen 16–20 år som ikke har et beskyttelsesbehov, og hvor fravær av omsorgspersoner er utslagsgivende for at en oppholdstillatelse gis. Ut fra målgruppen blir det derfor riktignok å bruke benevnelsen ungdomshjem. Det tas sikte på at halvparten av plassene skal stilles til rådighet for lokal ungdom.

Tilbudet som skal gis på et slikt ungdomshjem skal utgjøre et helhetlig reintegreringsprogram, herunder tilbud om bolig i form av internat/bofellesskap og døgnbemannet omsorg, yrkesopplæring eller utdanning og individuelle planer for den enkelte, samt tilbud om bistand til oppsporing og eventuelt hjemreise til familie.

Samarbeid og dialog

Det har vært et mål for Norge å etablere et bredt europeisk samarbeid om disse prosjektene. Det at mange land samarbeider styrker muligheten for å lykkes med å forebygge migrasjon av enslige mindreårige. Arbeidet med etablering av et ungdomshjem eller omsorgstilbud videreføres nå gjennom et europeisk returprosjekt for enslige mindreårige, European Return Platform for Unaccompanied Minors (ERPUM).

Spørsmålet om etablering av omsorgstilbud har vært tema på flere møter mellom Justisdepartementet og frivillige organisasjoner.

Fremdrift i arbeidet med etablering av tilbud i Afghanistan og Irak

I arbeidet med et ungdomshjem har det vært prioritert å etablere en god dialog med myndighetene i henholdsvis Afghanistan og Irak. Våre utenriksstasjoner i de respektive landene har her vært viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet. Parallelt er Norge i forhandlinger med aktuelle operatører.

Det er gjennomført en rekke møter med afghanske myndigheter, aktuelle operatører samt andre internasjonale organisasjoner (UNHCR, UNICEF, Redd Barna mv.) i Kabul. Det tas sikte på etablering av et tilbud med 100 plasser i Kabul, hvorav 25 plasser avsettes til lokal ungdom som allerede oppholder seg i landet.

Arbeidet med etablering av omsorgstilbud i Irak har vært rettet mot Nord-Irak og den kurdiske regionale selvstyreregjeringen. Norge har gjennomført en rekke møter med kurdiske myndigheter, aktuelle operatører og internasjonale organisasjoner (UNICEF, UNHCR mv.). Ankomstene av enslige mindreårige fra Irak har imidlertid gått vesentlig ned siden Norge startet opp arbeidet med omsorgstilbud. Sammen med våre europeiske partnere vurderes det likevel ulike muligheter for å legge til rette for et omsorgstilbud i byen Erbil i Nord-Irak.

9.1.6 Frihetsberøvelse

Utlendingslovgivningen regulerer i hvilke tilfeller politiet kan benytte seg av frihetsberøvelse i utlendingssaker. Et tvangsmiddel kan etter utlendingsloven § 99 bare benyttes når det er tilstrekkelig grunn til det, og kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep. 1. mars 2012 trådte det i kraft en rekke endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler. Blant annet ble det uttrykkelig presisert i utlendingsloven § 106 andre ledd at det ikke skal besluttet pågrep eller fengsling dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted.

Etter straffeprosessloven § 184 andre ledd andre punktum skal personer under 18 år ikke fengsles med mindre det er «tvingende nødvendig». Denne bestemmelsen ble innført i 2012, og innebærer en hevet terskel for fengsling av barn. Bestemmelsen gjelder også ved fengsling i medhold av utlendingsloven, jf. henvisningen i utlendingsloven § 106 tredje ledd fjerde punktum. Etter straffeprosessloven § 174 skal ikke personer under 18 år pågripes med mindre det er «særlig påkrevd». Bestemmelsen gjelder også ved pågrep i medhold av utlendingsloven. Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn i politiets arbeid med frihetsberøvelse av barn.

Ved pågrep og fengsling anvendes derfor utlendingsinternatet på Trandum. På Trandum er det en egen avdeling for barn, barnefamilier og kvinner.

I enkelte saker plasseres personer av ulike årsaker i kriminalomsorgens anstalter, men barnefamilier blir ikke plassert i arrestlokaler eller i fengsel.

Enslige mindreårige skal bare være på utlendingsinternat. I enkelte tilfeller har eldre enslige mindreårige hatt kortvarige opphold i arrest før overføring til utlendingsinternatet. Dette skyldes i hovedsak at personene forut for utlendingssaken er pågre-

pet for mistanke om straffbare forhold som ikke har sammenheng med utlendingssaken. I ett tilfelle i 2010 ble kriminalomsorgens anstalter likevel benyttet overfor en person under 18 år, på bakgrunn av en konkret vurdering.

