

Hilde Lidén, Hilde Rusten og
Monica Five Aarset

Å høre barn i utlendingssaker

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2008

© ISF 2008

Rapport 2007:
Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: (Fylles ut av info)

ISSN: 0333-3671

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1. Innledning	9
2. Å høre barn – i utlendingssaker	21
3. Utlendingsmyndighetene	43
4. Barn i asylsaker	51
5. Familieinnvandring	103
6. Familiegjenforening og oppholdstillatelse- vold og problematiske søknader	133
7 Visum, reisedokument, bosetting, fornyelse og statsborgerskap	153
8 Utvisningssaker	175
9 Å synliggjøre barn i vedtak	191
10. Vurderinger og anbefalinger	213
Litteratur	237
Vedlegg 1	247

Forord

Rapporten er skrevet på oppdrag av Utlendingsdirektoratet (UDI), og har hatt til hensikt å beskrive og vurdere hvordan gjeldende regelverk, rutiner og praksiser hos UDI, politiet og utenriksstasjonene ivaretar forpliktelsene i FNS barnekonvensjonsartikkel 12 om barns rett til å bli hørt. Formålet er å rette oppmerksomhet mot sakstyper og søknadssituasjoner med barn etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven som hittil har fått liten eller ingen forskningsmessig oppmerksomhet. Videre har formålet vært å gi konkrete og forskningsbaserte anbefalinger til utlendingsmyndighetene.

Prosjektet har vært ledet av forskningsleder Hilde Lidén i samarbeid med Hilde Rusten og Monica Five Aarset. Forskernes fagbakgrunn er sosialantropologi, statsvitenskap og menneskerettigheter.

Det er en lang rekke personer som har gjort dette prosjektet mulig. I Utlendingsdirektoratet har flere saksbehandlere og intervjuere i OPA, ASA og RMA bistått med sine verdifulle erfaringer og betraktninger på de aktuelle problemstillingene. Vi ønsker å rette en spesiell takk til Camilla Myhrer Abrahamsen, som har formidlet kontakt med våre informanter i utlendingsforvaltningen. Vi vil videre takke medlemmene av prosjektets referansegruppe: Kenneth Baklund (AID), Johannes Aune (Politidirektoratet), Christian Groseth (UD), Kari Stokkeland (OPA), Erik Aksnes (ASA). Frøydis Heyerdahl (Barneombudet) har hatt observatørstatus i referansegruppa og kommet med viktige innspill. Vi vil også takke ansatte ved utlendingsseksjonene i Oslo politidistrikt, Kirkenes politidistrikt, Søndre Buskerud politidistrikt og Politiets Utlendingsenhet, samt de ansatte ved de norske utenriksstasjonene i Ankara, Bangkok, Bogotá, Hanoi, Islamabad, Manila, Murmansk, Nairobi, Rabat for god hjelp. Takk til Kirsten Sandberg og Elisabeth Gording Stang for juridisk assistanse. Takk også til Sylo Tarku og Rebecca Skretteberg i NOAS på Tanum, leder av Landinfo, Jörg Lange, Foreningen for Fangers Pårørende (FFP), samt antropolog i Thailand, Ratana T. Boonmatya.

Oslo, 21. desember 2008.

Hilde Lidén, Hilde Rusten og Monica Five Aarset

Sammendrag

Innledning

Bakgrunn for prosjektet

Forskningsprosjektet drøfter barnets rett til medbestemmelse i utlendingssaker. Prinsippet om barnets rett til å uttale seg i saker som vedrører det er et av grunnprinsippene i FNs barnekonvensjon. Barnets rett til medbestemmelse har vært et hovedprinsipp i norsk barnepolitikk de senere år, som ble ytterligere styrket da barnekonvensjonen ble inkorporert i menneskerettsloven i 2003. Inkorporeringen innebærer at den står på linje med de to sentrale FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter, og om økonomiske og sosiale rettigheter, og Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Disse konvensjonene har forrang hvis de kommer i konflikt med andre norske lover, noe som gir dem en særlig styrke som juridisk argument.

Barnekonvensjonen har både barnets sivile, politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter for øye. Disse rettighetene dekkes av de øvrige menneskerettighetskonvensjonene, men barnekonvensjonen understreker at disse rettighetene også gjelder for barn. Barnekonvensjonen har i tillegg noen artikler som berører barnets spesielle behov. Artikkelen om at hensynet til barnets beste skal være et overordnet prinsipp ved myndighetsutøvelse som berører barn (art. 3) og barnets rett til å bli hørt i saker som angår dem selv (art. 12) tilhører kategorien barnespesifikke rettigheter. Artikkel 12 om barnets uttalerett er en forutsetning for at et barneperspektiv skal gjennomsyre alle beslutninger som har betydning for barn.

Barnekonvensjonen omfatter alle barn som oppholder seg i landet. Dette innebærer at norske myndigheter har ansvar for at barns rettigheter ivaretas også når det gjelder barn som har saker til behandling i utlendingsforvaltningen. Barnekonvensjonen slår fast at barn er selvstendige rettssubjekter, dette innebærer at barn som for eksempel kommer sammen med familien til landet for å søke asyl eller hvert barn i en søskenflokk som søker familiegjenforening skal vurderes om de skal fremme egen sak for utlendingsmyndighe-

tene. Rettighetene i konvensjonen skal oppfylles for alle barn uten diskriminering.

For å synliggjøre forvaltningens plikt etter barnekonvensjonen, og å forsikre at forvaltningen ivaretar barnets uttalerett og at saker der barnet inngår blir tilstrekkelig belyst, ble forvaltningslovens bestemmelse § 17 om forvaltningsorganenes utrednings- og informasjonsplikt endret i 2003. Det følger nå av § 17 andre punktum at forvaltningen skal påse at et 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. Bestemmelsen fastsetter ingen fast aldersgrense for når denne plikten utløses.

Endringene i forvaltningsloven gir også barn over 15 år selvstendige partsrettigheter på en del områder, selv om de er representert ved verge (foreldre eller oppnevnt verge). Dette gjelder bl.a. rett til dokumentinnsyn også ved taushetsbelagte opplysninger og selvstendig rett (ved siden av vergen) til å få forhåndsvarsel, bli forelagt opplysninger i saken og å få underretning om vedtak. Er barnet og familien representert av advokat, forutsettes det at denne ivaretar barnets partsinteresser i saken, herunder deres særskilte rettigheter. Disse endringene i forvaltningsloven har betydning for praksis i utlendingsforvaltningen.¹

Det er dessuten blitt foretatt endringer i adopsjonsloven, barnevernloven, tvistemålsloven og barneloven som også er relevant for hvordan barnets uttalerett skal forstås og praktiseres. Både barneloven, barnevernloven og adopsjonsloven har fått en nedre aldersgrense på sju år for ubetinget rett for barnet til informasjon og å uttale seg, samt en skjønnsmessig adgang til dette for de yngre barna. Når barnet er fylt 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener.²

I 2006 påla Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) i sitt tildelingsbrev til UDI å legge spesiell vekt på hensynet til barn i sitt arbeid³. I tråd med dette ble UDIs vårkonferanse 2006 viet temaet *Barnets beste og regulert innvandring - en motsetning?* Utlendingsmyndighetene hadde erfart at flere bestemmelser i barnekonvensjonen, og særlig artikkel 3 om barnets beste, var rettsregler som det var vanskelig å utlede klar eller entydig rettsfølge av. Bestemmelsene angir i første rekke retningslinjer for de konkrete vurderingene. Utlendingsforvaltningen hadde derfor behov for å drøfte hvordan barnets beste skulle forstås på deres arbeidsfelt. Barnekonvensjonens artikkel 12, om at

¹ Nærmere om disse endringene og rekkevidden av dem i Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. kap. 5.3, s. 37 flg.

² Se Barneloven. Endra med lov 20 juni 2003 nr. 40 (i kraft 1 april 2004, etter res. 20 juni 2003 nr. 728).

³ AID's Tildelingsbrev 2006

barnet har rett til å si sin mening i alt som vedrører det, og at barnets mening skal tillegges vekt, ble oppfattet som enklere å utlede praktiske implikasjoner av enn andre av barnekonvensjonens artikler. Spørsmålet var likevel *hvordan* barnet skal høres. Det foreliggende forskningsprosjektet skal derfor gi innspill til arbeidet med å finne egnede måter å regulere barnets uttalerett på i form av retningslinjer og rutiner tilpasset ulike sakstyper og søknadssituasjoner.

Barns medbestemmelse – gjeldende og foreslått lov på utlendingsfeltet

Utlendingsloven har pr. i dag ingen generell bestemmelse om barnets uttalerett. Etter utlendingslovens § 32 vil derfor de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 17 også få anvendelse i utlendingsaker (Ot.prp.nr.75 s. 327). Barnets rett til å bli hørt er imidlertid særskilt stadfestet i asylsaker gjennom utlendingsforskriften § 55 a og ved søknader om familiegjening med en av foreldrene gjennom forskriften § 23 første ledd bokstav e.

Når det gjelder *medfølgende barn* i familier som søker *asyl* skal det etter gjeldende utlendingsforskrift § 55 a tredje ledd avholdes samtale med barn ”med mindre det anses åpenbart unødvendig eller foreldrene motsetter seg dette. Minst en av foreldrene må være tilstede under samtalen.” De interne retningslinjer for barnesamtalen er nedfelt i rundskriv UDI 2006-018 ASA. Formålet er å kartlegge barnets situasjon. Den totale livssituasjonen til medfølgende barn skal også klarlegges under intervjuet av foreldrene. Bestemmelsen og retningslinjene er utformet med barnets beste for øye. Det understrekes at barn har uavhengig av asylgrunnlag og livssituasjon særlige behov under intervjusituasjonen⁴.

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) skal informere om betydningen av at det avholdes en egen samtale med eventuelle barn, i tilknytning til annen informasjon de gir til asylsøkere på oppdrag fra utlendingsmyndighetene.

Når det gjelder lovregulering på *familieinnvandringsfeltet* gir dagens forskriftsbestemmelse § 23 første ledd bokstav e fjerde punktum barn over 12 år som søker gjening med en forelder i Norge, anledning til å uttale seg. I utlendingsforskriftens § 23 e) heter det om hvem som oppfattes som nærmeste familiemedlemmer:

barn, jfr. annet ledd, når bare én av foreldrene bor i riket, med mindre hensynet til barnets beste taler mot at det får opphold her. Det er et vilkår at herboende

⁴ Tilføyd ved forskrift 2 juni 1997 nr. 559. Endret ved forskrift 11 des 2003 nr. 1863 (i kraft 1 feb 2004).

har (del i) foreldreansvaret. Er foreldreansvaret delt, må samtykke som hovedregel foreligge fra den andre av foreldrene. Barn over 12 år skal gis anledning til å uttale seg.

Det er ikke utarbeidet rundskriv som utdyper denne forskriften. Tilsvarende interne retningslinjer og rundskriv om barnets uttalerett finne ikke for andre sakstyper. Uansett vil forvaltningslovens § 17 gjelde i disse sakene. I følge denne skal det påses at mindreårige partsinnehavere har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet. Også her gjelder det at den totale livssituasjonen til barnet skal kartlegges gjennom intervju med foreldrene. Forvaltningen har selv ansvar for å innhente ytterligere informasjon om barn for å sikre at saksgrunnlaget blir tilstrekkelig belyst og ivaretar barnet og barnets beste godt nok.

Barn rettigheter styrkes i forslaget til ny utlendingslov -

Lovutvalget for ny utlendingslov (Utlendingslovutvalget) hadde som mandat å ta stilling til hvordan FNs barnekonvensjon skal innarbeides i utlendingsloven (Utlendingslovutvalgets mandat 10 tredje punkt). Deres forslag til ny utlendingslov ble lagt fram i 2004 (NOU 2004:20 Ny utlendingslov). Utvalget gir en generell drøftelse av barnekonvensjonens posisjon på utlendingsfeltet⁵. De konkluderer med at flere av reglene i konvensjonen er relevante i utlendingsrettslig sammenheng, men at bestemmesene i liten grad angir rettsregler som gjør det mulig å utlede entydig rettsfølge av et gitt rettsfaktum. Derimot angir bestemmelsene retningslinjer til konkrete vurderinger. Utvalget drøfter om loven burde ha en generell henvisning til barnekonvensjonen i en egen bestemmelse, men finner at dette ikke er hensiktsmessig. De mener det derimot er ønskelig i visse sammenhenger i lovverket presiseres hensynet til barnets beste skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn. Dette gjelder særlig bestemmelsen om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og bestemmelsen om forholdsmessighetsvurdering i utvisningssaker.

Utlendingslovutvalget behandlet ikke særskilt barnets uttalerett, men de foreslår at det ikke inntas en generell bestemmelse om barnets uttalerett i loven. Når det gjelder lovregulering på familieinnvandringsfeltet foreslår de å videreføre dagens forskriftsbestemmelse om at barn over 12 år som søker gjenforening med en forelder i Norge, gis anledning til å uttale seg.

⁵ Se kapittel 4.10.3 i NOU 2004:20

I AIDs framlegg til ny utlendingslov (Ot.prop.75 2006-2007) sier de seg enig med Utlendingslovutvalget at det ikke er hensiktsmessig med en generell henvisning til barnekonvensjonen i en egen paragraf. Departementet går derimot inn for å styrke og sikre barns rettsposisjon flere steder i loven. Vi vil gjengi noen av disse endringsforslagene fordi dette har betydning for hvordan vurderinger av barnets beste er knyttet til høring av barn. Vi vil også berøre dem direkte i drøftingen om dagens praksis

Når det gjelder reglene om *familiegjenforening* innføres hensynet til barnets behov for å bo sammen med foreldrene som et sentralt tema i saksvurderingen. Det foreslås også en styrket rett til familiegjenforening for samværsforeldre, og en lovfestet rett til familiegjenforening for samboende med barn. Departementet foreslår at dagens forskriftsbestemmelse om at flyktningbarn har rett til å bli gjenforent med sine foreldre i Norge, inntas i loven⁶. Videre foreslås det å lovfeste en bestemmelse om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når man vurderer om det skal gis adgang til familiegjenforening også utenfor de tilfeller hvor en rett til slik gjenforening er nedfelt i loven. Videre går departementet inn for lovutvalgets forslag om at det skal legges særlig vekt på barnets behov for kontakt med foreldrene i *visumsaker* som gjelder kontakt mellom foreldre og barn.

Når det gjelder *flyktningbarn og barn som søker flyktningstatus*, forslår departementet en egen bestemmelse om at det skal legges vekt på hensynet til barnet når man vurderer behovet for beskyttelse⁷. Det understrekes også et behov for et barneperspektiv i flyktningretten. Dette er særlig aktuelt i forhold til bevisvurderinger og i forhold til hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse. Dette gjelder både ved vurderinger av hva som er terskel for å konstatere velbegrunnet frykt for forfølgelse og ved retur. Departementet forslår at det ved flyktningvurderinger skal tas hensyn til om søkeren er barn⁸

Når det gjelder saker der det er grunnlag for å vurdere oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn drøftes betydningen av hensynet til barnets beste i forbindelse med den generelle skjønnsbestemmelsen. Det foreslås også en presisering av at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn, og at det er lavere terskel for å innvilge oppholdstillatelse til barn enn til voksne⁹. Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag for enslige mindreårige asylsøkere foreslås det innført en presisering om at det foreligger forsvarlig omsorg ved retur. Det vises også til en ny forskriftsbe-

⁶ Dette gjøres med henvisning til Barnekonvensjonens artikkel 22.

⁷ Dette gjøres med henvisning til Barnekonvensjonens artikkel 22 og 37

⁸ I lovforslaget § 28 tredje ledd

⁹ Se lovforslaget § 38

stemmelse som slår fast at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt ved vurdering av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag¹⁰.

Departementet understreker at lov om barneverntjenester skal ved behov komme til anvendelse for alle barn under 18 år som befinner seg i Norge. Dette gjelder både overfor barn som for eksempel søker asyl og overfor barn som har fått avslag på en søknad og som skal forlate landet.

Når det gjelder vedtak om *utvisning* understreker departementet at barnekonvensjonen ikke er til hinder for at det fattes vedtak om utvisning som medfører en splittelse av familielivet. Likevel vil barnets beste være et viktig hensyn ved vurderingen, og departementet går inn for å lovfeste en uttrykkelig henvisning til barnets beste i utvisningssaker.

Når det gjelder barnekonvensjonens artikkel 12 som pålegger staten å la barn fritt gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører dem, går departementet ikke inn for en generell bestemmelse om barnets uttalerett i loven. Departementet anser at spørsmål om høring av barn bør reguleres i forskrift og i retningslinjer, og at reguleringen må tilpasses de ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Departementet forslår en særskilt hjemmel i loven for nærmere forskriftsregulering jf departementets lovforslag § 81 *Utlendingers rett til å uttale seg* annet ledd.

Nærmere om lovforslagets diskusjon om høring av barn

Departementet påpeker at prinsippet om at barn skal høres, reiser forskjellige spørsmål i forhold til lovens ulike tillatelser og i forhold til ulike søknadssituasjoner. Høring av barn i utlendingssaker reiser også en rekke dilemmaer.

Departementet hevder at det i *visumsaker* må anses som tilstrekkelig å se hen til hva som er angitt i den søknaden som er fremsatt på vegne av barnet.

I *asylsaker* kan det være behov for egne samtaler med barn. På den annen side er det viktig at barnet ikke havner i en pressituasjon der det kan oppstå skyldfølelse om søknaden avslås. Det vil også være mange situasjoner der det er unødvendig å gjennomføre samtale med medfølgende barn. Foreldrene kan dessuten ikke ønske at barnet skal intervjues. Når det gjelder *utvisningssaker* kan foreldre ha ulikt syn på om barnet skal høres, om hva som er best for barnet, noe som kan sette barnet i lojalitetskonflikt. Videre påpeker departementet at i *familieinnvandringssaker* hvor barnet søker om oppholdstillatelse vil barnet normalt finne seg i utlandet. Dette vil ha konsekvenser for hvordan barnet kan høres. "For eksempel vil man ikke ved utenriksstasjonene ha de praktiske forutsetninger for å gjennomføre høring av barn ned til sju-

¹⁰ Utlendingsforskriften § 21 b.

årsalderen i familiegjeforeningssaker som man har her i landet i tilknytning til barnefordelingssaker etter barneloven” (Ot.prp.nr 75 s. 329).

Når det gjelder å fastsette alder for barns uttalerett tar ikke departementet stilling til dette spørsmålet. Flere høringsinstanser viser til at aldersgrensen for barnets uttalerett etter barneloven, barnvernloven og adopsjonsloven er satt til sju år. Departementet foreslår at hvorvidt den nedre aldersgrensen blir senket til sju år skal vurderes i forbindelse med utforming av ny utlendingsforskrift.

Oppdraget

I oppdraget fra UDI ble følgende prosjektmål formulert¹¹: Forskningsprosjektet skal beskrive og vurdere hvordan gjeldende regelverk, rutiner og praksis hos Utlendingsdirektoratet, politiet og utenriksstasjonene ivaretar forpliktelsene i Barnekonvensjonens artikkel 12. Det skal omfatte:

- Å beskrive de materielle og prosessuelle bestemmelser nedfelt i lov og forskrift for ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Dagens bestemmelser bør kommenteres i forhold til odelstingsproposisjon om ny utlendingslov når den foreligger.
 - Å beskrive hvordan man i praksis hører barnet i ulike søknadssituasjoner og sakstyper. Praksis i UDI, hos politiet og ved utenriksstasjoner skal beskrives.
 - Beskrive og gi en vurdering av hvorfor noen og ikke alle barn blir hørt i like saker (foreldre som reserverer seg, saksbehandlernes forståelse av artikkel 12, osv.).
- Beskrive og vurdere kort hva *barneperspektivet* kan innebære til forskjell fra et voksenperspektiv, i ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Det skal omfatte:
- Å beskrive og vurdere om måten barnet høres på, har denne forståelsen av barneperspektiv innebygget.
 - Å beskrive hva slags kompetanse og kunnskapstilgang om barns situasjon det er relevant at saksbehandlere har som innhenter eller vurderer informasjon fra barnet. Landinfos rolle og oppgaver bør kommenteres.

¹¹ UDI: Konkurransegrunnlag: FOU prosjekt om å høre barn i utlendingssaker. Mars 2007

- Å beskrive hva slags kvalifikasjonskrav og opplæring som gis, og vurdere hva det er behov for.
- Å beskrive lokaliteter, materielle og fysiske rammer og betingelser som kan påvirke måten som barnet blir hørt på og hva barnet gir av opplysninger.
- Å beskrive og gi en vurdering av hvordan informasjon om barnets situasjon blir reflektert i vurdering av saken og synliggjort i vedtakene. Prosjektets vurdering skal bygge på forskernes inntrykk på generell basis, siden det ikke legges opp til en systematisk gjennomgang av vedtak (jf. kap. 3.5 metode). Det skal omfatte:
 - Hvordan blir informasjon håndtert, i situasjoner der foreldre og barn gir motstridende opplysninger, eller hvor barn kan ha andre interesser enn foreldrene.
 - I hvilken grad det utveksles informasjon mellom berørte instanser, som kaster lys over barnets situasjon.
 - Om, og hvordan, barn gis informasjon som bidrar til at barnet kan danne seg en mening om hva som er viktig for det i situasjonen.
 - NOAS' praksis og erfaringer med å gi informasjon til foreldre og barn i asylsaker om barnets rett til å bli hørt.

I oppdraget ble det presisert at det skulle gå tydelig frem om beskrivelser og vurderinger gjelder saker og oppdrag som utlendingsdirektoratet utfører, eller politiet eller utenriksstasjonene.

Det var også ønskelig at prosjektet trekker sammenligninger med hvordan Barnekonvensjonens artikkel 12 praktiseres i sakstyper innenfor beslektede fagfelt, eksempelvis i barnefordelingssaker, adopsjonssaker, barn og trygderettigheter etc., og at valg av sammenlignende saksfelt blir begrunnet.

I forhandlingsmøtet mellom UDI og ISF ble partene enig om en avgrensning av prosjektet, hvor følgende sakstyper og søknadssituasjoner skulle inngå:

- Barn som søker asyl sammen med sine foreldre eller andre med foreldreansvar
- Barn som blir etterlatt av sine foreldre/voksne med foreldreansvar
- Barn som søker visum til Norge
- Barn som er i Norge og som har foreldre som søker visum for å ha samvær med barnet
- Barn som søker familiegjenforening med en av foreldrene som bor i Norge

- Barn som søker familiegjennforening med foreldrene, og hele familien skal samtidig flytte til Norge
- Barn som søker familiegjennforening med den ene forelder fordi denne har giftet seg med borger bosatt i Norge og skal etablere seg her (særkullsbarn)
- Barn som er i Norge og som har foreldre som søker familiegjennforening med barnet
- Barn som søker reisedokumenter
- Barn som søker om fornyelse av sin oppholdstillatelse
- Saker der utlendingsmyndighetene forbereder utvisning, hvor personen har barn i Norge
- Barn som søker permanent oppholdstillatelse (bosettingstillatelse)
- Barn som søker norsk statsborgerskap

De ulike sakstypene skulle få ulik vektlegging der prioritet skulle gis til medfølgende barn i asylsaker, barn i familiegjennforeningssaker, visum og utvisningssaker. Enslige mindreårige asylsøkere inngår ikke i oppdraget. Oppdraget omfatter gjeldende regelverk, rutiner og praksis hos Utlendingsdirektoratet, politiet og utenriksstasjonene. UNEs rutiner og vedtak inngår dermed ikke i oppdraget.

Våre hovedspørsmål er:

- Hva er de materielle og prosessuelle bestemmelser nedfelt i lov og forskrift for ulike sakstyper og søknadssituasjoner?
- Hva ligger i å *høre barn* og i å ha et barneperspektiv i saker som omfatter barn? Hvordan forstås det at man skal sikre nok informasjon om barnet? Har måten barnet høres på forståelsen av barneperspektiv innebygget?
- Hva er praksis i UDI, politiet, Utenriksstasjoner, NOAS og Landinfo? I hvilken grad innfrir de forpliktelsene i barnekonvensjonen?
- Hvilke behov er det for øke kompetansen og for å sikre egnede rammebetingelser for å høre barn?
- Hvordan blir informasjon om barnets situasjon reflektert i vurdering av saken og synliggjort i vedtakene?
- Hvilke prioriteringer anbefales i forhold til ulike sakstyper? På hvilken måte kan rutiner forenkles og likevel ivareta intensjonen om å høre barnet? Hva er konsekvensen av at forvaltningen eller foreldre definerer at noen og ikke alle barn blir hørt i like saker?

Hensikten med anbefalinger om prioriteringer er å sikre at barnets rett til å bli hørt blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i alle saker, og at ressursene samtidig brukes riktigst mulig og målrettet.

Metodisk tilnærming

Analyse av lovverk og styringsdokumenter. Dette gjelder først og fremst FNs barnekonvensjon, forvaltningsloven, gjeldende utlendingslov, utlendingsforskriften, rundskriv og interne notater i UDI, Ot.prp 75 (2006-2007). Videre har vi støttet oss på annen litteratur som har analysert lovverk og forskrifter på utlendingsfeltet (Baillet 2004, Fisknes 1994, Hansen og Bolstad 2003, Holth 2004, Nyhus og Jensen 2004, Vevstad 2006). Vi har også hatt nytte av å lese studier på andre områder der barnets rett til å bli hørt har vært drøftet. Arbeidene som er brukt og referert til underveis i teksten er hentet fra barnevernet (Sandberg 2003, Skivenes og Strandbu 2004, Smith 2004, Stang 2007a, 2007b, Vis 2004), samværsaker (Skjørten 2005) og dommeravhør (Gamst og Langballe 2004, Melinder 2004, Gamst og Langballe 2007).

Det empiriske kildematerialet i prosjektet er intervjuer med saksbehandlere i UDI, politiet og utenriksstasjoner, og gjennomgang av ulike saker. Sakene er valgt ut av saksbehandlere ut fra kriterier som at de reiser vesentlige dilemmaer eller prinsipielle spørsmål, er representative for sakstypen, eller er blitt nevnt som eksempler og diskutert i intervjuene med forskerne.

Vi har i tillegg innhentet informasjon som ytterligere kan belyse problemstillingene, så som å intervju antropologen Ratana T. Boonmathya, med feltarbeid i landsbyer i Thailand som særkullsbarn til kvinner som gifter seg med europeiske menn, kommer fra. Vi har også drøftet problemstillinger med dr. juris Elisabeth Gording Stang, representanter fra barneombudet og Foreningen for fangers pårørende. Professor Kirsten Sandberg har gjennomgått teksten ut fra et barnerettslig perspektiv.

UDI

I UDI har gjennomført til sammen 18 intervjuer. I oppholdsavdelingen (OPA) har vi gjennomført ni intervjuer. Vi har snakket med til sammen fire saksbehandlere i innvandringsenheten 1, 2 og 3, to saksbehandlere i visum- og reisedokument-enheten og to saksbehandlere i utvisningsenheten. I tillegg har vi snakket med en rådgiver i OPA.

I Asylavdelingen (ASA) har vi intervjuet seks saksbehandlere fra alle enheter (A1-A6), to fra MINT (midlertidig intervjuenhet) og en fra Dublinenheten. Vi har observert en barnesamtale der vi hadde oppfølgingsintervju med forelder og barn både i forkant og etterkant av samtalen. Vi snakket også med saksbehandler i etterkant av denne samtalen.

Vi har fått statistikk for gjennomførte barnesamtaler for høsten 2007. Denne viser hvor mange samtaler som er booket, men ikke hvor mange som er gjennomført. Gjennom intervjuene med saksbehandlere kommer det fram at mange av samtalenes ikke gjennomføres i praksis (se kap. 4).

Datamaterialet inneholder også saksmapper, utdrag av barensamtaler og vedtak. Sakene vi har gjennomgått er valgt ut av saksbehandlere fordi de representerer vanlige problemstillinger eller illustrerer vanskelige dilemmaer.

Når det gjelder oppholdsfeltet har vi mottatt 30 saksmapper fra saksbehandlere og kontaktpersoner i UDI. Disse fordeler seg på

- Familiegjenforening: 5 saksmapper
- Opphold på selvstendig grunnlag etter § 37,6 mishandlingsbestem- melsen: 3 saksmapper
- Visum: 2 saksmapper
- Utvisningssaker: 7 vedtak med og uten merknader, og 2 saksmapper

På asylfeltet har vi analysert i alt 16 utskrifter av asylintervju og 42 samtaler med barn. I ett tilfelle har det også forelagt egenerklæring fra barn. I alt har vi gjennomgått 11 vedtak: 9 fra asyl og 2 fra Dublinavdelingen. De gjennomgåtte sakene har følgende spredning (totalt 18 land):

- 1) *Europa* (Albania, Bosnia, Serbia og Russland): 3 asylintervju med forelder, 16 samtaler med barn, 3 vedtak.
- 2) *Asia* (Afghanistan, Kirgisistan, Nord-Korea): 1 asylintervju med foreldre, 4 samtaler med barn, 0 vedtak.
- 3) *Midtøsten* (Iran, Irak, statsløs/Vestbredden og Gaza): 7 asylintervju, 7 barnesamtaler, 1 egenerklæring fra barn, 3 vedtak.
- 4) *Afrika* (Angola, Eritrea, Etiopia, Kenya, Libya, Somalia): 5 asylintervju, 15 barnesamtaler og 3 vedtak.

De stedene vi presenterer utdrag fra saksmapper har vi anonymisert disse.

Politiet:

Politiet har vært representert ved informanter fra Politidirektoratet, samt Oslo politidistrikt, Søndre Buskerud politidistrikt og Øst-Finnmark politidistrikt der. Vi har til sammen snakket med åtte saksbehandlere og politibetjenter. Vi mottok ikke noen saksmapper av politiet.

Vi har gjennomført ett intervju med Politiets Utlendingsenhet (PU).

Vi har også intervjuet en verge som har møtt PU fra EMA og verges ståsted.

Utenriksstasjonene

Vi har gjort intervjuer ved de norske utenriksstasjonene i Murmansk og Bangkok. Her snakket vi både med generalkonsul, consular officer, ansatte i visumavdelingene samt lokalt ansatte som sitter i skranken og som har den daglige publikumskontakten.

I tillegg til intervjuene har vi innhentet informasjon om rutiner og praksis ved ytterligere 6 utenriksstasjoner. Disse er Ankara, Hanoi, Islamabad, Mani-

la, Nairobi og Rabat. Vi har også innhentet informasjon fra Bogota om deres praksis i å høre barn.

NOAS

Datagrunnlaget baserer seg på observasjon av 6 informasjonsmøte hos NOAS som inkluderte samtale med foreldre og barn om holdning til barnesamtalen. Vi har snakket med fem ansatte ved NOAS avdeling på Tanum asylmottak¹².

Landinfo

Intervjuet en medarbeider i Landinfo. Vi har gjennomgått alle rapportene for å få en oversikt over hvordan barn var representert. Vi fant at barns situasjon er spesifisert med et eget punkt i to landrapporter (Iran og Burundi). Det står imidlertid litt informasjon om barn (tvangsekteskap, helse, kjønnslemlestelse, skole) under kvinners situasjon i landrapportene. Det finnes dessuten enkelte temanotater som nevner barn (f.eks. om barnemishandling i Liberia) Vi har gjennomgått land- og temarapporter fra de aktuelle områdene vi har vurdert saker fra.

¹² Noen av disse er gjort i forbindelse med forskningsprosjektet Asylsøkerbarn og barns rettigheter (se Lidén og Rusten 2007)

Å høre barn – i utlendingssaker

Utgangspunktet for høring av barn er at barn er individuelle rettighetsholdere. Barn er både selvstendige individer og del av foreldrenes privatliv. Barnet står i en særstilling som rettighetsholdere, ved at det er avhengig av at andre bidrar til å fremme rettigheter på deres vegne. Dette ansvaret ligger i foreldretretten eller hos en verge som foreldrenes stedfortreder. Myndighetene har også et selvstendig ansvar for å sikre barnets rettigheter. Forvaltningen har dermed en særlig oppgave i å ivareta rettighetsperspektivet i saker der barn er involvert. I utlendingssaker innebærer det at saksbehandlerne har ansvar for at saken blir tilstrekkelig opplyst med utgangspunktet i barnas situasjon.

Barn kan i følge barnekonvensjonen fremme sine interesser og rettigheter på vegne av seg selv i samsvar med økende alder og modenhet. Uavhengig om de er partshavere i saken, kan de i en sak som berører deres livssituasjon bidra til at den blir tilstrekkelig opplyst til hensyn til barnets beste blir vurdert.

Praksis henger sammen med synet på barn

Praktisering av barnets medbestemmelse henger sammen med syn på barndom og barns kapasitet. FNs barnekonvensjon understreker at barnet på samme tid er et selvstendig individ og avhengig av andres omsorg. Forholdet mellom selvstendighet og avhengighet endrer seg i løpet av barndommen. Forbehold om barnets kapasitet ut fra alder og modenhet er tatt inn i konvensjonsteksten, f.eks. finner vi dette i artikkel 12 om barnets medbestemmelse. Over tid har oppfatningen av barn endret seg, fra et syn på barn som la vekt på deres avhengighet og sårbarhet, til å vektlegge barns kapasitet som selvstendig individ (Prout og James 1997). Barns sårbarhet har bl. a vært knyttet til oppfattelsen av barndom som en beskyttet og uskyldig livsfase, der også barn bør beskyttes mot opplysninger og tilstander som kan skape uro og bekymring. De siste tiårs forskning og debatt om barn har bidratt til et perspektivskifte hvor barn i større grad betraktes som selvstendige individer med kompetanse til å vurdere sitt eget beste. Dokumentasjon av barns tilværelse viser også at

barn har god innsikt i samfunnet de lever i, inklusive konflikter, men at disse oppfattes med utgangspunkt i at de er barn. Deres erfaringer kan derfor være forskjellig fra voksne (Munn 2004, Boyden 2004, Hart 2004). FNs barnekonvensjon inkluderer begge barndomsforståelsene; at barn trenger voksnes omsorg og beskyttelse, og at barn er autonome individer, med kapasitet til samfunnsdeltakelse¹³. Et vesentlig moment i perspektivskiftet i synet på barn er at barn selv kan bidra til å belyse hva slags omsorg og beskyttelse det har behov for.

I vår gjennomgang av hvordan barnets uttalerett praktiseres på utlendingsfeltet finner vi gjennomgående et barnesyn der barns sårbarhet og behov for beskyttelse understrekes framfor barns selvstedige kapasitet. Hvilke konsekvenser dette får for praksis vil være et viktig aspekt ved vår videre framstilling og analyse.

Forholdet mellom foreldreretten og myndighetenes ansvar for barn er et annet presserende tema i en del saker. Det kan være ulike tradisjoner og oppfatninger om denne fordelingen i saker som omfatter personer i migrasjonsprosesser, men her vil barnekonvensjonen være et utgangspunkt for å drøfte dilemmaene saksbehandlere møter.

¹³ Tradisjonelt har det vært to hovedretninger blant de som har fremmet barns interesser: den ene retningen baserer seg på beskyttelse av barn ('child savers') og den andre på at barn har rettigheter (child liberationists') (Melton 2000). Barnekonvensjonen forsøker å forene disse retningene ved å understreke barns rett til beskyttelse. Likevel gjenspeiler den fortsatt to innfallsvinkler til barns behov for beskyttelse og til individuelle rettigheter (se Sandberg 2003).

Barns medbestemmelse

Artikkel 12 slår fast at barnet skal ha rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i saker som berører det, og at disse skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Prinsippet er et grunnprinsipp ved barnekonvensjonen, og viktig fordi det vil være vanskelig for barnet å ivareta sine rettigheter etter konvensjonen uten at dets synspunkter kommer frem.

Artikkel 12

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

FNs komité for barns rettigheter (heretter FNs barnekomité) er nedsatt for å overvåke statenes oppfølging av barnekonvensjonen. På en rekke sentrale temaer og artikler har de utarbeidet egne dokumenter, *General Comment*, de har imidlertid ikke laget et eget dokument når det gjelder artikkel 12. De har i stedet kommet med anbefalinger i etterkant av barnekomitéens 43. møte, i september 2006¹⁴. Her går det fram at barnets uttalerett i juridiske og administrative prosedyrer gjelder ubegrenset, også for asyl- og flyktningbarn.

Barnets uttalerett handler om en grunnleggende rett for barnet til å ta del i viktige avgjørelser så langt det evner. Det handler også om å ivareta barnets verdighet og integritet som selvstendig menneske. Uttaleretten innebærer at det skal kunne uttale seg fritt, og at ikke foreldre eller andre voksne skal bestemme i hvilke sammenhenger det skal eller ikke skal uttale seg. Barnet har imidlertid ingen uttaleplikt.

Formålet med å samtale med barnet er tosidig. For det første skal en samtale få fram barnets erfaringer, tanker og opplevelser om sin situasjon, slik at saken blir tilstrekkelig opplyst og vurdert i forhold til barnets særlige situasjon.

Det andre aspektet er barnets rett til å bli informert om saker som angår det. Dette innebærer at barn har en rett til å bli informert om saksbehandlingsrutiner og om hva en sak går ut på, slik at barnets informasjonsbehov, usik-

¹⁴ FNs barnekomité: Day of General Discussion on the Right of the Child to be heard, United version 29. September 2006.

kerhet og eventuelle angst blir imøtekommet. Dette kan ikke leses direkte ut av artikkel 12. Men informasjon er en forutsetning for å kunne uttale seg på riktige premisser. Uten informasjon blir retten til å bli hørt verdiløs. Hvis barnet skulle beskyttes mot informasjon om eventuelle vanskelige livssomstendigheter, ville det ikke få innsikt i hva saken dreier seg om. Konsekvensen av et slikt syn vil være at det ikke forstås av hva som påvirker egen livssituasjon, og det vil heller ikke ha innsikt i hva som skal skje med det. Nyere psykologisk forskning om barn hevder at dette skaper usikkerhet, og at taushet forsterker uro og blir en ytterlig belastning, i stedet for å bedre situasjonen for barn som opplever vanskelige situasjoner (se for eksempel Jensen 2004).

Elisabeth Gording Stang har argumentert for at barn har en grunnleggende rett til å bli informert om saksbehandlingsrutiner, med utgangspunkt i barnevernssaker. Hun har drøftet dette med utgangspunkt i barnekonvensjonens artikkel 3.2 om barnets grunnleggende rett til omsorg. Stang forstår omsorgsbegrepet slik at det omfatter barnets mulighet til å snakke med en voksen etter behov om hva som skjer og har skjedd. Dette er utledet i forhold til barnevernssaker der barn er hovedperson i saken, men slik vi ser det er dette også relevant for de fleste søknadstyper under utlendingsloven. Retten til deltakelse på andre rettsområder har overføringsverdi til saksbehandling på utlendingsfeltet. Dette gjelder spesielt bestemmelsen i barnevernsloven § 6-3, barneloven §§ 31-33. Videre er barnets uttalerett nedfelt i forvaltningslovens §§ 11b, 16-18 og 27.

Barnekonvensjonen gjør ikke barns uttalerett avhengig av alder, denne gjelder for barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter. Barnets synspunkter skal dessuten tillegges vekt ”i samsvar med dets alder og modenhet”. Barnekomiteen har gått nokså langt i å uttale at også yngre barn skal respekteres som selvstendige personer. I General Comment no 7 2005 understreker komiteen at artikkel 12 også retter seg mot små barn: ”As holders of rights, even the youngest children are entitled to express their views, which should be ’given due weight in accordance with the age and maturity of the child’” og oppfordrer partene bl.a. slik: “The Committee encourages States to take all appropriate measures to ensure that the concept of the child as rights holder with freedom to express views and the right to be consulted in matters that affect him or her is implemented from the earliest stage in ways appropriate to the child’s capacities, best interests, and right to protection from harmful experiences (...)”¹⁵ Barnekomiteen har i flere sammenhenger understreket statenes forpliktelser til å tilpasse rammene for barns deltakelse til

¹⁵ FN’s barnekomité: *Implementing child rights in early childhood, General Comment no 7 2005*. Våre uthevinger.

barnets alder og forutsetninger. I saker som Kutzner mot Tyskland har også EMD vektlagt inkludering av små barn.

I utlendingssaker har barn forskjellig status i ulike sakstyper. Barnet kan selv ha partsstatus (i asylsaker, familiegjennforening med foreldre som bor i Norge, visumsaker), de kan ha status som referanseperson (familiegjennforening med barn som bor i Norge) eller de har ikke partsstatus, men blir berørt av saken (utvisningssaker).

Det har vært en viss usikkerhet om hvordan uttaleretten skal praktiseres. Det kan reises spørsmål om ordlyden i forskriftens § 55 a og UNEs retningslinjer er i samsvar med barnekonvensjonens artikkel 12, som i utgangspunktet gir barnet en *ubetinget rett* til å bli hørt når det er modent nok til det. Vi forstår det slik at det da også er barnets privilegium å avslå muligheten, men at det er ingen tilsvarende rett for foreldrene til å reservere seg mot at barnet blir hørt.

Rundskriv UDI 2006-18 ASA *Samtale med medfølgende barn i asylsaker* legger til grunn en antagelse om at det kan være situasjoner der det er til barnets beste å ikke uttale seg. Stang drøfter dette i forbindelse med argumentet om at særlig sårbare barn, for eksempel barnevernsbarn, bør bli ekstra beskyttet mot å bli eksponert i en sak gjennom å uttale seg (Stang 2007b). Konsekvensen mener hun er at barnet vernes mot uttaleretten. Stang viser til UNICEFs håndbok til barnekonvensjonen "[...] States cannot quote the best interests principle to avoid fulfilling their obligations under article 12."¹⁶ Stang mener at argumentet om at barnet ikke skal bli hørt av hensynet til barnets beste kan forstås ut fra motsatt hold: at særlig sårbare grupper av barn kan generelt anses å ha en sterkere interesse enn andre barn i å delta i saken, uttale seg og bli respektert som sakens hovedperson, fordi disse barna er spesielt utsatt for å bli overkjørt og utestengt, og har minst ressurser å stille opp med for å stå fram konsekvensene av vedtak for eget liv (Stang 2007b:7).

En følge av en generell reservasjonsrett kan føre til en uthuling av barnets rettigheter etter konvensjonen, og vil kunne være konvensjonsstridig. Også Sandberg støtter denne tolkningen, og setter spørsmålsteget ved praksisen om at foreldre kan nekte barnet å samtale med utlendingsmyndighetene. Myndighetene kan heller ikke legge til grunn at det ikke er til barnets beste å uttale seg i en sak (Sandberg 2008). Oppmerksomheten må heller rettes mot hvordan myndighetene tilrettelegger for uttaleretten.

Barn har spesielle behov for bistand i utøvelsen av sine rettigheter. FNs barnekomité understreker betydningen av spesiell tilrettelegging for særlig utsatte grupper av barn i gjennomføringen av artikkel 12.

¹⁶ UNICEF: Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, UNICEF 2002, Sitert i Smith 2004:226.

The Committee stresses that appropriate measures need to be undertaken in order to address discrimination of vulnerable or marginalized groups of children such as those affected by poverty or armed conflict, children without parental care, including children in institutions, children with disabilities, refugee and displaced children, street children and children belonging to indigenous and minority groups, in order for all children to enjoy the right enshrined in article 12.¹⁷

FNs barnekomité understreker at forvaltningen må gis opplæring slik at de kan ivareta denne rettigheten. Det forventes at det etableres "specialised legal aid support systems in order to provide children involved in administrative and juridical proceedings with qualified support and assistance." Det understrekes også at spesiell oppmerksomhet skal gis til barn i saksbehandlingen som gjelder migrasjon, asylsøkere og flyktninger, inkludert bruk av tolk (se General recomment no 6 – spesielt paragraf 25).

FNs komité for barns rettigheter har ikke vært fornøyd med hvordan norske myndigheter ivaretar hensynet til barn i asylsaker og utvisningssaker. I sin rapport fra 2003 er de bekymret over at bestemmelsene og prinsippene i barnekonvensjonen ikke fullt ut respekteres. Komiteen anerkjenner partens planlagte tiltak for å gi barnet større innflytelse i slike saker; parten oppmuntres til å videreføre dette arbeidet, og det anbefales at parten gjennomgår reglene for vurdering av asylsøknader fra barn, enten de kommer alene eller med følge, for å sikre at barnet gis tilstrekkelig anledning til å ta del i beslutningsprosessen og si fra om forhold som opptar dem. I særdeleshet er komiteen betenkt over at asylsøkende barn ikke gis tilstrekkelig mulighet til å delta i behandlingen av asylsøknaden, og at deres synspunkter ikke vektlegges i tilstrekkelig grad.¹⁸ Når det gjelder utvisningssaker uttaler de: "komiteen ber parten innstendig om å sikre at barnets beste er et hovedanliggende når det skal fattes vedtak om utvisning av barnets foreldre"¹⁹.

For egen del vil vi påpeke, på bakgrunn av studien, at det å innfri barnets uttalerett skorter særlig når det gjelder å tillegge barnets synspunkter behørig vekt i vurderingen av saken og og synliggjøre dette i vedtaket. I hvilken grad avgjørelsene har et barneperspektiv vil bli ytterligere drøftet i rapporten.

¹⁷ FNs barnekomité: Day of General Discussion on the Right of the Child to be heard, United Nations version 29. September 2006. Recommendations IIa pkt 8

¹⁸ Komiteen mottok Norges andre rapport (CRC/C/Add.2) den 1. juli 1998 og vurderte rapporten under sine møter nr. 625 og 626 (se CRC/C/SR. 625-626), holdt 22. mai 2000, og vedtok 1P på møte nr. 641, holdt 2. juni 2000.

¹⁹ Merknad nr 22 i *Behandling av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen. Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter*. Juni 2005

Uttalerett – med foreldre til stede?

Et av de spørsmålene som har kommet fram i saksbehandlingen er hvor vidt barn kan ha samtaler med saksbehandlere alene, eller om de må ha foreldre eller en verge til stede. *Hjelpeverge* brukes der foreldrene av ulike årsaker ikke er i stand til å ivareta barnas interesser (språkproblemer, psykiske problemer o.l). *Setteverge* brukes der foreldrene er inhabile og der det er motstridende interesser mellom foreldrene og barnet, f.eks. der det foreligger mistanke om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, mishandling o.l, eller der barnet ønsker å snakke med UDI alene og foreldrene motsetter seg dette. Da må det imidlertid foreligge en mistanke eller bekymring. UDI må selv oppnevne setteverge, fordi Overformynderiet ikke har mulighet til dette i praksis²⁰.

Ifølge vergemålsloven har mindreårige i utgangspunktet rett til å ha en verge tilstede, men her er flere momenter som spiller inn i hvorvidt man kan gjøre unntak fra Utlendingsforskriftens § 55a om *Samtale med medfølgende barn i asylsaker* eller tolke forskriften i den retning (såkalte "reelle hensyn"): Samtalens formål (er det noe som vil kunne gå utover barnet i negativ retning?) vurderinger av barnets alder og modenhet eller at barn og foreldre vet hva de samtykker til. Dette kan tolkes slik at det ikke er nødvendig å ha en setteverge dersom foreldre og barn samtykker til at saksbehandler snakker med barnet alene, men dette er et forhold som ikke er avklart når det gjelder praksis i UDI. Vergefunksjonen skal være for å ivareta barnets rettssikkerhet dersom det kan være fare for at barnet blir utsatt for manipulatoriske forhold. Det kommer dermed an på hvilket formål man definerer barnesamtalen å ha: om det er en forberedende saksbehandling der man innhenter opplysninger skulle det ikke være nødvendigvis behov for verge²¹.

Det kan også vises til barnevernloven § 4-3 *Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser* der denne i fjerde ledd omhandler dette temaet. Prinsippet her er at barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, jf. § 4-12 første ledd bokstav c, kan barneverntjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse. Her er det saksbehandler som er gitt rettigheten, men den kunne også ha vært gitt barnet.

Et annet og nærliggende spørsmål er partenes innsynsrett. Hvilken innsynsrett har barn hvis barnet forteller ting som ikke det vil at foreldrene skal

²⁰ jamfør samtale med Overformynderiet

²¹ Dette punktet er drøftet med bl.a. Elisabeth Gording Stang (desember 2007)

vite. Her burde man kunne bruke unntaksreglene i forvaltningsloven § 19 hvis det er til skade for barnet at foreldrene ser referatet av samtalen med UDI. Dette har for eksempel blitt gjort mht kvinner som har blitt voldtatt og som ikke vil at mannen skal se det i saksdokumenter.

Et barneperspektiv i utlendingssaker

Et barneperspektiv på utlendingfeltet innebærer å synliggjøre og ivareta barn som selvstendige parter i en sak. Slik vi ser det er barnets uttalerett en forutsetning for, men ikke tilstrekkelig til å sikre et barneperspektiv i saken. For å belyse en sak ut fra barnets ståsted må det innhentes nok informasjon om barn til at hensynet til barn og barnets beste kan bli vurdert, slik barnekonvensjonens artikkel 3 forventer. Hva slags kunnskap om barn som er nødvendig å innhente for at avgjørelsen ivaretar hensynet til barnet, vil være forskjellig for ulike sakstyper.

Informasjon om barnet kan innhentes på flere måter. Foreldrene vil være helt sentrale informanter om egne barn. Det er derfor nødvendig å sikre rutiner for å innhente opplysninger om barn i både skriftlige og muntlige rutiner når en sak skal belyses. Men barn og foreldre har ikke nødvendigvis sammenfallende erfaringer og interesser. Foreldre ønsker heller ikke nødvendigvis å gi utfyllende informasjon om barnets erfaringer, eller de er ikke oppmerksom på hvilken betydning dette har for saken deres. At barnet betraktes som individuelle rettighetsholdere kan også være fremmed for dem.

Et barneperspektiv rekker ut over den informasjon som kommer fram gjennom barns uttalerett og foreldrenes opplysninger. I utlendingssaker vil det være nødvendig å ha grunnleggende kunnskap om barns livssituasjon i hjemlandet for å ta informerte avgjørelser. Et moment her er at en utlendingssak behandles av flere instanser. Saksbehandlere i UNE for eksempel uttaler at når de skal vurdere barns beste og eventuelt konsekvensene av å returnere en familie til hjemlandet, har de i de fleste tilfeller for lite detaljert kunnskap om livsgrunnlag og omsorgsforhold. Dette mener de kunne vært bedre ivare tatt i samtaler med foreldre og barn i starten av en sak. I denne fasen av saken er imidlertid myndighetene ikke opptatt av detaljerte beskrivelser av barns omsorgsrelasjoner og livsbetingelser. Dermed er saken for dårlig belyst til å ta avgjørelser i siste instans²².

²² Intervju med saksbehandlere i UNE februar 2007.

Når vi skal legge til grunn et barneperspektivet i vurderingen av ulike sakstyper og søknadssituasjoner, vil vi forholde oss til et barneperspektiv som består av tre dimensjoner²³:

For det første må vurderingene bygge på tilstrekkelig kunnskap om hvilke livsvilkår et barn lever under i hjemlandet.. Dette innebærer kjennskap til *de strukturelle betingelsene* for barndom i barnets hjemland, for eksempel hvem som er viktige omsorgspersoner for barnet, normene for kjønnet oppdragelse, forventninger om husholdsoppgaver og arbeidsinnsats, regler for arv, ansvar for barn etter skilsmisse ol. Hvilken tilgang har jenter og gutter til utdanningssystemet? Omfatter tradisjoner for ekteskapsinngåelse umyndige personer, og finnes det andre problematiske tradisjoner som for eksempel omskjæring, bruderov? Hva slags formelle og uformelle institusjoner finnes når det gjelder fosterbarn, adopsjon, barnevern? I konfliktfylte områder vil det også være av betydning å ha innsikt i hvordan konflikter og krig påvirker betingelsene for familieliv og utdanning, samt usikkerhet, utnyttning og overgrep som rettes mot barn som en konsekvens av destabiliserte lokalsamfunn eller flukt. Dette er en kunnskap som kan innhentes gjennom Landinfo, i tillegg til foreldre og barn.

Den andre dimensjonen innebærer å få innsikt i de *konkrete erfaringene* til enkeltbarn. Dette innebærer for eksempel å få kjennskap til hva slags omsorgsrelasjoner og sosiale og stedlige tilknytninger enkeltbarn har vokst opp med (foreldre, besteforeldre, søsken, andre slektninger), hva slags posisjon barnet har hatt i familien, hva slags omsorgsansvar for yngre søsken osv. Videre hva slags skolegang og deltakelse i lokalsamfunnet barnet har hatt. Når det gjelder barn fra konfliktområder eller destabiliserte familier gjennom bl.a. migrasjon kan det være relevant å finne ut om de har vært utsatt for handlinger som er av betydning for saken, om de har vært utsatt for overgrep i familien eller lokalsamfunnet, vært vitne til vold, har blitt brukt som utpressing eller forhandlingskort mellom rivaliserende familier eller grupper eller selv blitt trukket inn i væpnede konflikter. Her er både foreldre og barn informanter.

Et barneperspektiv innebærer for det tredje å anerkjenne at barn har *egne opplevelser, tanker og vurderinger* av hva som har foregått og vil skje i framtiden. Her er barnet den viktigste informant, men også foreldrene kan være viktige formidlere av hvordan barnet opplever og reflekterer over situasjonen.

Det er nødvendig å presisere at et barneperspektiv på en sak i forvaltningen vil alltid være tolket av voksne. Hensikten med et barneperspektiv er å

²³ Denne forståelsen av barns perspektiv er basert på teoretiske tilnæringer og studier gjort innen internasjonal barneforskning (se for eksempel Lidén 2000, Mayall xxxxx)

sikre at avgjørelser tas på bakgrunn av relevant informasjon og kunnskap om barnets livssituasjon. Dette er en forutsetning for å ivareta barns interesser og å kunne ta en vurdering av barns beste. Saken må dermed være godt nok belyst og vurdert med utgangspunkt i barnet. Å se en sak fra barns ståsted er et analytisk blikk, og er ikke det samme som å legge barnets uttalelser eller beste til grunn i saken. Å legge barnets beste til grunn innebærer å tilføre framstillingen en ytterligere vurdering, der utfallet av en sak skal ta hensyn til hva som synes å ivareta barnet på en best mulig måte.

Barnefaglig kompetanse i forhold til de ulike sakstypene

Barnefaglig kompetanse er et begrep som brukes i mange sammenhenger uten at innholdet spesifiseres. Begrepet må sees i sammenheng med hva vi legger i et barneperspektiv: å se barns livssituasjon med utgangspunkt i barnet. I en del profesjoner er dette utgangspunktet for fagkompetansen, som f.eks. for førskolelærere, ansatte i barnevernet, barnepsykologer. Disse skal i sitt arbeid vurdere livssituasjonen til et barn, tilrettelegge for barns behov og utvikling, og å samhandle med barnet. Det barnefaglige innholdet omfatter da institusjonelle og relasjonelle rammebetingelser for barns oppvekst, inklusive internasjonale konvensjoner og nasjonalt lovverk. Det innebærer også kunnskap om hvordan barndom og barns utvikling forstås og organiseres i ulike samfunn og sosiale lag.

Kompetansebegrepet viser dessuten til ferdigheter, det vil si å gjøre bruk av kunnskapen i praksis. Dette berører gjerne personlige elementer som relasjonskompetanse og kommunikasjonskompetanse. Den faglige kompetansen læres både gjennom opplæring i regi av utdanningsinstitusjoner og som praksisbaserte ferdigheter.

Personer som forventes å ha barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen vil ha behov for kunnskap om barnerettslige prinsipper i aktuelt lovverk og en komparativ kunnskap om barns oppvekstbetingelser i ulike land og verdensdeler. Når vi har understreket behov for barnefaglig kompetanse hos UDI, politi og på utenriksstasjoner har vi også vist til kommunikasjonsferdigheter, både det å henvende seg til barn direkte og å informere om en sak på en enkel måte. I dette ligger en innsats i å formidle et saksforhold på en konkret og enkel måte.

Barns beste - vurderinger

Barnets beste-prinsippet fremstår som et sentralt vurderingstema og tolkningselement. Barnets beste - prinsippet er også styrende for barnekonvensjonen som en helhet. I juridiske og administrative spørsmål som berører barn, pålegger prinsippet at det må foretas en vurdering der hensynet til barnets

beste skal være et sentralt vurderingstema. Det kan videre forstås slik at dersom ikke hensynet til barnets beste er vurdert, har staten brutt forpliktelsene etter barnekonvensjonen.

Det er ikke klart hvilke forhold som skal tillegges vekt når barnets beste skal vurderes. Vi finner at mange saksbehandlere opplever stor usikkerhet, og at de ikke alltid føler seg kompetent til å gjøre disse vurderingene. Både i barnevernssaker og i barnefordelingssaker er barnets beste et sentralt vurderingstema, og man kan tenke seg at kriteriene for hva som ligger i barnets beste kunne eventuelt overføres fra disse områdene til utlendingsfeltet. Over tid er det utkrystallisert seg noen føringer for slike vurderinger, men dette er ikke nedfelt som objektive kriterier for hva som er til barnets beste. Dette begrunnes med at hver sak må vurdere individuelt og helhetlig. Denne argumentasjonen finner vi for eksempel i domstolenes behandling av barnefordelingssaker. Her skal barnets beste være det avgjørende lovkriteriet, og det skal foretas en reell prøving av det enkelte barnets beste i hver sak (Innst. O. nr 30:14). Barnets beste er dermed et spørsmål om skjønn i den enkeltes sak. Tidligere dommer har begrenset betydning som prejudikater, likevel legger barneloven, forarbeidene og enkelte høyesterettsavgjørelser som tar stilling til mer prinsipielle spørsmål, noen føringer for vurderinger av barnets beste. Når hver sak skal vurderes helhetlig er det fordi det ikke kan legges objektive kriterier som alle sakene kan vurderes ut fra (Skjørten 2005:21).

I rapporten vil vi gjennomgå praksis for hvordan barnets beste vurderes i konkrete saker. Gjennom utlendingsmyndighetenes praksis over år²⁴, ser vi at visse vurderingstema går igjen når det gjelder spørsmålet om hva som er relevant å se hen til ut fra "barnets beste". Ut fra rettspraksis på feltet, fremstår disse vurderingstemaene som relevante. Det som oftest anføres, og som hyppig vurderes i sakene, er bl.a. barns *helsesituasjon*. Mulighet for behandling i hjemlandet er hyppig vurdert, herunder at barn generelt vil være sikret bedre tilbud, støtteapparat og hjelpeordninger i Norge enn i hjemlandet. *Barnets tilknytning til Norge* og evt. *behov for stabilitet* vurderes, gjerne sett i forhold til det samme barnets tilknytning til eget hjemland, foreldre og familienettverk for øvrig. *Foreldrenes helsetilstand og deres omsorgsevne* er også et sentralt vurderingstema. Disse punktene går igjen i stort sett alle sakstyper. Det som i liten grad er vektlagt er betydningen av forskjeller i materielle levekår i Norge og hjemlandet. Felles ved disse vurderingstemaene er at de har et nåtids- og fremtidsperspektiv (se også UDIs 2005-notat). Vi vil drøfte hva

²⁴ Se og sammenlign rapporten "Utlendingssaker – forholdet til Barnekonvensjonen og barnelovgivningen" (1993), notat til Koordineringsutvalget av 26.04.2004 om "Betydningen av barnets beste" i asylsaker og praksisnotat av 11.11.2003, oppdatert 01.02.2005 om "Betydningen av "barnets beste" i asylsaker – utlendingsloven § 8 annet ledd – sterke menneskelige hensyn/særlig tilknytning"

denne måten å avgrense perspektivet til visse temaer har å si for hvordan barnets beste- vurderinger gjøres, og også om det i det nye lovforslaget åpnes for bredere vurderingskriterier.

I forslag til ny utlendingslov (Ot.prp nr 75:151) er argumentet om barnets beste styrket når det gjelder vurderingsgrunnlaget til flere sakstyper. Når det gjelder den foreslåtte § 38 *Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket* er det tatt inn et avsnitt som sier at i saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Videre heter det at barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen. For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken. Det kan blant annet legges vekt på om

- a) utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur,
- b) det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket,
- c) det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, eller
- d) utlendingen har vært offer for menneskehandel.

Særlig vil vi diskutere hvordan punkt c) om det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse – ut fra et barnets beste perspektiv. Slik vi ser det henger dette sammen blant annet med barnespesifikke former for forfølgelse eller overgrep som det må tas hensyn til i vurderingene.

Barnespesifikke former for forfølgelse og overgrep

Medfølgende barn i asylsaker gis avledet status (RS UDI 2002-039, Ot.prp. nr 75 forslag til ny utlendingslov § 28 s. 460). Det vises til UNHCRs håndbok kapittel 6 der det fremgår at dersom familiens hovedperson får flyktningstatus skal de personer han forsørger normalt gis avledet status under henvisning til prinsippet om familiens enhet. I henhold til rundskrivet skal imidlertid søker gis den tillatelse som er mest gunstig for vedkommende. En avledet status innebærer i utgangspunktet at medfølgende barn ikke gis anledning til å få vurdert og eventuelt innvilget asyl på selvstendig grunnlag. I utlendingsforskriften § 55 a tredje ledd er det primært foreldrenes om har ”ansvar for å belyse barnets asylsak i sitt asylintervju”. Medfølgende barn har altså en egen asylsak, og er registrert på eget DUF nummer, men har med sin avledede status ikke en selvstendig status som asylsøker. Vi finner imidlertid at det er uklart for saksbehandlere hva dette innebærer, og hva den avledede statusen innebærer i forhold til barnets asylsak og asylgrunnlag, og for den samtalen medfølgende barn i asylsaker har rett på. I rundskrivet om barnesamtalen (RS

UDI 2006-018 ASA) går det fram at det under samtalen med barnet kan framkomme opplysninger om at barnet har et eget beskyttelsesbehov. Da kan det samtalen enten fortsette med fokus på beskyttelsesgrunnlaget eller det kan eventuelt gjennomføres et nytt asylintervju. Ut fra dette kan det tolkes at barn kan få en selvstendig status som asylsøker med eget asylgrunnlag og et eget vedtak. Det heter videre i samme rundskriv at ”Det skal i asylvedtaket til barnet gå fram hvilken livssituasjon barnet er i og hvordan barnets situasjon er vurdert.” (RS 2006-018 ASA s. 4). Her er ikke barnets eget vedtak avgrenset til om det eventuelt kommer opp eget beskyttelsesgrunnlag, men synes å åpne for at også medfølgende barn med avledet status kan få eget asylvedtak. Når det gjelder vedtak, som vi drøfter videre i kapittel 9, finner vi ulike praksiser når det gjelder om barn har eget vedtak eller om de inkluderes i foreldrenes vedtak.

Det vi vil peke på i dette avsnittet er barnespesifikke former for forfølgelse. Som vi skal se er det en rekke forhold som tilsier at også barn kan ha selvstendige grunner for å søke asyl. Dette innebærer at barnets asylgrunnlag bør vurderes selvstendig. For eksempel kan det oppstå en situasjon der foreldrene ikke gis asyl eller opphold ut fra sterke menneskelige hensyn, men barnet kan ha et beskyttelsesbehov. Vi vil senere diskutere en sak der dette synes å være tilfelle, men siden saken ikke er behandlet med utgangspunkt i barnets beskyttelsesgrunnlag, og barnet følger morens sak, får de avslag (se kapittel 9).

Vi mener derfor at det trengs en mer prinsipiell diskusjon om hva slags status medfølgende barn har i asylsaker. I Rundskrivet om avledet status (RS 2002-039) bygger på et tradisjonelt familiesyn der det er familiens hovedperson, dvs mannen, som antas å ha et asylgrunnlag. I dagens kriger og konflikter er sivilbefolkningen og særlig kvinner og barn utsatt for nye former for forfølgelse. Flere av de barnespesifikke formene for forfølgelse inngår også under kategorien kjønnsbasert forfølgelse. Det har i de siste årene vært en økt oppmerksomhet mot kjønnsbasert forfølgelse. Det er lagt opp til nye saksbehandlingsrutiner der hovedendringene har vært å synliggjøre ”at alle asylsøkere skal registreres individuelt og avhøres atskilt, og at eventuelle særskilte behov i intervjusituasjonen skal avdekkes så tidlig som mulig. Hensikten er å sikre at relevante opplysninger kommer fram før vedtak i asylsaken blir fattet. Departementet antar at disse endringene blant annet kan bidra til å avdekke kjønnsbasert forfølgelse tidligere enn i dag.”²⁵

²⁵Begrunnelser for endringer som trådte i kraft 1. februar 2004. Rundskriv H-2/04 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/2004/Rundskriv-H-0204.html?id=109432>

I forslag til ny utlendingslov står det i § 28 *Oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse* at det skal ved flyktningvurderingen tas hensyn til om søkeren er barn. Det er imidlertid ikke entydig om dette gjelder først og fremst enslige mindreårige som har egen søknad eller om det også omfatter medfølgende barn og at dette hensynet tas inn i foreldrenes søknad. Som vi skal drøfte videre i kapitlet om barnets uttalerett i asylsaker, kan det diskuteres om betingelsene for at barnets asylgrunnlag belyses tilstrekkelig. Vi vil i denne omgangen stille spørsmål om barnekonvensjonen prinsipp om barn som selvstendige rettighetsholdere gir grunnlag for at barn i større grad blir gitt en selvstendig og ikke en avledet status i asylsaker der det vurderes med utgangspunkt i barnet om det kan utsettes for alvorlige menneskerettskrenkelser ved retur. Barnekonvensjonens artikkel 19 om beskyttelse mot misbruk, artikkel 22 om rett til nødvendig vern for barn som søker asyl, artikkel 34 om vern mot seksuell utnyttelse, artikkel 35 om vern mot bortføring og salg av barn, artikkel 37 om beskyttelse mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er alle artikler som kan være relevante å benytte i enkeltsaker.

Asylsøkere kan få oppholdstillatelse på tre ulike grunnlag. For det første skal det vurderes om søkeren skal gis asyl/flyktningstatus etter utlendingsloven § 17. Myndighetene innvilger asyl dersom de finner at søkeren fyller vilkårene til flyktningstatus i henhold til opphold til flyktningkonvensjonens artikkel 1 A.

Dersom søkeren ikke innvilges asyl, skal det først vurderes om vedkommende likevel er vernet av utlendingsloven § 15 første ledd. Hvis så er tilfelle har søkeren rettskrav på opphold etter utlendingsforvaltningens § 21 første ledd: oppholdstillatelse av flyktningeligende grunner. Dette gis fordi søkeren har et beskyttelsesbehov. Disse vil ha krav på opphold på humanitært grunnlag. Utlendingsloven § 15 første ledd lyder:

Utlending må ikke i medhold av loven sendes til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til slikt område. Tilsvarende vern skal gjelde utlending som av lignende grunner som angitt i flyktningedefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig handling.

Dette er den norske lovfestingen av vernet mot tilbakesendelse i Flyktningekonvensjonens artikkel 33 (non refoulement – prinsippet). Oppholdstillatelse ut fra flyktningeligende grunner gjøres ut fra skjønnsvurdering av saken. Ot prp. nr 46 (1986-87) legger bl.a. til grunn at vurderingene må baseres på faren

for at overgrep kan skje på grunn av manglende rettsorden eller under tilside-settelse av grunnleggende normer for behandling av mennesker²⁶.

I de tilfellene søkeren ikke har krav på opphold på flyktningslignende grunnlag, skal myndighetene av eget tiltak vurdere om det foreligger ”sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket”. Dette *kan* gi søkeren tillatelse uten at denne har et direkte beskyttelsesbehov. Det skal da tas en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering av om tillatelse skal gis. Det kreves kvalifiserte rimelighetsgrunner for å gi tillatelse etter bestemmelsen. En av rimelighetsgrunnene kan være hensynet til barnet og barnets beste.

Norge har blitt kritisert for at de har en strengere praktisering av flyktningebegrepet enn det som følger av internasjonal rett²⁷. I forslaget til ny utlendingslov legges det opp til at man skal innføre et utvidet flyktningbegrep, der alle som har rett til internasjonal beskyttelse bør gis status som flyktinger. Flyktningkonvensjonens flyktningdefinisjon skal anvendes på en ”dynamisk og fleksibel” måte. Man skal derfor ikke bare legge til grunn flyktningkonvensjonens definisjon, men trekke inn for eksempel EMK artikkel 3 som forbyr retur av personer som risikerer tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling i hjemlandet. Retten til frihet fra tortur, grusom, umenneskelig og nedverdiggende handlinger er en ufravikelig menneskerettighet, nedfelt i bl.a. EMK artikkel 3. Dette innbefatter handlinger som er av en kjønns- eller barnerelatert karakter. I barnekonvensjonens artikkel 37 heter det at partene skal sikre at intet barn utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

I forslag til ny utlendingslov understreker AID at det er behov for å sikre en barnesensitiv anvendelse av flyktningbestemmelsene. Behovet for et slikt barneperspektiv er særlig aktuelt i forhold til bevisvurderingen og i forhold til hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse. Det understrekes at barn ikke har samme forutsetninger for å underbygge frykt, og er mer sårbare enn voksne for å bli utnyttet dersom de returnerer uten å være sikret beskyttelse fra voksne. Det kan derfor være grunnlag for å operere med en lavere terskel for å konstantere ”velbegrunnet frykt og forfølgelse” i forhold til barn.

Om kjønnslemlestelse og seksuelle overgrep mot barn kan defineres som tortur, med varige lidelser både fysisk og psykisk er ikke avklart. Torturbegrepet bør tolkes videre for barn enn for voksne, mener forsker Elisabeth Gording Stang ved Norsk Senter for Menneskerettigheter. Hun legger til grunn at barn er under utvikling, og dermed vil ta større skade av slike handlinger enn tilsvarende handlinger vil for voksne. I følge det nye lovforslaget

²⁶ Ot.prp. nr 46 (1986-1987):103.

²⁷ Se f.eks Baillet (2003).

skal det utarbeides nye forskrifter når det gjelder kjønnsbasert forfølgelse, og det skal også være økt fokus på barns individuelle krav på beskyttelse. Cecilia Baillet fant i sin rapport om grensen mellom asyl og beskyttelse på humanitært grunnlag at saksbehandlere hadde en uklar forståelse av forfølgelsesbegrepet og betydningen av "tortur eller grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling". Hun anbefaler i sin rapport at det utarbeides retningslinjer med henvisningen til CRC for å fremheve viktigheten av å erkjenne hvordan barn opplever forfølgelse. Anvendelsen av 1951-konvensjonen krever tolkning via barnekonvensjonen. Baillet understreker at bestemmelsene i barnekonvensjonen vedrørende barns rett til overlevelse og utvikling, frihet fra grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, rett til beskyttelse og omsorg, og beskyttelse fra handel og utnyttelse krever en progressiv vurdering av saker som avdekker innbyrdes forhold mellom sosioøkonomiske krenkelser og sivile og politiske krenkelser.

At medfølgende barn har et eget asylgrunnlag, det vil si rett til beskyttelse, har vært lite fremme i norsk utlendingsrett. Dette begrunnes gjerne med at medfølgende barns asylgrunnlag følger foreldrenes, og at de derfor ikke har behov for selvstendig vurdering²⁸. Barnesensitive forfølgelsesgrunner har vært lite utredet (jamfør for eksempel UNEs praksisnotat om barn, se også avsnitt om Landinfo). Når en familie gis opphold med utgangspunkt i barnets situasjon, gjøres dette hovedsakelig ut fra en vurdering av barnets beste og sterke menneskelige hensyn.

I forslaget til ny utlendingslov påpeker AID behovet for en barnesensitiv anvendelse av flyktningebestemmelsene. Vi vil argumentere for at barnespesifikke former for alvorlige menneskerettighetskrenkelser eller andre alvorlige overgrep ikke bare må vurderes når det gjelder flyktningstatus. Dette kan også utledes av lovforslaget, ved at det stadig presiseres at barnets beste skal vurderes. Det er behov for å vurdere barnespesifikke former for overgrep også for andre sakstyper. Klarest har dette kommet til uttrykk gjennom utlendingsmyndighetenes engasjement i forhold til kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Disse temaene er aktuelle både når det gjelder asylsøknader og familieinnvandringsaker. Det er imidlertid også andre typer overgrep eller behov for beskyttelse som ikke har fått samme oppmerksomhet som disse temaene.

²⁸ I en gjennomgang av alle asylsøknader for 2001- 2002 fant forsker Geir Ludvigsen at bare i fire tilfeller av de mer enn 1000 søknadene han gjennomgikk fikk barn innvilget asyl (personlig samtale desember 2007).

Menneskerettighetsfokus i saksbehandlingen

Med kategorien barnespesifikk former for alvorlige menneskerettighetskrenkelser eller andre alvorlige overgrep forstår vi både hendelser som har skjedd i *fortid*, og risiko for å utsettes for overgrep og umenneskelig behandling ved retur, altså et *fremtidsperspektiv*. I tillegg kan barn leve i en situasjon i *nåtid* med for eksempel vold i nære relasjoner eller være under press fra menneskehandel som innebærer at de trenger beskyttelse.

Vilkåret om at den det gjelder skal frykte forfølgelse består av to elementer: Vedkommendes subjektive frykt og at frykten er objektivt begrunnet (UNHCR Handbook, punkt 37-53)²⁹. Et barn som risikerer for eksempel kjønnslemlestelse vil normalt i liten grad ha forutsetninger for å forstå rekkevidden av omfanget og hva det innebærer. Kravet til subjektiv frykt bør derfor ikke vurderes like strengt som voksne. Slik vi ser det er det behov for en prinsipiell drøfting om hvordan barnespesifikke former for forfølgelse skal tolkes og tillegges vekt.

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad forvaltningen på eget initiativ og på vegne av barnet har plikt til å vurdere om barn har vært utsatt for barnespesifikk forfølgelse eller om de risikerer å bli utsatt for overgrep som resultat av deres avgjørelser. Dette er relevante vurderinger som omfatter ulike sakstyper. Vår erfaring er at bevisstheten om barnespesifikke former for forfølgelse er ujevn og mangler forankring i en politisk og faglig begrunnet forskrift.

Det har skjedd en internasjonal utvikling når det gjelder hvor langt de folkerettslige forpliktelsene under flyktningkonvensjonen generelt strekker seg i forhold til å anerkjenne vold på den private arena som grunnlag for beskyttelse. Et vesentlig punkt er i hvilken grad det som følge av en diskriminerende holdning til kvinner og barn fra hjemlandets myndigheter ikke er mulig å søke deres beskyttelse. (Ot.prp. nr 75 (2006-2007):91). I en del stater legges det til grunn at selv om myndighetene, for eksempel i Iran, sier at de kan garantere for rett til skilsmisse eller beskyttelse mot en far som vil tvangsgifte bort datteren, kan ikke avgjørelsene tas ut fra en generell vurdering, men må vurderes ut fra det konkrete situasjonen.

Barnesensitive forfølgelsesgrunner har økt i omfang i de senere års borgerkriger og sosiale konflikter som konsekvens av at sivilbefolkningen er målgruppe for voldelige aksjoner. Barn som har kommet som enslige mindreårige asylsøkere, medfølgende barn vi har kommet i kontakt med i prosjektet og gjennom å lese barnesamtaler forteller om kidnapping av barn til bruk for utpressing, tvangsekteskap som forhandlingskort mellom grupperinger og familier i konflikt, miner som er utformet som leketøy, rekruttering til farlige oppdrag eller som barnesoldater. Barn forteller også om hvordan de har vært

²⁹ <http://www.unhcr.org/home/PUBL/3d58e13b4.pdf>

vitne til at foreldre har blitt utsatt for vold i eget hjem, eller de har selv blitt truet og skadet. Når det gjelder medfølgende barn i barnesamtalene blir ikke slike beskrivelser fulgt opp med ytterligere spørsmål eller vurdert videre i grunnlaget for vedtakene.

Andre former for barnesensitive overgrep forsterkes ved destabiliserte samfunn og en tilværelse på flukt eller i flyktningleir. Barn, særlig unge jenter, er utsatt for seksuelle overgrep, men også for rekruttering til trafficking. En tredje form for barnesensitive beskyttelsesbehov er familiebasert tvang og overgrep som tvangsekteskap, bruderov, vold i nære relasjoner, inkludert kjønnslemlestelse.

Flere av den type forfølgelse som unge jenter utsettes for, kan gå inn under betegnelsen kjønnsbasert forfølgelse. Kjønnsbasert forfølgelse innebærer at det sosiale kjønn har betydning for hvorfor en person forfølges. I norsk utlendingsrett har kjønnsbasert forfølgelse vært anerkjent siden 1998³⁰. Det har vært argumentert for at det bør innføres et helhetlig kjønnsperspektiv i norsk flyktningsrett som både tar høyde for kjønns spesifikk forfølgelse, det vil si hvordan man forfølges som kvinne/mann, og kjønnsbasert forfølgelse, det vil si at kjønn har betydning for hvorfor man forfølges (Holth 2004).

Hensikten med å belyse barnespesifikke former for beskyttelse er å sikre at disse blir lagt til grunn i sakene. Foreldre er ikke nødvendigvis informert om hvilke erfaringer barn har vært utsatt for. Når det gjelder seksuelle overgrep og vold kan barn ønske å skjule disse erfaringene for foreldre, eller foreldre ønsker ikke at andre får innsyn i dette. Voksne kan ofte undervurdere barns opplevelser, og hvordan disse påkjenningene påvirker hverdagen deres. Dette innebærer en underkjennelse av barnas erfaringsverden.³¹ I tillegg til at barn har et særlig beskyttelsesbehov, eller at de er utsatt for krenkende handlinger som gir dem rett til beskyttelse, er det også nødvendig å drøfte hva det betyr at det er et barn som har opplevd disse hendelsene. Har barn for eksempel vært vitne til mishandling og fengsling av foreldre i eget hjem fra myndighetspersoner, vil dette forankres som traume på andre måter enn for en voksen, som kan ha betydning for opplevelsene av retur til samme omgivelser. Denne form for barnesensitive vurderinger er i liten grad påaktet i internasjonal asylrett (Bhabha og Schmidt 2006). FNs barnekomité har i sin *General Comment nr 6 (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin* understreket når det gjelder respect for prinsippet om non-refoulement at det må tas alders- og kjønns spesifikke hensyn ved vurderingene av overgrep enslige mindreårige har vært utsatt for: "The

³⁰ Implementert av Justisdepartementets retningslinjer av 13.01 1998.

³¹ Dyregrov og Raundalen (2002). Det første møtet: Intervjuing av barn med krigstraumer.

assessment of the risk of such serious violations should be conducted in an age and gender-sensitive manner”(CRC/GC/2005/6:10 punkt f).

Kjønnslemlestelse

Risikoen for kjønnslemlestelse ved retur til hjemlandet har inntil nylig bare vært vurdert der dette har vært uttrykkelig anført i saken. Er risikoen for kjønnslemlestelse til stede ved retur, har barnet rettskrav på vern i medhold av utlendingsloven. Det vil ikke være anledning til å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn i slike saker (Arbeidsgruppe 2006). Dette forplikter forvaltningen til å ivareta jentebarn når foreldre ikke selv bringer frem spørsmålet om beskyttelse mot kjønnslemlestelse.

Siden 2005 har det vært igangsatt tiltak for å øke bevisstheten om disse spørsmålene. I 2006 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som i sin rapport konkluderer med at forvaltningen av eget tiltak plikter å vurdere risikoen for kjønnslemlestelse på vegne av umyndige personer (Arbeidsgruppe 2006). Rapporten kartla aktuelle problemstillinger og anbefalte rutiner og løsningsalternativ for å følge opp forslagene. UDI fikk hovedansvaret for den konkrete oppfølgingen. Våren 2007 ble det nedsatt et prosjekt, UTMOK, som skulle utarbeide retningslinjer for den prosessuelle og materielle håndteringen av saker der kjønnslemlestelse er eller kan være en aktuell problemstilling.

Hensikten er å sikre at jenter/kvinner som risikerer kjønnslemlestelse ved retur til hjemlandet gis beskyttelse i Norge. Et av punktene i prosjektplanen er at det skal utarbeides rundskriv og internmeldinger for prosessuelle og materielle sider ved behandlingen av saker der risiko for kjønnslemlestelse og reinfibulering anføres. Blant annet retningslinjer for tillatelsestyper for personer som ikke har søkt asyl, men som ansees som vernet mot retur på grunn av risiko for kjønnslemlestelse.

Arbeidsgruppen fra 2006 anbefaler at det etableres et mer forpliktende tverrfaglig samarbeid på dette området. Herunder kan det være aktuelt å se nærmere på mulighetene for informasjonsflyt mellom instansene kan bidra til å avdekke mulig risiko for overgrep mot barnet, f.eks. fordi det er oppgitt ulike opplysninger til ulike instanser. Dette krever imidlertid gjennomgang av aktuelle lovverk, herunder regler om taushetsplikten. Klarere retningslinjer for når utlendingsforvaltningen har meldeplikt til barnevernet og ev. avveiningsplikt ved å melde mulig straffbart forhold til politiet.

Tvangsekteskap

Tvangsekteskap er del av et større problemfelt relatert til autoritær oppdragelse, kontroll og vold. Ulikt styrkeforhold mellom familier og grupperinger som er i konflikt eller står i gjeld til hverandre kan også være en årsak til at unge jenter og gutter utsettes for giftepress eller tvangsekteskap.

Ingen har rett på visum til eller oppholdstillatelse i Norge for familieforening dersom ekteskapet er inngått under tvang. Hvis det gjennom saksbehandlingen i UDI avdekkes at en person er eller blir utsatt for tvangsekteskap, skal vedkommende tilbys hjelp, som regel gjennom henvisning til andre hjelpeinstanser.

Om tvang som utøves i forhold til en ung jents eller gutts giftemål kan vurderes som forfølgelse er et relevant, men vanskelig tema. Tilfeller det dreier seg om en risiko for alvorlig fysisk avstraffelse eller drap vil dette falle inn under slyktningskonvensjonens forfølgelsesbegrep. Tvilstilfeller er om reaksjonen fører til at søker risikerer utstøtelse eller sosial isolasjon. Dette vurderes ikke normalt som forfølgelse. I hvilken grad det er reflektert inn betydningen av tvang når det er snakk om mindreårige, er uklart. Norsk praksis er i utgangspunktet streng når det gjelder flyktningsvurderinger i tvangsekteskaps-tilfeller. Kravet er årsakssammenheng mellom forfølgelsen og en av flyktningsdefinisjonens forfølgelsesgrunner (medlemskap i en spesiell sosial gruppe). Her bør også barnekonvensjonen kunne inkluderes som vurderingsgrunnlag. Dette gjelder også tradisjoner for *barnebruder og brudrov*³².

Vold i nære relasjoner

Artikkel 19 i FNs barnekonvensjon stadfester at staten ghar et ansvar for å beskytte barn mot fysisk eller psykisk mishandling, forsømmelse eller utnyttelse fra foreldre og andre omsorgspersoner. Æresrelatert vold inngår i dette. Staten har ansvar for barn som oppholder seg i landet, uavhengig oppholdsstatus. Når det gjelder å vurdere kjønnsespesifikke former for overgrep og vold som grunner for opphold inngår dette i kategorien kjønnsbasert forfølgelse. Særlig mange unge jenter er utsatt, bl.a. gjelder dette kjønnsbasert vold i krig, under flukt eller i flyktningleire.

Trafficking og skadelig barnearbeid

I regjeringens handlingsplan mot handle med kvinner og barn har en av innsatsområdene vært å avklare vilkår for at ofre for menneskehandel kan anerkjennes som flytninger. Ofte er fokus rettet mot prostitusjon, men det er også rekruttering til ulike former for ulovlig arbeid, inklusive hushjelp hos slektninger. I asylsaker kan det også være tvangsrekruttering til barnesoldater, budbringere/spioner som er krigsrelatert, eller tvangsarbeid i gruver, tekstilindustri og lignende.

³² Se for eksempel Afghanistan. Arne Strand. *Blodhemn og privat hemn. Bakgrunn og praksis*. CMI-commissioned Report, Landinfo 2007.

Barnekidnapping

En økende tendens i konfliktområder er at barn kidnappes for å bli brukt som utpressing og løsemidler. En annen form er menn som bortfører barn og/eller voldta jenter. Etter dette betraktes disse som urene, og foreldrene forlanger som regel at mannen betaler kompensasjon til jentas foreldre og/eller gifter seg med henne. I hvilken grad og hvordan dette skal vurderes som forfølgelsesgrunnlag har vi ikke funnet faste holdepunkter for. Dette er imidlertid erfaringer som kommer fram i mange av barnesamtalene som drøftes senere i rapporten.

Utlendingsmyndighetene

Vi vil i dette kapitlet presentere de viktigste aktørene på utlendingsfeltet som er relevant ut fra vår problemstilling. Foruten UDI, politiet og utlendingsmyndighetene, er dette NOAS i asylsakene, og Landinfo.

UDI

Utlendingsdirektoratet (UDI) har hovedansvaret for å saksbehandle saker etter utlendingsloven og statsborgerloven. Alle saker til UDI går via politi eller utenriksstasjon. Saksbehandlingen ved søknader om asyl og familiegjenforening foregår slik:

For å søke asyl må søkeren oppholde seg i landet. Når en utlending søker asyl, oppsøker de Politiets Utlendingsenhet i Oslo og registrerer saken. De fraktes deretter til Tanum asylmottak hvor oppholder til de har gjennomgått helseskjekk og blitt informert av NOAS om deres rettigheter, asylintervjuet og barnesamtalen, og hvordan den videre prosessen vil forløpe. De fyller også ut en egenerklæring. Registreringen og egenerklæring sendes til UDI. Asylsøkeren overføres så til et transittmottak i påvente av asylintervjuet. Når dette er gjennomført overføres søkeren til et ordinært mottak. Hvis det viser seg at søkeren er registrert i et tidligere schengen-land og får dermed en

Asylavdeling i UDI er delt inn i seks enheter med ansvar for ulike landområder, en egen intervjuenhet (MINT), en enhet med ansvar for Dublinsaker, og en enhet for overføringsflyktninger.

Søknader om familiegjenforening må vanligvis fremsettes fra hjemlandet. Søknaden fremmes på fastsatte skjema gjennom norsk utenriksstasjon. I de tilfeller der søkeren har rett til å søke familiegjenforening i Norge, fremmes denne hos politiet. Søkeren og herboende, gjerne kalt referanseperson, blir så kalt inn til intervju.

UDI er førsteinstans i utvisningssaker, i statsborgersaker, og i mange saker om oppholdstillatelse og bosettingstillatelser. Oppholdsavdelingen behandler

disse sakene i tillegg til familiegjeforeningssaker. Oppholdsavdelingen er inndelt i tre enheter ut fra region, en enhet for visum og reisedokumenter, to statsborger- og bosettingsenheter, en utvisningsenhet, en arbeidsenhet, en EØS-enhet og en utdanningsenhet. Kurante søknader om familieinnvandring blir behandlet av politiet, mens UDI får tilsendt tvilssaker. Dette gjelder også visum fra utenriksstasjoner. UDI behandler klager på visumsaker som er behandlet av utenriksstasjonene. Visumavdelingen tar seg av denne

Det opprettes et eget nummer til søkerens utlendingssak som brukes ved registrering av søknaden i utlendingsmyndighetenes datasystem. Registernummeret kalles DUF-nummer.

I tillegg til utfylte skjemaer, intervju og eventuelle tilleggsinformasjon, bruker saksbehandlerne seg av bakgrunnsmateriale som landrapporter og praksisnotater. Saksbehandlerne må forholde seg til en rekke interne praksisnotater og landrapporter. I tillegg kan det være aktuelt å innhente ytterligere opplysninger og forsøke å verifisere opplysninger som søkeren gir. Det kan for eksempel være aktuelt å gjennomføre alders- og DNA tester, eller ved at en utenriksstasjon i søkerens hjemland blir bedt om å foreta ytterligere undersøkelser.

Før UDI fatter vedtak, blir det utarbeidet et utkast til vedtak. Dette utkastet kalles konsept, og inneholder som regel en vurdering til de aktuelle hjemmelsgrunnlag. Disse vurderingene kalles gjerne merknader. Det er alltid to saksbehandlere som er ansvarlig for og som underskriver vedtak. "Første-hånd" saksbehandler utarbeider et konsept som "andrehånd" vurderer og eventuelt godkjenner. Saksbehandler nummer to er ofte av høyere rang eller med lengre erfaring.

Dersom det fattes et avslag og dette påklages, plikter UDI først å vurdere om de vil omgjøre eget vedtak. UDI bestemmer samtidig hvorvidt utlendingen skal kunne oppholde seg i Norge mens klagen behandles. Dersom UDI ikke omgjør vedtaket, sendes hele saken til UNE for klagebehandling.

UNEs sekretariat forbereder alle sakene. UNE fatter vedtak enten i nemdsmøte, eller en nemdsleder kan fatte vedtak alene eller delegere avgjørelsesmyndigheten til sekretariatet. I de sakene som avgjøres av sekretariatet det, som i UDI, minst to saksbehandlere som godkjenner resultatet.

Politiet

Politiet mottar og forbereder flere ulike typer utlendingssaker for UDI. De har en begrenset vedtaksmyndighet i førstegangssaker, men behandler kurante saker om bosettingstillatelser og familieinnvandring. De avgjør derimot nesten alle søknader om å fornye oppholdstillatelser. Politiet kan ikke fatte negative vedtak. I saker der det er tvil om utfallet skal saken oversendes til UDI.

Politiet innhenter opplysninger for UDI i en del familieinnvandringsaker fra referansepersoner som bor i Norge, foretar blant annet referanseintervjuer, proformaintervjuer og intervjuer i forbindelse med mishandling.

Politiet foretar svært sjelden barnesamtaler i utlendingssaker. Vi ser at det eksisterer enkelte forskjeller i praksis, erfaringer og holdninger mellom de ulike politidistriktene. Politidistrikter med begrenset befolkning og gjennom-siktige forhold hvor det er nære kontakter mellom politi, skole og barnevern, vil politiet i større grad kjenne til problematiske forhold i familien og barnas situasjon enn politidistrikter i større byer og sammensatte lokalsamfunn. Det er vårt inntrykk at utlendingsseksjonene ved mindre politidistrikter og/eller politidistrikter med begrenset befolkning ser også ut til å ha mer direkte kontakt med publikum, deriblant også barn. Dette ser ut til å ha en innvirkning på hva slags holdninger de har til barnesamtaler og barns uttalerett. Dette har også en sammenheng med i hvilken grad de hvor ansatte ved de ulike politi-distriktene hovedsakelig er jurister eller om de er en sammensetning av politi-tjetjenter og sivile.

Politiets Utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet (PU) er et særorgan i politiet som er underlagt Politidirektoratet. PUs oppgave er å registrere, identifisere og uttransportere personer uten lovlig opphold i Norge. PU har også ansvar for driften av utlendingsinternatet på Trandum, og skal være et kompetansesenter for politiet på utlendingsfeltet. Enheten intervjuer enslige mindreårige asylsøkere i forbindelse med registrering, men foretar ikke samtale med medfølgende barn. PU ser heller ikke noe behov for å snakke med barna, da man mener at de uansett bare vil si det foreldrene ønsker. Utlendingsenheten understreker at man likevel har fokus på barn gjennom hele prosessen, og mener at barnas første opplevelse av utlendingsmyndighetene er positiv. Barnefamilier prioriteres ved registrering, og man forsøker så langt det er mulig å ikke la barnet bli gjenstand for kontrollrutiner. Barna skjermes for eventuelle konfrontasjoner med foreldrene. Politiet gikk tidligere i uniform, men har nå gått over til sivil. Utlendingsenheten har nå også tilgjengelig barnemat, bleier, leker og barne-senger slik at registreringsprosessen skal gå så smertefritt som mulig. I nytt rundskriv om PUs arbeid, fremgår det at politiets skal "være oppmerksom på indikasjoner om søker eller medfølgende barn kan være utsatt for menneskehandel".³³PU oppgir å være oppmerksom på slike problemstillinger, men undersøker ikke relasjonen mellom foreldre og barn nærmere under registrering.