Det er et krav om særlig kontakt mellom internatet og relevante fagmyndigheter.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til regjeringens redegjørelse for regelverk og praksis når det gjelder frivillig og tvungen retur av personer uten lovlig opphold i Norge. Komiteen er enig i de tiltakene som er iverksatt for å motivere flere til å returnere frivillig, herunder tilbud om kvalifisering og økonomisk bidrag til reetablering i hjemlandet. Det er viktig at barn som er en del av en familie, får muligheten til å delta aktivt i returprosessen og får mulighet til å si sin mening. I tilfeller der det ikke er mulig å komme fram til en ordning med frivillig retur, er komiteen enig i at rask og tvungen retur bør benyttes. Det er et mål å fortsette å framforhandle returavtaler med ulike opprinnelsesland.

Når det gjelder enslige mindreårige uten lovlig opphold, viser komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, til det igangsatte arbeidet med å opprette omsorgstilbud i opprinnelseslandet, som først og fremst skal være et tilbud for ungdom om bofellesskap, døgnbemannet omsorg, yrkesopplæring eller annen utdanning og bistand til å spore opp eventuell familie.

Flertallet viser for øvrig til de nye bestemmelsene i utlendingsloven om bruk av tvangsmidler, jf. Prop. 138 L (2010–2011), Innst. 78 L (2011–2012) og Lovvedtak 21 (2011–2012), og den nye bestemmelsen fra 2012 i straffeloven, jf. Prop. 135 L (2010–2011), Innst. 83 L (2011–2012) og Lovvedtak 24 (2011–2012), der terskelen for å fengsle barn som unndrar seg retur, er hevet.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til sine merknader i innstillingene nevnt ovenfor.

Om etablering av omsorgstilbud i enslige mindreåriges opprinnelsesland

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til punkt 17 under komiteens generelle merknader.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti er kritisk til at regjeringen vil etablere retursentre i Afghanistan og Irak for enslige mindreårige fra disse landene. Dette medlem viser til at

dette er tiltak som har blitt kraftig kritisert både av Europarådets kommissær for menneskerettigheter og FNs barnekomité. Dette medlem viser til at FNs barnekomité, i sine merknader til Norge av 29. januar 2010, er sterkt bekymret for Norges planer om å etablere omsorgssentre i hjemlandet, da disse barna kommer fra områder som er preget av krig og konflikt der beskyttelse ikke kan garanteres.

Dette medlem viser til at hovedformålet med tiltaket ikke er å ivareta barnas behov, men å få ned antallet enslige mindreårige asylsøkere til Norge. Dette medlem peker på at det verken er til barns beste eller en god og langsiktig løsning å returnere barn til et land preget av krig og konflikt, med en vanskelig sikkerhetssituasjon og uten lokale barnevernstjenester eller omsorgspersoner.

Dette medlem er bekymret for at en slik praksis vil øke risikoen for at barn på nytt blir utsatt for menneskerettsbrudd.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen avslutte det planlagte arbeidet med å etablere omsorgssentre for enslige mindreårige i Afghanistan.»

10. Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Sammendrag

Meldingen presenterer ikke tiltak som vil kreve bevilgningsendringer, men skisserer enkelte prioriterte områder og veivalg som kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

10.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at de skisserte veivalgene i meldinga forutsettes å skje innen gjeldende budsjettammer.

11. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til nødvendige lovendringer for å etablere en instruksjonsmyndighet for regjeringen overfor UNE i prinsippspørsmål, tilsvarende ordningen som eksisterer overfor UDI.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen øke antallet kvoteflyktninger fra 1 200 til 2 000.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utarbeide en forskrift som klargjør hvordan vurderingen av barnets beste skal foretas, og som tydeliggjør at hensynet til barnets beste må vektlegges i større grad når det gjelder innvandringsregulerende hensyn, i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser og for øvrig i tråd med utlendingslovens intensjoner.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen understreke overfor utlendingsmyndighetene at barnets beste-vurderingen fremgår av enkeltvedtaket og at begrunnelsen for vektlegging av de ulike hensyn tydeliggjøres i vedtakene.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen legge frem en redegjørelse for det nærmere innholdet i barnets beste-vurderingen basert på internasjonale og nasjonale rettskilder.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen endre utlendingsforskriften § 8-8 slik at det ikke lenger blir anledning til å gi begrensede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen avslutte det planlagte arbeidet med å etablere omsorgssentre for enslige mindreårige i Afghanistan.

12. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Meld. St. 27 (2011–2012) – om barn på flukt – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 8. november 2012

Aksel Hagen
Leder

Lise Christoffersen
ordfører