³³ Politidirektoratet: Utkast til rundskriv om Politiets arbeid med registrering av asylsøkere, identifisering og uttransportering av utlendinger" (ikke ferdigstilt).

Dette mener man er umulig å oppdage på et så tidlig stadium, og det blir UDIs oppgave å verifisere slike forhold. Når det gjelder barnespesifikke årsaker til forfølgelse, er politiets utlendingsenhet pålagt å informere asylsøkere om at forhold som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er straffbart i Norge. De voksne skal deretter signere et dokument som bekrefter at de er kjent med dette. Det er ulik praksis med hensyn til om barn er til stede når denne informasjonen gis. Om uttransportering av barn, står det å lese i rundskrivet at det skal *tas nødvendige hensyn til barnas rettigheter. Ved behov skal personer med barnefaglig kompetanse kontaktes for bistand i forbindelse med gjennomføringen av utreisen*³⁴. I forhold til tvangsmessige uttransporteringer av barnefamilier, så har ikke PUs representant inntrykk av at dette er traumatisk for barna. Politiet legger vekt på å hente barna i hjemmet, og går aldri inn i klasserom eller liknende hvor andre barn er til stede. I tilfeller hvor foreldrene setter seg til motverge, prøver man å skjerme barna mest mulig. I noen tilfeller må man separere f.eks. far fra familien og sende familien på to forskjellige fly, men PUs representant understreker at dette er sjelden. Han mener at det avgjørende for barnas opplevelse er foreldrenes reaksjoner, og at uttransporteringer i de fleste tilfeller foregår uten dramatikk. Transporter av mødre og barn til Iran ble imidlertid beskrevet som tunge og vanskelige for alle parter. PUs representant kjenner ikke til at det har blitt tilkalt barnefaglig personell ved uttransport.

Utenriksstasjoner

Det finnes norske ambassader og fagkonsulater (utenriksstasjoner) på ca 90 steder i verden. Utenriksstasjoner har en stor betydning for hvordan utlendingssaker blir forberedt og belyst. De informerer folk som vil ta seg til Norge om regelverk og prosedyrer. Utenriksstasjonene tar i mot alle typer søknader som kan fremmes fra utlandet, og påser om disse er riktig utfylt, at dokumentasjon foreligger etc. De kan også bidra i å oppspore familie, undersøke forhold knyttet til asylsaker og lignende. Ti utenriksstasjoner har som fast ordning å innhente DNA-spyttprøver for å teste familierelasjoner.

Utenriksstasjonene behandler de fleste visumsaker. Ved enkelte stasjoner har arbeidet med utlendingssaker blitt styrket med egne stillinger, utlendingsattacheer, samt hospitering fra UDI.

Vi har kartlagt situasjonen ved åtte utenriksstasjoner, bl.a. omfang av saker de behandler. Antall familiejenforeningssaker de behandler varierer fra

³⁴ Ibid.

Islamabad, som har flest med ca 120 saker i måneden, til de som har ca 20 saker (Nairobi og Rabat). Når det gjelder visumsaker er det Murmansk, Bangkok og Islamabad som har flest, mellom xxx og 160 pr måned, mens også her har Nairobi og Rabat færrest, i underkant av 50 pr måned.

Sakene som de åtte utenriksstasjonene har erfaringer med å innhente informasjon om /av barn, er:

- Familiegjenforeningssaker med en forelder med opphold i Norge (særkullsbarn situasjon) på bakgrunn av ekteskap: Islamabad og Ankara har slike hver måned, de andre har sjeldnere eller det er ikke aktuelt.
- Familiegjenforeningssaker med en forelder med opphold i Norge på bakgrunn av arbeidsmigrasjon: Islamabad har slike saker ukentlig. De andre stasjonene har det sjeldnere eller "ikke aktuelt"
- familiegjenforeningssaker med en forelder med opphold i Norge på bakgrunn av flyktningsstatus. Nairobi har dette hver måned. De andre har sjeldnere eller "ikke aktuelt"
- familiegjenforeningssaker med begge foreldre i Norge: Hanoi har dette ukentlig, Islamabad har det hver måned. De andre har slike saker sjeldnere eller "ikke aktuelt"
- familiegjenforeningssaker med søsken eller slektninger: Islamabad har dette ukentlig, de andre har sjeldnere eller "ikke aktuelt"
- Saker der barn søker visum alene. Islamabad har dette hver måned. De andre har det sjeldnere eller "ikke aktuelt"
- Andre saker der barn er involvert. Islamabad har ukentlig slike saker, bl.a. med DNA testing og alderstesting. Rabat har behandlet av og til f.eks. barnebortføringsaker hvor mor gjerne er norsk og far marokkansk.

Noen utenriksstasjoner erfarer at det kan være vanskelig å innhente samtykke fra den andre forelderen. Andre nevner skilsmissegodkjenninger. Ellers er det en del problemer med falske dokumenter og manglende dokumenter (i Somalia saker). Konsekvensene av dette er at behandling tar lenger tid.

Bare Rabat og Islamabad sier de rutinemessig innhenter informasjon om barn i samtalen med foreldre. Disse utenriksstasjonene sier også at foreldrene uoppfordret gir informasjon om barna. Informasjon om barn hentes også fra andre kanaler. Alle bortsett fra Manila og Ankara svarer at de innhenter opplysninger om barn utover det foreldrene gir. Nairobi sier de tar DNA-analyser, Rabat at de forsøker å ha samtaler med barna uten at foreldrene er tilstede.

Landinfo

Landinfo ble opprettet 1. januar 2005 og er utlendingsforvaltningens felles fagenhet for landinformasjon. Selv om Landinfo er administrativt underlagt UDI, er enheten er faglig uavhengig og kan ikke instrueres i faglige spørsmål. Landinfo har heller ingen innflytelse på beslutningsprosessen i UDI og UNE. Enheten formidler relevant informasjon hovedsakelig om land Norge mottar asylsøkere fra. Hovedfokus er menneskerettighetssituasjon, politiske og sosioøkonomiske forhold, rettssikkerhet, helsetilbud og forhold for sårbare grupper.

Landinfo bistår også med landinformasjon i familieinnvandrings-, visum- og statsborgerskapsaker. Her er forhold knyttet til utstedelse av dokumenter samt statsborgerskaps- og familielovgivning i opprinnelseslandene aktuelt å innhente informasjon om. Som en del av utlendingsforvaltningens strategi om større åpenhet rundt kilder, tilstreber Landinfo å publisere mest mulig av informasjonen som innhentes på sine nettsider. De ganger informasjon ikke offentliggjøres, er det som regel på grunn av kildevern. Rapportene gjøres imidlertid tilgjengelig for saksbehandlerne gjennom den interne informasjonsdatabasen og undervisning av saksbehandlere i landkunnskap.

Landinfo leverer flere skriftlige produkter. Etter en fact-findingreise skrives landrapport om den generelle situasjonen i landet samt om aktuelle temaer. Landinfo utarbeider videre temanotat om spesifikke problemstillinger som kjønnslemlestelse av kvinner i Vest-Afrika, samt produserer responser, som er kortere redegjørelser om ulike tema, basert på forespørsler fra saksbehandlere i enkeltsaker.

Den interne landdatabasen for utlendingsforvaltningen har nokså brede menypunkter på menneskerettighetssituasjon, sikkerhetssituasjonen, sosioøkonomiske og politiske forhold. Forhold som gjelder kvinner og barn er som regel sortert under helse eller sosiale og kulturelle forhold. Den interne databasen inneholder referanser til rapporter fra menneskerettighetsorganisasjoner, FN, og liknende, og her finnes også Landinfos responser på saksbehandlerne henvendelser. Landinfo er ikke den eneste kilden saksbehandlerne har til å innhente kunnskap om situasjonen i landet søkeren kommer fra, de står også fritt til å innhente opplysninger fra andre kilder.

Landinfo genererer kunnskap ut fra etterspørselen i utlendingsforvaltningen, og oppgir at de ikke har mandat til å bevisstgjøre i forhold til ulike problemstillinger. Dersom utlendingsforvaltningen ikke sender henvendelser om barn vil heller ikke Landinfo produsere informasjon spesielt om deres situasjon. Landinfo har produsert om lag 320 responser siden opprettelsen i 2005. 18 av disse omhandler barns situasjon spesielt. Landinfo har produsert om lag

70 temanotater siden opprettelsen i 2005. Fire av disse omhandler barns situasjon spesielt.³⁵ (se Vedlegg 1)

NOAS

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) skal ivareta asylsøkeres interesser i Norge ved å bistå juridisk eller velferdsmessig personer som søker eller har asyl og beskyttelse i Norge. NOAS gir informasjon til asylsøkere ved ankomstmottaket. Dette vil skje i løpet av de tre første dagene på Tanum. Informasjonen består av en informasjonsfilm og en individuell samtale med en av NOAS' ansatte. Foreldre og barn informeres her om barnesamtalen. Asylsøkeren vil få en oversikt over asylprosessen, rettigheter og plikter samt veiledning slik at denne blir bedre forberedt til å presentere din asylsøknad for UDI. Informasjonen og samtalen skal foregå på et språk som søkeren forstår godt.

³⁵ Disse tallene er imidlertid usikre. Tallene er basert på søk i Landdatabasen og er kun ment å gi en indikasjon.

Barn i asylsaker

I dette kapitlet tar vi for oss barn i asylsaker. Vi vil først reise spørsmålet om barn har en selvstendig asylsak, og hvordan dette tolkes og eventuelt legges til rette for i praksis. Asylsaker er en søknadstype der lovverket eksplisitt gir barn uttalerett i form av en samtale med barn. Det er innført faste rutiner for hvordan dette skal gjennomføres. Erfaringene herfra vil dermed være vesentlige i vår diskusjon om hvordan barns uttalerett kan ivaretas på utlendingsfeltet som helhet. Etter å ha berørt hvordan informasjon om barn kommer fram i egenerklæring og foreldrenes asylintervju, vil vi drøfte hvilke rammebetingelser barnesamtalen har, hvilke dilemmaer den utløser, hva saksbehandlerne vektlegger i samtalen og hva slags informasjon som kommer fram.

I perioden fra 1.januar til 3.desember 2007 har 1017 barn søkt asyl i Norge sammen med foreldrene sine. Dette utgjør vel en fjerdedel av alle asylsøkere. De største ankomstlandene for barnefamilier i 2007 var Russland, Serbia, Eritrea, Irak og statsløse (palestinere). Ca 20 prosent av ankomstene kommer inn under Dublin-prosedyren, hvilket vil si at søknadene ikke realitetsbehandles i Norge³⁶. Unntak gjøres i svært spesielle tilfeller, dersom man har sterk familietilknytning i Norge eller hvor man lider av livstruende sykdom som ikke kan behandles i et annet Dublin-land. Barn som kommer inn under denne prosedyren får dermed ikke samtale med UDI. Man gjør likevel vedtak i saken, hvor barnets situasjon blir vurdert.

³⁶ Norge er med i det europeiske Dublin-samarbeidet, som definerer hvilket medlemsland som er ansvarlig for å behandle søknader om asyl. Regelen er at asylsøkeren skal fremme søknad om asyl i det første medlemslandet søkeren kommer til. Ordningen har to hovedbegrunnelser: Å klarlegge det enkelte lands ansvar for å behandle søknader om asyl, og å forhindre såkalt "asylshopping". Basert på prinsippet om en felles europeisk standard, får søkeren mulighet til å fremme søknaden sin i kun ett europeisk land. Søkere som har blitt registrert i et annet europeisk land, blir returnert til førstelandet uten å få søknaden sin behandlet i Norge.

Barns status i asylsaker

Når barn søker asyl sammen med sine foreldre, får de status som ”medfølgende barn”. Det vanlige er at opplysninger og eventuelle dokumenter vedrørende barn blir registrert i en av foreldrenes sak jf. Utlendingsforskriften § 54 fjerde ledd. Der mor følger med familien, registreres barna som hovedregel i morens sak, og dennes vedtak omfatter da også barna. Forhold vedrørende barna skal omtales i vedtaket. Dersom foreldrene får innvilget asyl eller annen status, får medfølgende barn automatisk avledet status av foreldrene.³⁷ Medfølgende barn med avledet status sies likevel å ha en såkalt egen asylsak, ved at de gis et eget DUF-nummer. F.eks. står det i rundskriv UDI 2006-018 ASA *Samtale med medfølgende barn i asylsaker* at samtalen nedtegnes i en rapport og dokumentføres i *barnets asylsak* (s.3 – vår uthevelse). Ifølge utlendingsforskriften skal det ”bringes på det rene om eventuell medfølgende ektefelle eller samboer og barn søker asyl”³⁸. UDI sier imidlertid at hele familien i slike situasjoner vil søke asyl. Etter vår oppfatning burde imidlertid en egen asylsak innebære at barnets sak vurderes individuelt i tråd med barnekonvensjonens vurdering av barn som selvstendig rettssubjekt. Dette gjøres i svært liten grad i dag. Det kan virke som om praksis i forhold til dokumentasjon og vedtak ikke legger en enhetlig forståelse til grunn for hva som er ”barnets asylsak”, og vi etterspør derfor en klarere definisjon av medfølgende barns avledede status i forhold til å være selvstendige rettssubjekter i asylsaker.

Barns asylsak belyses av foreldre, forvaltningens opplysningsplikt jf forvaltningslovens § 17, og gjennom barns uttalerett. Før vi går nærmere inn på hvordan samtalen med barn gjennomføres, vil vi drøfte noen sider ved hvordan barns situasjon belyses på andre måter.

Egenerklæring

Asylavdelingens koordineringsenhet (UDI) på Tanum oppfordrer barn over 12 år om å skrive en egenerklæring. Skjemaet til bruk for egenerklæring er det samme som benyttes for voksne asylsøkere, og er i dagens utgave slett ikke tilpasset eller egnet for barn. Det er ifølge UDI få barn som benytter seg av denne muligheten.

Vi har fått inn et eksempel på bruk av egenerklæring. Denne er fra en jente fra Irak, og hun besvarer spørsmålet på skjemaet om hva hun tror vil skje med henne dersom familien blir returnert til hjemlandet.

³⁷ Rundskriv UDI 2002-039 OPA.

³⁸ Utlendingsforskriften § 54 fjerde ledd

Terroristene vil drepe meg, mine søsken, min far og mor hvis vi reiser tilbake til Irak. De truet moren min i Irak og ville kidnappe broren min. De kom og prøvde å ta ham mens han lekte foran huset. Hadde det ikke vært for naboen vår som var på vei til jobb og de andre naboene rundt oss som så broren min og hjalp han fra hendene til disse ved å løsne noen skudd. Broren min lider nå av denne frykten. Noe han har gjort frem til natt til i går. Han sov ikke og hver gang han lukket igjen øynene sine hadde han mareritt og ubehagelige drømmer slik at han skrek og gråt. Jeg lider også av stamming på grunn av det jeg så av frykt i Irak. Jeg følte meg ikke trygg før etter at jeg kom til Norge. Jeg bønnfaller dere i navnet til barndom og medmenneskelighet til å hjelpe meg fra disse onde. Jeg vil ikke tilbake til Irak.

Eksempelet på egenerklæring viser at en skriftlig formidling av erfaringer kan være informative. I dette tilfellet formidler jenta både konkrete hendelser, følelse av frykt og tanker om den nye situasjonen hun er i som asylsøker.

Vår vurdering av egenerklæring er at denne kan være en god måte for eldre barn til å formidle erfaringene sine på. I en skriftlig form kan de også lettere få fram emosjonelle reaksjoner på hendelser og livssituasjon. Barna blir ikke plassert i en samtalesituasjon der de skal uttrykke seg overfor myndighetspersoner. Det åpner for at de kan skrive sin framstilling uavhengig av foreldrene. En annen fordel er at de kan formidle erfaringer i starten av asylprosessen. Dette betinger at barna er forberedt på hva en asylsøknad innebærer, og at egenerklæringsskjemaet tilpasses barn. En skriftlig tekst kan eventuelt bli utdypet i en barnesamtale senere. Det må avklares hvordan skriftlig informasjon fra barn skal brukes i den videre saksbehandlingen.

Foreldrenes framstilling av barnas situasjon i asylintervjuet

Utlendingsforskriften §55a tredje ledd slår fast at ”den totale livssituasjonen til medfølgende barn skal klarlegges under intervjuet av foreldrene.”

Både i foreldrenes egenerklæring og i asylintervjuet blir foreldrene spurt om å beskrive barnas situasjon. Egenerklæringsskjemaet har imidlertid svært begrenset plass til disposisjon. Dette begrenser muligheten til utdypning, især om det er flere barn i familien. Det signaliserer også myndighetenes begrensede forventninger til opplysninger om barn og deres situasjon for søknaden.

På asylintervjuet får foreldrene spørsmål om barna har opplevd noe av betydning for asylsøknaden, og om barna har alvorlige fysiske eller psykiske lidelser. Ifølge saksbehandlerne vi har snakket med, er foreldrene flinke til å redegjøre for barnas situasjon. De mener det har blitt mer fokus på å spørre foreldrene om barnas situasjon etter at det ble eksplisitt formulert i rundskrevet.

Vi vil her gi noen eksempler på hvordan foreldre beskriver barnas tilstand i asylintervjuet. Barna står helt klart i fokus hos de aller fleste foreldre, og de bekymrer seg for barnas helse.

”Det aller viktigste for meg er at jeg ikke tåler å se mine barn lide. Jeg vil at de skal utdanne seg og ha god helse” (Mor, Midtøsten)

”Barna mine mangler trygghet. De var i begynnelsen veldig redde. De var redde for at noen skulle ta dem. Jeg liker at de nå leker med andre barn, det gjorde de ikke i hjemlandet.” (Mor, Asia)

”Jeg merker noen ganger at de kan bli sinte, både han og broren. Mine barn er psykisk slitne, de har måttet dra fra ett sted til et annet hele livet, de har ikke opplevd stabilitet, de ser at moren deres er utslitt, at jeg ikke er som før. Før kunne jeg tåle mye, jeg tålte alt, men nå tåler jeg ingenting, hvis de krangler holder jeg ikke ut, jeg bare skriker. (Sønnen) kan plutselig begynne å gråte, slik var han ikke før kidnappingen. Det må være en reaksjon på kidnappingen og på at han har måttet reise fra sted til sted hele livet.” (Mor, Midtøsten)

Foreldrene forteller om hvordan hendelser og belastningen de har vært utsatt for preger barna. Beskrivelsene er ofte generelle, og bare i begrenset grad blir hvert av barna beskrevet individuelt. Beskrivelsene er formidlet gjennom foreldrenes tolkninger. Det er imidlertid eksempler på at foreldre gir mer detaljerte beskrivelser av hendelsesforløp:

Om barnas opplevelser

”De gikk inn og slo min datter som sov i sengen, de dyttet henne med geværkolbene for å vekke henne(..) Hun skrek og besvimte, hun sluttet å spise og vi måtte ta henne til lege på grunn av dehydrering”. (Mor, Midtøsten)

”En dag da datteren min var på vei til skolen, så hun en bil med tre barn. Det kom biler med bevæpnede menn, de skjøt mot bilen. De skjøt til alle var døde. (Datteren) begynte å hylskrike og løp til skolen, hun var livredd og jeg måtte ta henne til psykolog for behandling (..) En uke før dette gikk bevæpnede menn inn i klassen hennes og kidnappet en klassevenninne. Datteren min fikk psykisk sjokk og ville ikke gå på skolen lenger. (..) Hun er svært preget av det som skjedde.”. (Far, Midtøsten)

De to utdragene av foreldrenes framstilling viser at foreldrene formidler hendelser som barna er utsatt for. Det er imidlertid mange detaljer som foreldrene

ikke kan formidle fordi de enten ikke selv var tilstede eller at de har "silt" opplevelsen gjennom egne minner og fortolkninger. Informasjonen foreldrene gir vil være viktig som dokumentasjon på hvordan barn har blitt involvert i situasjoner som har betydning for asylsaken. Dette kan eventuelt også brukes som et utgangspunkt for en samtale med barn for å undersøke om det er grunnlag for å gi barnet egen anførsel eller om barnet kan lide av traumer som følge av hendelsene.

Fornektelse

Saksbehandlerne forteller at foreldrene i liten grad forklarer barna hvorfor de er i Norge, og hva som skal skje fremover. Foreldrene snakker heller ikke med barna om det som har hendt, men ber dem ofte om å glemme. Ifølge NOAS uttrykker foreldrene ofte bekymring for at intervjueren i en barnesamtale vil avsløre den virkelige årsaken til at de er i Norge for barna.

"Jeg vil be dere om at dere ikke forteller dette til barna, det vil ødelegge deres psyke. Vi rømte på grunn av dem, og håper at de kan få gå på skole her. Jeg ønsker bare at de skal få det bra, skaffe seg kunnskap og et bedre liv."(Mor, Asia)

Barnas uvitenhet beskrives av intervjuerne som å være et vanskelig utgangspunkt for samtalen. Ifølge artikkel 12 er informasjon en viktig forutsetning for at barn skal kunne bruke sin uttalerett. Informasjon om asylprosessen gjør det dessuten lettere for barn å takle en uforutsigbar tilværelse som asylsøker. Et aktuelt spørsmål som reiser seg her er om det er myndighetenes oppgave å realitetsorientere barna i forhold til asylprosessen og en eventuell retur, på tross av foreldrenes vilje. Disse kommentarene fra foreldre illustrerer et vanlig syn på barn om at de bør og kan beskyttes fra kunnskap om den vanskelige virkeligheten.

"Jeg har forsøkt å beskytte barna mot det som skjer. (..) Barna vet at vi var i livsfare, men de vet ikke hvorfor". (Mor, Afrika)

"Jeg sa bare at vi skulle reise et sted hvor de kunne være trygge".
(Mor, Midtøsten)

Etter å ha lest utskrift fra asylintervjuet finner vi at saksbehandlere ved mer *utdypende spørsmål* til foreldrene kunne fått fram ytterligere informasjon om barna. Dette må imidlertid forankres i hva som vil være hensikten med mer detaljert informasjon. En klargjøring av barns omsorgsrelasjoner kan for eksempel være informativt ved senere vurderinger i saken av *barnets beste*. Det er også nødvendig at intervjuerne er mer *konkret* i spørsmålene, for eksempel

ved å få hendelsesforløpet mer i detalj eller ved be om beskrivelser av barns helsetilstand. Foreldrene er ikke nødvendigvis kjent med f.eks. symptomer på helse etter de psykiske belastningene barn har vært utsatt for, mens slik informasjon kan være vesentlig for å vurdere barnets helsesituasjon ved en eventuell retur.

Samtale med medfølgende barn i asylsaker

Intervju av barn er beskrevet i Utlendingsforskriftens § 55a. Det slås fast at barn har særlige behov under intervjusituasjonen. Videre sies det at barnas ”totale livssituasjon” skal klarlegges under foreldrenes intervju, og at:

”I den forbindelse skal det avholdes en samtale med barnet med mindre det anses åpenbart unødvendig eller foreldrene motsetter seg dette. Minst en av foreldrene må være til stede under samtalen”.

Bestemmelsen trådte i kraft 1.juli 2000. Samtalene med medfølgende barn ble imidlertid først systematisert våren 2005. På oppfordring fra departementet, startet UDI da opp et pilotprosjekt og en arbeidsgruppe som skulle forfatte et rundskriv. For å komme i gang, valgte man å avgrense seg til en aldersgrense på 12 år og med barn som kommer inn under 7-ukersprosedyren. Fra februar 2006 ble også barn i 3-ukersprosedyren booket, og fra sommeren 2006 fikk alle barn over 7 år tilbud om samtale. De interne retningslinjer om samtale med medfølgende barn i asylsaker (Rundskriv UDI 2006-018 ASA) ble utviklet med utgangspunkt i utlendingsforskriftens § 55 a tredje ledd. Rundskrivet ble ferdigstilt i august 2006 og har siden dette vært utgangspunkt for praksis ved barnesamtalene. De interne retningslinjene omhandler barns uttalerett, men avklarer ikke mer om barns status enn at det slås fast at barn skal ha en egen asylsak og eget vedtak. I praksis gis ikke barn et eget vedtak i barnekonvensjonens forstand, noe som utdypes nærmere i kapittel 9 om vedtak.

Informasjon til foreldre og barn om samtalen

Transittmottaket på Tanum er familiens første oppholdssted etter registreringen hos Politiets Utlendingsenhet. Her gjennomgår familien obligatorisk helseundersøkelse, får informasjon av NOAS og skriver egenerklæring hos UDIs avdeling på mottaket. NOAS gir informasjon og veiledning til asylsøkere i ankomstfasen. Først vises en informasjonsfilm om de ulike stadiene i

asylprosessen, der det blant annet opplyses om at UDI ønsker å snakke med barna³⁹. Deretter får familien personlig veiledning med en av NOAS` representanter. Tema er utfylling av egenerklæring og hva som kan forventes i asyLintervjuet. Her diskuteres også barnesamtalen, og foreldrene skal signere et reservasjonsskjema dersom de ikke ønsker at barnet snakker med UDI. NOAS presenterer samtalen som at UDI ønsker å vite om barnas situasjon før de tar en avgjørelse på asylsøknaden. Det informeres om at dette er en rettighet som barn har i Norge, og at samtalen ikke har som formål å kontrollere foreldrenes opplysninger. NOAS forteller at det er foreldrene som avgjør om barna får snakke med UDI, og at de skal være tilstede under samtalen slik at barna føler seg trygge. Man sier at de som skal snakke med barna er profesjonelle, og at det vil kunne styrke saken at alle i familien snakker med UDI. NOAS henvender seg deretter direkte til barna, og forklarer hva UDI vil snakke med dem om, og hvordan samtalen legges opp. Man spør deretter om barna synes at det høres greit ut, og om de har noen spørsmål.

NOAS opplyser at asylsøkerne har vanskelig å skille myndighetene fra hverandre, og at de stiller seg tvilende til organisasjonens påstand om at barnets opplysninger ikke skal brukes i saksgangen. De fleste er skeptiske til barnesamtalen helt til NOAS forteller at foreldrene kan være tilstede, og at det er lov til å trekke seg.

Gjennomføring av en barnesamtale

Gjennom NOAS ble vi kjent med en jente som samtykket i at vi var tilstede under samtalen med UDI. Vi vil her gjengi barnesamtalen for å gi et inntrykk av hvordan disse samtaler gjennomføres i forhold til rammebetingelser, premisslegging, realitetsorientering, hvilke spørsmål som stilles og hvilke svar som gis. Intervjuerens og barnets tolkning av samtalen vil også bli beskrevet. Vi vil deretter problematisere UDIs interne retningslinjer og de dilemmaer som saksbehandlerne har beskrevet.

Med premisslegging menes at saksbehandler forklarer barnet hva samtalen skal omhandle, hva som er samtalen formål, og hva som er UDIs rolle. Realitetsorientering er en klargjøring av hvorfor barna er kommet til Norge, hva som kommer til å skje under behandlingen av søknaden (med mottak, skole o.l.) og hva som kan bli mulige utfall av prosessen, inkludert at de eventuelt må reise hjem.

³⁹ Informasjonsfilmen sier imidlertid at UDI ønsker å snakke med alle barn over 12 år, mens praksis nå er 7 år. NOAS beskriver dette som et problem, da slik motstridende informasjon kan svekke søkerens tillit. Filmen skal redigeres i løpet av 2008.

Innledningsvis ønskes jenta velkommen, og intervjuer spør om moren har fortalt at hun snakket med UDI dagen før. Hun sier at denne samtalen ikke vil bli slik som asylintervjuet til foreldrene, men at de skal snakke litt om hvordan hun hadde det i hjemlandet, hvordan hun har det i Norge og litt om hva hun tenker om fremtiden. Intervjuer spør om hun forstår alt tolken sier, og om jenta synes det høres greit ut. Intervjuer forklarer at hun kommer til å skrive ned alt det jenta sier på PC-en sin, og sier at hun bare må spørre hvis det er noe hun lurer på eller synes er vanskelig å svare på. Intervjuer sier at hun vet at hun er 12 år og at hun kommer fra Sentral-Asia. Hun spør hvilken by hun kommer fra, og hvordan hun hadde det der. Jenta sier at det ikke var bra, og intervjuer ber henne fortelle om det. Jenta forteller om dårlige skoleforhold og mishandling fra lærerne. Intervjuer spør deretter om hva hun likte å gjøre på fritiden og om hvordan hun liker seg på mottaket. Jenta sier at det er bra, men at de som var på hennes alder har dratt. Intervjueren forteller at det ikke vil ta så lang tid før de skal flytte til et nytt mottak, og at hun da skal få begynne på skole. Deretter spør hun jenta om hva hun synes er den største forskjellen mellom å være her og hjemme. Jenta svarer at det er bedre her, og at det virker som nordmenn er glade i barn, fordi de smiler hele tiden. Intervjuer spør om det er noe hun synes er rart, eller ikke liker med Norge, men det synes ikke jenta. Intervjuer lurer på hva hun tenker om at hun snart skal flytte til et annet mottak. Jenta håper at hun vil få det bra her, gå på skolen og lære seg språket. Intervjuer sier at det å begynne på skolen og lære seg språket er noe som kommer til å gå raskt. Deretter spør hun jenta om hvordan hun vil at livet skal være når hun blir voksen. Jenta svarer at hun vil ta videre utdanning, og at hun vil bli lege. Intervjuer spør om det er noe hun ønsker for fremtiden. Jenta svarer at hun ser for seg fremtiden sin her, og at hun vil bo og jobbe i Norge. Intervjuer lurer deretter på om hun visste om at hun skulle dra fra hjemlandet, og jenta svarer at hun visste det og at hun ønsket å dra. Intervjuer svarer bekreftende på dette, og sier at hun nå har spurt om mye, og om det er noe jenta vil spørre henne om. Hun sier at de skal ta en pause, og at hun da skal skrive ned alt det jenta har sagt. Intervjuer sier at jenta har vært flink til å svare, og spør om det er noe hun synes ville være fint å fortelle henne. Jenta rister på hodet. Intervjuer spør om mor har noen kommentarer før de avslutter. Moren svarer at jenta egentlig hadde lyst til å fortelle om det som hendte med dem hjemme under krigen, men at hun ikke helt vet hvordan hun skal si det. Intervjuer sier at hun kan tenke på det i pausen, og at hvis hun vil fortelle det etterpå så skal hun høre på det og skrive det ned. Intervjuer sier deretter at jenta ikke skal være redd for å si ting til henne som er feil, for det er ingenting som er feil. Hun skal ikke være redd for å si noe annet enn det mor har sagt, for eksempel. Intervjuer sier at det er mange barn som oppfatter ting på en annen måte enn det voksne gjør, og at det er helt greit.

Etter pausen forteller jenta om da krigen brøt ut, at flyene slapp ned bomber og at hus ble truffet. Hun husker at alle var redde og at folk løp omkring. Hun forteller at broren og andre barn ble skadet av miner formet som leker. Moren gråter stille mens jenta forteller. Intervjuer har ikke sagt noe til nå, men har skrevet ned det jenta forteller. Så sier hun. ”Det er triste ting du husker. Er det noe annet du vil jeg skal skrive ned”? Jenta forteller om en gang da ”de” brøt ned døren mens familien lå og sov, la faren i håndjern og ”dro ham etter seg som om han var en klut”. Intervjueren svarer: ”Faren din kom heldigvis tilbake”. Jenta sier at han gjorde det, men at de ville ta ham igjen, og for å slippe unna, dro familien derfra. Intervjuer sier: ”Du tenkte at det var best for alle du da”, og spør om hun synes at det har vært greit å fortelle dette. Moren spør jenta om ikke hun ville fortelle om lillebroren, og jenta forteller om da en bilbombe gikk av og skadet broren. Intervjuer spør om det er noe mer hun vil fortelle, og jenta svarer nei. Tolken oversetter deretter utskriften av samtalen, og mor og datter skriver under. Jenta sier at hun vil ha en kopi og at hun kommer til å lese den når hun har lært seg norsk.

Kommentar fra jenta

Vi snakket med jenta og moren både før og etter samtalen. Jenta virket moden og reflektert for alderen. Hun ga uttrykk for at hun hadde tenkt mye på samtalen i forkant. ”På en måte var jeg glad for å bli innkalt og at jeg skulle møte opp her. Men på den andre siden var jeg veldig usikker. Jeg tenkte mye på hva jeg skulle si”. Hun sa at hun hadde forberedt seg på at intervjuer kom til å spørre om krigen, og at hun ble litt overrasket da dette ikke ble tatt opp. ”Jeg synes at hvis barna er små, så kan man snakke om dagligdagse ting og hvordan de har det på mottaket, mens hvis det er eldre barn som jeg så kan vi få litt mer spørsmål om krigen og sånt”. Vi spurte henne hvordan det hadde vært å fortelle om opplevelsene fra krigen. ”Vet du hva, akkurat mens jeg holdt på å fortelle så var det vanskelig, men etterpå var jeg glad”. Om samtalen totalt sett svarte jenta at hun likte det, og at hun syntes det hadde gått bra. Hun syntes at intervjueren var snill og stilte gode spørsmål, men ga uttrykk for at hun kunne ha stilt flere spørsmål for å forstå hvordan det var å være henne. På spørsmål om rammene rundt, som kontoret og det at intervjuer skrev på PC, syntes hun at det var greit for eldre barn, men at yngre barn kanskje ville ha mer utbytte av å sitte på et lekerom i mindre formelle omgivelser. Hun syntes det var litt rart når intervjuer skrev på PC, men mente at det var riktig hvis det stemte med det hun hadde sagt. I forhold til det å snakke gjennom tolk, sa hun at det var lett, og at hun likte det.

Moren

Vi sa at vi så at hun var lei seg da datteren fortalte, og spurte om det var vanskelig å høre henne fortelle fra krigen. Moren sa at når hun tenkte tilbake

på det som har hendt dem så klarte hun ikke å holde tårene tilbake. Hun fortalte at under hendelsen datteren fortalte fra krigens begynnelse, var det syv bombefly som kom. De var fryktelig redde og trodde at bombene kom til å drepe dem. Hun sa at datteren var fire år da, og at hun ble så redd da flyene kom, fordi bakken skalv. Hun hadde vært redd for at datteren skulle bli syk av det hun opplevde. Da datteren fortalte hadde hun tenkt tilbake på den tiden. Moren sa at hun synes at det er viktig å fortelle om slike opplevelser, fordi man gjennom å snakke om det blir lettere til sinns.

Intervjueren

Intervjuer understreket at denne samtalen var en "glansbildesituasjon", da jenta var booket til en egen dag på grunn av at vi skulle observere samtalen. Dette gjorde at alle parter var mer uthvilt enn det som normalt er tilfelle, og hun syntes dette gjorde samtalen bedre. Intervjuer syntes at jenta var godt forberedt, det var ikke så vanlig. Det var tydelig for intervjuer at moren hadde en "egen agenda", dvs. at hun hadde forberedt jenta og ville at hun skulle bekrefte familiens historie. Intervjuer uttrykte at hun reagerte på at moren satt og gråt mens datteren fortalte, fordi det var uheldig for jenta. Intervjuer mente at rammen rundt barnesamtalen er kinkig, fordi asylintervjuet blandes sammen med barnesamtalen. "Denne sammenblandingen er ikke heldig", sa hun. "UDI er jo et kontrollhus, så det blir vanskelig da å sitte og småprate med barn". Intervjuer fortalte at det er stor forskjell mellom intervju av EMA og medfølgende barn, slik UDI ser det. Hun forklarte at EMA-samtalene er veldig annerledes, fordi man da skal gå inn på asylgrunnlaget. Barnesamtalene er på sin side en ren formalitet, "de skal jo ikke brukes til noe uansett". Intervjuer sa at UDI ikke skal kartlegge barnets beskyttelsesgrunnlag eller snakke om vanskelige ting. Men hvis barna føler at det er noe poeng å snakke om det, så var det jo bra.

Vår vurdering

Vi var to observatører til stede ved denne barnesamtalen. Intervjuer var flink til å skape tillit og kontakt, men fokuset ved samtalen syntes primært å være det å ha en "god stemning", og unngå vanskelige tema. Jentas uttalelser om hendelsene i hjemlandet ble ikke utdypet, intervjuer kom i stedet med kommentarer som "faren din kom jo heldigvis tilbake igjen" for å få jenta bort fra de triste tankene. Det ble heller ikke foretatt noen realitetsorientering av jenta, selv om for at avslagsprosenten for personer med hennes bakgrunn er høy.

Til tross for at vi var i samme rom, tolket vi som observatører samtalen og situasjonen forskjellig fra hvordan intervjuer etterpå beskrev den. Da mor ble spurt om kommentar og sa at datteren hadde tenkt å snakke om krigen, oppfattet intervjuer dette som press fra morens side, mens vi så det som en måte å

introdusere et tema hun visste at datteren hadde forberedt seg på å fortelle om under samtalen. Det er verdt å reflektere over hvordan kontrollerfaringen fra andre intervjuer former blikket og fortolkningen også i barnesamtalen. Dette er et moment som kan tale for en spesialisering av intervjuere som skal snakke med barn.

Rammebetingelser: Barnesamtalens plass i UDIs virksomhet

Kvaliteten på barnesamtalene henger sammen med rammebetingelsene. Herunder inngår hvordan samtalen er organisert og inngår i enhetenes gjøremål, og hvor lang tid som er avsatt til samtalen.

UDI har de siste tre år gått fra å ha en egen intervjuenhet, til at samtale og asylintervjuene ble foretatt på landenehetene. Siden september 2007 har UDI igjen hatt en intervjuenhet (MINT), for å få unna restanser i systemet. Enheten er ment å være midlertidig. Saksbehandlerne er litt uenige i hva som er mest fordelaktig for barna. Fordelen ved at man gjør det på landeneheten, er at man da har spesialisering i land- og kulturkunnskap og anførsler, mens fordelen med å ha en intervjuenhet er at intervjuerne får mer trening i å snakke med barn. Ved begge ordninger tilstreber man at saksbehandleren som foretar asylintervjuet med foreldrene også gjennomfører samtaler med barnet. Begrunnelsen er at man da kjenner foreldrenes asylhistorie og dermed raskere vil kunne sette seg inn i barnets situasjon. Forelderen vil også kjenne og ha tillit til intervjueren, og dette kan ha en beroligende effekt på barna. Ulempen er at saksbehandlerne ikke tør å spørre barnet om ting som potensielt kan stride i mot det foreldrene har sagt, og at samtale dermed blir overfladiske. Ved noen enheter forsøker man så langt det er mulig at samme person intervjuer og fatter vedtak. Ulempen ifølge saksbehandlerne er at det blir vanskeligere å gi avslag når man har fått nærhet til barna, fordi det oppleves som mer personlig. Noen ganger må man overlate saken til andre saksbehandlere slik at den blir objektivt behandlet. Saksbehandlerne forteller at dobbeltrollen med å skulle intervju foreldrene først, så barna og så skrive vedtak etterpå kan være vanskelig: "Det er vanskelig å ta på seg en annen rolle, være streng med foreldrene og snill med barnet". En annen kommenterer at det er vanskelig å være objektiv når tankene er i foreldrenes intervjuer.

Barnesamtalene varer vanligvis fra en halv time til en time. Intervjuene foregår på vanlige kontor der saksbehandler skriver på PC bak et skrivebord. Barnet, tolk og en forelder er til stede. Det varierer om barna i en søskenflokk gjennomfører samtalen sammen eller hver for seg.

Rammebetingelsene påvirker kvaliteten ved barnesamtalene på flere måter. Barna må ofte vente hele dagen mens foreldrene er til asylintervju. Ettersom det ikke finnes noen barnepassordning er de ofte til stede under intervju-

et med foreldrene der de forteller om sine opplevelser fra hjemlandet og flukten. Dette er noe alle saksbehandlerne beskriver som problematisk. Når klokken nærmer seg tre-fire og barn, tolk, intervjuer og foreldre er slitne, er det barnets tur. Da kan motivasjonen hos samtlige være lav. Saksbehandlerne beskriver rammebetingelsene som uheldige. En fortalte om en tsjetsjensk gutt som hadde ventet helt til foreldrene var ferdig, fra kl 9 til 16. Da intervjueren begynte å snakke med ham, spurte gutten om ikke de kunne få lov til å dra tilbake til mottaket, fordi han var så sliten. Mange av barna er veldig spente og både gruer og gleder seg til samtalen, og det beskrives som en påkjenning når ventetiden blir så lang. Barnas konsentrasjonsevne blir nedsatt, og dette påvirker kvaliteten på intervjuene.

Saksbehandlerne mener at det å snakke gjennom tolk kan være en utfordring ved kommunikasjonen med barn. Det beskrives som avgjørende at det bookes erfarne tolker som er lydhøre overfor barn og kan omstille seg i forhold til kroppsspråk og ordbruk. Samtalen står og faller på at tolken er vant til å forholde seg til barn og klarer å gjøre barna avslappet. Videre må intervjueren bruke god tid på å forklare tolkens rolle for barna, som at tolken bare er et verktøy for å snakke sammen. Ofte opplever intervjuerne at barna snakker mer til tolken enn til dem, men de mener at det egentlig ikke er så nøye så lenge samtalen flyter.

Bruk av PC oppleves som mer problematisk for kommunikasjonen. En saksbehandler beskrev dette som å ha en vegg mellom seg og barnet. Bruk av PC gjør at samtalen blir oppstykket og mer formell enn om man hadde brukt diktafon eller notatblokk. Det diskuteres nå på enheten om man skal sette i gang et prøveprosjekt med bruk av diktafon, og hvorvidt dette eventuelt tilfredsstiller kravene til rettssikkerhet. Et mer tilpasset intervjurom for barn er også planlagt.

Statistikk

I perioden 1.januar til 3.desember 2007 har det kommet 386 medfølgende barn som ved asylsøknaden var i målgruppen 7-18 år. I 2007 har det inntil uke 48 blitt registrert 135 samtaler med medfølgende barn, hvilket vil si at omlag en tredjedel av barna har gjennomført samtale.⁴⁰ I hele 2006 søkte ca 350 medfølgende barn i denne aldersgruppen asyl⁴¹, og 109 av barna gjennomførte samtale. Dersom man tar det totale antall barn i betraktning, ser altså andelen barn som gjennomfører samtale ut til å ligge omtrent på samme nivå som

⁴⁰ Disse tallene er basert på koordineringsenhetens bookinglister og rapporter enhetene leverer til ASA stab over produksjon per uke. UDI fører per i dag ingen offisiell statistikk over gjennomførte samtaler med medfølgende barn. Vi har derfor ikke klart å få oversikt over kjønn, alder og landbakgrunn på barna.

⁴¹ UDI Tall og Fakta 2006.

året før. Disse tallene representerer imidlertid kun antall bookede samtaler, da UDI ikke har en måte å registrere gjennomførte samtaler på. Avlysninger blir ofte ikke meldt tilbake, og barnesamtalene teller ikke som produksjon. Samtalene med medfølgende barn blir derfor lett "usynlige" i systemet. Vi vet heller ikke hvor mange foreldre som reserverer seg eller hvilken årsak de oppgir.

Ifølge saksbehandlerne skjer det relativt ofte at bookede samtaler avlyses eller ikke gjennomføres. Den viktigste grunnen er tidspunktet; at samtaler med barn gjøres i etterkant av foreldrenes asylintervju. Dersom det blir svært sent på ettermiddag før foreldrene er ferdig hender det at intervjuer setter barnet opp til samtale en annen dag, men dette betyr at foreldre og barn må fraktes på ny fra mottaket til UDI. I mange tilfeller har familien blitt flyttet til et nytt mottak før de har kunnet gjennomføre barnesamtalen⁴². En annen årsak er at barn har blitt igjen på mottaket med far eller mor, hvor foreldrene sier at barnesamtalen kan foregå når den andre forelderen skal til intervju, uten å møte opp den dagen. En tredje grunn for at det avlyses kan være på grunn av sykdom, og at barnet ikke har blitt kalt inn på nytt. Det har videre vært noen tilfeller hvor foreldrene under asylintervjuet har sagt fra om at de likevel ikke ønsker at barnet skal gjennomføre samtalen. Da sier de gjerne "Jeg vil gjøre det som er riktig, men sønnen min har ikke sovet godt så det er fint hvis han kan slippe" eller lignende. De oppgir som regel hensynet til barna, at de er slitne og syke, at de har opplevd så mye vondt og bør slippe å gjenoppleve det. Som nevnt over er det også grunn til å tro at en kombinasjon av stramme tidsrammer og manglende forståelse og motivasjon hos intervjuer kan gjøre at foreldrene støttes på det at en samtale med barnet ikke er nødvendig.

I en forvaltning preget av krav til effektiv produksjon og gjennomstrømming av saker, vil vi anta at manglende uttelling for barnesamtaler også vil ha betydning for samtalenes status. Dette vil videre kunne påvirke intervjuernes motivasjon for samtalen.

De ansattes opplæring og barnefaglige kompetanse.

Slik praksis er i dag, benyttes det spesialopplærte intervjuere til å snakke med enslige mindreårige asylsøkere (EMA), mens alle saksbehandlere i UDI i utgangspunktet skal kunne samtale med medfølgende barn. Dette til tross for at medfølgende barn normalt sett er yngre enn EMA. Årsaken er primært at det

⁴² En saksbehandler forteller at det nesten ikke er foretatt samtaler med barn fra Eritrea det siste halvåret, fordi foreldrenes asylintervju gjennomgående er lange og kompliserte. Barna har ikke blitt satt opp til nye samtaler før de flyttes, på tross av at intervjuerne har bedt KOR om dette.

brukes samme intervjuer til foreldre og barn, men mangel på intervjufaglige ressurser er også en faktor.

Bare en intervjuer i MINT har formell barnefaglig kompetanse⁴³. Flere har imidlertid praktisk erfaring fra arbeid med barn fra skole, mottak og barnehage. Andre har utdanning innen felt der kommunikasjon står sentralt, som pedagogikk, psykologi, kulturstudier og journalistikk. Mesteparten har fått noen timers opplæring i å snakke med barn, og det har også blitt arrangert to seminarer med en psykologspesialist. De fleste av saksbehandlerne synes at dette er lite, og understreker at mange på avdelingen føler usikkerhet i forhold til å snakke med barn. Det er et sterkt ønske om at barnesamtalene spesialiseres på noen få intervjuere, og at man får mer praktisk trening i å snakke med barn. Jevnlig oppfølging og kontakt med barnefaglig miljø med kompetanse på kommunikasjon med barn fremheves som viktig.

Utfordringer i praksis og regelverk

Vi vil her beskrive praksis gjennom en gjennomgang av de interne retningslinjene. Underveis vil vi peke på utfordringer som reiser seg, og dilemmaer som saksbehandlerne har reist. Avslutningsvis vil vi kommentere praksis og komme med forslag til forbedringer. Utdrag fra rundskrivet om samtaler med medfølgende barn i asylsaker er markert i kursiv.

Foreldrenes reservasjonsrett

Forskriften fastsetter at man i forbindelse med foreldrenes asylintervju skal avholde en samtale med barnet, ”med mindre det anses åpenbart unødvendig eller foreldrene motsetter seg dette”.

Som ”åpenbart unødvendig” regner man for eksempel barn med psykiske funksjonshemminger, som ikke vil kunne danne seg egne synspunkter eller gjøre seg forstått. Dersom foreldre ikke ønsker at barna skal ha samtale med UDI, må de underskrive på et eget reservasjonsskjema under samtalen med NOAS. De har også rett til å reservere seg senere. I rundskrivet er dette formulert slik:

Alle medfølgende barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få tilbud om å ha en samtale med utlendingsmyndighetene. (..) Hvis foreldrene reserverer seg mot at en slik samtale skal finne sted, fylles det ut et reservasjonsskjema.(..) I de tilfeller

⁴³ Med barnefaglig kompetanse menes her barnefaglig utdanning, som førskolelærer, barnevernsmedarbeider og lignende. Se eget avsnitt om dette i kapittel 10.

hvor foreldrene har reservert seg, følger det av utlendingsforskriften 55 a at det ikke skal gjennomføres samtale med barnet selv om barnet skulle ønske det.

Slik forskriften og de interne retningslinjene er utformet, er denne retten i praksis gitt til foreldrene, ikke til barna. Flere eksperter i barnerett hevder at reservasjonsretten strider mot barnekonvensjonen og norsk barnelovgivning.⁴⁴ Vi slutter oss til dette synet. Barnets rett til å bli hørt er en ubetinget rettighet, som heller ikke kan begrenses av andre rettigheter, som hensynet til barnets beste⁴⁵. Reservasjonsretten bør etter vår mening derfor avvikles. Dette bør ikke by på store problemer i praksis, da det er grunn til å tro at de færreste barn vil uttale seg mot sine foreldres ønsker. Man bør imidlertid legge til rette for at barn skal kunne uttale seg også i tilfeller hvor det er en konflikt mellom barn og foreldre. Dette vil være viktig i situasjoner hvor man mistenker at barnet kan være utsatt for overgrep som menneskehandel (dersom det ikke er biologiske foreldre), tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og liknende. Her kan barnet representeres av for eksempel en setteverge.

Det er likevel viktig å understreke at barnets uttalerett er en rettighet, og ikke en plikt, barnet har. NOAS forteller for eksempel at mange foreldre sier ja til samtalen, men at det er en del barn som ikke ønsker å snakke med UDI. Dette er også en måte for barna å bruke sin uttalerett på. Barnets uttalerett forutsetter imidlertid at barnet på forhånd informeres godt om formålet med samtalen, og hva det forventes å uttale seg om. Barnet skal deretter kunne ta et informert valg på egne premisser.

Rundskrivet sier videre:

Hvis foreldrene reserverer seg, skal intervjuerne spørre om hvorfor foreldrene ikke ønsker samtale. Årsaken skal nedtegnes i saksdokumentene.

Dette blir ifølge saksbehandlerne ikke gjort i dag. Ifølge intervjuenheten har reservasjonsskjemaene i liten grad vært brukt. Forsøkene på å øke bruken av skjemaene, slik at foreldrene må komme opp med en årsak, har imidlertid ført til at flere foreldre innledningsvis sier ja til barnesamtalen. Dette betyr likevel

⁴⁴ Jf. Senter for Menneskerettigheters Menneskerettighetsforum den 25. september 2007 der bl.a. juristene Kirsten Sandberg, Eli Fisknes og Elisabeth Gording Stang det ble konkludert med at dette var i strid med barnekonvensjonens prinsipper, og at konvensjonen har forrang over nasjonal lovgivning.

⁴⁵ Artikkel Lucy Smith, Unicef Implementation Handbook, artikkel E.G..Stang, Kirsten Sandberg

ikke at samtalene gjennomføres. Ifølge saksbehandlere skyldes dette at foreldrene på slutten av dagen ofte blir enige med intervjuer om ikke å la barna gjennomføre samtale, "fordi det ikke har noe å si likevel". Det er grunn til å tro at slike holdninger skyldes at samtalene skal gjennomføres sent på dag, når alle er slitne, uten at man får noen uttelling for det og uten at det i dag synes å kreves at samtalene skal gjenspeiles i vedtakene.

Foreldrenes tilstedeværelse

"Det skal deretter gjennomføres en separat samtale med barnet der barnets situasjon blir belyst. Minst en av foreldrene skal være tilstede".

I de fleste tilfeller bidrar foreldrenes nærvær til at barna blir tryggere i samtalen. Ifølge NOAS er retten til å være tilstede ofte også utslagsgivende for at mor og far går med på at UDI snakker med barna. I informasjonssamtalene vi observerte, forklarte foreldrene at de ville være tilstede fordi de ikke vil at barna skal bli redde. Det er grunn til å tro at mange er skeptiske til fordi de har hatt dårlige erfaringer med myndighetene i hjemlandet, og fordi de kanskje er redd for at barna skal avsløre visse opplysninger.

For et flertall av saksbehandlerne oppleves foreldrenes tilstedeværelse problematisk. Mange hevder at foreldrene instruerer barna, at de virker styrende i forhold til det barna sier, og at de griper inn i samtalen.

"Det er veldig vanlig at foreldre skyver barna foran seg, sier at "vanligvis er han ikke så stille" o.l. Barna får mye ansvar. Det hadde vært bedre hvis ikke foreldrene var med inn i rommet. De kunne observert uten å høre hva som ble sagt. Slik det er nå er det vanskelig å fange opp ting hvis det skulle dukke opp noe. Ingen kan forvente at barna svarer ærlig på spørsmålet om hvordan det var å forlate hjemlandet, man vil jo at foreldrene skal tro at man har det bra."

Det er imidlertid viktig å skille mellom reelt press fra foreldre som forårsaker ubehag hos barnet, og det at mor eller far minner barnet på detaljer som de vet at barnet ville snakke om, som var tilfellet i barnesamtalen vi observerte. Noen intervjuere løser problemet ved å ha mor eller far sittende i bakgrunnen under samtalen. Foreldres inngripen har ikke vært et tydelig problem i de sakene vi har gjennomgått, men vi har fått eksempler av saksbehandlerne på at foreldre har presset barna i forhold til det de skulle uttale seg om. Ett eksempel omhandlet en gutt som på mors oppfordring støttet opp om hennes forklaring om at far mishandlet dem. Her opplevde saksbehandleren mor som svært

styrende i forhold til barna, og da gutten etterpå innrømmet at han selv ikke hadde blitt slått hvisket han til saksbehandler: ”nå er mor sint på meg. Jeg sa noe jeg ikke burde sagt.”. Spørsmålet er hvilke konsekvenser slike ”glipper” vil få for barnet i form av sanksjoner fra foreldrene, og hvilke konsekvenser motstridende opplysninger vil få for familiens vedtak?⁴⁶

NOAS melder om at noen barn, særlig tenåringsjenter, har reagert på at foreldrene skal være tilstede under samtalen. Dette kan ha ulike årsaker, som ønske om privatliv, og behøver ikke skyldes konflikter med foreldrene. Deres mor og far synes at det er greit, kan man i henhold til rundskrivet gjennomføre samtalen uten foreldre til stede.

Hvis barnet ønsker at en samtale skal finne sted uten at foreldrene er tilstede og foreldrene gir sitt skriftlige samtykke til at samtalen finner sted og at det skjer uten deres nærvær, kan en samtale gjennomføres uten foreldrene.

I vårt utvalg av samtaler har vi støtt på ett tilfelle der barnet ikke ønsket at foreldrene var med inn. En jente på 17 insisterte på at foreldrene ikke skulle være tilstede, fordi hun ikke ønsket å belaste dem ytterligere med egne problemer. Hun fortalte om gjentatte trusler mot henne fra menn som ville ha tak i faren. ”Jeg vil ikke at mor skal bekymre seg og har derfor bare fortalt henne om en gang. Jeg har ikke fortalt om de andre gangene”. I en annen sak ønsket faren at saksbehandler snakket alene med barna. Her fikk intervjueren en fornemmelse av at det forelå omsorgssvikt.

En saksbehandler fremhever kulturforskjellen mellom barn fra store asylsøkerland og den norske mentaliteten som problematisk, og mener at for å gi barna muligheten til å snakke fritt som barnekonvensjonen legger opp til, bør det være større rom for å snakke med barna alene.

”Vi har mange barn som ikke tør å fortelle ting til foreldrene, man sitter ikke og forteller ting ved middagsbordet som i Norge. Man kan ikke forvente at barn fra Pakistan eller Etiopia skal våge å snakke foran foreldrene. Det er det største problemet. Så for å få den rettigheten implementert i praksis må vi ha barnet alene. Jeg leste for eksempel et feltarbeid fra kri-

⁴⁶ Se eget punkt om motstrid. Rundskrivet sier at saksbehandlerne ikke skal ta hensyn til motstridende historier fra barnet. Spørsmålet er om ikke denne kunnskapen likevel vil ha innvirkning på praksis?

gen i Mosambique, om familier som ble splittet, barn som ble tatt til barnesoldater, jenter som ble voldtatt og innesperret og helt grusomme historier, og så ble de gjenforent med foreldrene, og så har de ikke sagt et eneste ord til foreldrene om det i ettertid! Det er mange barn som ikke forteller noe som helst til foreldrene, og omvendt.”

Utfordringen vil være å få barn til å fortelle vesentlige hendelser til en myndighetsperson. Avgjørende her vil være om de oppfatter hva samtalen innebærer av muligheter, og at intervjueren opparbeider seg tillit under samtalen, ved å være direkte og utdypende i forhold til et tema som barnet ønsker å formidle⁴⁷.

Saksbehandlere mener at de ville fått bedre samtaler dersom de kunne snakket med barna i enerom med verge, og mener at det burde vært rom for dette. Begrunnelsen er at man ikke tror at barn vil snakke om tabubelagte temaer som for eksempel kjønnslemlestelse, tvangsgifte, æresdrap, eller seksuelle overgrep med mor eller far tilstede. Dersom de foresatte regnes som inhabile, dvs. at foreldre og barn har motstridende interesser, vil man kunne opprette en setteverge for barnet.⁴⁸ De eventuelle konsekvenser av dette må utredes nærmere. Problemet med å snakke med barn alene er at saksbehandlere frykter at foreldrene skal straffe barnet eller gi barnet skylden dersom de får avslag på søknaden. En saksbehandler sier det slik:

”For slik det er i dag er det mye fokus rundt det at de ikke skal røpe noe asylgrunnlag. Og vi saksbehandlere ønsker heller ikke å sette barnet i den situasjonen at det øyeblikket de går ut herfra, så blir de kjeftet huden full av mor og far fordi de har røpet noe. Man vet jo ikke hva som skjer hvis barnet kommer til å si noe.”

Slik praksis er i dag, må foreldrene signere på utskriften av samtalen. Det bør utredes nærmere hvordan man skal håndtere dette om det kommer fram opplysninger som barnet ikke ønsker at foreldrene skal få innsyn i.

Samtalens formål

I rundskrivet oppgis formålet med samtalen å være:

⁴⁷ Jamfør erfaringer som bl.a. Gamst og Langballe har gjort i dommeravhør av barn (Gamst og Langballe 2007)

⁴⁸ Samtale med Overformynderiet

”å kartlegge barnets forståelse av sin egen situasjon, dets historie, ønsker for fremtiden og tanker om en eventuell retur”. Videre skal ”barnets totale livssituasjon” kartlegges: ”Barnets perspektiv er annerledes enn de voksnes. Derfor vil barnets historie kunne gi utlendingsmyndighetene verdifull kunnskap om de ulike følelsesmessige belastninger barnet eventuelt måtte ha”.

Vi vil her presentere samtalen sett fra tre ulike perspektiver: Intervjuerne, foreldrene og barna.

Intervjuernes forståelse av samtalen

Det har vært mye diskusjon rundt barnesamtalene i enhetene. Da det ble kjent at UDI skulle gjennomføre samtaler med medfølgende barn, engasjerte særlig en enhet seg aktivt gjennom brev til ledelsen der man uttrykte de ansattes bekymringer og innvendinger mot at de skulle ta på seg denne oppgaven. På alle enhetene har det vært mye skepsis med hensyn til hvor effektive samtalerne er i forhold til å få frem informasjon om barnets situasjon, og om denne informasjonen vil kunne brukes i vedtaket. Ingen av saksbehandlerne vi har snakket med føler at barnesamtalene er særlig meningsfulle slik de praktiseres i dag. Mange mener at det er en oppgave de brått ble pålagt å gjøre, uten at det var utredet nok i forhold til praktisk organisering og konsekvenser. Alle peker på dilemmaene som ligger i rettigheten til å bli hørt. En saksbehandler beskriver barnesamtalen som en ”Pandoras Boks”; full av dilemmaer som man kanskje ikke så innvirkningene av da det ble innført:

”Så man åpner en slags Pandoras boks med en problematikk som jeg ikke tror man har sett helt konsekvensene av, hvor komplisert det egentlig kan bli. Det at de skal høres men ikke likevel, eller hva jeg skal si, det blir veldig underlig.”

På et internt UDI-seminar om samtaler med barn kom det fram svært mye usikkerhet rundt selve rammene for samtalen. Saksbehandlerne beskriver det som vanskelig å lage en ramme rundt hvordan man skal samtale med barna, når man ikke kan enes om hva som skal være det egentlige formålet med samtalen. Samtalene beskrives som ”veldig kunstige og rare”, der alle ”sliter litt” med å finne sin rolle og hensikten med samtalen.

”Det er mye usikkerhet, jeg er jo usikker selv også i forhold til hva formålet med samtalen er, så det preger jo hva man sier til barna også. Det er litt rart, noen ganger tror jeg at jeg skjønner det, men så glipper det igjen. Man vet ikke alltid hva man holder på med”.

Flere av intervjuerne uttrykker at de ikke helt forstår hensikten med at UDI skal snakke med barn, og hvordan denne informasjonen skal gi seg uttrykk i vedtak. Mange forstår hensikten som at ”det er fordi barnet skal få prate”. Det hevdes at barnesamtalen først og fremst blir en formell rettighet, der man hører barnet for rettighetens skyld. Informantene etterlyser en klarere beskrivelse av formålet. Hva er det egentlig UDI skal oppnå med samtalen, og hvordan skal denne informasjonen brukes? I tillegg til at det er tvil om formålet, er saksbehandlerne hovedinnvendinger at de mangler barnefaglig kompetanse, og at de er bekymret for at barna skal bli satt i en lojalitetskonflikt eller at de kan føle seg presset og bli straffet av foreldrene dersom de sier noe feil. Flere uttrykker usikkerhet i forhold til egen kompetanse til å følge opp dersom barnet skulle fortelle om traumatiske opplevelser, og er redd for at det vil være skadelig for barnet: ”Vi skal ikke åpne mer enn vi klarer å lukke”. Samtlige av våre informanter synes at dobbeltrollen er vanskelig:

”Det føles feil å måtte kombinere rollen som kontrollorgan av foreldrene først og så være barnepsykolog etterpå - for eksempel hvis man fant noen løse tråder hos foreldrene i asylintervjuet, og så skal man leke parktante for barnet som om ingenting har hendt”.

Det er enighet blant de spurte om at myndighetene er pliktige til å høre barn. Flere stiller imidlertid spørsmål ved organiseringen, og mener at det blir litt som ”bukken og havresekken” når UDI skal gjennomføre samtaler. Noen tror det ville være bedre at organisasjoner som NOAS eller Røde Kors snakket med barna, eller mener at en barnepsykolog eller helsesøster kunne gjort det på mottaket. Andre er klare på at UDI har blitt tillagt denne oppgaven, og mener at fordelene er at utlendingsmyndighetene vet hvilken informasjon som er viktig for asylsøknaden. Disse mener imidlertid at samtaler slik de er i dag ikke er egnet til å få fram denne informasjonen. Noen uttrykker frustrasjon og mener at samtaler med medfølgende barn er vanskelige:

”I praksis er det ingen som synes at det er noe ok å ha disse samtaler. Det blir sett på som ork, du er nødt til å gjøre det.”

”Det blir litt sånn ”uff, er det barn nå igjen”. Litt sånn som med oppvasken, man vet at man må gjøre det, men ingen har lyst”.

Kun et fåtall av intervjuerne gir uttrykk for å ha et bevisst fokus på barnas selvstendige behov for beskyttelse. Det synes å være relativt lav bevissthet rundt barnespesifikk forfølgelse og det at barna kan ha erfaringer som gjør at de har eget asylgrunnlag. Denne forståelsen er også viktig i forhold til hvilken status barn får i søknaden, som vi vil diskutere nærmere.

Foreldrenes forståelse av barnesamtalen

”Vanskelig å si - vi forstår jo ikke helt hvorfor selv. De spør i hvertfall ikke om noe, vet ikke om det betyr at det er greit. Noen spør om de må. Da må vi forklare at det ikke får negative konsekvenser for saken hvis de reserverer seg.”

I de informasjonssamtalene med familier i regi av NOAS hvor vi var til stede, uttrykte foreldrene først skepsis til at UDI vil snakke med barna, og trodde at det vil brukes som kontroll av egne opplysninger. Mange foreldre mente at barna ikke forstår hvorfor de er her, og at de derfor ikke vil kunne fortelle noe. Foreldrene uttrykte også forvirring når NOAS sa at det ikke ville ha noe å si for saken dersom de reserverte seg, og de likevel måtte signere et skjema og fortelle hvorfor. Intervjuerne gir tilsvarende foreldre og barn beskjed om at det ikke har noen betydning fra eller til for søknaden om barnet gjennomfører samtale:

”Det å snakke med dem og si at ”samme hva du sier til meg, så kommer ikke det til å få noen innvirkning på om du får bli i Norge eller ikke”. Det er innmari viktig, at de får den forståelsen. Hvis ikke de har det, vil de bli enda mer belastet ved et avslag”.

Det er grunn til å tro at det vil virke negativt inn på intervjuernes, foreldrenes og barnas forståelse og motivasjon, dersom man sier at det ikke spiller noen som helst rolle om barnet høres eller ikke.

For noen asylsøkere kan det virke fremmed at myndighetene ønsker å snakke med barna deres. Mange sier at de ønsker å skåne barna for flere påkjenninger, mens andre foreldre insisterer på at UDI snakker med barna, nettopp ”fordi de har hatt det så vondt”. Entusiasme hos foreldre for barnesamtalen kan av saksbehandlerne oppfattes som at de skyver barna foran seg. Noen saksbehandlere tror også at foreldre kan føle seg presset til å si ja, fordi de er redde for at det skal slå ut negativt for søknaden dersom de reserverer seg. Mange foreldre ønsker at barna skal vise norske myndigheter sin beste side, og saksbehandlere forteller at samtalen noen ganger blir et slags ”merkelig talentshow” der fokus blir på barnas interesser, at de fleste ønsker å studere og bli leger, og en saksbehandler opplevde endatil at en mor ba sønnen sin resitere Koranen. I slike tilfeller vil det være viktig at formålet med samtalen forklares grundig for foreldrene.

Barnas forståelse og opplevelse av samtalen

Jenta vi snakket med uttrykte at hun syntes det var fint å snakke med UDI. Vi har ikke hatt anledning til å snakke med flere barn etter samtalen, men saksbehandlerne selv har svært delte oppfatninger av hvordan barna opplever samtalen:

En saksbehandler sa at hennes opplevelse var at barna forstår hvorfor de er der, og at de synes det er spennende. ”Barna er positive og interessert og engasjerte. Du ser at de virkelig vil fortelle deg om livet sitt”. Hun mente imidlertid at intervjuernes innstilling og interesse er avgjørende for om de får barn i tale, og vektla at man må være oppmerksom på signalene som kommer fra barn. Er man ikke vant til å snakke med barn, vil det være vanskelig å gjenkjenne reaksjoner som uttryggighet, redsel, traumer og liknende.

En annen kommenterte at barna ikke syntes å forstå hvorfor UDI ville snakke med dem, og at hun i det henseende merket stor forskjell fra enslige mindreårige asylsøkere. ”De skjønner ikke hvorfor de er der og bare synes at det er helt utrolig dustete at de skal snakke om hva de skal gjøre her og hva de har gjort og sånt”. En årsak til denne forskjellen kan være at fordi EMAene får mer informasjon og får snakke om mer meningsfulle tema, oppleves samtalen annerledes enn for medfølgende barn, som i mye mindre grad blir bedt om å snakke om sine opplevelser utover fritidsinteresser og liknende. I tillegg kan det faktum at intervjuerne ofte ikke selv skjønner hensikten og forteller foreldre og barn at samtalen ikke har noen som helst betydning for søknaden, virke forvirrende for all parter.

En tredje mente at barna ofte uttrykte skuffelse. ”De blir nok litt skuffa. De skjønner liksom ikke helt hva de skal her. Vi skal ta dem på alvor og så er det på en måte..javel?”

Andre fremhever kulturforskjeller og mangel på kommunikasjons erfaring som problematisk. ”De er jo ikke vant til å bli stilt spørsmål og være i fokus, og jeg tror kanskje ikke at de skjønner hvorfor vi trenger å snakke med dem når vi har snakket med mor og far.”

Flere fremhever viktigheten av å premisslegge for barna hva som er hensikten, og sier at det er store variasjoner blant barna i modenhet og kommunikasjons erfaring, i forhold til alder, kjønn, kulturell og sosioøkonomisk bakgrunn. ”Han jeg snakket med som kom med oppgullet av historien til sin mor, han forsto hva det dreide seg om. Mens andre kanskje ikke skjønner selv at det de sier kan få konsekvenser for dem selv og familien. Mange er spente og snur seg til foreldrene, litt sånn ”svarer jeg riktig nå”..?”

Samtaler hvor intervjuer mistenker at barna instrueres av foreldrene, oppleves som problematiske. ”Stort sett virker det som barna tar det med fatning. Jeg har hatt et par tilfeller hvor barna har virket nervøse, vært bleke og skjelvne, som om de skulle opp til eksamen. I de tilfellene har ofte ting kommet på rams, da begynner man jo å lure litt.”

Flertallet mener likevel at samtalen får barn til å føle seg mer betydningsfulle, og at det er viktig for dem å bidra. Barnet skal signere utskriften sammen med far eller mor, og intervjuerne har merket seg at de er stolte over å ha noe å si og at det er en begivenhet for dem.

Barns selvstendige grunnlag for beskyttelse

Hvis det under samtalen fremkommer opplysninger om at barnet har et eget beskyttelsesbehov, må den som gjennomfører samtalen vurdere hvordan dette best kan følges opp.

Dette er et viktig moment, der rundskrivet sier klart at saksbehandlerne skal følge opp opplysninger om barns behov for beskyttelse. Hva som ligger i dette begrepet "beskyttelsesbehov" blir ikke definert. Gjelder det kun for nåtid, som for eksempel overgrep eller vold i nære relasjoner, eller framtid, som muligheten for at ei jente kan utsettes for kjønnslemlestelse eller tvangsektenskap, har det også med fortid og asylgrunnlaget å gjøre? Dette kunne vært gjort tydeligere.

Argumentet Norge brukte da man presenterte høring av barn for FNs barnekomité, var at dette skulle "sikre at barn som kommer med sine foreldre får vurdert eventuelle egne asylgrunnlag".⁴⁹ Slik vi tolker "eget beskyttelsesbehov", vil asylgrunnlag inngå som en del av dette. For å kunne vurdere om barnet har et eget behov for beskyttelse, må barnet vurderes individuelt.

Asylgrunnlag og "motstrid"

"Hvis barnet under samtalen kommer med opplysninger som ikke samsvarer med foreldrenes forklaring, skal saksbehandleren (..) endre fokus for samtalen"

Gjennom samtalene med saksbehandlerne oppdaget vi at enkelte av rundskrivets formuleringer ble oppfattet som en hindring for å få til gode samtaler. Til tross for at rundskrivet omtaler barns egne beskyttelsesbehov, har formuleringer som at man ved motstrid skal endre fokus for samtalen blitt tolket som at man *ikke* skal ta opp temaer som oppfattes som potensielt "farlige" i for-

⁴⁹ Jf. Norges 3 rapport til FNs Barnekomité 2003, 511.

hold til foreldrenes asylansøkskr. Samtalene risikerer dermed å fremstå som nokså overfladiske og lite meningsfulle for alle involverte parter. Hvor problematiske dilemmaene angående foreldres asylgrunnlag kontra barns uttalerett er, belyses ytterligere gjennom sitatene vi presenterer under fra intervjuene med saksbehandlerne:

”Det har vært mye usikkerhet blant saksbehandlerne, og det kan jeg godt forstå, det er jo en veldig balansegang hele tiden mellom at barnet skal bli hørt, samtidig som barnet ikke skal ha noe ansvar i forhold til foreldrenes asylgrunnlag og det at når foreldrene er til stede under samtalen gjør at det blir mye konflikter i forhold til interesser i selve samtalen”.

”Når det gjelder enslige mindreårige, så skal man avdekke beskyttelsesbehov, mens med medfølgende barn blir det bare for å prate, her skal man ikke snakke om asylgrunn. Det blir litt mer koseprat, man skal ikke spørre om det som er vanskelig, som krig; da vil alltid dilemmaet komme opp med at de da kan snakke om ting som strider imot foreldrenes forklaring. Med EMA kan man følge opp ting de sier, da føler vi mer at vi har en oppgave. Med medfølgende barn skal vi jo ikke avdekke noe, det skal eventuelt gjøres i et tilleggsintervju”.

”Det er jo også et dilemma at man ikke skal tangere asylgrunnlaget, det er jo en problematikk i seg selv. Hvis barna selv uoppfordret bringer noe på bane, så skal vi følge opp. Men det er klart at de fleste av barna som kommer hit til samtale, har fått streng beskjed av mor eller far om hva de skal si eller ikke skal si”.

Oppfatningen blant flertallet av intervjuerne synes å være at foreldrenes framstilling sjelden er helt reell og at barnas opplysninger vil kunne komme i motstrid med foreldrenes forklaring, og dermed ødelegge foreldrenes asylgrunnlag. ”Hvorvidt det er løgn eller ikke løgn, jeg vet ikke, men i det man informerer mor og barn om at man ikke skal spørre noe om asylgrunnlaget, så får man senkede skuldre med en gang”

Slik vi forstår det, er det passusen med motstrid i rundskrivet som er opphavet til oppfatningen hos saksbehandlerne om at man ikke skal tangere asylgrunnlag, og dette styrer mye av samtalen. Saksbehandlere er engstelige for å spørre om barns opplevelser i hjemlandet, og mange hopper over til et nytt tema dersom barna kommer inn på dette. Representativt for saksbehandlernes argumentasjon for dette er:

- ”Vi skal ikke komme inn på asylgrunn, da kan det lett bli problemer hvis de sier noe som er i motstrid med det foreldrene har sagt. ”

- ”Det står jo i rundskrivet at hvis man kommer til asylgrunnlaget så skal man stoppe og gå rundt - det blir jo ikke noen god dialog med et barn!”
- ”Det er i forhold til motstrid; at man skal slippe å forholde seg til motstrid”.

Flere er opptatt av hva konsekvensen kan bli for barnet om deres framstilling motsier foreldrenes forklaring:

”Det er veldig vanskelige ting, hvis man opplever at det barnet sier ikke henger sammen med de voksnes historie, og så skal man si at det ikke skrives ned og ikke har noe å si? Mor og far tror jo ikke noe på det. Hvis de får avslag da, så vil jo barnet selv tenke at det var deres egen feil. Selv vil jeg ikke skrev det ned, så vet de at jeg hørte det.”

Bortsett fra den nevnte saken med gutten som sa at moren hadde blitt sint, hadde ingen av de spurte saksbehandlerne opplevd at barn hadde sagt noe som konkret gikk i mot foreldrenes asylhistorie. Dette ble forklart ved at barna har fått beskjed om hva de skal si, og at man unngår å snakke om tema som vil kunne avsløre motstrid.

Flere saksbehandlere viste til rundskrivets formulering om at det er foreldrene som har ansvaret for asylgrunnlaget, og at praksis er at barn bare skal spørres dersom de uoppfordret tar det opp. Barna kan bare komme med tilleggsinformasjon. En saksbehandler sa at man dermed måtte være svært bevisst når man intervjuer foreldrene om barnet. Her kan det stilles spørsmål om i hvilken grad forvaltningen selv skal ta opp spørsmål som kan lede til asyl, i likhet med det som ble bestemt for kjønnslemlestelse?⁵⁰ Vi tolker arbeidsgruppens konklusjon som at forvaltningen har ansvar for å opplyse barns sak i forhold til barns behov for beskyttelse også mot andre former for barnespesifikke overgrep, som tvangsekteskap.

Flere mente at rundskrivet er svært førende for saksbehandlerne handlingsrom, og at det å gjøre noe annet ville være å bryte med UDIs egne anbefalinger. Noen mener at det ikke finnes noen løsning slik rundskrivet er formulert. En saksbehandler understreker at det ikke finnes noen spørsmål som er ufarlige, fordi også spørsmål om skole og fritid kan avsløre en falsk historie:

”Kanskje løsningen heller er å bare få ned alt, jeg vet ikke. Det hjelper i hvert fall ikke at man ikke skal spørre om asylgrunnlag. Hvis man er redd for motstrid, så kan det like godt dukke opp i forhold til skole og slikt. Det

⁵⁰ UTMOK-prosjektet i UDI og arbeidsgruppens konklusjon.

bør være enten-eller. Enten bør man snakke med barnet om alle tema og hele dets historie, eller ikke spørre om fortiden i det hele tatt.”

Denne saksbehandleren mener at det derfor ikke gir mening å si at man skal hoppe over visse tema hvis asylgrunnlaget blir berørt.

Manglende oppfølging av barns historier

Saksbehandler bør være oppmerksom på hvordan situasjonen for barnet vil bli hvis samtalen avbrytes midlertidig i en slik situasjon. Det beste vil ofte være å gjennomføre hele samtalen så sant det er mulig og forsvarlig.

Rundskrivet kan her tolkes som at saksbehandlerne skal følge opp vanskelige tema som kommer opp i samtalen. I følge forskning som drøfte hvordan barn håndterer det å snakke om vanskelige hendelser og overgrep kan samtaler om hendelsene vært smertefulle, men dette betyr ikke at det er skadelig for barnet å fortelle om det. Tvert i mot gir dette mulighet til å sette ord på hendelser, og kan oppleves befriende og viktig⁵¹ Dilemmaet er ofte ”hvor mye man skal gå inn i det”. En saksbehandler påpeker at manglende oppfølging av barnas uttalelser kan ha vel så mye med intervjuerens usikkerhet å gjøre.

”Vi skal ikke åpne mer enn vi klarer å lukke, det bør heller eventuelt følges opp senere. Men det kan jo også ha litt med vår usikkerhet å gjøre, at man vegrer seg”.

Mange påpeker hvor vanskelig det er å gjennomføre en meningsfull samtale når de er redd for å komme inn på asylgrunnlaget.

”Hvis vi hele tiden skal være redd for at det skal berøre foreldrene, så blir måten vi spør på veldig rar - hvis det begynner å fortelle om noe vondt i fortiden så skal man liksom begynne å snakke om fotball..da blir samtalen veldig springende og kunstig. Men samtidig-og det er jo et dilemma- hvis barnet da kommer med noe som strider mot foreldrene, og vi må skrive det ned, selv om det står at vi ikke skal legge vekt på det i vedtaket så vil man jo bli påvirket.”

Hvis barnet forteller om hendelser som har med årsakene til at familien forlot hjemlandet, følges ikke dette opp. Dermed vil heller ikke overgrep og barne-

⁵¹ Jensen 2005, Raundalen

spesifikke former for forfølgelse bli belyst. Vi vil her gjengi noen eksempler på at barns historier om krigsopplevelser og liknende blir "avfeid" av intervjuer.

Utdrag fra samtale med gutt, 14 år.

Intervjuer: *Hvis du ser fem år frem i tid. Hvordan har du det da?*

Gutt: Jeg vil bare være i fred for russerne.

Intervjuer: *Har de gjort deg noe noen gang?*

Gutt: De har ikke gjort noe med meg, men de brøt seg inn og tok alle dokumentene våre når vi var på besøk hos slektninger.

Intervjuer: *Er du interessert i sport?*

Samtale med gutt, 12 år:

Gutt: "Alt er ødelagt hjemme. Etter å ha sluppet ned bomber. Det er vakkert her."

Intervjuer: *"Hva vil du bli når du blir stor?"*

At barn forteller om hendelser som har med familiens asylgrunnlag betyr i mange sammenhenger at de kan forsterke foreldrenes fortelling i stedet for å svekke den. I malen som ble utarbeidet i forbindelse med rundskrivet står det også at man skal følge opp vanskelige ting som barn selv tar opp, hvis ikke kan de føle seg oversett. Barna kan i tillegg føle seg avvist, og oppfatte det som at deres opplevelser ikke er verdt å høre på⁵². Dette kan føre til at de vil ha større vanskeligheter med å åpne seg en annen gang. Et for sterkt fokus på forsiktighet overskygger muligheten for den oppfølging som det åpnes for i rundskrivet.

Kontrollaspektet

Samtalen skal ikke ha til formål å kontrollere eller etterprøve de opplysninger foreldrene har gitt under deres asylintervju.

Rundskrivet understreker at samtalen ikke skal brukes som en kontroll av foreldrenes opplysninger. I de utskriftene av intervjuer vi har gått gjennom finner vi i liten grad at saksbehandlerne gjør dette. Det synes som at de er svært oppmerksomme på dette punktet, i den grad at samtalene ofte blir overfladiske:

⁵² Samtale med Anne Kirsti Ruud, 5.12.2007

”Når man kjenner bakgrunnen er det lett for at man ikke tør å spørre barnet om ting som kan stride i mot det foreldrene har sagt, at det blir overfladisk. Med medfølgende barn skal vi jo ikke avdekke noe, det skal eventuelt gjøres i et tilleggsintervju.”

Vi har imidlertid sett enkelte eksempler på at saksbehandlere bruker en kontrollerende intervjuform tilsvarende det som benyttes i asylintervjuet til enslige mindreårige, der hensikten er å kontrollere opplysninger. Denne type kontrollspørsmål om bosted, skole og reiserute skal ikke brukes i samtaler med medfølgende barn. Disse eksemplene er hentet fra en samtale med tre søsken på 12, 15 og 16 år.

Intervjuer: Hva het skolen du gikk på? Hadde den noe nummer eller navn? Var det flere skoler i landsbyen din? Hvor lå skolen? Hva het læreren og rektoren på skolen?

Hvordan kom dere til Norge? Var det en stor bil eller liten? Vet du noe om hvorfor dere har reist til Norge? Du er tross alt 16 år, og likevel vet du ingenting om hvorfor dere har reist til Norge? Er du litt nervøs i dag?

Oppfølgingsspørsmålene stilles i dette eksempelet for å kontrollere opplysningene, og kan oppfattes av informantene som mistro til framstillingen. Dette skaper i liten grad grobunn for tillit. Reaksjonen fra søsknene i eksemplene over var å svare med enstavelserord.

Konsekvensene av kontrollaspektet for samtalen kom særlig fram i et eksempel med et intervju med etterlatte barn. Dette er formidlet gjennom hjelpevergen som var til stede ved intervjuet. Såkalte ”etterlatte barn” har kommet som asylsøkere eller på turistvisum sammen med foresatte, og er deretter blitt etterlatt. Etter å ha blitt forlatt, har barna enten blitt bedt om å søke asyl på selvstendig grunnlag, eller de har blitt tatt hånd om av barnevernet. De etterlatte barna beskrives av saksbehandlerne som ekstra vanskelige saker. De faller i en mellomkategori, der de etter å ha søkt asyl behandles som enslige mindreårige⁵³. Imidlertid har de kommet her sammen med foreldrene, og er gjerne ikke kjent med årsaken til at foreldrene i første omgang søkte asyl i Norge. Som etterlatte er barna i en særlig vanskelig stilling, fordi de opplever seg forlatt og savner foreldrene. Noen kan bære på hemmeligheten om hvor foreldrene gjemmer seg, mens andre ikke vet hvor foreldrene befinner seg.

⁵³ Ettersom denne gruppen barn som hovedregel behandles som enslige mindreårige asylsøkere, vil vi ikke behandle etterlatte barn utover det som står her.

Barna er frustrerte og traumatiserte, noe som setter særlige betingelser for samtalen.

Gutten vi fikk høre om var fra Sentral-Asia, og hadde blitt etterlatt av moren da de fikk endelig avslag på asylsøknaden. Den omtalte gutten er nå 15 år, og hadde beskrevet historien sin i detalj for hjelpevergen. Hun merket dermed at han ikke klarte å formidle det intervjuer var ute etter. Intervjuer spurte detaljerte kontrollspørsmål, og gutten svarte litt i hytt og vær når ikke han husket helt, fordi han ville tilfredsstille henne. Da intervjuer uttrykte at hun ikke trodde ham, ble gutten frustrert og følte at intervjuer ikke ville tro ham uansett hva han sa. Han ville bare gå hjem, og ble som tenåringer flest trassig og mente at det ikke spilte noen rolle hva han sa, ”fordi hun kom til å skrive det hun ville uansett”. Han sa at han så lenge hadde blitt bedt av moren om å fortrengte hjemlandet, at han ikke lenger klarte å skille virkeligheten fra minnene. Da han endelig fikk lov til å tegne og forklare om hjemstedet sitt, gikk det mye bedre.⁵⁴

Som belyst overfor, brukes kontrollerende spørsmål imidlertid ikke på hendelser som kan være av betydning for å belyse barnespesifikke former for forfølgelse. Dermed blir ikke disse hendelsene belyst godt nok. Måten kontrollerende spørsmål i dag brukes på kan ha med at hensikten med intervjuet ikke er godt nok klargjort.

Behandling av motstrid i vedtak

De opplysninger som fremkommer under samtalen skal likevel nedtegnes i den rapport som skrives etter samtalen”. (...) Hvis det som følge av samtalen med barnet har fremkommet opplysninger som står i motstrid til det foreldrene har fortalt under deres asylintervju, skal saksbehandleren se bort fra barnets forklaring på dette punkt og det skal ikke omtales i vedtaket at det foreligger motstrid”.

Uttalelsene skal altså ikke vektlegges, men skrives ned, og deretter bli sett bort fra når foreldrenes asylgrunnlag skal vurderes. Dette er praktisk vanskelig å gjennomføre, noe samtalen med saksbehandlerne illustrerer.

”Det står jo at hvis det kommer til motstrid, så skal man ikke ta hensyn til det, men det er jo umulig. Selv om man ikke sier det direkte i

⁵⁴ Ifølge psykologspesialist Anne Kirsti Ruud har ikke barn forutsetning for å svare på spørsmål om f.eks tidsperioder som ligger langt tilbake i tid, eller som de kanskje har blitt bedt om å glemme(samtale 5.desember 2007).

saksbehandlingen, så vil det jo selvfølgelig påvirke saken! Det mener jeg og det er kjempevanskelig.”

I utskriftene og vedtakene vi har sett, har ikke problemet med motstrid blitt satt på spissen. Ifølge saksbehandlerne er det heller ikke vanlig at barnas forklaring skiller seg vesentlig fra foreldrenes historie. Dette er likevel et sentralt punkt som det bør finnes en bedre ordning for, og som vi anbefaler UDI å vurdere på ny. En løsning på dette dilemmaet vil kunne være at man bruker forskjellig saksbehandler for foreldre og barn, og at man kan ”sile ut” eventuell motstridende informasjon før vedtaksfatter skal gjøre vedtak på rapportene. Dette vil også kunne løse problemet med at intervjuer bevisst eller ubevisst har foreldrenes historier i bakhodet under samtalen med barnet.

Oppfølging

Saksbehandleren må også være oppmerksom på at det som følge av samtalen kan resultere i reaksjoner hos barnet som det er nødvendig å følge opp (..) Dersom det kommer opplysninger fra barnet som innebærer at barnet trenger hjelp og oppfølging fra andre offentlige etater, skal den som har samtalen med barnet gå tjeneste vei i UDI med informasjonen. Dette kan for eksempel være opplysninger om incest eller grov barnemishandling. I slike tilfelle skal UDI kontakte barnevernet og eventuelt politiet for involvering i saken.

Den informasjon vi har fått tilgang til viser at slike opplysninger sjelden eller aldri følges opp ved andre instanser. En saksbehandler som fattet mistanke om omsorgssvikt uttrykte usikkerhet i forhold til hvor høy terskelen skulle være for å spørre barna inngående om dette og hvor alvorlig omsorgssvikten må være før man melder fra. Eksemplene i rundskrivet; incest eller grov barnemishandling, kan tyde på at det er en høy terskel for meldeplikt innad i enheten. Dette bør diskuteres mellom utlendingsforvaltningen og relevante instanser, og kanaler bør etableres for rutinemessig utredelse og rapportering om omsorgssvikt slik at barnet kan få den nødvendige oppfølging det har krav på⁵⁵.

⁵⁵ I tillegg til norsk barne-og helselovgivning som sikrer asylsøkerbarn like rettigheter som norske barn, pålegger barnekonvensjonens artikler 24 og 39 medlemsstatene å sikre barn medisinsk behandling og rehabilitering.

Om å synliggjøre barnets situasjon i vedtaket

Samtalene med saksbehandlere fra de ulike asylenhetene har vist at det foreligger ulik praksis med hensyn til om barnet får eget vedtak. Barnet inkluderes alltid i en av foreldrenes vedtak, vanligvis mors(følgeperson). Det blir ikke foretatt en selvstendig vurdering av barnet i seg selv, barnet følger familien. Dersom det skulle være noe spesielt ved barnet, vil det fremkomme av mors eller fars vedtak. I dag praktiseres det hovedsakelig to måter å gi barnet et såkalt "eget" vedtak på. En måte er at vedtaket står i barnets navn, men at teksten begrenser seg til "følger mors sak". Den andre måten er å klippe inn teksten i mors eller fars vedtak. Barnets vedtak blir da identisk med foreldrenes. Det kan stilles spørsmål ved om dette tilfredsstiller kravene til å gi barna en selvstendig vurdering. Mer om dette i kapittel 9 som omhandler vedtaksfatting.

Vår vurdering

- **Premisslegging:** Det er nødvendig med en klargjøring av formålet med samtalen, og hvordan informasjonen skal brukes. Dette er viktig i forhold til alle involverte parter forståelse og motivasjon.
- **Realitetsorientering:** Den videre saksgangen må forklares til barnet for å skape mest mulig forutsigbarhet i en uforutsigbar situasjon. Barnets forståelse av hvorfor familien er i Norge bør klarlegges. Hva som kommer til å skje fremover i forhold til mottak og skole bør formidles til barnet, inkludert hva som potensielt kan hende ved avslag på søknaden ⁵⁶. Barnet må gis forståelsen av at uttaleretten ikke betyr at det skal få bestemme, men at barnets synspunkter vil inngå i en total vurdering. Slik vil man unngå problemet med at barn kan få skyldfølelse i forhold til et eventuelt avslag.
- **Kompetanseheving:** Alle saksbehandlerne fremhever at man må spesialisere noen intervjuere på å ta samtaler med barn. Mens noen synes at en egen gruppe med barnefaglige intervjuere ville være den beste løsningen, understreker andre fordelene ved å holde samtaler til hver landenhets. Saksbehandlerne etterlyser mer praksisbasert kursing med spesialister på samtaler med barn, praksisgrupper og tilbakemelding på barnesamtaler for å øke kompetansen.
- En egen intervjuguide for samtale med medfølgende barn bør utformes ut fra hensikt, detaljer og oppfølging.

⁵⁶ Jf. samtale med barnepsykolog Anne Kirsti Ruud 05.12.2007

Tema for samtalen

Alder-og modenheitskriterier varierer svært fra kultur til kultur. Saksbehandlere fremhever imidlertid foreldrenes utdanningsnivå som det aller viktigste for barnas kommunikasjonsferfaring. Yngste jente i en stor barneflokk fra den afghanske landsbygda vil ha et helt annet utgangspunkt enn en middelklassejente på samme alder fra Baghdad. Kvinnelige saksbehandlere har opplevd å ha gode samtaler med jenter fra land der man typisk har kvinne- og mannssfærer, mens de har merket seg guttene ikke alltid samtaler like lett med saksbehandlere av det motsatte kjønn. Andre landenheter har lagt merke til at guttene ofte er mer opptatt av å ta ansvar, av å "være menn", og at de gjennomgående er bedre orientert enn jentene om hvorfor familien er i Norge. Mange asylsøkere som kommer til Norge er vant til et kjønns- og aldershierarki der familie og klan tilhørighet settes over enkeltindividet. Familiemedlemmers atferd, ære og respekt er helt sentralt for familiens anseelse og posisjon. Barn er ofte vant til å bli fortalt hva de skal og ikke skal gjøre, men er i mindre grad vant til å uttrykke sine meninger.

For saksbehandlere vil det ofte være utfordrende å snakke med et barn med lite kommunikasjonsferfaring, og samtalerne er gjerne preget av korte svar som "ja", "nei" og "vet ikke". Barnet vil også kunne oppleve samtalen som uvant og ubehagelig. Man skal imidlertid gi barnet en sjanse til å få informasjon og til uttrykke seg. Dersom barnet ikke vil, er dette også en måte til å utøve medbestemmelse.

Av utlendingsforskriften fremgår det at barnets "totale livssituasjon" skal kartlegges. I rundskrivet refereres det til en samtalemal, som ble utarbeidet av daværende ansvarlig for barnefaglig kompetanse. Denne malen har vært en del av opplæringen om tips til spørsmålsstillingen. Saksbehandlere bruker i varierende grad en mal for barnesamtalerne. Flere oppgir at de bruker de spørsmålene som de har erfaring med fungerer. Felles for alle samtalerne er at de fokuserer temaene på fortid, nåtid og fremtid. Samtalen dreier seg om temaer som oppvekst, bosted, skolegang, venner, fritidsaktiviteter, mottak og hvordan de ser for seg fremtiden. De følgende eksemplene får frem noen av barnas stemmer.

Om fritidssysler i hjemlandet

"Det var ikke så mye å gjøre, vi gikk veiene opp og ned."

(Gutt (13), Asia)

”De pleide å få oss ut av bussen og vi måtte vente lenge mens de ransaket bussen. Vi pleide å ta ut madrasser og lagde kontrollposter. Jeg var ikke soldat. De som var soldater ransaket oss andre”
(Gutt (9), Midtøsten).

Om forskjellen mellom Norge og hjemlandet

”Der er det krig og her er det ikke krig. Her er det bra, far er ikke redd lenger og vi er ikke redde”.

Jente, 13, Afrika.

”Jeg har det bra nå fordi jeg har kommet hit og jeg har søsteren min her og det er trygt her.”

Gutt, 13, Midtøsten.

Barna om å bo på mottak

”Jeg har aldri opplevd noe slikt før, det er merkelig, det er et forlatt sted. Jeg vil gjerne ut av det”. (Gutt, 12, Afrika).

”Det er ikke noe å gjøre, og sover man lite blir dagen lenger, det er ikke noe å gjøre. Allerede når man står opp tenker man på neste dag, at det er ikke noe å gjøre”.

(Gutt, 16, Afrika)

”Jeg spiller fotball og går på kurs og der lærer jeg norsk. Det er en liten kino der som vi kan se på film.” (gutt, 14, Asia).

”Ja, jeg vet ikke hvor de kommer fra, men det er alle slags folk- alle farger.”
(Jente, 13, Midtøsten).

Barna om sin helsesituasjon

”Jeg har litt skade i hodet og det gjør at det er litt vanskelig å huske, noen ganger blir jeg lagt inn på sykehuset. Noen ganger føles det som om jeg mister hodet på gulvet.” (Gutt, 12, Afrika)

”Jeg er helt frisk. Noen ganger sover jeg godt og andre ganger ikke.” (Jente, 12, Midtøsten)

”Jeg har veldig vondt i knærne mine, særlig når det er kaldt. Og jeg har litt psykisk stress. Jeg har heller ikke vokst så mye”. (Gutt, 14, Asia)

”Jeg har vært veldig stresset på grunn av alt som skjer. Jeg er lei av å være her i Oslo og på mottaket. Jeg ville gå ut en tur alene, men moren min ville ikke at jeg skulle gjøre det. Så sa jeg at jeg skulle gjøre det og så dyttet jeg henne og gikk. Så var jeg så nervøs og frustrert at jeg knuste et vindu med hånda”.

(Gutt, 16, Afrika)

Barna om fremtiden

”Hvilken fremtid? Jeg føler at jeg ikke har noen fremtid. Drømmen min er å ta en utdanning og jobbe med noe, slik at jeg kan leve som andre mennesker”. (Jente (16), Midtøsten)

”Jeg håper at jeg kan bli boende på ett sted først og fremst. Jeg kunne tenke meg å bo hvor som helst bare ikke i Kosovo hvor jeg er redd hele tiden. Jeg ønsker å få et normalt liv og gjøre ferdig skolen.”(Jente, 15, Kosovo)

”Når jeg tenker på min situasjon så blir jeg så lei av meg selv. Det er slik jeg tenker. Det å leve i usikkerhet er fryktelig vanskelig. Om jeg blir sendt tilbake til Irak så blir vi helt sikkert drept. Dere vet jo selv hvordan det er i Irak (..) Å få opphold her er den eneste muligheten jeg har for en fremtid.” (Jente (14), Irak).

”Jeg vil ikke bli sendt tilbake, jeg er redd for hva som kan skje med min far. Og jeg er også redd for de som truet meg” (Jente, 14, Midtøsten).

”Mitt ønske er at jeg kan oppnå det som mine foreldre ønsker seg. Svare til mine foreldres ønsker”. (Gutt (14), Asia)

”Jeg ønsker å være et sted hvor jeg ikke har angst og frykter hva som kan skje.” (Jente, 12, Europa).

Spørsmål til intervjuer

”Kommer jeg til å stå på ski og gå turer til havet?” (Gutt, 10, Midtøsten).

”Jeg vil gjerne vite om vi får bli, hvor lang tid det tar før vi får et svar. Jeg lurer på når jeg kan begynne på skole” (Jente, 15, Midtøsten)

Som vi ser, har barna mange tanker om sin egen situasjon, de bekymrer seg for fremtiden og lurer på hva som vil skje i søknadsprosessen. Alle barna er opptatt av skolegang og når de vil få begynne på skolen. I en usikker asylsø-

kertilværelse er det svært viktig at barna har noen faste holdepunkt, og at til en viss grad vet hva som skal skje i en periode fremover. Det er viktig at barna opplever mening og sammenheng i tilværelsen.⁵⁷ Selv om denne oppgaven primært er foreldrenes ansvar, er det opp til myndighetene å opplyse barna og fortelle foreldrene om viktigheten av informasjon om prosessen de er inne i.

Beskrivelser av traumatiske erfaringer i samtalen

Vi vil under trekke fram utdrag fra barnesamtaler som viser til traumatiske opplevelser og hvordan dette følges opp i samtalene. Alle barna har opplevd tap av familie, venner, hjem og husdyr, ved at de har måttet dra fra alt de kjente. Mange av barna som kommer som asylsøkere til Norge har flyktet fra krig. Flere har vært vitne til at mennesker har blitt såret og drept, og har opplevd foreldrenes angst, flukt og flyktningleire. Alt dette er noe som kan komme fram i intervjuene:

”Det er bra her, det er ikke krig som hjemme. Det er noen som er ute etter faren min. Jeg var redd for at noe skulle skje med pappa. Jeg var redd for at han skulle bli drept.”

Gutt, 12 (Afrika).

”Når pappa ble angrepet dro jeg til min onkels hus, og det verste var når datteren til onkel ble skutt i armen (..) Man måtte enten amputere eller ta ut skuddet, vi dro, og hun var på sykehuset når vi dro. I 1998 ble onkel skutt i beinet og måtte amputere beinet derfor kunne han ikke løpe fra dem”.

Gutt, 11 (Afrika).

”Jeg gikk på skolen en morgen. Ved inngangen var det en bil med tre barn og en sjåfør, de begynte å skyte mot bilen. Jeg ble veldig redd og dro hjem, jeg sa til far at jeg ikke ville på skolen mer. Far tok meg til en lege. Det kom bevæpnede menn inn i klasserommet som kidnappet en jente som satt ved siden av meg. Jeg begynte å drømme om det”.

Jente, 10 (Midtøsten)

”Min far ble drept. Og broren min ble kidnappet, og vi fikk ham tilbake”.
Betyr det at du har vært mye redd?
Ja.”

Gutt, 11 (Midtøsten).

⁵⁷ Jf. Anne Kirsti Ruud

Barnepsykologene Magne Raundalen og Atle Dyregrov har lang erfaring med å samtale med traumatiserte flyktningbarn, blant annet fra sterkt krigsrammede land som Rwanda, Somalia, Sierra Leone og tidligere Jugoslavia. Deres erfaring er at voksne ofte undervurderer barnas opplevelser, og at dette påvirker barna til å holde erfaringene for seg selv. Psykologene understreker betydningen av å formidle til foreldrene at barna behøver å sette ord på opplevelsene sine for å hindre posttraumatiske plager, fordi ”den eneste veien ut er gjennom”. Barn trenger informasjon om årsakene til krig, flukt og egne reaksjonsmønstre. Ved å fortelle setter barna sammen fakta og inntrykk til en sammenhengende historie, som sammen med informasjon kan settes sammen til en bedre forståelse av hva som hendte. Raundalen og Dyregrov har undersøkt hvorvidt det kan være skadelig for barn å gå innpå traumatiske opplevelser i en førstesamtale med små muligheter til å følge opp, men har sett at også slike samtaler oppleves å ha en positiv effekt⁵⁸. Dette funnet har relevans for f.eks. samtaler med barn i asylsaker, hvor saksbehandlerne har små muligheter til å følge opp. Det kan likevel gjøre godt for barnet å sette ord på opplevelsene sine, slik vi ble fortalt av jenta i barnesamtalen vi observerte.

Håndtering av barns krigserfaringer i intervjuene

Vi skal her gi eksempler på hvordan samtalen foregår. Dette viser både hvordan opplysninger kommer fram i samtalen og hvordan intervjuer håndterer dette, bl.a. ved at de begynner å snakke om noe annet dersom barnet kommer inn på vanskelige tema. Det er gjennomgående at intervjuerne enten avbryter barnet, overser barnets utsagn, at de skifter tema, eller som i eksempelet over, ikke møter barnets fortelling med oppfølgingsspørsmål eller formidler at de lytter og forstår hva det barnet sier innebærer⁵⁹. Hva gjør det med barn dersom de blir avbrutt når de tror at de skal få snakke med noen som vil høre? Mange har forberedt seg på at det er en viktig samtale. Det er derfor grunn til å tro at barna kan føle oversett og avvist dersom intervjuerne bare snakker om overfladiske temaer.

Gutt, 15 år.

Intervjuer: *Hvordan har du det om dagen?*

Gutt: Greit, bedre enn der.

⁵⁸ Dyregrov, A. og Magne Raundalen. Det første møtet: Intervjuing av barn med krigstraumer 2002:597, se også Raundalen med flere: Gruppearbeid i flyktningfamilier-barnegrupper og familieveiledning. Pedagogisk forum, 2004).

⁵⁹ Som nevnt tidligere, har dette ofte sammenheng med oppfatningen om at man ikke ska tangere asylgrunnlaget.

Intervjuer: *Synes du det er skummelt å være i et fremmed land?*

Gutt: Skummelt var det i mitt eget land.

Intervjuer: *Har du fått en kur for bena dine?*

Jente, 14 år:

Intervjuer: *Er det noe du vil snakke om?*

Jente: Jeg er redd for at hvis vi reiser tilbake så vil min far.. hvis han får tak i meg så vil han drepe meg.

Intervjuer: *Du har sittet og hørt på hva din mor har fortalt, stemmer det med hva du husker?*

Jente: Ja.

Intervjuer: *Noe du vil tilføye?*

Jente: Jeg er bare redd. Jeg vil være her og gå på skole.

Hva synes du om å være i Norge?

Her er det bra, men jeg tenker at faren min vil finne meg og plage meg.

Hvordan har du det per i dag?

Jeg har det bedre enn i (hjemlandet).

Hva tenker du om fremtiden?

Jeg har lyst til å være her og gå på skole. Jeg vil bli astronaut!

Vi vil understreke at flere av intervjuerne er flinke til å følge opp det barna sier, og at disse samtalenene klart blir mye bedre og mer fokuserte- i motsetning til de "unnvikende" samtalenene, som trolig kan fremstå som forvirrende for barna.

Krigsopplevelser, mulig omsorgssvikt

Gutten kom til Norge sammen med faren og en eldre bror. Intervjuer spør om han kan fortelle hvordan han hadde det i hjemlandet. Gutten forteller at han gikk på skole i to år, men at han "kunne ikke gå mer". Han forteller at han jobbet i en grønnsaksbutikk, men at han måtte slutte fordi det var så tungt å bære. "Vi var for det meste inne, det var ikke trygt å gå ut og vi var redde". Intervjuer spør om de visste at de skulle dra, og hva han syntes om det. Gutten svarer at han ikke visste det, men at han syntes at det var bra. Intervjuer spør deretter om han syntes det var fint å gå på skole, og han svarer at det var veldig fint. Hun spør hva han likte best på skolen, og han sier at han likte best å gjøre lekser. Intervjuer spør om han har mange venner i hjemlandet, og om han har snakket med dem siden han kom til Norge. Gutten svarer at han hadde mange venner, og at han har holdt kontakten på internett. Intervjuer lurer på hva de pleide å gjøre sammen, og han forteller at de spilte fotball og basket når de var ferdige på skolen og at han var hjemme når de var på skolen.

-Jeg tenker meg at det er ganske annerledes her i Norge enn hjemme?

Det var tøft og hardt. Når vi var i kirken måtte vi kanskje plutselig dra hjem fordi det var en bombe. Når far gikk på jobben visste vi ikke om han kom tilbake.

-Kan du fortelle hva du synes er mest annerledes?

Ikke å være redd, her er det trygt.

Magisk spørsmål: Nå skal vi leke at vi kan trylle. Vi leker at du legger deg til å sove i kveld, og når du våkner er du plutselig blitt 20 år. Hvordan vil du at livet ditt skal være da, når du er blitt så stor?

Akkurat slik som Han i Himmelen bestemmer.

Hvis du skulle ønske deg noe som han kan bestemme?

Jeg vil gjerne lære og studere.

Hva ville du studere?

Som dataingeniør.

Hva skulle du ønske for deg og familien din for at dere skulle ha et bra liv?

Det å være like glad i hverandre.

Enda mer glad i hverandre eller like glad i hverandre som i dag?

Enda mer glad i hverandre.

Jeg har stilt deg mange spørsmål. Nå kan du spørre meg om det er noe du lurer på? Jeg skal ikke stille deg flere spørsmål nå. Du har vært kjempeflink til å svare. Nå er det din tur. Du kan få fortelle meg noe du synes er viktig. Kanskje det er noe du vil fortelle meg. Er det noe du synes ville være fint å si til meg?

Andre barn hadde råd til å reise og dra på turer, det hadde ikke vi.

- Er du frisk?

Ja jeg er frisk som en fisk.

(samtale slutt)

Vår vurdering

Intervjuer satt her inne med forhåndskunnskap om at det var notert en bekymring fra UDI på Tanum om at faren som kom sammen med barna til landet, møtte opp for skriving av egenerklæring beruset sammen med barna. Mor

kom til Norge noen år tidligere, og barna har bare møtt moren en gang etter at de kom til Norge. Intervjuer kommenterte etterpå at hun fikk følelsen av at det kunne være familieproblemer da gutten svarte ”jeg skulle ønske de var enda mer glad i hverandre enn de er i dag”. Intervjueren tenkte i etterkant at hun burde kartlagt enda mer rundt deres omsorgssituasjon og om denne var bekymringsfull. Intervjueren var imidlertid usikker på hvor mye hun skulle spørre rundt dette og hvor mye som burde vært fulgt opp videre. Hun viste til at intervjuerne må ha en hensikt med det de spør om, og at alvorlighetsgraden skal være av en viss karakter for at de skal sende en bekymringsmelding. Rundskrivets eksempler er incest og grov barnemishandling tyder på en høy terskel for å melde fra om eventuell omsorgssvikt. Gutten kommer flere ganger inn på vanskelige opplevelser som burde ha vært fulgt opp. Mor har dratt fra familien, han kunne ikke gå på skolen, han forteller om bomber og at de var redde for at faren ikke ville komme tilbake fra jobb. I tillegg også mulig omsorgssvikt. Det er bekymringsfullt dersom UDI ikke følger opp slike direkte utsagn fra barna som det vi ser eksempel på her. Som tidligere nevnt bør UDIs plikt til å utrede og melde fra om omsorgssvikt eller tegn på fysiske eller psykiske lidelser diskuteres innad i organisasjonen samt med relevante samarbeidsinstanser, som mottak, barnevern, helsevesen og skole. Det anslås at mellom 20 og 35 prosent av asylsøkerbarna i Norge sliter med angst og depresjoner⁶⁰, og det er derfor viktig at signaler fra barn fanges opp på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Barnespesifikk forfølgelse

Som nevnt i kapittel 2, kan barn være utsatt for spesifikke overgrep som kan karakteriseres som forfølgelse. Vi vil under presentere to intervjuer der barne- og kjønns spesifikke former for forfølgelse berøres.

Case 1: Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Jente, 13.

Jentas mor og eldre søster ble begge tvangsgiftet og kjønnslemlestet i ung alder. Søsteren har hatt store helseproblemer som følge av dette. Da faren også ville gifte bort denne jenta, flyktet hun sammen med moren.

Intervjuer spør jenta om hun kan fortelle hvordan det var i hjemlandet. Jenta svarer: ”Jeg hadde et bra liv. Jeg fikk ikke lov til å gå ut av huset, men jeg lekte sammen med min bror og søster, og deres barn”. Intervjuer spør om alle bodde i huset, og det bekrefter jenta. De snakker om søsknene hennes og barna deres. Intervjuer ber jenta om å beskrive en vanlig dag, fra hun står

⁶⁰ Jfr. Psykolog Patrick O’Loughlin ved Ressurssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging ved Haukeland sykehus, UDI-seminar 15.10.2007.

opp til hun går og legger seg. Jenta forteller at faren hjelper henne med lekser før han drar på jobb. Hun sier at hun ikke går ut av huset, men at hun ellers leker med barna og er hjemme. Intervjuer spør om hun gikk på skole, og jenta forteller at hun gikk på koranskole. Intervjuer spør om hun har noen oppgaver hjemme. ”Jeg rydder i huset. Vasker og rydder wc, og soverommet mitt. Jeg må holde det ordentlig ellers slår far meg. Ikke mor, men far gjør det”. Intervjuer kommenterer at faren høres litt streng ut, og spør om hun synes at han av og til er litt for streng.

”Ja, alltid. Min far er en velstående person. Mange liker ham. Han skulle gifte meg bort til min onkels sønn, min fetter. Og han vil at jeg skal omskjæres og sys.

- Har han sagt det til deg?

Ja. Han sa, du skal gifte deg. Du skal. Det med omskjæringen ble jeg ikke fortalt, men jeg visste det.

- Synes du dette er tungt å snakke om? Du trenger ikke snakke om det hvis ikke du vil.

Jeg fortrekker å ikke snakke om det.

- Da snakker vi ikke mer om det. Hva syntes du om plutselig å reise til Norge da?

Jeg ble kjempeglad for å komme til et fredelig sted og vekk fra min far.

- Hva vil du bli når du blir stor?

Lege.

- Hvorfor vil du bli det?

Fordi jeg har sett hvor mye min søster har lidd av omskjæring. Jeg vil kjempe mot kjønnslemlestelse.

- Kunne du blitt lege dersom du hadde bodd i (land)?

Nei. Hadde jeg vært hjemme ville jeg ikke fått lov til å komme ut av huset. Min far er en veldig streng mann. Jeg ville blitt som min søster, omskåret, sydd og giftet bort og fått barn. Det han gjorde mot min søster var veldig trist. Og han slo meg. Jeg er 13 år og han slår meg. Og han skulle gifte meg bort og omskjære meg.

- Er det noe du vil legge til?

Min far slo mor også. Da min mor var i mot at min søster skulle gifte seg, så slo min far henne. Og hun mistet tennene sine. Hvis vi drar tilbake, blir det

veldig vanskelig. Ifølge vår religion, hvis en kvinne rømmer med sin datter, er det synd. Dersom vi drar tilbake vil min far drepe min mor. Jeg vil heller ta livet mitt, enn å dra tilbake og oppleve det samme som min søster, som ble omskåret og sydd, som ble syk, som ble giftet bort, som fikk barn”.

- *Tenker du mye på dette?*

Ja.

Case 2: Blodhevn. Gutt, 14.

Intervjuer spør om gutten kan fortelle litt om hvordan det var å bo i hjemlandet. Gutten svarer at ”det var dårlig fordi jeg måtte holde meg inne”. Han forteller at han måtte være hjemme og at han ble kjørt til skolen av onklene. Intervjuer spør hva han gjorde etter skoletid, og gutten forteller at han pleide å sitte inne og leke med broren sin. Intervjuer spør om han ikke hadde noen kamerater, og gutten svarer nei. Intervjuer lurer på om skolen lå langt unna og om det bestandig har vært slik at onklene måtte kjøre ham til skolen, og gutten sier at skolen lå ca ti minutter unna til fots, men at han alltid har blitt kjørt. Intervjuer spør om han drev med noen aktiviteter, som fotball, men gutten svarer nei. Han får deretter spørsmål om han likte seg på skolen, hvorpå han svarer: ”Ja, jeg likte skolen og likte å lære, men det var dårlig fordi jeg hadde ingen venner”. Intervjuer spør om han ikke hadde venner på skolen heller, og gutten svarer nei. Vi gjengir her deler av samtalen som er relevant i forhold til temaet barnespesifikk forfølgelse.

Hva tror du grunnen er til det?

De var redd for å omgås meg.

Visste alle i klassen hvilken situasjon du var i?

Ja, de fleste.

Var du den eneste som var i en slik situasjon?

Ja, på skolen min, ja.

Intervjuer spør ham hva skolen het og hvilken klasse han gikk i, og gutten svarer på det. Han blir deretter spurt om han visste at han skulle reise til Norge, og hva han syntes om det. Gutten svarer at moren fortalte ham det, og at han tenkte at han ville få det bedre her.

Hvordan ser du for deg fremtiden?

Her i Norge ser jeg for meg at jeg kan gå på skole og skaffe meg venner, men hjemme ser jeg ingen fremtid.

Har du noen gang kontakt med din far?

Nei.

Tenker du mye på den situasjonen du er i?

Ja, jeg tenker mye på det.

Er det noe du har lyst til å fortelle om?

Jeg har mye jeg kunne ha sagt, men jeg har lyst til å flytte i nærheten av tante min. Jeg vil også snakke med en lege fordi jeg sover dårlig om natten. Jeg har mareritt.

Din mor nevnte noe om en spiseforstyrrelse, stemmer det?

Ja.

Hvordan arter det seg?

Det er slik at jeg ikke får spist fordi jeg mister appetitten. Jeg vil gjerne tilføye at brødrene til mor vil skille oss fra moren vår.

Intervjuer spør hvor onklene vil at de skal bo. Gutten svarer at onklene har sagt at moren deres skal gifte seg på nytt og at meningen var at de skulle bo hos en onkel på farssiden, men han har sendt familien utenlands og flytter så mye frem og tilbake at de ikke kan bo hos ham.

Vår analyse av intervjuene

De to casene berører spørsmål om hvordan beskyttelsesbehov hos barnet bør følges opp. Skal oppfølgingen av en egen anførsel da skje i barnesamtalen eller vil det være bedre å innkalle til eget asylintervju?

Case 1 belyser en svært aktuell problemstilling i utlendingsforvaltningen, nemlig kjønnslemlestelse. UDI har nedsatt en arbeidsgruppe (UTMOK) som kom frem til at utlendingsmyndighetene plikter å ta opp temaet med asylsøkeren av eget tiltak, for å kartlegge risikoen for omskjæring eller reinfibulering. UTMOK har videre utarbeidet en intervjuveiledning til bruk av intervju av bl.a. medfølgende barn fra land som praktiserer ulike former for kjønnslemlestelse⁶¹. I den aktuelle saken anfører jenta frykt for omskjæring. Hun fikk likevel ikke et eget intervju. Intervjuer tror heller ikke at jenta vil få asylstatus basert i henne selv, men at hun eventuelt vil få avledet asylstatus av moren, til tross for at det er barnet som er anførselen.

⁶¹ Intervjuveiledning omskjæring. UTMOKs arbeidsgruppe, høsten 2007.

Når det gjelder det andre caset er blodhevntradisjoner en del av tradisjonell albansk sedvanerett, og er anslått å ramme hundrevis av familier på Balkan hvert år.⁶² Blodhevn-tradisjonen er basert på ”øye-for-øye”-prinsippet, og rammer primært menn og gutter i familier som har vanæret eller drept medlemmer av en annen familie. Ifølge tradisjonen kan ikke familien røres i hjemmet. Barn under 14 skal heller ikke røres, selv om det er flere eksempler på at også yngre barn har blitt drept. Et ukjent antall barn holdes innendørs i årevis for ikke å bli ofre for de fornærmedes hevn. Intervjuer snakker mye rundt asylgrunnlaget, men spør ikke direkte om blodhevn-problematikken (kaller det ”situasjonen”). Gutten virker trist og preget av det han har opplevd, og uttrykker at han har problemer med å spise og sove. Her aktualiseres spørsmålet om videre oppfølging av barn som er inne til barnesamtale.

Hvorvidt man skal følge opp barnas utsagn i barnesamtalen eller kalle barna inn til eget asylintervju, mener vi bør avhenge av sakens alvorlighetsgrad og saksbehandlers skjønn. Dersom saksbehandler er usikker på sin egen evne til å gå inn i alvorlige tema, vil det i de fleste tilfeller være bedre å overlate samtalen til en mer erfaren intervjuer. Hovedsaken er at barnet blir ivare tatt, og at opplysningene det kommer med blir vektlagt i ved en avgjørelse.

Barn som vitner

I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått studier av barnesamtaler i barnevernet, barnefordelingssaker og dommeravhør, som i likhet med samtalen på utlendingsfeltet ofte er spesielt krevende. Mange av dilemmaene myndighetene stilles overfor i institusjonaliserte samtaler⁶³ med barn er sammenliknbare. Alle de overnevnte profesjonene skal møte barn i vanskelige livssituasjoner, som på grunn av lojalitetskonflikt, traumer eller opplevd tillits- og omsorgssvikt har store vanskeligheter med å åpne seg. Institusjonaliserte samtaler skal kunne brukes juridisk, men barnas status som vitner har mindre tyngde på grunn av at man antar at de er lettere å manipulere. Det foretas skjønnsavveielser av barnets beste. Det kan foreligge motstridende interesser mellom foreldre og barn, og avgjørelsene kan ha store konsekvenser for barnets psykiske og fysiske helse, men også for omsorgspersoner. Manglende ressurser hos myndighetene gjør at samtaler med barn ofte nedprioriteres. Studier fra barnevernet peker på at årsaker til at man ikke hører barn kan være undervurdering av barn, ønske om å skåne barna, saksbehandlers personlighet, mang-

⁶² Landinfos rapport fra fact-finding i Albania, Wikipedia. Dagbladet: ”Kristne holder blodhevn ved like. (Magasinet, 21.06.2007). I Europa forekommer blodhevn av denne typen først og fremst i Albania og Kosovo.

⁶³ Institusjonaliserte samtaler er samtaler mellom barn og voksne, hvor målet er å fremskaffe spesifikk informasjon om et visst tema.

lende kompetanse eller undervurdering av egen kompetanse, saksbehandlers ønske om å skåne seg selv, overidentifisering med foreldrene, begrensninger i loven, etiske dilemmaer i faget, hensynet til familien, ressursmangel, tidspress og liknende.⁶⁴ Som vi har sett, er dette dilemmaer som også dukker opp på utlendingfeltet. Samtalene blir ytterligere kompliserte ved at man her må bruke tolk og ta høyde for store kulturelle forskjeller. Det vil etter vår mening uansett være nyttig å trekke veksler på erfaringer fra andre felt.

Kari Gamst og Åse Langballe gjorde i sin doktoravhandling "Barn som vitner" en studie av kommunikasjonen mellom avhører og barn i dommeravhør⁶⁵. Studien viste at metodene for dommeravhør var tilfeldige, og at svært lite informasjon om det anmeldte forholdet ble belyst gjennom samtalen med barna. Forskerne fant at barna ofte ble avbrutt eller avledet når de forsøkte å forklare seg om det som hadde hendt (jf. våre innvendinger om fremgangsmåten i barnesamtalene i asylsaker). Langballe og Gamst utviklet deretter en såkalt avhørsmetodisk tilnærming til bruk for politietterforskere i straffesaker, som setter barneperspektivet i sentrum. Forskerne ønsket med dette å øke sannsynligheten for å få fram pålitelig informasjon fra barn i dommeravhør. Den dialogiske kommunikasjonsmodellen ivaretar både barnefaglige hensyn og juridiske krav, og legger stor vekt på avhører som medvirkende til meningsinnholdet i barnets utsagn. Metoden er nå grunnlag for et nytt kurs ved Politihøgskolen i etterforskning av seksuelle overgrepssaker⁶⁶. Behovet for mer kunnskap i justissektoren om barns måte å fortelle på er blitt særlig aktuelt i det siste, i forhold til "Lommemannen"-saken. Over halvparten av saker med grove seksualforbrytelser mot barn henlegges på grunn av bevisets stilling.⁶⁷ Når et barn beskylder den voksne for straffbare handlinger, vil den voksnes forklaring fort bli avgjørende. Barn mangler ofte et språk som kan beskrive overgrepene for politi og dommere. I tillegg kan de blande inn fantasier i de faktiske beskrivelsene av hva de har vært utsatt for. For barna kan disse fantasiene være overlevelsesstrategier, men i rettsvesenets øyne kan dette svekke barnas troverdighet. Mange barn vil heller ikke fortelle om overgrepene. Det oppleves som skamfullt, og mange føler at det ikke er akseptert av voksne å snakke om slikt. Barn kan også ha en følelse av at de har et med-

⁶⁴ Stang 2007b:123- 129

⁶⁵ Gamst, Kari og Åse Langballe. (2004). Barn som vitner: En empirisk og teoretisk studie av kommunikasjon mellom avhører og barn i dommeravhør. Utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming. Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.

⁶⁶ Gamst og Langballe, 2007. "Se min kjole. Oda i dommeravhør". Undervisningsmateriale: DVD og manual.

⁶⁷ Gamst 2004:7 (tall hentet fra Statistisk sentralbyrå 2001).

ansvar⁶⁸. Der barnet har hatt et tillitsforhold til overgriperen, som ved incest, vil barnet utsettes for stor lojalitetskonflikt. Clausen og Tiller har studert fenomenet med at barns opplevelser ikke tas på alvor:

”Manglende tillit til barns utsagn kan bygge på synet på barn som uferdige og umodne, og føre til paradokser som at man uten videre ser ut til å akseptere voksne og eldre menneskers erindringer om overgrep i barndommen som sannhet, mens vi stiller oss sterkt tvilende til barns fortellinger om det samme”⁶⁹.

Økt fokus og tiltro til barns fortellermåte vil kunne øke barns rettssikkerhet i overgrepssaker, og ha positive ringvirkninger for andre felt der barn er involvert. Forskning viser at barns mulighet for å uttale seg kan styrke deres mestringsevne i vanskelige livssituasjoner, bl.a. ved å bli informert, reflektere over hendelser og sammenhenger, og bli tatt på alvor.⁷⁰ Vi anbefaler at utlendingsforvaltningen i utviklingen av barnesamtalene rådfører seg med fagpersoner med erfaring på feltet, som Raundalen og Langballe og Gamst.

Svensk praksis med høring av barn i asylprosessen kritiseres i ny rapport

Totalt 7605 barn søkte i 2007 asyl i Sverige (både EMA og medfølgende barn). Vi intervjuet leder for Migrationsverkets ekspertenheter for enslige mindreårige asylsøkere, Kicki Kjämpe, som tidligere har hatt ansvar for utviklingen av metoder for barneintervju for både EMA og medfølgende barn.⁷¹ Våren 2006 endret man praksis i asylprosessen ved innføringen av en ny process- og instansordning, der søkerne får utnevnt advokat fra det øyeblikk de søker asyl⁷². Dette står i kontrast til norsk praksis, der asylsøkerne først får advokat ved en klageomgang, dvs. i andre instans. Der det i Norge er politiet som er asylsøkernes første møte med myndighetene, har det i Sverige siden

⁶⁸ Spesialist i vold og seksuelle overgrep, Inge Nordhaug (RVTS), til Bergens Tidende, 15.01.2008

⁶⁹ Claussen og Tiller, i Stang, 2007: 123

⁷⁰ Jensen 2004, Solberg 2001.

⁷¹ Intervju i Göteborg, 08.01.2007.

⁷² En ny utlendingslov og en ny process- og instansordning i utlendingssaker trådte i kraft i mars 2006. Reformens hensikt var blant annet å motvirke Migrationsverkets doble rolle, som ansvarlig både for mottakelse og prøving av asylsøknaden, samt å tilpasse den svenske asylprosessen til det europeiske systemet.

1990 vært Migrationsverket som håndterer alle sider av asylprosessen. Til tross for at det nå er familiens advokat som har hovedansvaret for å få frem barneperspektivet i asylsaker, kan det være nyttig med en innføring i Sveriges erfaring med samtaler med medfølgende barn. Migrationsverket kaller fortsatt barn inn til såkalt kompletterende utredning dersom de mener at advokatens fremstilling av barnas syn ikke er tilfredsstillende⁷³. Det har imidlertid vært en markant nedgang i antall barn som nå høres direkte av Migrationsverket etter at den nye ordningen ble innført. Barn kan også kalles inn til Forvaltningsdomstolen (andreinstans).

I 2002-04 utarbeidet Migrationsverket sammen med barnepsykolog Ann-Christin Cederborg et eget intervjuopplegg for barn. Selv om man hadde snakket med barn før, var i denne perioden man systematisk begynte å høre barn. Intervjuguiden beskrives som et svært bra verktøy for å snakke med barn. Intervjuerne som skal snakke med barn fikk den første tiden et 7-dagers opplæring i dette, til det av ressurs hensyn ble skåret ned til et 3-dagerskurs. Slik praksis var til man lanserte den nye ordningen, måtte foreldrene samtykke til at MV snakket med barna. Fokus var likevel at barna skal ta avgjørelsen, i samråd med foreldrene. Man snakket med barna i etterkant av foreldrenes intervju, men viste først barna intervjurommet og fortalte hva som skulle skje under foreldrenes intervju, slik at de slapp å spekulere og grue seg. Foreldresamtalene var barnefokuserende slik at saksbehandlerne kunne forberede seg på hvordan man skal nærme seg barnet. Man spurte foreldrene om det var i orden at man snakket med barnet alene. Man bruker båndopptaker når man snakker med barn. Saksbehandlerne hadde bare positive erfaringer med dette. Man oppnår en bedre kontakt med barnet, intervjuer lærer av å høre seg selv og det rettssikkerhetsmessige aspektet er viktig- at man ikke blir ledende i spørsmål og at tolken oversetter på riktig måte. Man setter av 2-2,5 timer til å høre barnet, selv om samtalen som regel blir mye kortere er det viktig å ha nok tid. Holdningen er at man ikke skal la det være et hinder for barnets uttalerett at man tror at det vil bli motstrid med foreldrenes historie, for den svenske erfaringen er at det ytterst sjelden skjer.

I rapporten "Nytt system, gamla brister?" fra januar 2008, evaluerer Redd Barna de svenske utlendingsmyndighetenes (både Migrationsverkets og Migrationsdomstolarnas) praksis med å høre barn i asylsaker etter innføringen av den nye instans- og prosessordningen. Også tidligere Redd Barna-rapporter fra 2003 og 2005 har omhandlet utlendingsmyndighetenes høring av barn og

⁷³ Heller ikke alle voksne innkalles i dag til intervju, dersom søknaden som advokaten har presentert er tilstrekkelig.

barns egne asylgrunnlag. Den første rapporten viste mangler i måten man hørte barn på og kritiserte at det bare ble gjort generelle henvisninger til barnets beste i vedtak⁷⁴. Oppfølgingsrapporten i 2005 fant at det var blitt en økning i antallet barn som hørtes, men at barns egne asylgrunnlag enten ikke ble vurdert i vedtak eller at det var uklart om, eller hvilken vekt det hadde blitt gitt⁷⁵.

Den nye studien hadde til hensikt å se hvordan omleggingen har påvirket vurderingen av barns egne asylgrunnlag. Får barn i større grad enn før uttale seg, og vurderes barns egne beskyttelsesgrunnlag nå på en mer kompetent måte? Hvor ofte benytter man seg av informasjon som spesifikt omhandler barns situasjon i hjemlandet? I forhold til medfølgende barn, omfatter studien 71 barn i totalt 34 saker fra første instans. Redd Barna finner at de fleste barna har blitt hørt, men at det for flertallet var på en indirekte måte; gjennom foreldre eller ved innhenting av informasjon fra skole eller helsevesen. For 13 av barna fantes det ingen opplysninger. Bare ca. en fjerdedel hadde blitt snakket direkte med i første instans, mens ytterligere noen hadde blitt snakket med av familiens advokat. Rapporten kritiserer imidlertid advokatenes manglende barneperspektiv og kompetanse. Det er uklart hvilket ansvar Migrationsverket i det nye systemet har til å på eget initiativ passe på at alle barn høres. De fleste av barna ble funnet å ha noen form for beskyttelsesbehov, men halvparten av disse ble ikke begrunnet i vedtak. Bare i fire saker ble barnespesifikk landinformasjon tatt i betraktning i vurderingen. Selv om undersøkelsen finner at en stor andel av barna har egne grunner til beskyttelse, er begrunnelsene i vedtak mangelfulle, og sterke menneskelige hensyn ("ömmmande omständigheter") er fortsatt hovedfokus for myndighetene når det gjelder barn, til tross for myndighetenes uttalte intensjoner om å la beskyttelsesbehovet stå sentralt. I mer enn halvparten av sakene ble en eller annen form for barnespesifikk forfølgelse aktualisert, men ikke i noen av sakene ble de lagt til grunn for flyktningsstatus. Redd Barna mener at barns rettigheter og barnespesifikke årsaker til forfølgelse fortsatt ikke tas på alvor i den svenske asylprosessen. Konsekvensen av dette er ifølge organisasjonen ikke bare at Sverige bryter med sine internasjonale forpliktelser, men det fører også til manglende rettssikkerhet for barn i Sverige. Organisasjonen viser til artikkel 22 i barnekonvensjonen som sier at barn som søker beskyttelse skal få nødvendig vern, men at forutsetningen for å kunne bestemme hvem som skal få beskyttelse er at det finnes en rettssikker asylprosess. Å ta hensyn til barnets asylgrunnlag handler også om å forstå at mange overgrep og krenkelser kan få

⁷⁴ Juhlén, Karin: Barns egna asylskäl. Rädda Barnen 2003.

⁷⁵ Rimsten, Eva. Barns egna asylskäl 2005-Uppföljande kartläggning, Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar och Rädda Barnen 2005.

andre og mer alvorlige konsekvenser hvis de rammer barn enn hva det vil gjøre for voksne, sier Lars Olsson i Redd Barna. Organisasjonen oppfordrer derfor regjering og Riksdag til å ved hjelp av lovverket garantere at barnets situasjon blir fullstendig belyst i asylprosessen⁷⁶.

Som vi ser, er det mange fellestrekk ved norske og svenske utlendingsmyndigheters måte å høre barn i asylprosessen. Vi vil anbefale at UDI tar kontakt med Migrationsverket for eventuelt i fellesskap å kunne se på praksis og mulige måter man kan løse problemene på.

Vår vurdering av barnesamtalen

1 Reservasjonsretten. Foreldrenes reservasjonsrett er i strid med barnas ubetingede uttalerett etter artikkel 12, og bør avvikles.

2 Rammebetingelsene for samtalen. Det er per i dag potensiale for forbedring på flere områder:

- Slik praksis er i dag må barna vente hele dagen, til intervjuer, foreldre, tolk og barn er slitne. Det bør settes av tid til barnesamtalen. Om mulig bør den gjennomføres tidlig på dag, eller gis en egen dag. Samtalene kan eventuelt foregå parallelt med en av foreldrenes asylintervju. Ulempen her er at informasjonen foreldrene gir ikke kan legges til grunn i barnesamtalen. En mulighet er at foreldrenes egenerklæring har konkrete spørsmål angående barn som følges opp i barnesamtalen. Samtalen kan også legges etter første pause i foreldrenes intervju, slik at det er rom for intervjuerne å snakke sammen.
- Det bør unngås at barn er tilstede under foreldrenes asylintervju hvor de er vitne til utspørring av foreldre. Her bør det drøftes alternativer som ordning med barnepass eller transport slik at barna slipper den lange ventetiden. Vi er samtidig klar over at mange ikke ønsker å bli adskilt fra barn/foreldre.
- Det må settes inn ressurser på å klargjøre samtalens formål, og kursing om hvordan informasjonen skal brukes ved vedtaksfattning.
- Intervjuere behøver mer kompetanse til å snakke med barn. I dag skal alle i utgangspunktet kunne snakke med medfølgende barn, og mange vegrer seg. Det bør satses på kompetansebygging gjennom kontakt

⁷⁶ Rädda Barnen. ”Nytt system, gamla brister? Barns egna asylskäl efter ett år med den nya instans-och processordningen”.

http://www.rb.se/sv/Aktuellt/ny_rapport_om_barns_egna_asylskal.htm

med barnefaglige miljø, erfaringsbasert kunnskap om samtale med traumatiserte barn. Fokus bør ligge på praksis; Samtalene kan f.eks. filmes eller observeres og deretter diskuteres i praksisgrupper.

- Vi foreslår en økt spesialisering av intervjuere. Et barnefaglig team er foreslått, for eksempel organisert rundt EMA under 15 år og medfølgende barn.
- Rundskrivet virker styrende for samtalen. Det er grunn til å tro at intervjuerne på asylavdelingen kan ha feiltolket deler av rundskrivet i forhold til hva som var dets opprinnelige formål. Det bør foretas en gjennomgang av problematiske deler av rundskrivet; som asylgrunnlaget og vedtaksfetting, der man i plenum klargjør hvilken status medfølgende barn har i asylsaker og hvordan dette skal komme til uttrykk i samtaler og vedtak.
- Ved at intervjuere ikke får uttelling for produksjon, blir barnesamtalen "usynlig". Det bør utvikles et system for å synliggjøre saksbehandlerens arbeid.
- Lokaler og bruk av PC. Det er positivt at UDI nå har satt av et eget rom for samtaler med barn. Intervjuerne melder om at bruk av PC ofte er et hinder i kommunikasjonen med mindre barn. Det bør vurderes om man i samtaler med mindre barn kan bruke diktafon, og transkribere intervjuet i etterkant. Eventuelt kunne dette gjøres som en del av et prøveprosjekt hvor man prøver ut alternative intervjuteknikker.
- Barns evne til å uttrykke seg verbalt og skjule følelser er svakere enn voksnes. En svakhet ved intervjurapportene er at de kun inkluderer det som blir sagt under samtalen, og ikke inkluderer atferdsbeskrivelser. En stor del av inntrykket saksbehandlerne sitter igjen med etter en samtale er et resultat av ikke-verbal kommunikasjon. Dette er kontekst som går tapt dersom andre enn intervjuer fatter vedtaket. Det er viktig å være oppmerksom på disse tingene under en samtale. Uttrykker barnet nervøsitet, bekymring eller tristhet selv om det svarer at det har det bra? Det bør vurderes om man i tvilstilfeller bør inkludere atferdsbeskrivelser i rapportene for å få et helhetsinntrykk av barnets situasjon. Dette forutsetter kompetente intervjuere med barnefaglig erfaring.
- Vårt inntrykk er at terskelen for å utrede og melde fra om mistanker om omsorgssvikt er høy. Rundskrivet bruker incest og grov barnemishandling som eksempel på tilfeller når saksbehandlere bør melde fra. Vi mener at terskelen bør legges mye lavere og at kanaler til instanser som helse, mottak, skole og barnevern bør etableres eller forsterkes slik at barn som er utsatt for omsorgssvikt eller lider av trau-

mer eller har andre psykiske eller fysiske lidelser får den behandling og oppfølging de behøver og har krav på etter norsk lov.

3 Foreldres tilstedeværelse: Artikkel 12 gir barn rett til "fritt å uttale seg" i saker som angår dem. Barn bør ha større rom for å snakke med saksbehandler alene, særlig hvis de er over en viss alder, f.eks. 15 år. Det bør avklares i hvilke tilfeller man kan ta i bruk av setteverge og hvordan dette skal løses praktisk i forhold til foreldres innsynsrett, vedtak o.l. Slik det er i dag kan man kun ta i bruk setteverge der foreldre er klart inhabile som verger i barnas sak. Det må da foreligge konkrete mistanker om svært motstridende interesser, overgrep eller at det ikke er biologisk familie (traffickingsaker).

4 Synliggjøring: Per i dag føres det ikke noen formell statistikk over faktisk gjennomførte barnesamtaler. En oversikt er avhengig av at saksbehandlere melder inn til barnefaglig ansvarlig om det er gjennomført samtaler. Denne informasjonen blir ikke rapportert videre eller etterspurt. Det blir booket mange flere samtaler enn de som faktisk gjennomføres. Det finnes heller ingen oversikt over hvem som reserverer seg og hvorfor. Vi kan derfor ikke trekke noen slutninger i forhold til om det er noen nasjonaliteter, aldre og kjønn som er over- eller underrepresentert i forhold til å gjennomføre barnesamtale. Dette er noe vi vil anbefale UDI å føre statistikk over, slik at man eventuelt kan finne årsaker og sette i gang informasjonstiltak dersom enkelte grupper konsekvent unnlater at barna å bli hørt. Det vil også være viktig i forhold til å synliggjøre saksbehandlerens arbeid og øke betydningen av samtalen.

5 Premisslegging og realitetsorientering: Det er nødvendig med en klargjøring av formålet med samtalen, og hvordan informasjonen skal brukes. Dette er viktig i forhold til alle involverte parter forståelse og motivasjon. Barnet må gis forståelsen av at uttaleretten ikke betyr at det skal få bestemme, men at barnets synspunkter vil inngå i en total vurdering. Slik vil man unngå problemet med at barn kan få skyldfølelse i forhold til et eventuelt avslag. Barnet skal også realitetsorienteres i forhold til sin egen situasjon. I dette ligger at barnets forståelse av hvorfor familien er i Norge bør klarlegges, og at den videre saksgangen, når familien skal komme til nytt mottak og når barnet kan forvente å få begynne på skole avklares. En realitetsorientering innebærer at saksbehandleren også forklarer hva som vil skje ved et eventuelt avslag på søknaden

6 Barnespesifikk forfølgelse: Som en forlengelse av problematiseringen av barns status i utlendingssaker, er det behov for ytterligere refleksjon rundt temaet barnespesifikk forfølgelse og barns selvstendige behov for beskyttelse.

Kan barn ha eget asylgrunnlag? Dersom barnet er hovedanførsel i en asylsak, kan mor eller far da få avledet status fra barnet (jf case om kjønnslemlestelse). Hvilke konsekvenser vil dette f.eks. ha for barnets status i vedtak? Dersom UDI skal gjennomføre barnesamtaler, må barns egne asylgrunnlag og helsesituasjon være i fokus. Hvilke hindringer finnes i intervjuerne selv mot å ta i mot vanskelige historier, eller ønske om å skjerme barna? Det vil i mange tilfeller være mer skadelig for barna å få historien sin avvist enn ikke å ha samtale.

7 Barnets beste versus kontrollfunksjonen. Utlendingsforvaltningens rolle som kontrollorgan skal kombineres med å ivareta barnets beste. Det er verdt å reflektere rundt betydningen av denne dobbeltrollen for barnesamtalen. I hvilken grad preger intervjuernes kontrollperspektiv samtalene med medfølgende barn? Samtaler med saksbehandlere, samt bisitting av en barnesamtale har demonstrert at det disse to rollene er vanskelig å håndtere. I hvilken grad vil man kunne løsrive barnas samtale fra foreldrenes asylintervju? Viktig med bevissthet rundt dette!

8 Vedtaket: Det bør konkretiseres hvordan informasjonen fra samtalene skal brukes i vedtak. Som minstekrav bør det fremgå om barnet har blitt hørt eller ikke. Alle barn bør ha egne, individualiserte vedtak, særlig dersom barnet selv har opplevd vanskelige hendelser. Eventuell motstrid mellom barnets og foreldrenes historier bør løses ved at slik informasjon "siles ut" av intervjuer før en tredjeperson fatter vedtak i saken. Mer om dette i kapittel 10.

Familieinnvandring

Familieinnvandring brukes som en fellesbetegnelse på *familieetablering* og *familiegjenforening*. *Familieetablering* er tilfeller hvor søkeren nylig har inngått ekteskap med en person som er bosatt eller skal bosette seg i Norge, og hvor partene ønsker å etablere et faktisk samliv i Norge uten at dette allerede er etablert. *Familiegjenforening* er tilfeller hvor søker ønsker opphold i Norge for å gjenforenes med et familiemedlem som er bosatt eller skal bosette seg her.

Per i dag er familieinnvandring tallmessig det viktigste grunnlaget for varig innvandring til Norge. I underkant av 14 000 familieinnvandringstillatelser ble gitt i 2006. 12 prosent eller 1700 av de som fikk familieinnvandringstillatelser i 2006 var fra Polen. Etter Polen var det borgere fra Thailand som fikk innvilget flest tillatelser (950).⁷⁷ 83 prosent av de ca 16 900 søknadene om familieinnvandring som ble ferdigbehandlet i løpet av 2006 ble innvilget. Innvilgelsesprosenten varierer fra land til land. Så og si alle søknader fra polske borgere ble innvilget. To av fem søknader fra Somalia og Afghanistan fikk derimot avslag.

Hovedbestemmelsen om familieinnvandring er å finne i utlendingsloven § 9, første ledd:

”De nærmeste familiemedlemmene til norsk eller nordisk borger som er bosatt i riket eller til utlending som har eller får lovlig opphold i riket med arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse uten begrensninger, har etter søknad rett til arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse dersom det ikke foreligger omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3. Som hovedregel må underholdet være sikret.”

I følge utlendingsforskrift § 22 er de som etter søknad har rett til oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse de nærmeste familiemedlemmer til

⁷⁷ UDI Tall og Fakta 2006

- norsk eller nordisk borger bosatt i riket eller
- utlending som har eller får lovlig opphold i riket med bosettingstillatelse eller tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse
- Utlendingsforskriften § 23 gir en oversikt over hvem som faller inn under begrepet ”nærmeste familie”.

Barn og familieinnvandring

Ektefeller og mindreårige barn er den største gruppen av familiemedlemmer som får opphold. 98 prosent av dem som fikk opphold gjennom familieinnvandring i 2006 tilhørte denne gruppen. I 2006 ble litt over 6 000 tillatelser gitt til personer under 18 år. Av disse var 24 prosent under seks år, mens 17 prosent var i skolepliktig alder. 13 prosent var under ett år; de fleste av disse var født i Norge. Over 900 tillatelser ble gitt til polske barn. De fleste ble gjenforent med polsk borger med arbeidstillatelse i Norge. 668 tillatelser ble gitt til barn fra Somalia, 423 til barn fra Tyskland og 362 til barn fra Irak. Ca 1700 av barna ble gjenforent med foreldre med arbeidstillatelse, mens ca 1 150 med foreldre som hadde fått asyl/beskyttelse, ca. 1 100 med foreldre som hadde fått en familieinnvandringstillatelse (f.eks. der mor var gift med norsk mann), og ca 1000 ble gjenforent med foreldre som hadde vært her i minst 3 år, slik at grunnlaget for deres opphold nå var en bosettingstillatelse (uavhengig grunnlag for oppholdstillatelse). De resterende 6-700 barna fordeles seg på barn som kom til foreldre som har norsk eller nordisk statsborgerskap, foreldre som kom for å ta utdanning og liknende.⁷⁸

Barn kan få innvilget familieinnvandring i medhold av utlendingsloven § 9, jf utlendingsforskriften § 23 eller i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf utlendingsforskriften § 24. Det må kunne dokumenteres hvem som har foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett før barnet bosetter seg i Norge. Norske utlendingsmyndigheter har plikt til å undersøke at herboende forelder har foreldreansvar for barnet, og at den andre forelderens samtykker til at barnet bosetter seg i Norge. Hvis det er uklarheter eller tvist om foreldreansvaret må søkerne avklare dette før barnet kan få innvilget tillatelse til riket.

Barn kan være involvert i familieinnvandring på flere ulike måter:

- Barn som søker gjenforening med begge foreldrene som er i Norge
- Barn som søker gjenforening med én forelder i Norge
- Barn som søker familiegjenforening med en av foreldrene i Norge sammen med den andre forelderens

⁷⁸ Kilde: Tall og fakta UDI

- Barn som søker gjenforening med søsken i riket.
- Foreldre som søker gjenforening med enslige mindreårige i Norge.
- Foreldre som søker opphold for å få samvær med barn i Norge.

Familiegjenforening og barnets uttalerett

I følge barnekonvensjonens artikkel 12 skal alle barn som kan danne seg egne synspunkter ha uttalerett i alle saker som berører det, og barnets synspunkter skal tillegges vekt. Retten gjelder i særlig grad i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, jf artikkelens andre ledd. Implementeringshåndboken nevner her innvandringsprosedyrer eksplisitt. Barnets rett skal tolkes bredt⁷⁹ ..

Utlendingsloven har pr. i dag ingen generell bestemmelse om barns uttalerett. Etter utlendingslovens § 32 vil derfor de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 17 også få anvendelse i utlendingssaker⁸⁰ Det følger av § 17 andre punktum at forvaltningen skal påse at et 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. Bestemmelsen fastsetter ingen fast aldersgrense for når denne plikten utløses. Barnets rett til å uttale seg er imidlertid særskilt stadfestet ved søknader om familiegjenforening med en av foreldrene gjennom forskriften § 23 første ledd bokstav e. I utlendingsforskriftens § 23 e) heter det at:

barn, jfr. annet ledd, når bare én av foreldrene bor i riket, med mindre hensynet til barnets beste taler mot at det får opphold her. Det er et vilkår at herboende har (del i) foreldreansvaret. Er foreldreansvaret delt, må samtykke som hovedregel foreligge fra den andre av foreldrene. Barn over 12 år skal gis anledning til å uttale seg.

Det er ikke utarbeidet rundskriv som utdyper denne forskriften. Uansett vil forvaltningslovens § 17 gjelde i disse sakene. I følge denne skal det påses at mindreårige partsinnehavere har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet. Forvaltningen har selv ansvar for å innhente ytterligere informasjon om barn for å sikre at saksgrunnlaget blir tilstrekkelig belyst og ivaretar barn og barns beste godt nok.

Når det gjelder barnekonvensjonens artikkel 12 som pålegger staten å la barn fritt gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører dem, går

⁷⁹ Jf. Implementerinshåndbokens s 166.

⁸⁰ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 327.

AID i forslaget til nye utlendingslov ikke inn for en generell bestemmelse om barns uttalerett i loven⁸¹. Departementet anser at spørsmål om høring av barn bør reguleres i forskrift og i retningslinjer, og at reguleringen må tilpasses de ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Departementet forslår en særskilt hjemmel i loven for nærmere forskriftsregulering jf departementets lovforslag § 81 *Utlendingers rett til å uttale seg* annet ledd. Videre påpeker departementet at i *familieinnvandrings saker* hvor barnet søker om oppholdstillatelse vil barnet normalt befinne seg i utlandet. Dette vil ha konsekvenser for hvordan barnet kan høres. ”For eksempel vil man ikke ved utenriksstasjonene ha de praktiske forutsetninger for å gjennomføre høring av barn ned til sjuårsalderen i familiegjeforeningssaker som man har her i landet i tilknytning til barnefordelingssaker etter barneloven”⁸²

Med hensyn til å fastsette alder for barns uttalerett tar ikke departementet stilling til dette spørsmålet. Flere høringsinstanser viser til at aldersgrensen for barns uttalerett etter barneloven, barnvernloven og adopsjonsloven er satt til sju år. Departementet foreslår at hvorvidt den nedre aldersgrensen blir senket til 7 år skal vurderes i forbindelse med utforming av ny utlendingsforskrift.

Vi mener at barn som følge av barnekonvensjonen har rett til å uttale seg i alle utlendingssaker som angår dem, og at rettigheten bør nedfelles i Utlendingsloven. Vi anbefaler at Norge søker erfaringer fra Sverige, som hører barn i utlendingssaker.

Sveriges praksis

Barns uttalerett er nedfelt i den svenske utlendingsloven, og sier at barn som hovedregel skal høres ved søknad om oppholdstilstand.⁸³ Unntaket er hvis barnet er svært lite eller hvis barnets psykiske helse taler mot at man snakker med barnet. Det er ikke satt noen aldersgrense for høring av barnet, dette avhenger av saksbehandlers vurdering. Man anser at barn fra fire års alder kan være kompetente informanter. I familiegjeforeningssaker er det først og fremst det påståtte slektskapet som skal verifiseres, men også hvorvidt samtykket fra den andre forelderen er reelt. Man søker videre å kartlegge barnets identitet, og hvis den andre forelderen oppgis å være forsvunnet, skal denne etterlyses og man skal forsøke å spore opp ham eller henne. Barnet skal også få uttale seg om hva han eller hun synes om å flytte til et annet land og til den

⁸¹ Jf Ot.prp nr.75 (2006-2007) s.??

⁸² Ot.prp.nr 75 (2006-2007) s. 329.

⁸³ Hovedreglementet om barns uttalerett finnes i den svenske Utlänningslagen (2005:716) kap. 1 § 11. Se også kap. 1 § 10 om barnets beste..

andre forelderen. Dersom barnet skal flytte til andre enn forelder, er det nødvendig å klarlegge hvem som er verge for barnet og hvorfor barnet ikke kan eller vil bo hos denne personen. Det kan også være aktuelt å få rede på om barnet er gift.⁸⁴ Når barnet har en forelder i Sverige, spørres alltid forelderen om han eller hun vil være tilstede under intervjuet. Saksbehandleren understreker imidlertid at de foretrekker å snakke med barnet alene. Det samme gjelder når barna høres ved utenriksstasjonene. Svenske utlendingsmyndigheter sier at de må være lydhøre for i hvilken grad barnets foreldre eller verge mener at barnet bør høres i saksbehandlingen, med henvisning til barnets beste. I motsetning til i Norge, finnes det imidlertid ingen formell reservasjonsrett eller bestemmelse i utlendingslovverket som sier at foreldre kan motsette seg at barnet høres. Vår kontakt i Migrationsverket oppgir at hun aldri har hørt om tilfeller der foreldre har satt seg fullstendig i mot høring av barnet. Saksbehandlerne informerer foreldrene om hvorfor de vil snakke med barnet, og at de foretrekker å snakke alene med barnet. Dersom foreldrene skulle motsette seg høring av barnet, informeres det om at barnets sak kan avgjøres også uten at barnet snakkes med, men at dette kan innebære at barnet ikke gis oppholdstillatelse i Sverige. En del foreldre er til stede under samtalen, men ifølge vår kontakt oppfattes ikke dette som et problem av saksbehandlerne, da de fleste foreldre forholder seg tause og lar barna svare for seg selv. Foreldrenes tilstedeværelse kan virke betryggende på enkelte barn, og utlendingsmyndighetene legger derfor til rette for at de barna som ønsker det skal slippe å snakke med saksbehandleren alene.

Migrationsverket oppgir videre at man også benytter seg av skriftlige utredelser, og at man ikke alltid kaller barnet inn til muntlig intervju. Disse skriftlige erklæringene besvares av den andre forelderen eller av en verge på vegne av barnet.⁸⁵

Familiegjenforening – særkullsbarn og andre barn som søker gjenforening med en forelder i Norge

En stor andel av de barna som får innvilget oppholdstillatelse i riket gjennom familieinnvandring med herboende mor eller far, er såkalte særkullsbarn. I forbindelse med utlendingssaker brukes begrepet *særkullsbarn* om barn fra et tidligere ekteskap eller forhold der kun en av foreldrene er bosatt i Norge. I 2005 innvilget UDI søknader fra ca. 1560 særkullsbarn fra land utenfor EØS-

⁸⁴ E-post fra Annika Eriksson, barnexpert i Migrationsverket, 06.11.2007.

⁸⁵ E-post fra Annika Eriksson, 21.01.2007

området. Flertallet av disse var fra Russland, Thailand og Filippinene⁸⁶. De fleste barn fra Thailand kom til Norge med bare en forelder⁸⁷. Både UDI, politi og utenriksstasjoner har trukket frem særkullsbarnsaker som spesielt interessante, ved at de berører viktige problemstillinger. Videre faller særkullsbarn inn under den eneste forskriften som eksisterer om barns uttalerett i familieinnvandringsaker.

Utlendingsforskriften § 23 e sier følgende:

”(..) barn, jfr. annet ledd, når bare én av foreldrene bor i riket, med mindre hensynet til barnets beste taler mot at det får opphold her. Det er et vilkår at herboende har (del i) foreldreansvaret. Er foreldreansvaret delt, må samtykke som hovedregel foreligge fra den andre av foreldrene. Barn over 12 år skal gis anledning til å uttale seg.”

Vi mener særkullsbarnsakene illustrerer prinsipielle spørsmål om barns uttalerett. Sakene belyser hvordan og hva slags informasjon om barn som innhentes, og hvilke instanser som har ansvar for innhenting. Videre kan de være med på å belyse hvordan og i hvilken grad informasjon om barn kan formidles mellom de ulike instansene og i hvilken grad informasjonen tas med i vurderingene. På bakgrunn av dette har vi valgt først og fremst å konsentrere oss om særkullsbarnsaker i vår gjennomgang av rutiner, praksiser og regler på familieinnvandringsfeltet.

I de fleste av tilfellene er det med mor barnet søker gjenforening. Noen få særkullsbarn kommer til Norge sammen med moren, og den nye familien etablerer seg da med barnet. I de fleste tilfeller er det imidlertid slik at barnet venter i hjemlandet til søknaden om familiejenforening er behandlet. Noen bor flere år i hjemlandet hos for eksempel besteforeldre før de gjenforenes med moren i Norge. Mens omlag en av fire kvinner fra Thailand har med seg særkullsbarn når de innvandrer til Norge, har en av tre kvinner fra Russland med seg særkullsbarn⁸⁸. I rapporten *Transnasjonale serieekteskap*⁸⁹ fant man ingen opplysninger om at mødre ble værende i hjemlandet til søknaden var ferdigbehandlet. Det kan se ut til at det er vanligere for mødre fra Thailand og Filippinene å la særkullsbarna bli værende i hjemlandet i flere år, mens de russiske mødre søker om familiejenforening med sine barn umiddelbart.

Det eksisterer lite forskning på livssituasjonen til barn som er igjen i hjemlandet når moren flytter til et annet land pga ekteskap eller arbeid. Den thai-

⁸⁶ Kilde: *Barnets beste og regulert innvandring – en motsetning?* UDI 2006

⁸⁷ Kilde: Tall og Fakta 2006 UDI

⁸⁸ Daugstad 2006

⁸⁹ Lidén 2005

landske antropologen Ratana T. Boonmathya⁹⁰ som har skrevet om thailandske kvinner som gifter seg med europeiske menn og flytter til Europa, forteller at de fleste kvinnene har barna boende hos besteforeldrene mens de selv jobber i Pattaya eller Bangkok. Når de gifter seg med en utenlandsk mann blir barna gjerne fortsatt værende i Thailand hos besteforeldrene i flere år. Kvinnen må ofte bruke tid på å venne både barnet og den nye mannen til tanken på at barnet skal flytte til Norge. Andre vi har snakket med i Thailand og i Norge bekrefter at dette er vanlig. I følge Boonmathya og lokalt ansatte ved den norske ambassaden i Bangkok har barna ofte vent seg til å bo hos besteforeldrene og kvier seg for å flytte til Europa/Norge.

I Russland er det vanlig at besteforeldre tar aktivt del i pass og oppdragelse av barnebarna. Det er derfor ikke uvanlig at barna er hos besteforeldrene i en periode, mens moren etablerer seg i Norge. På utenriksstasjonen i Murmansk ble det hevdet at dette i liten grad var problematisk, mens politiet i Øst-Finnmark kjente til flere tilfeller der barn ble etterlatt hos alkoholiserede slektninger som var uegnet som omsorgspersoner, mens mor etablerte seg i Norge.

Familiegjenforening med en forelder i riket - tre eksempler

Under gir vi tre eksempler på ulike saker hvor barn søker gjenforening med en forelder i Norge, hvorav to av eksemplene er såkalte særkullsbarnsaker. Disse tre casene kan sies å representere ulike varianter av saker der barn søker gjenforening med en forelder i riket, henholdsvis familiegjenforening med en forelder som har fått opphold på bakgrunn av ekteskap, arbeid og asyl. Case 1 representerer den kanskje mest typiske søknadssituasjonen med særkullsbarn, der barn søker gjenforening med moren og morens norske ekte-mann. Case 2 er ikke å regne som en særkullsbarnsak, da moren ikke er gift på nytt. Med økt arbeidsinnvandring til Norge kan denne situasjonen imidlertid bli mer aktuell. Case 3 er et eksempel på en forelder som har fått asyl og søker på vegne av sitt barn som bor i hjemlandet om familiegjenforening i Norge.

Case 1

En kvinne gifter seg med norsk mann og flytter til Norge i 2005. Etter en stund søker kvinnens 12 år gamle sønn gjenforning med sin mor. Søknaden

⁹⁰ Boonmathya (2006) om personlig kommunikasjon)

leveres inn ved en norsk utenriksstasjon. Som vedlegg til søknaden ligger kopi av fødselsattest, samtykke fra guttens far, en invitasjon fra moren og stefaren, dokumentasjon på bosted og underhold fra stefaren. Det står på søknadens forside at det er lagt ved "en erklæring skrevet av søker selv på at han ønsker å bo i Norge." Denne erklæringen var ikke lagt ved saksmappen vi har tilgang til, og det eneste stedet vi ser guttens underskrift er på selve søknadsskjemaet. Gutten innvilges gjenforening med moren og stefaren kort tid etterpå.

Case 2

En kvinne søker arbeidstillatelse som faglært i Norge i 2006. Hennes sønn på 12 år søker samtidig oppholdstillatelse ved familiegjenforening med moren. Sønnens søknad leveres inn ved en norsk utenriksstasjon. Han signerer søknaden. I 2007 innvilges både kvinnen og sønnen oppholdstillatelse.

Case 3

En mann kommer til Norge i 2000 og søker asyl. Asylsøknaden blir innvilget. Mannen har en sønn fra et tidligere ekteskap. Sønnen som er 7 år på det tidspunktet faren får innvilget asyl, bor i hjemlandet hos sine besteforeldre. Moren døde da gutten var 3 år gammel. Mannen er gift på ny og har fått en sønn til sammen med sin nye kone, og disse bor i Norge sammen med mannen. Mannen søker om å få sønnen som er igjen i hjemlandet til Norge med en gang han har fått innvilget sin asylsøknad. Søknaden sendes ikke inn på reglementert vis og blir ikke behandlet. Ny søknad sendes inn i 2003. Det blir tatt referanseintervju med mannen. Det kommer frem at sønnen, som nå er 10 år, ikke har gått på skole pga at faren har flyktet. Sønnen bor nå hos sin bestemor. I 2005 får de tilbud om å ta DNA-test. Testen bekrefter far-sønn relasjonen. UDI fatter positivt vedtak. Gutten som nå har blitt 12 år får oppholdstillatelse i Norge.

Søknadssituasjonene

I både case 1 og case 2 er søknadene levert inn ved norske utenriksstasjoner. I utgangspunktet må søknad om familieinnvandring leveres inn ved en norsk utenriksstasjon før innreise til Norge. Det finnes likevel unntak fra denne regelen. De som er visumpliktige trenger i så fall et innreisevisum/D-visum. Dette såkalte D-visumet utstedes bare i enkelte unntakstilfeller, jf. Utlendingsforskrift § 10 om adgang til å søke førstegangs arbeidstillatelse og oppholdstillatelse etter innreise. Denne forskriften ble endret 1. oktober 2006 slik at særkullsbarn kan søke fra riket dersom det legges fram dokumentasjon på at herboende forelder har del i foreldreansvaret for barnet. Dersom denne forelder ikke har foreldreansvaret alene, må det foreligge samtykke til søk-

nad om oppholdstillatelse (jf. uf § 10 h) fra den andre forelderen. Utgangspunktet er imidlertid at særkullsbarn i de aller fleste tilfeller må levere søknaden ved en norsk utenriksstasjon. Utenriksstasjonene fungerer som forberedende organ for UDI. Utenriksstasjonene mottar søknad, innhenter informasjon og sender saken over til UDI. UDI vurderer saken og innhenter ytterligere opplysninger om nødvendig. Utenriksstasjon og politi bistår UDI i informasjonsinnhenting.

I case 3 søker faren på vegne av sin sønn. Utlendingsforskrift § 11 annet ledd sier at utgangspunktet er at søknad skal fremmes gjennom norsk utenriksstasjon i det landet søker er borger av, eller i det land vedkommende har hatt lovlig tillatelse de siste 6 måneder. Det heter videre at det kan kreves at søknaden innleveres ved personlig fremmøte. I uf § 11 femte ledd heter det at UDI i enkelt tilfeller eller for grupper av søkere kan samtykke i at herboende søker på vegne av søker under 18 år, og fremmer søknaden fra riket, dersom sterke rimelighetsgrunner tilsier det. Rundskriv UDI 2005-037 OPA gir retningslinjer for når det vil være aktuelt å bruke dispensasjonsadgangen. Som type tilfeller nevnes:

1. Når begge foreldre bor i Norge og har foreldreansvar. Forutsetningene her er:
 - Saken vil bli like godt og raskt opplyst/dokumentert om foreldre i Norge gis adgang til å fremme søknad på vegne av barnet
 - Kontrollhensyn vil bli tilfredsstillende ivaretatt. Identitetskontroll vil f eks kunne skje ved at søker møter personlig ved utenriksstasjonen i forbindelse med utreise for å få utstedt innreisevisum, eller i forbindelse med at barnet blir DNA-testet
 - Barnets uttalerett blir ivaretatt, jf Barnekonvensjonens artikkel 12
 - Foreldre har oppholdstillatelse i Norge
 - Barnet må møte ved norsk utenriksstasjon dersom direktoratet under saksforberedelsen finner behov for det
2. En av de biologiske foreldre bor i Norge og har foreldreansvar. Her gjelder de samme forutsetningene som over.
3. En eller begge verger bor i Norge, og barnet er ikke deres biologiske barn. Her presiseres det at det er mest hensiktsmessig at det søkes fra en utenriksstasjon, fordi det må gjøres undersøkelser. Her står det videre at ”intervju av barnet vil også være svært viktig for å få saken opplyst”
4. Adopsjonsforhold. Her gjelder de samme forutsetningene som i punkt 1.

Case 3 faller her inn under punkt 2. Her står det spesifisert at barnets uttalerett skal være i varetatt. Det står ikke noe om at gutten i case 3 har fått uttale seg i saksmappen.

Når det søkes om familieinnvandring må ”Søknad om førstegangs oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse” fylles ut. For personer under 18 år er det et felt hvor de kan underskrive selv, men det er ikke obligatorisk. I tillegg må foreldrene eller verger underskrive. Det står ingenting om i hvilken grad barnet er blitt gitt anledning til å uttale seg. Et nytt søknadsskjema er imidlertid under utarbeidelse. I den foreløpige versjonen som vi har fått tilgang til står det presisert at det skal fylles ut et skjema pr. søker, selv om søker er under 18 år. Videre er det lagt til et felt med merknad til politi/utenriksstasjon som ikke er i det nåværende søknadsskjema. I dette feltet står det:

”Dersom søkeren er over 7 år, skal barnet som utgangspunkt gis anledning til å uttale seg i saken. Det er særlig viktig i tilfeller der barnet skal bosette seg i Norge sammen med bare én av foreldrene. Er barnet gitt en mulighet JA/NEI. Har det vært gjennomført intervju/samtale med barnet JA/NEI.”

Sammen med søknadsskjema med bilde må det leveres inn fødselsattest og kopi av pass, og ved delt foreldreansvar (særkullsbarn) må det legges ved skriftlig samtykke fra den andre forelderen. Dersom forelderen som barnet søker gjenforening med har foreldreansvaret alene må det legges frem dokumentasjon på dette.

Samtykke

Samtykke fra den andre forelderen er et sentralt moment når et barn søker familiegjenforening med én forelder. I case 1 er samtykke fra guttens far hentet inn og lagt ved. I case 2 står det ingenting om faren eller foreldreansvaret i guttens saksmappe. Vi vet ikke årsaken til at dette ikke er vedlagt saken. Det følger heller ingen merknader med saken som forklarer dette. I case 3 er moren død. Det er ikke lagt ved dokumentasjon på dette, så her må UDI basere seg på de opplysningene som er gitt av faren i hans asylintervju og av farens nye kone.

Når det gjelder samtykke fra den andre forelderen, i hovedsak barnets far, er dette et av de dokumentene det kan være vanskeligst å innhente, melder både utenriksstasjonene og saksbehandlere i UDI. Enkelte av utenriksstasjonene forteller om en tendens til at fedre tar seg betalt for å signere en samtykkeerklæring. Saksbehandlerne i UDI ga uttrykk for at det å gi oppholdstillatelse til et barn uten at den andre forelderen har gitt sitt samtykke, og dermed være delaktig i barnekidnapping, er noe de frykter. Vi ble fortalt om to saker hvor dette hadde skjedd. Samtykkepapirene UDI var forelagt var falske, og etter at barna reist til Norge dukket fedrene opp på utenriksstasjonene og fortalte at de aldri hadde gitt sitt samtykke og krevde at barnet kom tilbake. Den

ene av disse sakene pågikk fremdeles, og ved den aktuelle utenriksstasjonen kunne de fortelle om en nedbrutt far som stadig kom innom stasjonen for å høre hvordan saken lå an.

Samtykke fra den andre forelderen eller en bekreftelse på at denne forelderen er død eller savnet er spesielt vanskelig å få innhentet i land preget av krig og konflikt. Saksbehandlerne i UDI fortalte om hvordan de oppfordret søkere til å oppspore den andre forelderen for å få samtykke:

”Det kan være satt på spissen i de sakene hvor et barn søker alene fra hjemlandet med en forelder i Norge og vi ikke vet hvor den andre forelderen er. (...) Det vi har gjort i slike saker er at hvis vi ikke er sikre på hvor den andre forelderen er og det ikke er noen dødsattest, og det kan virke som den er forsvunnet, vil vi be en av partene i saken om å kontakte Røde Kors eller BBC og be dem sette i gang et etterlysningsarbeid. Røde Kors har personsoring i alle land. Det er svært sjelden de har klart å spore noen, men da kan de dokumentere at de har forsøkt å finne personen og at de ikke har klart å spore ham opp.”

Politiet

Hvis et særkullsbarn kommer til Norge på D-visum skal søknaden om oppholdstillatelse basert på familiegjenforening leveres inn ved et politidistrikt som videresender det til UDI for behandling. Politiet vil bistå UDI med å innhente informasjon, blant annet gjennom å intervju referansepersonen i Norge. Obligatoriske intervjuer av referansepersonen ble tilføyd som en ny bestemmelse i Utlendingsloven 6. januar 2006:

§ 9a. Krav til intervju av referansepersonen i Norge

”Dersom arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse søkes etter utlendingsloven § 9 med grunnlag i et ekteskap eller samboerforhold som er etablert i utlandet etter at referansepersonen har vært bosatt i Norge, kan tillatelse ikke innvilges før referansepersonen har vendt tilbake til Norge og har vært til intervju hos Utlendingsmyndighetene, med mindre a) referansepersonen var til intervju i Norge i anledning saken før ekteskapet ble inngått, eller b) søkeren har rett til innreise uten visum.”

Denne bestemmelsen er ennå ikke trådt i kraft.

I familiegjenforeningssaker med særkullsbarn vil det formelt sett være herboende som er barnets referanseperson. Hvis moren eller faren har flyttet til Norge før barnet vil det være denne forelderen som innkalles til referanse-

intervju hos politiet. Ofte vil den norske ektefellen da også være tilstede under intervjuet. Hvis moren søker sammen med barnet, eller hvis moren har reist tilbake til hjemlandet for å være sammen med barnet i søknadsprosessen, vil det være morens nye ektemann som blir kalt inn til referanseintervju. Ul § 9a om obligatoriske referanseintervjuer er ikke iverksatt ennå, men de politidistriktene vi har vært i kontakt med kunne melde om en økende tendens til at UDI ber politiet ta referanseintervjuer. Ifølge politiet vil moren eller morens nye ektemann i referanseintervjuet bli spurt om hva barnet heter, når det er født, og hvordan barnets omsorgssituasjon er. Politiet sier de forsøker å få herboende til å reflektere over hvordan det vil bli for barnet å komme til Norge. Som en i politiet sa:

”Så går det mye på spørsmål om hvordan barnet har det i hjemlandet, hvem barnet bor sammen med, om det går på skole, venner – for å si litt om hvor stor påkjenning det kan være å flytte til Norge etter å ha bodd så mange år tross alt uten mor i hjemlandet. Og der er det for så vidt viktig for oss å vite: hva mener barnet om dette? Er det noe barnet selv vil? Eller er det bare mor som vil det etter så lang tid?”

I følge et av politidistriktene ber de rutinemessig referansepersonen om skriftlig uttalelse fra barn over 12 år:

”Det er mulig at det har vært varierende praksis, men jeg mener helt bestemt at jeg lærte at man på intervjuet skal gjøre oppmerksom på at barn over 12 år, nå er det jo også barn over 7 år, men du skal legge vekt på det hvis det er barn over 12 år - skal ha anledning til å uttale seg. Og det skal helst gjøres skriftlig, for det er den måten vi kan dokumentere det på overfor UDI. Det har jeg fast i malen min og gjør alltid oppmerksom på det overfor referansepersonen.”

Det ene politidistriktet mente at slike skriftlige uttalelser var mindre ubehagelig for barna enn å møte opp på en politistasjon for en samtale:

”Det å møte for politiet kan være en ganske ubehagelig opplevelse. Og vi føler at dersom vi kan få den informasjonen på andre måter så er det mye bedre for alle; at de kan sitte i fred og ro og fylle ut et skjema. For det er det vi gjør da. Da sender vi ut et skjema de kan fylle ut og hvor de får mye mer ro på seg til å kunne vurdere det. Sånn at hvis vi mener at det er like hensiktsmessig - å få informasjon om ting på den måten, så føler vi at det er en bedre måte å gjøre det på. Det fungerer stort sett i de få tilfellene det er snakk om hvor vedkommende er i Norge. Da håper man jo at de sitter sammen og fyller det ut. Og at barnet også har anledning til å si noe om hva de føler i forbindelse med de spørsmålene som blir stilt. Og det aner vi jo ikke.”

Samtidig sa de vi snakket med ved dette politidistriktet at det var svært sjelden de så at det kom inn slike skriftlige uttalelser fra barn.

Barnesamtaler i særkullsbarnsaker

Ifølge barnekonvensjonens artikkel 12, har alle barn som "er i stand til å danne seg egne synspunkter" rett til å uttale seg i saker som angår dem. I familiegjenforeningssaker gis imidlertid bare barn over 12 år med én av foreldrene boende i riket uttalerett, jf. Utlendingsforskriften § 23 e første ledd. I motsetning til på asylfeltet, er det heller ikke utarbeidet noe rundskriv som angir hvordan barn skal bli hørt. I rundskriv UDI 2004-018 OPA står imidlertid å lese:

"Barn har i utgangspunktet rett til å uttale seg om spørsmål som angår dem og har rett til samvær med begge sine foreldre. Disse hensynene ivaretas også best når barnet oppholder seg i sitt hjemland under søknadsbehandlingen."

I Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) skriver AID i sin vurdering ang. barns uttalerett:

"I saker med familieinnvandring hvor barnet søker om oppholdstillatelse, vil barnet normalt sett befinne seg i utlandet. Det vil kunne ha betydning for de praktiske forutsetningene for hvordan høringen av barnet kan gjennomføres. For eksempel vil man ikke ved utenriksstasjonene ha de praktiske forutsetningene for å gjennomføre høring av barn ned til sju års alderen i familiegjenforeningssaker som man har her i landet i tilknytning til barnefordelingssaker etter barneloven." (Ot.prp. nr 75 s. 329)

Ut fra dette ser det ut til at AID og UDI mener at det er ved utenriksstasjonene barna skal få anledning til å uttale seg, men at man samtidig innser at utenriksstasjonene i praksis har begrensede forutsetninger for å kunne gjennomføre dette. I forbindelse med familiegjenforeningssaker er det vårt generelle inntrykk, både gjennom utenriksstasjonene og gjennom saksbehandlere i UDI vi har vært i kontakt med, at det er svært få utenriksstasjoner som rutinemessig gjennomfører barnesamtaler. På spørsmål om de noengang har gjennomført samtaler med barn, gir seks av de åtte utenriksstasjonene vi har vært i kontakt med et positivt svar. Det er derimot bare tre som svarer at man har barnesamtaler som fast rutine. De andre tre stasjonene har kun gjennomført barnesamtaler et fåtall ganger. På en av utenriksstasjonene sa lederen i visumavdelingen at de aldri hadde samtaler med barn, mens de lokalt ansatte saksbehandlerne sa de at de hadde fått beskjed i sommer fra UDI om å begynne å gjøre det.

Videre er det stor variasjon mellom utenriksstasjonenes holdninger til barnesamtaler og i hvilken grad de ser barnesamtaler som en del av deres oppgaver. Noen mente at det å snakke med barn er en "sosialarbeiderjobb" og at barnesamtaler ikke er en del av en utenriksstasjons oppgaver. Andre mente at barnesamtaler er svært viktig og at det er uheldig at ikke alle utenriksstasjoner har det som rutine. Ved en av utenriksstasjonene presiserte de at "regelen må være at barn alltid skal høres så sant de er gamle nok".

Flere av utenriksstasjonene som ikke har barnesamtaler påpekte at de kun var en mottakssentral for UDI. Enkelte utenriksstasjoner fortalte videre at det ikke var obligatorisk oppmøte på utenriksstasjonen når barn søkte om familiegjenforening. Slektninger eller andre kunne levere søknad og de obligatoriske opplysningene for dem.

Eksempel på intervju ved en utenriksstasjon

Vi vil her gjengi et intervju med to jenter som ble intervjuet ved en norsk utenriksstasjon; en jente på 17 år og lillesøsteren på 10. Begge jentene søker gjenforening med far i Norge, men det er storesøsteren som står oppført som søker. En oppsummering av intervjuet er oversendt fra utenriksstasjonen til UDI. Intervjuet er delt inn i følgende punkter:

- Referanse i Norge: navn, når søker snakket med referansen sist
- Opplysning om søkeren: når hun er født, klan, bosteder, hvem hun bor sammen med, skolegang
- Søkerens familie: Far (navn, alder, yrke, bosted) og Mor (navn, alder, bosted, yrke, klan), søsken (navn, alder, bosted)
- Andre opplysninger (kontakten med referansen, helse, DNA test)
- Saksbehandlers kommentarer.

Disse spørsmålspunktene tilsvare de som er stilt faren i referanseintervjuet som er foretatt av politiet i Norge. Det står at storesøsteren svarer "Vet ikke" på mange av punktene. Underet punkt om søkers mor står det:

"Bosted: Søker vet ikke hvor hun er, tror hun er i xxx. Søker husker ikke hvor mange år det er siden moren dro fra dem. Vet ikke om det er 1,5 eller 10 år siden. Søker vet ikke hvor gammel hun var da moren dro fra dem. Hun vet ikke om hun var 5 eller 15 år gammel"

Det står videre at hun så blir konfrontert med dokumenter som viser at hun har møtt moren sin tidligere det året. Etter dette står det: "Søker blir igjen oppfordret til å si sannheten og ikke holde tilbake informasjon".

Under punktet "Andre opplysninger" står det blant annet:

”Ingen helseproblemer bortsett fra [lillesøster] sine mentale problemer. Søker sier at [lillesøster] er mentalt syk. Søker sier at hun ble slik etter at foreldrene dro. Hun var ok før, men ble syk da foreldrene dro. Hun gråter mye. Har ikke vært på sykehus. Da jeg spør [lillesøster] om alderen, sier [storesøster] at hun ikke skal svare på dette. Jeg sender [storesøster] ut.”

Videre står det beskrevet at [lillesøster] svarer på hvor hun bor, hva moren heter og når hun så henne sist, hva faren heter og hvor han bor, og hvem hun nå bor sammen med.

I det avsluttende punktet som er saksbehandlerens kommentarer står det:

”Søkeren var uvillig til å svare på spørsmål om hvor moren hennes er, og hvor og når de har bodd på forskjellige steder. Det fremsto ikke som troverdig at hun visste så lite. Etter at hun ble forelagt dokumentasjon som hun selv har fremlagt på at moren hennes var i (land) i senest i 2001, og hun blir oppfordret til å fortelle sannheten igjen, forteller hun noe mer om moren. Det er imidlertid ikke samsvarende med det [lillesøster] sier om moren. Det bemerkes også at [storesøster] sier til søsteren at hun ikke skal svare på spørsmålene vi stiller under et kort intervju av [lillesøster].”

I utskriften av intervjuet står det at søkeren innledningsvis ble oppfordret til å forklare seg sannferdig og fullstendig, og ble orientert om at uriktige opplysninger eller fortielser av forhold av vesentlig betydning vil bli tillagt vekt ved avgjørelsen, og kan føre til at søknaden avslås. Referatet av samtalen viser at storesøster oppfatter samtalen som kontroll av opplysninger, noe samtalen også er.

Utskriften av intervjuet tematiserer flere viktige momenter for premissene for reell uttalerett. For at et barn skal kunne være i stand til å danne seg egne synspunkter og for at uttaleretten skal være reell, er det helt sentralt at informasjon om saksforholdet formidles på en slik måte at det er forståelig for barnet. Når det gjelder den informasjonen som det står at er gitt til barn før samtalen startet, kan vi ikke, ut fra det som er referert i utskriften, vite noe om hvordan denne informasjonen om premissene og bakgrunnen for samtalen er formidlet til barna; om den bare leses opp eller om den blir forklart for barna. Dersom den kun er gitt slik det står skrevet kan det være at verken storesøsteren eller lillesøsteren har forstått premissene for samtalen. Når saksbehandleren tolker det som om storesøsteren er ”uvillig” og at det hun sier ikke er ”troverdig” reflekteres det ikke over at det kan være sider ved intervjusituasjonen som gjør storesøsteren ukomfortabel og utrygg på spørsmålene. En annen og mer systematisk kronologisk tilnærming til å få innsikt i livssituasjonen til jentene før og etter faren og senere moren har reist fra dem, kunne gitt mer detaljert grunnlag for beslutningene. Ved å lese utenriksstasjonens redegjørelse til UDI, får vi ikke informasjon om hvorvidt personen som snak-

ket med barna stilte noen oppfølgingsspørsmål i forhold til barnas hverdagssituasjon og helsetilstand. Det kan være at saksbehandleren i denne konkrete saken har flere opplysninger og har stilt oppfølgingsspørsmål, men i den oppsummeringen som er oversendt til UDI er dette ikke synlig.

Vi henviser igjen til Migrationsverket, som oppgir at intervjuene med barna sendes fra utenriksstasjonene til Sverige i fulltekst, altså ingen sammen- drag.

Kontrollaspektet i barnesamtalene

Kontrollaspektet er gjennomgående i svarene fra alle utenriksstasjonene. På spørsmål om hva som er formålet med barnesamtalene svarer utenriksstasjonene som rutinemessig gjennomfører barnesamtaler blant annet: ”avdekke faktiske forhold”, ”intervjuene kontrolleres opp mot hverandre”, ”barna har lettere for å si sannheten enn foreldrene” og ”kontrollere at det foreldrene har sagt i intervjuet i Norge er riktig”.

At kontrollaspektet står sentralt og at det hovedsakelig er familierelasjonene som blir belyst i samtalene bekreftes også av saksbehandlere i UDI. En saksbehandler sa:

”I Somalia-sakene blir det foretatt intervju av søkerne i de fleste saker, men en del saker som omhandler barn vil det ikke bli gjort intervju – fordi intervjuet er gjort for å sannsynliggjøre familierelasjon – man har ikke annen dokumentasjon fra Somalia, derfor foretar man intervju for å sannsynliggjøre relasjonene. Men når det gjelder søknader fra barn tas det DNA analyse og bekrefter relasjon på den måten, og da vil det ofte ikke være nødvendig med intervju. Derfor blir en del av barna ikke intervjuet, f.eks. når det gjelder en mor og barn som søker, og far er i Norge”.

En annen saksbehandler uttaler:

”Det er ofte todelt hvordan utlendingsforvaltningen vurderer det her. På den ene siden så er det et fokus på å høre barnet, samtidig så driver vi med innvandringskontroll – og når man vil ha intervjuer av flere enn en part så er det ofte for å sammenholde opplysningene. Så hvorfor man ber om det i hver enkelt sak er fordi saksbehandler mener at her må barnet høres eller det er for å sammenholde opplysninger – her er det en historie som vi synes virker lite troverdig og vi vil se om det kommer noe motstridende. Så det blir vanskelig synes jeg – og det kan skyldes at man ikke har tilstrekkelig med fokus på det eller at man har hovedfokus på begrensning og kontroll, istedenfor på barnets beste”.

Det er forståelig at UDI og utenriksstasjonene har behov for å kontrollere om opplysningene en forelder/referanseperson i Norge har gitt, spesielt i saker hvor offentlig dokumentasjon på identitet og familierelasjoner mangler. Det er viktig å avdekke at barnet faktisk er den de har fått opplyst at det er. En slik kontroll av opplysninger vil blant annet kunne være med på å forhindre barnekidnapping, trafficking, barnearbeid og tvangsekteskap. Utenriksstasjonene sitter med landkunnskap og har for eksempel kunnskap om at det er forekommer at fattige slektninger, også yngre barn, blir brukt som hushjelper, noe som blant annet er kjent fra Marokko. I saker som omfatter særkullsbarn er det også helt sentralt å kontrollere at den andre forelderen samtykker til at barnet skal til Norge. I land hvor det er mangel på offentlige dokumenter og/eller hvor forfalskning av dokumenter er vanlig, kan det være spesielt viktig å kontrollere at den andre forelderen samtykker til at barnet reiser til Norge.

Samtidig er det tydelig at når samtalen med barnet kun går ut på en sammenlikning i forhold til hva referansepersonen i Norge har sagt, kan viktig informasjon om barnets situasjon gå tapt. Utenriksstasjoner som behandler søknader fra land hvor det er mangel på offentlige dokumenter, har gitt tilbakemelding på at barn så og si kun blir stilt spørsmål som kan bekrefte eller avkrefte slektskapsforhold, og om barnets omsorgssituasjon. Det stilles sjelden spørsmål utover dette. Konsekvensen av dette kan bli at blikket låses slik at annen viktig informasjon ikke kommer frem. I den konkrete saken med de to jentene som ble intervjuet ved utenriksstasjonen utviklet saken seg slik at UDI måtte vurdere den omsorgssituasjonen de hadde i det landet de befant seg i opp mot hva de visste om farens situasjon og omsorgsevner i Norge. Ut fra de opplysninger som kom frem gjennom intervjuet med jentene på utenriksstasjonen hadde UDI svært lite informasjon de kunne vurdere jentenes situasjon i det landet de befant seg.

Utenriksstasjonene som rutinemessig gjennomfører barnesamtaler har noe ulik oppfatning av barnesamtalen, både når det gjelder hensikt og kvalitet. Noen svarer at samtalene i all hovedsak er tilfredsstillende, men at "nærværet av foreldre og andre voksenpersoner kan føre til at barnet ikke svarer åpenhertig eller at det svarer unnvikende eller i samsvar med det foreldrene har instruert barnet i å svare". Andre svarer at samtalene er av stor betydning fordi "barna er mer tilbøyelige til å fortelle sannheten enn det voksne er" og at det derfor er viktig å snakke med barna alene.

I følge barnekonvensjonens artikkel 12 er barnets uttalerett nettopp en rettighet og ikke en plikt som barnet har. Barnet skal høres for å belyse barnets situasjon og barnets meninger i forhold til oppholdssøknaden. Barnet skal ikke presses til å gi opplysninger, og en samtale med barnet skal ikke brukes til å kontrollere de opplysninger forelder eller verge har gitt i sine søknader.

Barnet har rett til å avstå fra å bruke retten til å bli hørt, men myndighetene har likevel ansvar for å innhente nok informasjon om barnet til å belyse saken tilstrekkelig

Det finnes ingen felles fast prosedyre for barnesamtaler for de utenriksstasjonene som praktiserer dette. Praksis er ulik både når det gjelder hvem som er til stede under samtalen og hva slags kompetanse de som gjennomfører samtaler har. De ansatte ved utenriksstasjonene gjennomgår ikke noen opplæring i det å snakke med barn eller i annen barnefaglig kunnskap. Enkelte som jobber på utenriksstasjoner har likevel barnefaglig kompetanse eller erfaring med barnesamtaler fra tidligere stillinger. Disse erfaringene og kunnskapene har de tatt i bruk i sitt arbeid ved utenriksstasjonene og utformet prosedyrer og maler for barnesamtaler på bakgrunn av dette.

Er manglende ressurser en legitim årsak til ikke å oppfylle barns uttalerett?

På spørsmål om hva som gjør at det ikke blir gjennomført barnesamtaler er det kun en utenriksstasjon som uttaler seg, og denne peker på ressursbegrensninger: ”Det er utelukkende et ressursproblem hvorvidt ambassaden har kapasitet til å foreta intervju av barn som søker familieforening”. De forteller imidlertid at det på den finske utenriksstasjonen i samme land rutinemessig gjennomføres intervjuer av samtlige barn som søker familieforening.

Ressursbegrensninger er imidlertid ikke noe et av verdens rikeste land kan påberope seg som et hinder for å implementere barnekonvensjonen. Dersom finske og svenske myndigheter klarer å gjennomføre dette, bør Norge også kunne klare det. Barna har rett til å uttale seg, og norske myndigheter er dermed pålagt å legge til rette for at dette blir gjort, også på utenriksstasjoner. *Hvordan* barn skal få uttale seg, er i stor grad opp til myndighetene. Det behøves ikke nødvendigvis legges opp til en omfattende samtale i alle tilfeller, noe vi utdyper nærmere i kapittel 10.

Andre familieinnvandrings saker der barn er involvert

Vi har til nå sett på saker som omfatter særkullsbarn og familieforening enten med en forelder som befinner seg i Norge, sammen med den andre forelderen, alene eller sammen med søsken. Vi skal nå se nærmere på andre sakstyper der barn søker om familieforening, enten med søsken eller som fosterbarn eller adoptert.

Familiegjenforening med mindreårig søsken

I utlendingsforskriften § 24 første ledd er det fastsatt at opphold kan gis til utlending som har "særlig tilknytning til riket", som er det ene av de to kriteriene som er nevnt i loven § 8 annet ledd. Vilåret for opphold etter denne "kan-bestemmelsen", er at referansepersonen er norsk eller nordisk borger bosatt i riket, eller utlending som har eller får lovlig opphold i riket med bosettingstillatelse eller tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, eller som har opphold i medhold av ordningen med kollektiv beskyttelse, jf. utlendingsforskriften § 21a. I utlendingsforskriften § 24 første ledd bokstav a til g er det regnet opp hvilke grupper av søkere som uten videre skal anses å ha særlig tilknytning til riket. Utlendingsforskrift § 24 første ledd g) omtaler søsken som søker gjenforening:

"helsøsken under 18 år uten mor, far eller annen omsorgsperson i hjemlandet eller oppholdslandet og uten mor eller far i annet land. Det er et vilkår at herboende er egnet som omsorgsperson. Uttalelse om dette skal om mulig innhentes fra barneverntjenesten i den kommunen der herboende er bosatt."

Ved et av politidistriktene kunne de fortelle at de hadde hatt en sak hvor det var en gutt som var kommet hit som enslig mindreårig asylsøker og hadde fått innvilget asyl. Da han var 17 år gammel søkte lillebroren hans på 10 år gjenforening med ham. Lillebrorens situasjon var prekær og storebroren i Norge var hans eneste gjenlevende slektning. Politiet innkalte storebroren på 17 og hans verge til intervju. Politiet fortalte at dette intervjuet hadde gått veldig greit og at det ga dem mer informasjon enn de ville fått hvis de kun hadde sendt ut et spørreskjema. De sa at hvis de fikk flere slike saker ville de også innkalle herboende søsken til intervju.

I motsetning til andre familiegjenforeningssakstyper er det praksis at det er UDI og ikke politiet som kontakter barneverntjenesten og ber om uttalelse i saker hvor mindreårige søker gjenforening med søsken. Barneverntjenesten på sin side har derimot ingen plikt til å undersøke i hvilken grad herboende er egnet som omsorgsperson. I følge saksbehandlere i UDI varierer det om de kommunale barneverntjenestene har kapasitet og ressurser og/eller er villige til å gjøre slike undersøkelser. Om dette sa en av saksbehandlerne:

"Det er ikke noe barnvernet uten videre gjør. Men hvis man nå mener at det er hensiktsmessig at vi vurderer det så må man sørge for at det finnes klare føringer og hjemler, noe annet blir tullete. Nå kommer det an på den individuelle person i barnevernet i de kommunene."

Fosterbarn og adopsjon

Utlendingsforskriften § 24 første ledd f, som også er en "kan-bestemmelse", omhandler fosterbarn:

"(..) fosterbarn, jf. § 23 annet ledd, når det godtgjøres at barnet er etablert medlem av husstanden og at de som utøver foreldreansvaret over barnet, rettmessig gjør dette i henhold til hjemlandet lovgivning. Når barnets biologiske foreldre er i live, må det fremlegges dokumentasjon som bekrefter at foreldreansvaret er overført. Norsk barnevernmyndighet må ha godkjent fosterhjemmet eller foreta en slik godkjenning etter ankomst,"

Bestemmelsen om fosterbarn er ikke videreført i forslag til ny utlendingslov.

Når det gjelder fosterbarn er det to rundskriv som er sentrale: UDI 2005-037 OPA som omhandler foreldre/vergers adgang til å søke om oppholdstillatelse fra riket på vegne av barn i utlandet, jf. utlendingsforskriften § 11 femte ledd, og UDI 2005-016 OPA som omhandler og utdyper hvilke krav som stilles til dokumentasjon for at et fosterbarnforhold skal kunne danne grunnlag for familiegjening. Når det gjelder punkt 3.1 i det første rundskrivet står det at barnets biologiske foreldre som bor i Norge og som har foreldreansvar for barnet bør gis anledning til å fremme søknad om familiegjening fra riket på vegne av barnet, forutsatt blant annet at barnets uttalerett blir ivarettatt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Punkt 3.3 i samme rundskriv omhandler fosterbarnsituasjoner, dvs. der barn under 18 år søker gjening med andre omsorgspersoner enn egne biologiske foreldre. Her står det "Intervju av barnet vil også være svært viktig for å få saken opplyst.". Det er imidlertid verdt å merke seg at det i rundskriv UDI 2005-016 OPA som utdyper hvilke krav som stilles til dokumentasjon for at et fosterbarnforhold skal kunne danne grunnlag for familiegjening, *ikke* står noe om barns uttalerett eller intervju av barnet.

Saksbehandlere i UDI nevner fosterbarnssaker som spesielt problematiske. En av dem ordla seg slik:

"Vi har en del fosterbarnssaker. Vi avslår dem konsekvent etter den bestemmelsen fordi da krever vi en høyere sannsynlighet for at de er uten foreldre. Da kan de ikke dokumentere at foreldre er døde eller at andre formelt har ansvaret. Vi vil aldri gi en tillatelse i Somaliasaker som fosterbarn, men vi vil eventuelt vurdere å gi etter 24, annet ledd – sterke menneskelige hensyn. Men det er svært få unntak. Det er for å hindre at vi tar barn urettmessig til Norge som har biologiske foreldre i hjemlandet – pga. ankerbarnsproblematikken."

I følge saksbehandlerne brukes fosterbarnsbestemmelsen svært sjelden. "Den passer ikke" og "kan ikke brukes". I de aktuelle sakene brukes i så fall § 24,

annet ledd om sterke menneskelige hensyn. Det finnes imidlertid en del saker der det søkes om familiegjenforening med fosterbarn

Case 1 Fosterbarn

To brødre i Afghanistan, på 14 og 16 år, søkte om familiegjenforening med en slektning som bodde i Norge. Denne slektningen ankom Norge i 2001 og søkte om asyl. Deretter søkte hans kone, som bodde sammen med de to guttene i en leir i Afghanistan, om familiegjenforening sammen med de to guttene. Guttene hadde mistet begge foreldrene sine noen år tidligere. Slektingen og hans kone hadde tatt guttene til seg og hadde vært deres fosterforeldre siden. Da muslimsk lovgivning ikke formelt aksepterer adopsjon av barn, hadde ikke barna noen dokumentasjon på deres relasjon til fosterforeldrene. Omkring et år etter at hennes mann fikk innvilget asyl i Norge, fikk konen et positivt vedtak på familiegjenforening. De to guttene mottok derimot negative vedtak. Fostermoren deres flytte til Norge. Der klaget ekteparet guttenes vedtak inn for UNE. Ett år etter dette ble klagen tatt til følge og guttene fikk innvilget familiegjenforening. I deres begrunnelse argumenterte UNE for at siden muslimsk lovgivning kun tillater fosterhjem og ikke adopsjon, må norske myndigheter akseptere fosterbarnsordningen på lik linje som adopsjon i denne saken, siden foreldrene hadde sannsynliggjort at de hadde overtatt omsorgen for de to guttene etter at foreldrene døde.

Denne saken illustrerer hvordan nasjonal familielovgivning, sedvanerett og lokale tradisjoner i søkerens hjemland påvirker utledningsmyndighetens bruk av lovverket. Norge er forpliktet til å akseptere internasjonal familierett og dermed lovtradisjoner i andre land som ligger til grunn for de relasjonene som foreligger mellom personer som søker familiegjenforening i Norge. Her kan informasjon om endringer i praksis når det gjelder familielovgivning basert på religiøs kodeks, parallelle lovsystemer og lokale sedvanetradisjoner i stater som er i krig eller i krigsliknende tilstander være begrenset.

Saken illustrerer utfordringen med å akseptere familiestandarder og juridiske tradisjoner i innvandrernes hjemland. Myndighetene tar forbehold for å forhindre kidnapping og trafficking. I slike saker kan informasjon barna selv formidler være viktig.

Case 2 Adopsjon

En far har gyldig dokumentasjon på adopsjon utstedt av Regional Supreme Court i hjemlandet. Likevel var ikke saken kurant. Mannen fikk innvilget asyl i 2004, og i 2005 søker han om familiegjenforening med sine fire barn. Han har gyldig dokumentasjon på adopsjonen av de fire barna fra 1994 og 1999. Søknaden ble avslått av utlendingsmyndighetene fordi det ikke var gitt godkjenning for adopsjon fra norske barnevernsmyndigheter, fordi adopsjons-

myndighetene ikke hadde foretatt en evaluering av mannen, og underholds-kravet ikke var oppfylt. Avslaget ble påklaget og sendt til UNE sammen med en bekreftelse på adopsjonen fra hjemlandets utenriksmyndigheter og et dokument fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som slo fast at adopsjonen var akseptert.

Saksbehandlere i UDI fortalte om andre adopsjonsliknende saker. For eksempel kan man ha foretatt en adopsjon i utlandet uten at samtykke med norske adopsjonsmyndigheter foreligger, eller et gravid familiemedlem kan ha vært på besøk i Norge, etterlatt barnet til familien og dratt tilbake til hjemlandet uten barnet.

På spørsmål om hvordan de håndterer slike saker svarte en saksbehandler:

”Utgangspunktet er at man er utenfor rettighetsbestemmelsene og de bestemmelsene som kan gi en tillatelse, og da er man over på sterke menneskelige hensyn. Og da har man mange typer hensyn som krasjer mot hverandre – på den ene siden hensynet til at adopsjon skal foregå på den måten som man har blitt enig om land i mellom, hensynet til den andre staten som i utgangspunktet har rett og plikt til å ta vare på sitt barn, mot det at jo lengre barnet blir værende her, jo mer tilknytning får det til den personen som har tatt det med og til Norge. Om det alltid er til barnets beste at man innvilger de sakene, det vet jeg ikke. Om man innvilger tillatelse og så får de fortsatt ikke godkjent noen adopsjon, eller at man blir innvilget i påvente av noe man ikke får, så sitter man fortsatt og årene kan gå. Et eksempel er en sak hvor det er innvilget pga sterke menneskelige hensyn i UNE. Nå har barnet vært i Norge i fem år. Men adopsjonen har ikke blitt godkjent. Og det er uheldig situasjon.”

Saksbehandleren peker her på de ulike hensynene som UDI må ta når det gjelder denne typen adopsjonssaker.

Foreldre som søker gjenforening med enslige mindreårige

Det er bare foreldre til barn som kom til Norge som overføringsflyktning eller foreldre til barn som ble innvilget asylstatus, som har rett til gjenforening i medhold til utlendingsforskrift § 22, jf § 23 g og h. Hvis barnet har opphold på humanitært grunnlag gis foreldre og /eller søsken kun tillatelse dersom sterke menneskelige hensyn taler for det. Ifølge rapporten *Humanitetshensyn i*

*utlendingsretten*⁹¹ kreves det svært alvorlige forhold før UDI innvilger tillatelse til foreldre til såkalte ”ankerbarn” på grunn av sykdom og omsorgsbehov. Den tidligere mye omtalte ankerbarnproblematikken henspiller til saker hvor ”familier sender ett eller flere av sine barn til vestlige land for å skaffe seg et ”ankerfeste” med sikte på at resten av familien kommer etter.”⁹² Saksbehandlerne i UDI omtalte slike saker som svært problematiske, men fortalte også at problemet var større tidligere og at det nå er relativt sjelden de får inn slike saker. I denne type saker er barnet referanseperson, som i utgangspunktet skal innkalles til et referanseintervju.

Vi har ikke fått tilgang til saksmapper på denne typen saker. Ut fra de opplysninger vi har fått fra UDI og politi gjennomføres det ikke barnesamtaler eller referanseintervju i disse sakene:

”I saker hvor barn er her alene og foreldre skal gjenforenes med barnet her – da har barnet hjelpeverge. Vi vil aldri ta kontakt og pålegge et barn en byrde i forhold til å opplyse sine foreldres sak. Det vil være veldig uheldig å stille slike krav til en sak. Vi er bevisst at vi ikke skal få barnet til å føle at foreldrenes skjebne er avhengig av barnets disposisjoner – at hvis det blir avslag så er det ”min feil”.”

Vi viser vil her igjen vise til svensk praksis, som i saker hvor barnet er referanseperson alltid hører barnet, såfremt barnets alder og modenhet tilsier det.⁹³

Konsekvenser av et utvidet flyktningbegrep

I forslaget til ny utlendingslov følger AID lovutvalgets forslag om å innføre et noe utvidet flyktningbegrep. Dette vil føre til at flere av barna som tidligere fikk oppholdstillatelse etter bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn vil kunne få status som flyktninger. Dette vil kunne gi foreldre rett til gjenforening. I de fleste tilfeller kan man anta at en gjenforening vil være til barnas beste. Det er imidlertid viktig å gjøre konkrete vurderinger i forhold til barnas spesifikke situasjon. Det kan være barn som har fått opphold fordi de har flyktet overgrep fra foreldrene eller familien i hjemlandet, for eksempel på grunn av trusler om kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap. I slike saker er det viktig å vurdere om hvorvidt gjenforening er til barnets beste. Også aspekter ved barnets situasjon i Norge tilsier at det bør gjøres grundige vurderinger

⁹¹ Nyhus, M. og K. Jensen (2004)

⁹² Fisknes, E. (1994:107)

⁹³ Jf. e-post fra Annika Eriksson i Migrationsverket, 21.01.2007

i forhold til hvorvidt det er til barnets beste at foreldrene får tillatelse. Det kan ikke utelukkes at barn i utgangspunktet kan ha grunner for ikke å ønske gjenforening med foreldre. Det er derfor viktig med barns uttalerett i slike saker, enten direkte gjennom en samtale eller at barnets synspunkt formidles gjennom en verge eller på annen måte uten at det gjennomføres en samtale.

Forelder som søker opphold for å ha samvær med barn

De aktuelle sakene gjelder der en ektefelle enten mister oppholdsretten i forbindelse med et samlivsbrudd eller aldri har hatt oppholdstillatelse i Norge, fordi familien for eksempel har bodd i et annet land. Når den som har den daglige omsorgen for barnet flytter til Norge, vil den andre forelder eventuelt måtte søke opphold for å ha samvær med barnet. Det kan også gjelde en ektefelle som er utvist fra Norge, men som etter en viss periode kan søke om fornyet opphold på bakgrunn av dette saksforholdet. Denne retten er nedfelt i utlendingforskrift § 23 j, som lyder:

[M]or eller far til barn, jf. annet ledd, med opphold i riket sammen med den andre av foreldrene, som har foreldreansvar og som barnet bor fast sammen med. Det er et vilkår at søkeren har oppholdt seg i riket med tillatelse det siste året, dokumenterer samværsrett av et visst omfang og oppfyller denne retten.

Om denne bestemmelsen sa en av saksbehandlerne:

”For hvis mor eller far får bli etter § 23 j så er det en barnets beste vurdering som er utslagsgivende – ikke til den voksne søkeren selv. Da må vi vurdere om et samvær som ligger under det som er vanlig samvær i barneloven – f eks bare hver lørdag – er det til barns beste eller er det uheldig. Og selv om det skulle være til barns beste så har vi en relativt streng praksis som sier at det ikke danner grunnlag og tillatelse”.

I følge saksbehandlerne må samværet være minimum annenhver helg og hver onsdag. Dette er en relativt streng praksis i følge et par av saksbehandlerne:

”Men vi vil i utgangspunktet legge oss relativt strengt i forhold til den vanlige samværsnormen, og det er noe utlendingsmyndighetene har valgt selv å gjøre. Det er ikke en føring som ligger i bokstav j – der står det bare ”av et visst omfang”. Men barneloven legger opp til at man kan bli enige om en annen ordning – som er mindre omfattende, noe som kan være til barnets beste. Det er en vurdering vi ikke går så mye inn på som vi burde ha gjort.”

Når samlivet opphører før den utenlandske ektefelle/forelder har fått bosettingstillatelse omfatter saken ofte små barn. I de andre sakene kan barna være eldre. Uansett alder så foreligger det ingen praksis med å høre barnet i slike saker.

”Nei, i slike saker forholder man seg kun til foreldrene, og kanskje man trekker inn barnevern hvis de er i bildet. Noen gang har vi rettsavgjørelser med sakkyndige osv. Men igjen hvis man ligger på nivå under vanlig samvær, uavhengig om det er til barnets beste eller ikke, så har du igjen det at vi driver med innvandringsbegrensning – kontroll, og da har vi hovedfokus på om en person som har et samvær med et barn en gang i uka skal danne grunnlag for en tillatelse.”

”Har aldri sett at vi har innhentet uttalelser fra barnet selv. I utgangspunktet skal det dokumenteres hvor mye samvær de har og så innhenter vi en uttalelse fra barnets mor om hvorvidt samværet er oppfylt. Da legger man opp til, hvis det har vært megling, at myndighetene vet hva som er best”.

Barnesamtaler i familieinnvandringssaker – noen dilemmaer

I intervjuene vi har gjort med ansatte i UDI, politiet og utenriksstasjonene kommer det frem flere dilemmaer de finner vanskelige, og som bidrar til at barns uttalerett nedprioriteres.

Foreldrerett eller forskrift?

Saksbehandlerne i UDI vi snakket med stilte seg litt tvilende i forhold til verdien av barnesamtaler i familieinnvandringssaker. På den ene siden påpekte de at det er en rettighet barnet har og det står i utlendingsforskriften. På den andre siden var de usikre på hvilken nytteverdi barnesamtaler har. En saksbehandler uttrykte det slik:

”Jeg vet ikke hvilken betydning det ville få hvis vi f. eks. innhentet opplysninger om hvorvidt et barn hadde lyst til å komme til Norge eller ikke. Jeg kan ikke se at vi problematiserer det i saksbehandlingen pr i dag. I forskriftsteksten står det at vi skal innhente opplysninger fra barn, men samtidig står det ikke hva vi skal gjøre med de opplysningene. Hvis et barn sier at det ikke vil til Norge og begge foreldrene samtykker i at det skal bo i Norge. Hvilken rett har vi da til å si nei? Foreldrene har jo rett til å bestemme over barn. Jeg kan ikke huske noen sak hvor det har fremkommet at barnet ikke hadde lyst til å komme til Norge.”

En annen sa:

”For enten faller et barn inn under forskriftene eller ikke. Faller det inn under og alle vilkår er oppfylt, da gjør vi ikke noen vurdering av hvorvidt barnet har det best i hjemlandet eller ikke. Så lenge samtykke fra begge foreldre foreligger, så er det foreldrene som skal bestemme hvor barnet skal vokse opp”.

Og en tredje:

”Det er jo tross alt moren som skal bestemme hvor barnet skal bo, hva skal utlendingsmyndighetene gjøre hvis barnet sier at det var mer morsomt å leve hos bestemor i Russland? Da blir det jo overskuddsinformasjon”.

Saksbehandlerne er her inne på et viktig poeng; det er vanligvis opp til foreldrene å bestemme hvor et barn skal bo. I tilfeller med familiejenforening med begge foreldre jf. utf § 23 c, kan det vurderes hvor mye arbeid som skal legges i å høre barnet. Barnekonvensjonens artikkel 12 gjør imidlertid ikke noe unntak her. I andre sakstyper hvor det likevel er en skjønsmessig vurdering, slik som etter § 23 e, kan det ikke bare vises til at foreldrene bestemmer. Da har myndighetene et selvstendig ansvar for å vurdere barnets beste, og barnets mening skal inngå i dette.

Videre gir saksbehandlerne her uttrykk for at de tenker at barnesamtalene hovedsakelig skal inneholde et ”ja/nei”-spørsmål til barnet om hvorvidt det vil til Norge eller ikke. Dette er basert på en reduksjonistisk forestilling om hva en barnesamtale skal inneholde og et eksempel på at UDI mangler et vidt perspektiv på hva slags opplysninger som kan komme frem i en barnesamtale og hva slags opplysninger som kan være relevant i vurderingene av de konkrete sakene. Når enkelte saksbehandlere oppfatter forholdet mellom barnets uttalerett og foreldrenes rett til å bestemme over barnet som problematisk kan det være fordi medbestemmelse og selvbestemmelse ikke skilles fra hverandre. Det er viktig å påpeke at barnet i følge barnekonvensjonens artikkel 12 har en *medbestemmelsesrett*, ikke en *selvbestemmelsesrett*. Barnets meninger skal tillegges vekt i henhold til barnets modenhet og alder, men skal ikke være den eneste avgjørende faktoren.

Uttalerett - skadelig for barna?

Et annet moment som går igjen i intervjuene er at samtaler med barn kan være uheldig eller skadelig for barnet. Det pekes på at barnet kunne bli satt i en lojalitetskonflikt i forhold til foreldrene, at intervjusituasjonen vil være en stressende situasjon for barnet og kan være skadelig for barnet. Barnet skal ikke belastes med at de har ansvaret for familiens fremtid, sa saksbehandler-

ne. De var også redd for at en samtale kunne gi barnet falske forhåpninger om oppholdstillatelse.

Denne diskusjonen er kjent fra andre forvaltningsfelt, f.eks. fra fylkesnemdas behandling av barnevernsaker⁹⁴ og fra samværssaker i rettssystemet⁹⁵. Det er reist spørsmål om barns rett til å uttale seg er en utebetinget rett, eller om denne retten kan settes til side hvis hensynet til barns beste tilsier noe annet. Høyesterett tok stilling til spørsmålet i en barnevernsak⁹⁶ og konkluderer med at prinsippet om barns uttalerett må vurderes i lys av og styres av prinsipper om barns beste. Denne dommen har blitt kritisert i ettertid ut fra vurderinger om at barns uttalerett er en grunnrettighet, og at den dermed anses for å være fundamental og absolutt⁹⁷.

Innstuderte svar

En del av saksbehandlerne tvilte også på om barnesamtalen vil frembringe annet enn innstuderte svar:

”Det kan være begge deler, men det at barn over tolv skal ha anledning til å uttale seg – i de tilfeller vil det være nødvendig i seg selv å ta en prat for å kartlegge hva vedkommende selv ønsker. Men de opplysninger barna gir i forhold til hva som har skjedd med mor og hvor mor er vil som regel være sammenfallende med det far i Norge sier. Og det kan være at barna er så små at de egentlig ikke husker noe av det, men har blitt fortalt det i ettertid”.

”Jeg tviler på at man i utlendingssaker ville fått mange svar som var avvik fra det foreldrene mener. Hadde man begynt å spørre barna mer ville barna vært instruert.”

”Men hva har vi igjen for å intervju denne jenta som sitter med hijab og sier det far sier hun skal si. Hva har du igjen for å spørre om du vil til Norge – jenta svarer jeg gjør det Gud og mine foreldre vil.”

Få ressurser

Saksbehandlerne i UDI sa at det var mulig å kontakte utenriksstasjonene i ettertid og be dem gjøre et intervju hvis saken var uklar. Samtidig sa de at det

⁹⁴ xxx 2007, Stang 2007

⁹⁵ Skjørten 2005

⁹⁶ Rt 2004 s. 811

⁹⁷ se Smith 2004.

var relativt sjelden de ba om det. De visste at utenriksstasjonene ikke alltid har kapasitet:

”Det er alltid godt for oss at de gjør det, men det kommer vel an på ambassadens kapasitet. (...) Ambassadene er underlagt UD og det gjør saken litt komplisert. De har sine oppgaver og kanskje begrensede ressurser til å behandle utlendingssaker. Vi kan ikke pålegge dem å gjøre det.”

Og:

”Det varierer. De ambassader som ikke intervjuer i første omgang unnlater det på grunn av kapasitetsproblemer – så det kommer an på hvor store problemer de har i forhold til om vi ber om det. Strengt tatt vil vi ha det i alle saker, men vi ber ikke om det i alle saker.”

”Spør ikke barn i opplagte saker”

Et annet gjennomgående argument for at UDI ikke i større grad etterspør barnesamtaler er at de allerede har den informasjonen de trenger. Dette gjelder ikke bare når all dokumentasjon foreligger og det ikke er grunner til å mistro relasjonene, men også når de allerede har informasjon om at relasjonene kan være problematiske. En saksbehandler sa :”I de alvorligste sakene har vi opplysninger fra andre hold”, og ga et eksempel på en situasjon hvor mor med særkullsbarn søkte opphold fra riket fordi hun hadde giftet seg med norsk statsborger. Referansen var voldelig mot tidligere familie og var alkoholiker. Mor og barn bodde sammen med ham i en liten leilighet. Leiligheten var så liten at barnet ikke kunne legge seg før stefaren hadde sovnet. UDI hadde fått opplysninger om saken blant annet gjennom barnevernet. Her hadde UDI nok opplysninger til å avslå på grunnlag av barnets beste, fortalte saksbehandleren: ”Vi behøver ikke gå inn å spørre om stefar er snill eller slem. Vi hadde de opplysningene vi trengte.”

En annen saksbehandler uttaler seg om tilsynelatende kurante saker:

”Hvis alt ser greit ut. Hvis det er samtykke fra far i hjemland, inntekt og så videre... Hva er vitsen med å ha samtale med barn da? Det må være i de mest trøblete sakene at det i så fall er vits å gå inn å snakke med barna, men ofte i de sakene er også ting så klart at det ikke er vits.”

Andre påpekte at selv om rutinemessige barnesamtaler bare vil kunne avdekke noe viktig en sjelden gang, så er det likevel verdt det:

”Hvis en i en av hundre saker har et barn som sier noe som avdekker noe problematisk eller noe som er viktig for at vi skal kunne vurdere bar-

nets beste, for eksempel avdekke at barnet står i fare for å bli mishandlet, så er det jo verdt det.”

Vår vurdering

Ifølge utlendingsforskriftens §23 gis særkullsbarn over 12 år rett til å uttale seg. Etter våre vurderinger er ikke barns uttalerett tilstrekkelig ivaretatt i familiegjeforeningssaker i forhold til barnekonvensjonens krav. Vi mener det må innarbeides en generell uttalerett i alle saker. Det kan imidlertid vurderes om det skal foreligge en standard tilrettelagt for enkel eller mer omfattende prosedyre for å høre barn. En minimumsprosedyre kan ivaretas ved at

- det i søknadsskjemaene:enten lages egne søknadsskjemaer for barn eller eget felt for underskrift
- det i søknadsskjemaene gis et eget felt for avkrysning om barnet er gitt mulighet til å uttale seg og felt for kommentar. Eventuelt at det leveres et eget dokument om barnets kommentarer
- I tillegg mener vi det bør utarbeides standard mal for informasjon til barn om søknadstypen og om barns uttalerett.

I enkelte sakstyper, som der barn søker oppholdstillatelse sammen med begge foreldre eller gjenforeninge med den ene forelderen sammen med den andre forelderen mener vi slike minimumsprosedyrer vil være dekkende. I disse sakene må man kunne regne med at foreldrene i utgangspunktet ivaretar barnets uttalerett. Det må imidlertid opprettes rutiner for at det kan gjennomføres samtaler med barn også i disse sakene, hvis saksbehandler eller søker mener det er nødvendig. I sammenheng med søknad eller effektivering av tillatelse bør alle søkere, også barn, etter vår vurdering møte ved utenriksstasjonen. En kort samtale om selve søknaden i skranken vil kunne være med å på å gi en indikasjon på om en egen samtale med barnet er nødvendig.

I andre sakstyper mener vi imidlertid at barn må få tilbud om å bli hørt direkte gjennom en samtale. De familiegjeforeningssaker hvor barns uttalerett er særdeles viktig og bør muliggjøres gjennom en samtale med barnet på utenriksstasjonene, er etter våre vurderinger:

- Alle saker hvor barn søker alene
- Saker hvor barn søker gjenforening med kun en av foreldrene i riket
- Fosterbarnssaker og adopsjon av større barn,
- Enslige mindreårige i Norge som har foreldre som søker gjenforening med dem. Dette er spesielt viktig når flere barn får flyktningsstatus.

Et helhetsperspektiv på søknadsprosessen

Barns situasjon er ikke tilstrekkelig belyst i mange familiegjenforeningssaker. Det er nødvendig i dette henseende å ha et helhetsperspektiv på søknadsprosessen når det vurderes hva slags informasjon som er vesentlig å innhente og hvordan denne blir ivaretatt i saken. Det må videre etableres rutiner for hvordan opplysninger og synspunkter fra barn inkluderes som dokumentasjon i saken. Det bør også utforme standard mal for intervju med foreldre/referanseperson som gir utfyllende informasjon om særkullsbarn, fosterbarnssaker og familiegjenforeningssaker der bekreftelse på samtykke fra andre forelderen mangler eller er usikkert.

Selve barnesamtalen

Når det gjelder selve barnesamtalen på utenriksstasjonene bør det etter vår vurdering utarbeides standard mal for samtale slike samtaler. Når det gjelder selve samtalen må denne ha et bredt fokus på hva samtalen skal dreie seg om som går ut over å kontrollere informasjon som oppgis av foreldre/referanseperson, og en mer systematisk tilnærming til livssituasjonen barn befinner seg i. Dette er opplysninger som kan være vesentlig også for senere saksgang. Videre vil det at utenriksstasjonene sender et mer utfyllende referat av barnesamtalen til UDI kunne gi et bedre vurderingsgrunnlag. Samtalen bør sendes ordrett, eller forklares mer detaljert til UDI. Rammen rundt samtalen og en informasjon tilpasset barnet om premissene for barnesamtalene er viktig. En bredere innfallsvinkel til hva som er viktige opplysninger om barn vil i større grad sikre barns uttalerett. En bredere tilnærming vil også kunne gi UDI mer informasjon om barnets situasjon. Det er nødvendig med en prinsipiell gjennomgang og refleksjon rundt hva som menes med "kontroll av opplysninger" i utlendingssaker. Hva som for eksempel menes med "kontroll av opplysninger" i utlendingssaker må avklares. Foreldres historie skal ikke kontrolleres gjennom barnet. Det er ikke bare de innhentede opplysninger skal kontrolleres, det bør også foreligge rutiner for å kontrollere hvorvidt all relevant informasjon er kommet frem (se kapittel 5).

Ressursmangel – et legitimt hensyn?

Når det gjelder utenriksstasjonenes henvisninger til ressursmangel og AIDs uttalelser om at man i familieinnvandringssaker ikke har de praktiske forutsetningene for å gjennomføre høring av barn ned til syvårsalderen er dette etter vår vurdering ikke legitime hensyn å ta i forhold til barns uttalerett etter artikkel 12. Myndighetene plikter å legge til rette for at barn kan uttale seg etter sine forutsetninger. Ressursspørsmål er noe Norge vanskelig kan påberope seg som et hinder for å implementere barnsrettigheter. Vi viser igjen til

Sveriges og Finlands praksis med å ha samtaler med barn på utenriksstasjonene.

Opprette egne saksmapper og saker for barn

Familieinnvandringssaker behandles av flere instanser, og søknadssituasjoner. Vi anbefaler derfor at det i utgangspunktet opprettes egen sak og saksmappe for medfølgende barn, med eget vedtak.

Barnefaglig kompetanse

En forutsetning for at utenriksstasjonene ivaretar et barneperspektiv og for barns uttalerett skal være reell i barnesamtalene er at de ansatte har tilstrekkelig barnefaglig kompetanse. De ansatte som skal ha kontakten med barna, både de som skal gjennomføre selve barnesamtalene og de som jobber i skranken bør få opplæring i å snakke med barn.

Familiegjenforening og oppholdstillatelse- vold og problematiske søknader

Å forhindre misbruk eller grov utnyttelse av barn

I følge Ot.prp. nr 109 (2004-2005) hindret retten til oppholdstillatelse for ektefeller myndighetene tidligere fra å foreta beskyttende inngrep i situasjoner hvor det fremstod som sannsynlig at søkeren eller søkerens særkullsbarn ville bli utsatt for mishandling eller annen grov utnyttelse av referansepersonen i Norge, jf. Utlendingsloven § 9 og Utlendingsforskriften § 23⁹⁸. Utlendingsmyndighetene hadde svært begrenset og tilfeldig tilgang til informasjon om referansepersonens vandel og tidligere ekteskapshistorikk. Det var kun i saker hvor referansepersonen selv var innvandrere, og hvor opplysninger var tilgjengelige i utlendingsmyndighetens arkiv eller datasystem at man eventuelt kunne finne relevante opplysninger. Myndighetene var imidlertid kjent med at en del referansepersoner i familieetableringssaker gjentatte ganger utsatte nye ektefeller og eventuelt deres særkullsbarn for vold eller misbruk. På bakgrunn av dette ble spørsmål om adgang til å avslå opphold i de tilfellene hvor det er sannsynlig at søkeren vil bli utsatt for mishandling eller annen grov utnyttelse behandlet i proposisjonens kapittel 2. Her ble også spørsmålet om hvilken tilgang myndighetene skal ha til opplysninger om referansepersonen, og i hvilken utstrekning myndighetene skal kunne videreformidle slike opplysninger til søkeren, behandlet. I proposisjonen presiserte KRD at departemen-

⁹⁸ I forhold til særkullsbarn har det tidligere også eksistert forskriftsbestemmelse i forhold til barns beste: Utlendingsforskriften § 23 e):

”barn, jfr. annet ledd, når bare én av foreldrene bor i riket, *med mindre hensynet til barnets beste taler mot at det får opphold her*(vår utheving).

tet i utgangspunktet anser at det ikke bør være myndighetenes oppgave å innta en formynderrolle i forhold til samlivsetablering. Departementet pekte likevel på at det kan oppstå situasjoner hvor det fremstår som sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli utsatt for overgrep av en referanseperson i Norge, og gikk på bakgrunn av det inn for at det bør innføres en adgang til å avslå en søknad om familieetablering for å beskytte søkeren mot overgrep. Resultatet ble en ny bestemmelse i utlendingsloven § 9 annet ledd:

”Arbeidstillatelse og oppholdstillatelse for familieetablering kan nektes dersom det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet. Tilsvarende gjelder særkullsbarn som søker familiegjenforening med forelder som har fått arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse for familieetablering. Kongen kan gi nærmere regler om bestemmelsens anvendelse i forskrift.”

Denne bestemmelsen gjelder i utgangspunktet kun i familieetableringstilfeller, ikke i familiegjenforeningstilfeller. I normaltilfellene kreves det et halvt års samliv mellom ektefeller/samboere for at det skal kunne ansees som familiegjenforening. I proposisjonen skriver departementet at det er grunn til å gi bestemmelsen anvendelse også for de tilfellene hvor særkullsbarn søker familiegjenforening med en forelder som allerede har fått opphold i Norge i kraft av bestemmelsene om familieetablering. Når det gjelder forslaget til ny utlendingslov har departementet inntatt den bestemmelsen som i dag er fastsatt i utlendingsloven § 9 i lovforslag § 40, fjerde ledd.⁹⁹

For betydningen av begrepet mishandling henvises det til bruken av begrepet i § 37, sjettede ledd og den presiseringen som gis i rundskriv fra UDI (02-117). Da bestemmelsen i § 37, sjettede ledd regulerer en annen situasjon enn familieetablering, legges det i departementets vurdering til at selv om det ikke gjelder noen fare for mishandling kan det være grunnlag for å nekte opphold i visse tilfeller hvor det er fare for at søkerens eller dennes barn vil bli utsatt for grov utnyttelse, jfr. Ot.prp. nr 109 (2004-2005). Som eksempler på grov utnyttelse nevnes blant annet at referansepersonen tidligere har forsøkt å føre ektefelle ut i prostitusjon. Det står derimot ingenting om eksempler på grov utnyttelse av særkullsbarn.

I følge overnevnte proposisjon vil det normalt være en forutsetning at en straffereaksjon eller en annen formell reaksjon som for eksempel besøksforbud er ilagt for at opplysninger om tidligere straffbare forhold skal kunne

⁹⁹ Ot.prp. nr 75 (2006-2007) om lov om utlendingers tilgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)

legges til grunn. Det påpekes at det er sjelden at familievold fører til at gjerningsmannen blir straffeforfulgt og straffet eller at forholdet fører til noen annen formell reaksjon. Det slås fast at straffereaksjon eller annen formell reaksjon derfor ikke kan være et absolutt krav. Det påpekes at utlendingsmyndighetene selv må vurdere hvor etterrettelige opplysningene de sitter inne med er. I følge departementet er det en forutsetning at utlendingsmyndighetene får tilgang til vandelsopplysninger for at bestemmelsen om at det er adgang til å avslå en søknad om familieetablering for å beskytte søkeren mot overgrep skal kunne tas i bruk¹⁰⁰. I proposisjonen går departementet inn for at det åpnes for rutinemessig vandelskontroll av referansepersonen i familieetableringssaker og i tilfeller hvor et særkullsbarn søker familiegjenforening med en forelder som har fått innvilget tillatelse på bakgrunn av familiegjenforening. I denne sammenheng ble § 44 a om vandelskontroll i sak om familieetablering innlemmet i utlendingsloven 6. januar 2006:

”Politiet kan som ledd i forberedelse av sak som nevnt i § 9 annet ledd eller sak om familieetablering etter forskriftsbestemmelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, benytte vandelsopplysninger om referansepersonen eller den referansepersonen har fått familieetablering med når søkeren er referansepersonens særkullsbarn.”

Denne paragrafen er ikke imidlertid ennå ikke trådt i kraft. Vi har heller ikke fått inn saker som belyser betydningen av barns uttalerett i familietableringssaker der det er mistanke om mulig misbruk eller mishandling. Vi vil imidlertid presentere et beslektet case hvor UDI måtte foreta en vurdering av hvorvidt en tillatelse var til barnets beste. I dette tilfelle er det snakk om en fars særkullsbarn, hvor det er farens omsorgsevne som er sakens kjerne. Saken belyser imidlertid noen av de dilemmaene som kan oppstå i saker som omfattes av Ot.prp. nr 109 (2004-2005).

Case Familiegjenforening med far

En mann som har kommet som flyktning til Norge søker gjenforening med sine tre særkullsbarn som nå bor i et tredjeland. Søknaden sendes for første gang inn i 1997. I 1998 får mannen beskjed fra UDI om at saken er for dårlig opplyst til at den kan behandles. Han blir bedt om å levere ny søknad for hvert av barna, fremvise samtykke fra barnas mor og gi informasjon om hvor

¹⁰⁰ I Sverige har utlendingsmyndighetene terminaladgang til politiets register. Utlendingsmyndighetene kan altså selv sjekke referansepersonens vandelsattest. I Norge er det derimot slik at vandelsopplysningene skal gjennomgå av politiet og så overleveres til UDI. Dette skyldes blant annet at politiet ikke kan avslå søknader om familieetablering.

barna oppholder seg nå, og hvem er barnas omsorgspersoner. I 1999 innkalles faren til referanseintervju hos politiet. Der opplyser han at han ikke vet hvor barna befinner seg for øyeblikket. Han må reise til landet de befinner seg i for å finne dem. Videre opplyser han at barnas mor har gitt samtykke til at barna reiser til Norge. I 1999 møter de tre barna ved en norsk utenriksstasjon og blir intervjuet der. Barna blir spurt om forholdet til herboende referanse (faren) og moren. Barna vet lite om foreldrene. Moren flyttet fra dem da faren dro til Norge for flere år siden. De bor nå alene, men får hjelp av en tante. Både barna og faren forteller at et av barna har psykiske problemer; hun gråter ofte og besvimer. I 2001 innkalles faren til referanseintervju hos politiet. Faren har nå fått innhentet skriftlig bekreftelse på at barnas mor samtykker til at de reiser til Norge. I 2002 blir det tatt DNA-undersøkelse av faren og de tre barna, som bekrefter at mannen er faren til barna. UDI mottar en bekymringsmelding fra Flyktningkontoret der det stilles spørsmål ved om farens evne til å ha omsorg for barna som søker gjenforening. På bakgrunn av denne bekymringsmeldingen ber UDI politiet hente en uttalelse fra barnvernstjenesten om hvorvidt mannen er egnet som omsorgsperson for barna. Barnvernstjenesten rapporterer at mannen nylig er separert. I rapporten står det også at han er mer opptatt av å få økonomiske fordeler enn hans herboende barns ve og vel, at han bruker fysisk irettesettelse av barn og at hans tidligere kone hevder han har vært voldelig. Barnevernstjenesten konkluderer med at de ikke anbefaler at herboende far får omsorg for sine barn. I 2003 fatter UDI et negativt vedtak. Vedtaket er begrunnet med at "det foreligger forhold som tilser at hensynet til barnets beste taler mot at det får opphold her". Det vises til rapporten fra barnvernstjenesten. Vedtaket påklages, hvorpå UDI opprettholder avslaget. Saken klages så inn for UNE. Farens advokat viser blant annet til at faren regelmessig sender penger til barn som ikke bor i Norge og stiller spørsmål ved påstandene om at faren er mer opptatt av penger enn barnas ve og vel. Det stilles også spørsmål om det virkelig er bedre for barna å bo uten naturlige omsorgspersoner i et tredjeland hvor de ikke har rettigheter, enn å bo i Norge sammen med faren hvor de vil ha grunnleggende rettigheter. I 2004 blir søknaden avslått i UNE. I 2006 søker advokat om omgjøring av vedtak. I 2006 sendes det så inn søknad for det yngste av de tre barna. Sønnen møter til intervju på en norsk utenriksstasjon. Det foretas et nytt referanseintervju av faren i 2007. Det legges ved nytt samtykke fra moren. Sønnens søknad innvilges i 2007. I saksbehandlers merknad står det at det er sett hen til opplysninger som har kommet inn og at referansepersonens situasjon er vesentlig endret. Videre står det at sønnen nå har nådd en alder hvor han ikke er like sårbar overfor faren.

Barnets beste-vurderinger

Denne saken illustrerer flere problemstillinger. En av dem er hvor vanskelig det kan være å gjøre vurderinger i forhold til hva som faktisk er til barnets beste. En vurdering av hva som er barnets beste må baseres på den informasjonen som er tilgjengelig. Det er lettere å hente inn informasjon om situasjonen i Norge enn om situasjonen i utlandet, spesielt når det gjelder land preget av krig og konflikt. Når denne informasjonen mangler må barnets beste-vurderingen derfor gjøres på bakgrunn av ubalansert informasjonsmateriale. Kvaliteten på den informasjonen som faktisk eksisterer om barnas situasjon i hjemlandet blir dermed spesielt viktig. I denne konkrete saken hadde UDI fått opplysning om at barnas mor var flyttet fra dem og at barna bodde for seg selv, men at en tante passet på dem. Spørsmålene barna ble stilt under intervjuet på utenriksstasjonen dreide seg stort sett kun om relasjonen til og informasjon om faren og moren. Barna ble ikke stilt spørsmål i forhold til hva barnas situasjon var der de bodde, hvordan hverdagen deres var, eller liknende.

”Hvis det dukker opp slik informasjon tar vi det til etterretning”.

Samtidig illustrerer saken viktige momenter i forhold til hvordan opplysninger om barnet når UDI. I denne konkrete saken mottar UDI en bekymringsmelding fra flyktningstjenesten. Det er denne som fører til at UDI initierer en uttalelse fra barnevernstjenesten, som igjen blir utslagsgivende for vedtaket som fattes av UDI. Det er altså ikke UDI som har tatt initiativ til at de utslagsgivende opplysningene kom i første omgang. Saksbehandlere i UDI fortalte om liknende saker hvor de uoppfordret har fått inn informasjon fra barnevernstjenesten om referansen. Disse opplysningene har f.eks. gått på at referansen har vært i en barnevernssak med sine barn fra et annet ekteskap. Saksbehandlerne beskrev det her som tilfeldig at denne informasjonen var kommet inn. En person i barnevernstjenesten hadde for eksempel fått informasjon fra annet hold om at mannen og hans nye kone søkte gjenforening med konens særkullsbarn.

For at UDI skal kunne ta i bruk utlendingslovens § 9 i familiegjenforeningssaker, er de avhengig av å få inn opplysninger om at en tillatelse ikke vil være til barnets beste. UDI går ikke aktivt ut og etterspør slik informasjon. UDI har ingen rutiner på å be politiet innhente opplysninger fra barnevernet eller andre sektormyndigheter. Det er heller ikke etablert klare kanaler for hvordan opplysninger om barn kan formidles fra en instans til en annen.

Flere av saksbehandlerne i UDI opplevde det som problematisk at barnevernstjenesten ikke har noen plikt til å formidle opplysninger eller gjennomføre undersøkelser på forespørsel fra utlendingsmyndighetene. Barnevernet ligger utenfor dette forskningsprosjektets område, og vi har derfor ikke

vært i kontakt med ansatte i barnevernstjenesten. Vi oppfatter imidlertid relasjonen mellom barnevern, UDI og politi som svært sentral og som et område som fordrer videre undersøkelser.

Innhenting av opplysninger – politiet og UDI

Når det gjelder informasjon fra politiet om saken, vil det i første omgang dreie seg om opplysninger fra og om referansepersonen i Norge. Utlendingslov § 9a om krav til intervju av referansepersonen i Norge, ble tilføyd ved lov 6. januar 2006. Denne bestemmelsen er som nevnt ikke trådt i kraft ennå. Slike referanseintervjuer foretas imidlertid i økende grad. I disse intervjuene kan det dukke opp informasjon som kan gi en pekepinn på at alt ikke er som det skal i saken.

På spørsmål om hva slags opplysninger som gjør at de iverksetter videre undersøkelser svarte en av saksbehandlerne i UDI:

”Det kan være småting i referanseintervjuet. Det er kanskje ikke det beste eksempelet, men jeg husker en gang hvor referansepersonen bodde på en ti kvm hybel og ikke hadde vært i stand til å ta vare på sine barn fra tidligere. Det hender jo at vi får opplysninger fra politiet om referansepersonens forhold til egne barn. Det kan være at det er nok opplysninger til å vurdere saken eller til at man må innhente flere opplysninger for eksempel spørre barnevernet om de kan foreta en utredning. Det har de ikke noen plikt til så det er opp til barnevernet om de vil gjøre det.”

I forhold til hvilke endringer innførselen av § 9 annet ledd har hatt, svarte den samme saksbehandleren:

”Du har saker hvor mannen tidligere er straffedømt for vold mot tidligere ektefelle og barn. Det er et eksempel. For særkullsbarna har man alltid hatt en bestemmelse om at man skal vurdere om barnets beste taler mot å gi en tillatelse [uf 23, første ledd e]. Og da kunne man jo tenkes at man hadde avslått på det grunnlaget, men det er ikke sikkert. Men nå når man har denne mishandlingsbestemmelsen så ville man avslått begrunnet i barnets beste.”

Den nye bestemmelsen i § 9 ser dermed ut til både å gjøre saksbehandlere mer observant på underliggende problemstillinger i saken, og til å gi større mulighet for å avslå søknader på bakgrunn av barnets beste. Samtidig er UDI avhengig av å motta slike opplysninger fra andre instanser.

En saksbehandler forklarte det slik:

”Fra 1/1 2006 som kom det en ny bestemmelse i utlendingsloven hvor man kan avslå en søknad om familieinnvandring dersom det er sannsynlig at søkeren eller søkerens særkullsbarn vil bli grovt utnyttet. Og da er det jo referansepersonen i Norge som man ser på i forhold til tidligere fremferd – og der har vi fortsatt begrensede muligheter for vi har ikke fått noen hjemmel til standardmessig å innhente vandelsopplysninger. Så det er litt avhengig av hva vi kjenner til og hva vi ikke kjenner til. Det hender jo at vi har kjent til ting også før den hjemmelen kom – for eksempel at vi har kjent til pedofilidommer, og da prøver man å undersøke så mye som man kan om mors ektefelle.”

Når det gjelder sjekk av referansepersonens bakgrunn er som vi tidligere har vært inne på, ikke ul § 44a trådt i kraft ennå. Utlendingsseksjonene ved de tre politidistriktene fortalte at de likevel har startet å rutinemessig sjekke vandelsopplysninger om referansepersonen. Spørsmålet er i hvilken grad politiet kan videreformidle denne informasjonen til UDI. Politiet ga uttrykk for at de opplever det som problematisk at de på det nåværende tidspunkt ikke har hjemmel til å gi disse opplysningene videre til direktoratet. De fortalte at de venter på rundskriv eller forskrift som skal regulere dette. Ved et av politidistriktene fortalte de at de nå bruker Politiloven § 24 i alvorlige saker. Denne paragrafen gir politiet anledning til å gi opplysninger videre i visse tilfeller. Det står blant annet at politiets taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for andre offentlige myndigheter og utenlandske samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter når formålet er å forebygge eller avverge straffbare handlinger. Slike saker må imidlertid løftes opp i linjen, og det må argumenteres for hvert tilfelle hvor opplysninger skal gis videre. Politidistriktene rapporterte om få tilfeller hvor de hadde gitt opplysninger om referansepersonen til UDI. Det kan derfor tenkes at den nåværende ordningen fører til at det kun er veldig grove forhold som blir formidlet videre, som f.eks. pedofilidommer eller pedofilianmeldelser, mens andre saker som er mindre grove, men som kan være viktig for UDI i en helhetsvurdering, ikke blir videreformidlet.

De andre politidistriktene tok i større grad i bruk mer uformelle kanaler, men ønsker også at det blir etablert formelle kanaler. Dette henger sammen med størrelsen på politidistriktene og kontakten mellom ulike avdelinger innen politidistriktet og mellom politi og andre instanser. Ved et av politidistriktene fremla de praksisen sin slik:

”Du kan si at på utlendingsseksjonen her har vi politifolk som jobber på huset. Og når vi får inn en familie i en voldssituasjon på ordensseksjo-

nen i første etasje, så kan vi bistå med vår kjennskap til familien. Kanskje fra et intervju og ting og tang. Så vi blir involvert i en rekke saker. Ikke ut over hva loven sier, men som et hjelpemiddel i å løse en konflikt eller sak. Så vår avdeling blir brukt som en potet – til alt. Derfor får vi god oversikt. Jeg kan gå inn på vårt politiets operative logg, så kan jeg gå inn og se det siste døgnet. Der kan jeg se at det har vært tre familievoldsepisoder det siste døgnet, også kan jeg se hvem det er og da ser jeg for eksempel at hun hadde jeg jo inne på intervju i går, og da sa hun sånn og sånn. Så kan jeg se hva anmeldelsen sier. Så kan jeg se om det er tull eller ikke kan stemme, eller jeg kan supplere. Da får du et mye mer helhetsinntrykk. Men det er klart at vi må holde tunga rett i munnen – det er snakk om straffesak og om forvaltningssak så vi skal ikke blande rollene”.

Og ved et annet politidistrikt:

”Hvis vi får meldinger i operasjonsloggen om for eksempel en norsk mann og en thailandsk dame og at det har vært bråk. Og mannens norske særkullsbarn og thaikona har flyktet to ganger. Og når hun siden snakker om at hun kanskje skal få sitt særkullsbarn over... Da tenker vi ok, hvordan skal vi angripe det her. Så jeg tenker i forhold til dette prosjektet, at man gjerne må lage klarere retningslinjer på hvordan man henvender seg mellom etater – når kan man sende forespørsel og si at vi vet sånn og sånn, og nå er det på trappene at hun har tenkt til å få inn særkullsbarnet sitt, er det gunstig.”

Varsling av søker

Når det gjelder spørsmålet om politiet kan varsle søker om referansens bakgrunn, vurderes også dette i Ot.prp. nr 109(2004-2005). KRD åpner for at utlendingsmyndighetene kan videreformidle personlige opplysninger om referansepersonen til søkeren dersom opplysningene er av en slik karakter at de gir grunnlag for å tro at referansepersonen kan utgjøre en trussel mot søkeren eller dennes barn. Departementet påpeker imidlertid at dette må reguleres videre i forskrift¹⁰¹. Ved politidistriktene var disse problemstillingene diskutert. Et av politidistriktene kommenterte varslingsproblematikken slik :

¹⁰¹ I følge rundskriv G-115-2000 som omhandler varslingsrutiner for å hindre seksuelle overgrep mot barn, bør politiet i større utstrekning vurdere om det bør gis varsel til offentlige institusjoner og private om pedofile eller farlige personer.

”Veldig vanskelig. Vi har undersøkt muligheten for å kunne opplyse dem om problematiske aspekter ved referansen. Vi har jo noen gjengangere i å søke ektefeller fra tredjeland – russiske kvinner, thailandske kvinner. Nå husker jeg ikke helt ordlyden på det rundskrivet, men det er en lovebestemmelse hvor det står at vi kan informere om at vedkommende er straffet for bestemte saksforhold. Vi har for eksempel en sak hvor en nordmann er dømt for incestliknende forhold og han henter nå ektefelle fra Marokko. Jeg mener at vi har rett til å informere henne om at han har vært dømt for en slik ting. At enten vi, ambassaden eller UDI kan opplyse henne om det. Det gjelder også de sakene hvor norske menn er dømt for grov vold og voldtekt, men henter nye ektefeller hele tiden.”

Hvis det i så fall er UDI som skal varsle søker avhenger dette igjen av at direktoratet innhenter eller mottar slike opplysninger fra politiet.

Utenriksstasjonene

I tilfeller hvor utenriksstasjonene har eventuelle samtaler med særkullsbarn som søker familiegjenforening, vil spørsmål om deres relasjon til morens eller farens nye ektefelle være et sentralt aspekt. Dette gjelder særlig i saker hvor utenriksstasjonen mener det foreligger noe problematisk i forhold til referansepersonen. Den ene utenriksstasjonen vi besøkte sa at de brukte uformelle kanaler for å innhente opplysninger om referansepersonen. Det har vært diskutert om det skal opprettes et felles referanseregister, men det er foreløpig ikke startet opp. En av utenriksstasjonene opplyste at de i stor grad baserte seg på ”magefølelse” i forhold til referansepersoner.

Våre vurderinger

- Det er viktig at det etableres samarbeidsrutiner mellom ulike instanser, som barnevern, politi, flyktningsjeneste og UDI. Det bør etableres kanaler hvor opplysninger om barn kan formidles mellom de ulike instansene.
 - Når formidling av opplysninger hviler på tilfeldig eller personlig kontakt mellom enkeltpersoner, sikrer det verken at viktige opplysninger
-

blir formidlet eller kvaliteten på opplysningene. Dette kan gå ut over både referansen og søkeren.

- Det må avklares hvordan politi kan gi vandelsopplysninger videre til UDI.
- Når det gjelder varsling av søker om forhold ved referansens fortid, berører det viktige problemstillinger i forhold til personvern og taushetsplikt. Dette er et område vi ikke har gått inn på i dette prosjektet, men hvor vi ser at det er behov for en avklaring.

Barn og mishandlingsbestemmelsen - utlendingsforskriften § 37, 6

Utlendingsforskrift § 37 sjette ledd, eller mishandlingsbestemmelsen som den kalles, er opprettet for at utenlandske kvinner ikke skal se seg tvunget til å bli i et ekteskap eller samboerforhold der hun eller eventuelle barn blir mishandlet, av frykt for å miste oppholdstillatelsen i Norge. Kriterier for at en kvinnelig søker som på grunnlag av samlivsbrudd i riket skal innvilges opphold på selvstendig grunnlag er ifølge bestemmelsen og forskriftens § 21 femte ledd [...] ”dersom kvinnen eller eventuelle barn er blitt mishandlet i samlivsforholdet”.

Bestemmelsen har reist debatt og det har kommet flere politiske signaler om praksisen som er nedfelt i rundskriv. I 1998 kom det signaler om at særkullsbarn skulle likestilles med kvinner i vurderingen av mishandling.¹⁰² Dagens retningslinjer for saksbehandling er nedfelt i rundskriv UDI 2002-117 SODA. I rundskrivet står det å lese:

”Hva som kan betegnes for mishandling beror på en helhetsvurdering. Mishandlingen kan være av fysisk art, f. eks. ved bruk av vold eller annen legemskrenkelse, eller av psykisk art, f. eks. trusler om bruk av vold. Hendelsen må ha ført til at kvinnens livskvalitet har blitt redusert. Skaden kan være av fysisk eller psykisk art eller en kombinasjon av begge”.

I forslaget til ny utlendingslov er AID er enig med utvalget og høringsinstansene i at mishandlingsbestemmelsen bør videreføres og at den bør innarbeides i loven. Videre er AID enig med utvalget i at bestemmelsen bør gjøres kjønnsnøytral. Den nye lovforslaget, § 53, lyder:

”En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom [...]: b)

¹⁰² Ljoså 2001, Lidén 2005

samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt misbrukt i samlivsforholdet [...]”.

I rundskrivet er det et eget punkt om hensynet til medfølgende særkullsbarn. Der står det at dersom et samlivsbrudd medfører at kvinnen ikke lenger har oppholdsgrunnlag i Norge, skal det særskilt vurderes om det av hensyn til hennes barn skal gis ny tillatelse, jf forskriften § 21 femte ledd om sterke menneskelige hensyn. Her står det blant annet at *barnets tilknytning til Norge* må vurderes.

I vår sammenheng er det aktuelt å vurdere i hvilken grad lovverket og praksis beskytter parets barn eller særkullsbarn, og i hvilken grad deres rett til å bli hørt blir ivare tatt. I rapporten *Transnasjonale serieekteskap. Art, omfang og kompleksitet*¹⁰³ fant Lidén i sin gjennomgang av UDIs saksmapper lite informasjon om særkullsbarna når vurderingsgrunnlaget for selvstendig oppholdstillatelse skal gjøres. Rapporten fant at et stort antall av de barna som levde i problemfylte og voldelige ekteskap selv ble utsatt for mishandling. I to tredjedeler av ekteskap som involverer barn har barna vært vitner til fysisk og/eller psykisk vold. I halvpartene av forholdene der mor har vært utsatt for vold, utsettes også barna direkte for mishandling.

Mishandling i et barneperspektiv.

Innledningsvis vil vi presentere tre case som på ulike måter illustrerer problemstillinger knyttet til barnas situasjon i saker hvor det søkes om opphold på selvstendig grunnlag med bakgrunn i mishandlingsparagrafen. Fremstillingene bygger på saksmapper vi har fått fra UDI.

Case 1

En kvinne og hennes tre barn får oppholdstillatelse i familiegjenforening med kvinnens ektemann og barnas far i 1998. Mannen har kommet til Norge noen år tidligere som asylsøker og har nå fått flyktningstatus. Mannen sliter med store rusproblemer og er voldelig mot kvinnen og barna. Sosialsenteret der de bor innleder barnevernssak allerede i 1998 etter å ha mottatt flere bekymringsmeldinger. I 2001 søker kvinnen om opphold på selvstendig grunnlag for seg og barn på grunnlag av § 37, 6. Kvinnen blir innkalt til intervju hos politiet hvor hun forteller om at hun har blitt mishandlet flere ganger av mannen sin. I referatet av intervjuet som er lagt ved i saksmappen står det at kvinnen blir spurt om barna i intervjuet med politiet, hvor på hun forklarer at mannen ikke har slått eller forulempet barna på noen måte. Spørsmålet gjentas og kvinnen gjentar nok en gang at barna ikke er blitt mishandlet, men at et av

¹⁰³ Lidén, H. 2005

barna har hatt flere krangler med faren. I brevet fra kvinnens advokat står det derimot at faren har vært voldelig mot både mor og barna. Det er videre lagt ved uttalelse fra hjelpetjenesten hvor det bekreftes at faren har vært truende og voldelig mot både moren og barna. Det er også lagt ved to anmeldelser og en domfellelse for vold mot moren, en legeerklæring som bekrefter skader moren har fått som følge av mishandlingen, opplysning om at faren er ilagt besøksforbud og uttalelser fra vitner som har meldt om flere episoder der far har vært svært voldelig mot barna.

Kvinnen innvilges opphold på selvstendig grunnlag. UDI gir de tre barna oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed.

I denne saken er mishandling av mor og barn godt dokumentert gjennom flere kilder. Saken illustrerer likevel at foreldre ikke alltid vil eller ser betydningen av å formidle barnas erfaringer.

Case 2

En kvinne med 4 barn kom til Norge i 2003 etter søknad om familiegjennforening med ektemann og barnefar. Kvinnen og barna flytter fra mannen etter en måned. Paret blir separert ca to måneder senere. Dette fører til at vilkåret for kvinnen og barnas oppholdstillatelse ikke lenger er oppfylt, da oppholdstillatelsen var gitt på bakgrunn av familiegjennforeningen. Kvinnen og barna mottar varsel om tilbakekall av oppholdstillatelsen. Kvinnen søker om opphold på selvstendig grunnlag. Det blir ikke foretatt noe intervju med kvinnen i denne sammenheng, men et politiintervju med kvinnen i forbindelse med to anmeldelser av mannen for vold mot kvinnen og kvinnens forklaring til advokat legges ved. I referatet av politiavhøret i forbindelse med anmeldelse av mannen står det ikke noe om barnas situasjon utover at de bor hos moren

UDI avslår kvinnens søknad om opphold på selvstendig grunnlag. I vedtaket skriver direktoratet at selv om det ikke foreligger klare holdepunkter i saken som tilsier at kvinnens forklaring er uriktig har direktoratet likevel kommet til at de forhold som er beskrevet ikke er tilstrekkelig til å konkludere med at hun eller barna har blitt mishandlet.

Kvinnen sender en klage på vedtaket gjennom sin advokat. Denne gangen viser advokaten til at den volden og et trusselbildet som ble beskrevet i kvinnens anmeldelser av mannen var nok til at mannen ble ilagt besøksforbud og at det ble installert voldsalarm. Advokaten legger også frem ytterligere informasjon om at faren har vært voldelig, blant annet mot det ene barnet og barnets lærer. Det vises også til at mannen etter dette er ilagt besøksforbud både på skolen og overfor læreren.

UDI tar de nye opplysningene til etterretning og skriver at de "taler for at søker og hennes barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet" og omgjør sitt

vedtak. Kvinnen innvilges arbeidstillatelse. I vedtaket står det ikke noe om hva slags tillatelse barna får.

Case nr 2 er et eksempel på hvor avgjørende det er at det gjøres grundig arbeid både fra politi, UDI og advokat i første omgang, slik at viktige opplysninger kommer fram tidlig i saksbehandlingen. Når anmeldelse legges til grunn for saken sikrer ikke det at barnas situasjon belyses i saken. I mangel av dokumentasjon som belyser saken ut over den hendelsen som anmeldelsen viser til, fatter UDI negativt vedtak i første omgang. Familien må gjennom en klage og ny søknadsprosess. Dette fører til at barna lever i en usikker og uavklart situasjon som kunne vært kortet ned hvis de nødvendige opplysninger hadde blitt innhentet ved første behandling av saken.

Case 3

En kvinne gifter seg med norsk mann i 1999. Hennes to særkullsbarn får innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening med henne. I 2000 drar hun og hennes norske mann for å hente barna, som da er 9 og 12 år. Barna bor hos en slektning av moren og har bodd der i lengre tid, også mens moren bodde i hjemlandet før hun giftet seg og flyttet til Norge. Slektingen vil ikke gi fra seg barna, men moren og hennes norske mann tar barna med seg og reiser til Norge. Etter ett år flytter kvinnen og barna ut fra mannen. Kvinnen søker fornyet oppholdstillatelse. Hun oppgir da at hun er separert. Etter ca et år blir kvinnen innkalt til politiavhør. UDI avslår søknad om fornyelse av oppholdstillatelsen fordi paret ikke lenger bor sammen. Politiet foretar i denne sammenheng et intervju av moren. Moren kontakter advokat og påklager vedtaket og søker nå om opphold på selvstendig grunnlag etter § 37 sjette ledd. Klagen begrunnes i at moren ikke visste hvilke omstendigheter som hadde betydning for hennes og barnas søknad. Det hevdes at både moren og barna er blitt utsatt for fysiske og psykiske overgrep fra morens norske ektemann. UDI oppretter ny sak og det avholdes et nytt intervju med moren hvor hun forteller om eksmannens kontrollerende og truende atferd over for henne og barna. Eksmannen blir innkalt til intervju hos politiet og han gir også en skriftelig beskrivelse av saksforholdet. UDI avslår søknaden om opphold på selvstendig grunnlag. I vedtaket står det ”søker har for øvrig ingen særlig tilknytning til riket, og det foreligger heller ikke andre sterke menneskelige hensyn som taler for å gjøre unntak fra de alminnelige vilkårene for å gi tillatelse i henhold til utlendingsloven § 8 annet ledd, jf forskriften § 21 femte ledd”. Barna, som på dette tidspunktet har bodd i Norge i tre år og gått på skole hele tiden, nevnes ikke i vedtaket. Vedtaket blir klaget inn for UNE. I november i 2004 konkluderer UNE med at de ikke tar klagen til følge. I sitt vedtak skriver UNE at nemnda har sett hen til at moren og hennes norske ektemann kranglet mye, at eksmannen har vært kontrollerende over for moren, at han har drukket mye og han har kastet moren og de to barna ut av huset ved

flere anledninger. UNE kommer likevel frem til at ”klagerens opplevelser i ekteskapet ikke kan sies å være mishandling i utlendingforskriftens forstand” og at nemnda ikke kan se at klageren (det vil her si moren) har fått nevneverdige problemer av fysisk eller psykisk art etter samlivet. Det står videre at selv om de to barna har vært i Norge over 4 år så er ikke dette tilstrekkelig tungtveiende til at tillatelse innvilges i medhold av forskriftens § 21 femte ledd.

I denne saken har ikke barna uttalt seg på noen tidspunkt. Opplysningene om barna er begrenset. Det fortelles at de har gått på skole gjennom hele den turbulente perioden, men vi vet lite annet om dem. Moren beskriver episoder fra samlivet der også barna utsettes for trusler og utestenging. Det kommer også fram at barna har vært vitne til psykisk press av moren. Det opplyses videre at det er sendt inn bekymringsmelding fra en nabo om at det yngste barnet er mye alene om kvelden. Verken i UDIs eller UNEs vurderinger av om det har foregått mishandling, blir barnas erfaringer trukket inn.

Kommentar

Mishandling i form av vold og trusler utført mot barn dokumenteres av advokatene i de to første eksemplene. I det siste eksempelet kommer det fram gjennom morens framstilling av hendelsesforløpet at barna har blitt utsatt for truende atferd, har blitt utestengt fra hjemmet, og vært vitne til trusler og psykisk press mot moren. At barn er vitne til vold mot nære personer de står i et avhengighetsforhold til inngår i kategorien mishandling¹⁰⁴.

Forskning viser at voksne ofte overser barns erfaringer når det gjelder å være vitne til voldshandlinger og å leve i hjem preget av vold. Barnas erfaringer forblir taus kunnskap som verken mødre eller barna setter ord på¹⁰⁵. Case 1 viser tydelig at foreldre ikke alltid ønsker eller er i stand til å formidle barnas opplevelser. I case 3 kommer det frem at kvinnen ikke er klar over at hun og barna kan søke om opphold på selvstendig grunnlag etter § 37, 6 før hun blir informert om det av advokat.

Mødrene er barnas talsperson, men det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad er mødrene klar over viktigheten av å formidle barnas situasjon. Dette kan henge sammen med at foreldrene i liten grad har kjennskap til den norske diskursen om barns rettigheter, og ikke vet at opplysninger om barnets situasjon kan være viktige. Eksemplene over viser også hvor avgjørende rolle advokaten har for innhente informasjon om barn. De to siste eksemplene antyder at ikke alle advokater vektlegger dette i første instans.

¹⁰⁴ NOU 2003:31

¹⁰⁵ Mullinger et al 2003, Solberg 2001, Lidén 2005

I hvilken grad har myndighetene et eget ansvar for å få fram denne informasjonen? Hvilke rutiner har de når det gjelder å innhente informasjon fra og om barn?

Politiets og UDIs vurderinger av barn i mishandlingssaker.

Politiet er foreberedende organ i saker der en kvinne søker fortsatt oppholds-/arbeidstillatelse med henvisning til at hun har blitt mishandlet. I følge rundskriv UDI 02-117 SODA skal politiet skrive en rapport i saken. I den forbindelse skal kvinnen innkalles til et intervju for å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket UDI skal fatte. Politirapporten skal blant annet inneholde opplysninger om kvinnens beskrivelse av mishandlingen, når og hvor mishandling har pågått, om kvinnen har oppsøkt krisesenter og om kvinnen er blitt behandlet av lege. Dersom det er barn i bildet, skal det fremgå om barnet/barna har vært mishandlet. Hvis barnet er mishandlet skal dette beskrives etter de samme punktene som mishandlingen av kvinnen beskrives. Det står videre at det bør fremgå om barnevernsmyndigheter har vært i kontaktet og om forholdet er anmeldt. Videre er det et eget punkt om hensynet til medfølgende særkullsbarn. Der står det at dersom et samlivsbrudd medfører at kvinnen ikke lenger har noen oppholdsgrunnlag i Norge, skal det særskilt vurderes om det av hensyn til hennes barn skal gis ny tillatelse, jf forskriften § 21 femte ledd om sterke menneskelige hensyn. Her står det blant annet at barnets tilknytning til Norge må vurderes.

Politiet vi har snakket med sier at de under intervjuet med kvinnen pleier å spørre om eventuelle barn har blitt mishandlet, men at dette punktet ikke gis omfattende oppmerksomhet og ikke er en sentral del av intervjuet. På spørsmål om barnas situasjon blir tatt opp, svarte en av saksbehandlerne i politiet: "Ikke veldig mye. Man kommer jo inn på det, men jeg ville nok ikke fokusert på det tror jeg i et mishandlingsintervju". En annen forteller at hun pleier å komme inn på eventuelle barn i intervjuet, men presiserer at hun ikke vil "gå for mye inn i den problematikken" hvis ikke kvinnen selv tar initiativet. Dette fordi hun ikke vil at kvinnen skal tro at hun ved å dikte opp en historie om vold mot barna kan få oppholdstillatelse.

At et politiintervju konsentrerer seg om mishandlingen som kvinnen har vært utsatt for, er forståelig. Det kan samtidig være problematisk at barnas situasjon ikke belyses mer systematisk. Slik intervjuet med den siste saksbehandleren antyder, overlates det i stor grad til kvinnen å skulle belyse barnas situasjon. Dette kan være betenkelig av flere grunner. For det første fordi kvinnene ikke nødvendigvis kjenner til at barnas erfaringer kan styrke saken deres.

Det påpekes at det finnes en usikkerhet blant enkelte i politiet om moren vil få oppholdstillatelse hvis det er barnet og ikke moren som er mishandlet. Dette spiller så inn på hva som vektlegges i intervjuene med moren.

Et annet moment er *forståelsen* av hva som inngår i kategorien vold og mishandling når det gjelder barn. Det kan se ut som om det at barn er vitner til vold eller utsettes for psykisk vold ikke fanges opp og inkluderes i kategorien mishandling, verken av foreldre eller politi. En av saksbehandlerne i politiet som hadde hatt mange mishandlingsintervjuer de siste årene, mente de fleste kvinnene sier at vedkommende ikke mishandler barna:

”De skriker til dem, holder de unna og slike ting, slår ikke fysisk eller gjør noe direkte på barn. Men det er klart at hadde de begynt å fortelle at dette gikk ut over hele familien, så hadde jeg vel stilt en del oppklarings spørsmål i forbindelse med det, men hovedfokuset ligger ikke der – i de malene våre. Men de skal fortelle ganske fritt om hva de har opplevd.”

I følge politiet vil en anmeldelse i forhold til barna bli lagt ved morens sak. En av saksbehandlerne beskriver rutinene slik:

”Hvis det har vært en anmeldelse så har vi jo tilgang på strafferegisteret. En ting er forvaltningsintervjuet, en annen ting er det strafferettslige. Så da kan det hende at det blir tatt et avhør av barnet i forhold til straffesaken. Og da kan det hende at jeg spør referansepersonen, hvis den har foreldreansvaret, om det er greit om jeg legger ved intervjuet.”

Og en annen:

”Og det er klart at det hadde også vært interessant hvis det var en anmeldelse i forhold til barna – så sier det noe om totalsituasjonen i hjemmet. Så der ville jeg nok samtykket til at barnas anmeldelse kan bli oversendt til UDI. Og så er det noe med å spørre noen ekstra spørsmål for å avdekke om det er en straffesak i forhold til barna også, ikke kun moren”

Det synes her som at en eventuell mishandling av barnet blir oppfattet som en straffesak, og ikke som en del av ”forvaltningsintervjuet” – altså ikke som en del av saken som gjelder opphold på selvstendig grunnlag. Det foretas heller ingen barnesamtaler i disse sakene, med mindre det blir en straffesak og barnet blir innkalt til forhør i forbindelse med det.

Når det gjelder barnets situasjon sier politiet at hvis det foreligger en anmeldelse i forhold til barna, er det viktig å ta denne med. Men anmeldelser generelt skjuler store mørketall, terskelen for å anmelde kan være høy. At det ikke foreligger anmeldelse i forhold til barna betyr med andre ord ikke at vold mot barna ikke har funnet sted.

Vi finner en del variasjon i praksis mellom politidistriktene i forhold til hvorvidt man belyser barnas situasjon. I politidistrikter med begrenset befolkning og gjennomsiktige forhold, hvor det er nære kontakter mellom politi, skole og barnevern, vil politiet i større grad kjenne til problematiske forhold i familien og barnas situasjon enn politidistrikter i større byer og sammensatte lokalsamfunn. De vil derfor i større grad kunne følge opp informasjon de har fått fra andre instanser i politiet eller for eksempel barnevern og skole.

Saksbehandlere i UDI har gitt uttrykk for at de vil ha flest mulig opplysninger om kvinnen og barnas situasjon, blant annet for å kunne vurdere barnas tilknytning til riket. Samtidig ga enkelte saksbehandlere uttrykk for at det egentlig ikke er så viktig å belyse barnas situasjon hvis morens situasjon er godt nok dokumentert. Søknader om opphold på selvstendig grunnlag etter § 37, 6 har relativt høy innvilgelsesprosent. Av de vel 80 kvinnene som i 2006 ble vurdert i henhold til denne bestemmelsen, fikk over 60 opphold. I materialet til rapporten *Transnasjonale serieekteskap* fikk omlag to tredjedeler av kvinnene innvilget opphold på selvstendig grunnlag. Det kan dermed være at saksbehandlerne tenker at det ikke er så viktig å innhente informasjon om barnet fordi moren har stor sannsynlighet for å få innvilget sin søknad, og hvis moren får tillatelse får barna det også. Saksbehandlere i UDI kjente kun en sak hvor mishandlingen av barnet ble sett på som mer graverende enn morens situasjon. I dette tilfellet ble morens tillatelse avslått, mens barnet fikk tillatelse, og mor ble bedt om å søke gjenforening med barnet.

Saksbehandlere i UDI oppfatter, tilsvarende det vi finner hos politiet, at foreldre først og fremst er opptatt av å formidle sin egen situasjon. Flere saksbehandlere sier at de ikke er flinke nok til å formidle til forelderen betydningen av å dokumentere livssituasjonen til barna om de har vært utsatt for mishandling.

Barnas status i vedtakene

Det ser ikke ut til å være en klar praksis i UDI på barns status i saker hvor mor søker opphold på selvstendig grunnlag etter § 37, sjettede ledd. I case 1 innvilges moren opphold på selvstendig grunnlag, mens de tre barna gis oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed. Det er her dokumentert at både mor og barn har opplevd mishandling. I Case 2 har også UDI fått opplysninger som "taler for at søker og hennes barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet". Her innvilges kvinnen arbeidstillatelse, mens det ikke står noe i vedtaket om hva slags tillatelse barna får. I Case 3 nevnes ikke barna i UDI sitt vedtak. De nevnes derimot i vedtaket fra UNE, uten at deres situasjon er tilstrekkelig vurdert.

Vår vurdering

Barn har i følge barnekonvensjonens artikkel 12 uttalerett i alle saker som vedgår dem. Dette hensynet ivaretas i dag ikke i mishandlingssaker. I følge Barneloven og Barnevernloven har barn medbestemmelsesrett i familiesaker. Samme standard bør gjelde i utlendingssaker. Dersom ikke barn får tilbud om å uttale seg i slike saker, vil barnets perspektiv gå tapt og man vil kunne gå glipp av viktig informasjon om barnet selv har blitt mishandlet (dersom f.eks. mor ikke vet eller vil oppgi dette), og/eller hvordan barnet opplevde mishandlingen av seg selv og sin forelder.

Ut fra intervjuene vi har gjort både med saksbehandlere i UDI og rådgivere i de utvalgte politidistriktene sitter vi igjen med et inntrykk av at oppmerksomheten først og fremst er rettet mot mødrenes sak, mens eventuell mishandling av barna inngår som supplerende informasjon i forhold til kvinnens sak, og ikke som en sak i seg selv. I saker hvor barnet eller barnets forelder søker om opphold på selvstendig grunnlag på bakgrunn av utlendingsforskrift § 37, sjette ledd, må barna få informasjon om at de har rett til å uttale seg i saken. Det bør her være opp til barnet om det ønsker å uttale seg direkte gjennom en samtale med politiet, skriftlig (ved at barnet skriver et brev e.l.) eller ved at barnet formidler sine synspunkter via forelderen eller andre som representerer barnet (f.eks advokaten). Slik vil barn gis en reell mulighet for at å bidra med informasjon som kan være viktig for saken. Det er nødvendig at det etableres varslingsrutiner og retningslinjer for hvordan opplysninger fra personer som sitter med faktisk kunnskap om barnas situasjon skal ivaretas og formidles, og hvordan dette skal inngå i de vurderingene som gjøres når UDI fatter vedtak. Det er også viktig at eventuell mishandling av barna synliggjøres i vedtakene. Dette kan være viktig blant annet i forhold til senere hendelser og vurderinger av fornyelse av tillatelsene.

Visum, reisedokument, bosetting, fornyelse og statsborgerskap

Vi har valgt å studere de overnevnte sakene i samme kapittel, da sakene har mange likhetstrekk. Barn har i dag ikke uttalerett i noen av de nevnte sakene, bortsett fra ved søknad om statsborgerskap. Ifølge barnekonvensjonens artikkel 12 er barns uttalerett imidlertid en ubetinget rettighet- altså også når det gjelder søknad om visum, reisedokumenter, bosetting og fornyelsessaker. Vi mener derfor at utlendingsmyndighetenes praksis her er i strid med barnekonvensjonen. I Ot.prp nr 75 (2006-2007) uttaler departementet at høring av barn kan være unødvendig i visumsaker. Dette er vi uenige i. Vi vil i det følgende gjennomgå praksis på feltet i forhold til de ulike søknadstypene, beskrive dilemmaer og utfordringer og peke på årsaker til at barna bør få uttale seg i disse sakene. Vi støtter oss her igjen på svensk praksis, som oppgir at man bare har positive erfaringer ved høring av barn¹⁰⁶. Vi vil deretter komme med forslag til hvordan rettigheten kan implementeres i forhold til hver enkelt søknadstype.

Visum

Barn kan være involvert i visumsaker på flere måter. De kan søke visum sammen med begge foreldre, med en forelder eller alene. Det kan også være saker hvor foreldre søker om visum til Norge for å besøke barnet. Vi vil hovedsakelig konsentrere oss om de sakene hvor barnet søker visum til Norge alene for å besøke en forelder i Norge eller barn som søker visum sammen med en av foreldrene. I den første typen saker er barnet hovedsøker, mens i den siste kategorien er barnet medfølgende.

¹⁰⁶ Jf.kommentar fra Annika Eriksson ved Migrationsverket 6.11.2007.

De aller fleste visumsøknader fra barn er kurante saker, hvor barn søker om visum for å besøke familie og slektninger eller for å dra på idrettsarrangementer som Norway Cup eller liknende. I vår gjennomgang av visumfeltet har vi vektlagt å fokusere på myndighetenes ansvar for å forhindre at visum til Norge åpner for barnekidnapping, misbruk og mishandling av barn. Videre har vi sett på i hvilken grad saksbehandlingen er i overensstemmelse med gjeldende regelverk.

Når det gjelder visumsøknader fra barn har vi ikke fått inn noen saksmapper fra UDI. Vår vurdering er dermed basert på intervju med saksbehandler i visumavdelingen, intervju ved utenriksstasjonene og en gjennomgang av gjeldende regelverk.

Søknadssituasjoner

Visum er en form for innreisetillatelse som gir innehaveren rett til å reise inn i Norge over en godkjent grenseovergang for å oppholde seg i landet i den perioden visumet gjelder. I utgangspunktet trenger alle utenlandske statsborgere visum for å besøke Norge, jf utlendingsloven § 25 og utlendingsforskriften § 104. Det eksisterer imidlertid flere unntak fra dette kravet, blant annet for borgere i Schengen-land og for visumfrie land¹⁰⁷.

I løpet av 2006 ble det fattet ca 110 400 vedtak i saker om visum til Norge. Turistvisum utgjorde den største andelen av innvilgede visum¹⁰⁸. Av de søknadene UDI behandlet i 2006 utgjorde visumsøknader fra thailandske borgere den største gruppen (13 %). I perioden 01.01-30.11.2007 søkte 7 768 barn under 18 år om visum. 6 779 barn fikk innvilget visum i denne perioden, mens 989 fikk avslag på sin visumsøknad.

Søknad om visum til Norge leveres inn ved en norsk utenriksstasjon. Mange norske utenriksstasjoner kan selv avgjøre om visum skal gis eller ikke¹⁰⁹. De fleste visumsøknader behandles ved utenriksstasjonene. Dersom det foreligger tvil med hensyn til utfall av en søknad skal søknaden avgjøres av UDI. Direktoratet er også klageinstans i saker der utenriksstasjonens vedtak om å avslå søknaden blir påklaget og utenriksstasjonen ikke omgjør sitt vedtak. Færre vedtak ble fattet av UDI i 2006 enn i 2005. Tre prosent av alle visumvedtak i første instans ble gjort av UDI i 2006, mot seks prosent i 2005. Det vil si at over 95 prosent av alle visumsøknader blir behandlet ved utenriksstasjonene. Det antas at årsaken til at flere vedtak fattes ved utenrikssta-

¹⁰⁷ Utlendingsforskriftens § 105 gir oversikt over unntak fra visumkravet.

¹⁰⁸ UDI Tall og fakta 2006.

¹⁰⁹ En liste over norske stasjoner som har avgjørelsesmyndighet og/eller utstedelsesadgang, følger som vedlegg 7 til utlendingsforskrift § 110.

sjonene henger sammen med innføring av Norvis. Norvis er et nytt saksbehandlingssystem for visumsaker med en felles database for politi, utenriksstasjoner og i utlendingsmyndighetene. Gjennom Norvis har utenriksstasjonene anledning til å hente informasjon fra utlendingsdatabasen og dermed større mulighet for å hente eksisterende informasjon om søker.

91 prosent av alle visumsøknader som ble behandlet av UDI og utenriksstasjonene i 2006 ble innvilget. Det er stor variasjon i innvilgelsesprosent mellom landene. Nærmere 40 prosent av det totale antall visumsøknader ble innvilget på norske utenriksstasjoner i Russland. Nesten alle søknader fra Russland blir innvilget, mens over halvparten av sakene i Pakistan får avslag. UDI har blitt kritisert av flere frivillige organisasjoner for høye avslagsprosjenter for enkelte nasjonaliteter.¹¹⁰

I forslaget til ny utlendingslov er det svært liten fokus på barn i kapittel 12 om visum. Barn nevnes i forhold til to nye lovbestemmelser som kom i 2006, § 25 a og § 44 b, men utover dette er barneperspektivet fraværende¹¹¹.

Det finnes flere ulike kategorier visum. De typene visum vi vil konsentrere oss om her er besøksvisum (C-visum /Schengen-visum) og innreisevisum (D-visum).

1. Besøksvisum (C-visum) eller såkalt Schengen-visum:

Besøksvisum kan gis for turistbesøk, familiebesøk, offentlige oppdrag, forretningsreise, studiebesøk eller et annet formål. Et besøksvisum gjelder i utgangspunktet maksimalt for tre måneder.

2. Innreisevisum (D-visum):

Når man skal søke om familieinnvandring må man som hovedregel ha fått en tillatelse før man kan reise inn i Norge. De som er visumpliktige trenger i så fall et innreisevisum. Et slikt visum, et såkalt D-visum, utstedes bare i enkelte unntakstilfeller, jf. Utlendingsforskriften § 10 om adgang til å søke første gangs arbeidstillatelse og oppholdstillatelse etter innreise. Rundskriv 2003-015 gir i unntaksvis utenriksstasjonene adgang til å utstede et begrenset innreisevisum (D-visum) til utlendinger som ønsker å fremme familiegjenforening i Norge. Tilsvarende gjelder hvor søknaden allerede er fremmet, men hvor søkeren ønsker å oppholde seg i Norge mens behandlingen av søknaden pågår. I rundskrivet står det å lese at barn som ektefellene har sammen, jf. utlendingsforskrift § 23 c første ledd, og som skal reise sammen med søkeren, kan få innvilget D-visum. Det presiseres her at særkullsbarn ikke er omfattet av denne ordningen. Det samme presiseres også i rundskriv UDI 2004-018

¹¹⁰ Long 2007

¹¹¹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)

OPA¹¹². Dette begrunnes med at spørsmål om forelderansvar, daglig omsorg og samværsrett med den andre av foreldrene må være avklart før barnet bosetter seg i Norge. Det vises her til hensynet til barnets beste:

”Det er flere vilkår som skal være oppfylt før barnets forelder og barnet selv kan få en oppholdstillatelse i Norge. Hensynet til barnet og barnets rettigheter, tilsier at dette skal være klarlagt før innreise. Et negativt vedtak om oppholdstillatelse skal effektueres. Det er en stor belastning for barnet først å bli flyttet fra hjemlandet, for deretter å måtte forlate riket igjen dersom barnet ikke får innvilget søknaden om oppholdstillatelse. Barn har i utgangspunktet rett til å uttale seg om spørsmål som angår dem og har rett til samvær med begge sine foreldre. Disse hensynene ivaretas også best når barnet oppholder seg i sitt hjemland under søknadsbehandlingen”.

1. oktober 2006 ble imidlertid utlendingforskrift § 10 endret slik at særkullsbarn kan søke fra riket dersom det legges fram dokumentasjon på at herboende forelder har del i foreldreansvaret for barnet. Dersom denne forelder ikke har foreldreansvaret alene, må det foreligge samtykke til søknad om oppholdstillatelse (jf. uf § 10 h) fra den andre forelder:

”Uf § 10 h) (...) barn, jf. § 23 første ledd bokstav e, av norsk eller nordisk borger bosatt i riket eller av utlending bosatt i riket med bosettingstillatelse eller tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse eller har adgang til å søke slik tillatelse fra riket, og det legges fram dokumentasjon på at herboende forelder har del i foreldreansvaret for barnet. Dersom denne forelder ikke har foreldreansvaret alene, må det foreligge samtykke til søknad om oppholdstillatelse fra den andre forelder.”

Ut fra intervjuene med ansatte i UDI, ved politidistriktene og ved utenriksstasjonene har vi fått inntrykk av at det eksisterer en del usikkerhet og ulik praksis når det gjelder D-visum og rundskriv 2004-018 OPA. Ved politidistriktene meldte de om at utenriksstasjonene har forskjellige praksiser ang. utstedelse av D-visum. Mens noen innvilget D-visum til særkullsbarn, var det andre som ikke gjorde dette.

¹¹² Direktoratet kan gjøre unntak fra kravet om at oppholdstillatelse må være gitt før innreise, når ”sterke rimelighetsgrunner” tilsier det, jf. utlendingforskriften § 10 femte ledd, og ta søknad fremsatt fra riket til realitetsbehandling (Rundskriv UDI 2004-018 OPA).

Vilkårene for å få innvilget visum spesifiseres i forskrifter. For å få innvilget visum må man blant annet ha:

- gyldig pass eller annet legitimasjonspapir som er godkjent som reisedokument
- dokumentasjon på reise-/sykeforsikring som dekker eventuelle utgifter i forbindelse med hjemsendelse av medisinske årsaker, nødvendig legebehandling og akutt sykehusbehandling
- nok penger til å dekke reisen og oppholdet i Norge. I enkelte tilfeller kan det holde med en økonomisk garanti for opphold og tilbakereise fra den som skal ha besøk (garantierklæring)
- lovlig returadgang til hjemlandet eller annet land hvor du har oppholdstillatelse
- til hensikt å forlate Norge når visumet utløper
- Det må ikke foreligge bortvisnings- eller utvisningsgrunn.

Sammen med søknaden må det leveres inn en invitasjon fra en referanseperson. Når barn søker visum må det i tillegg dokumenteres samtykke fra begge foreldre.

Når det søkes om visum må søknadsskjema for Schengen-visum fylles ut. Når søker er mindreårig skal forelder eller verge underskrive søknaden. Det er ikke angitt hvorvidt barnet selv skal underskrive. Når et særkullsbarn skal søke om visum for å besøke en av foreldrene i Norge må det undertegnes en erklæring på at barnet ikke skal søke om familiegjennforening når de kommer til Norge, jf skjemaet: *Erklæring ved søknad om besøksvisum etter utlendingsforskriftens § 106, jf. utlendingslovens § 25 vedrørende særkullsbarn*. På dette skjemaet spørres det kun etter verges underskrift, og ikke barnets.

Ved enkelte av utenriksstasjonene behøver ikke søkere møte personlig opp på utenriksstasjonen for å søke om visum eller for å få effektivt tillatelse.

Samtykke fra foreldrene

På samme måte som i familiegjennforeningssaker må det foreligge samtykke fra den andre forelderen dersom barnet skal reise med den ene forelderen eller besøke denne i Norge. Hvis kun den ene forelderen har foreldreansvar må det foreligge dokumentasjon på dette. I visumsaker blir det lagt stor vekt på at begge foreldrene samtykker til at barnet reiser til Norge, for å forhindre barnekidnapping. Det kan være vanskelig å avgjøre om den dokumentasjonen som leveres inn er gyldig. Vi fikk for eksempel høre om en sak hvor en mor kom til en norsk utenriksstasjon for å søke om besøksvisum til Norge for seg og sitt barn for å besøke morens nye kjæreste. Moren hadde med en fødselsattest som var ganske vanlig i dette landet. De skulle besøke hennes nye mann i

Norge. Fødselsattesten var nylig utstedt, noe som ikke var uvanlig i dette landet fordi de ikke alltid har en fødselsattest fra fødselstidspunktet. I den relativt nye attesten var det krysset for ukjent far, hvilket betydde at samtykke fra far ikke var mulig å innhente. Søknaden ble innvilget. Dagen etter innvilgelsen møtte en mann på ambassaden som påstod at han var biologisk far, og viste den originale fødselsattesten fra fødselstidspunktet hvor han stod oppført som barnets far. Mannen motsatte seg sterkt at barnet skulle reise til Norge.

De ulike landene kan også ha egne regler for hva som må fremlegges ved utreise. I Thailand må særkullsbarn som skal til Norge for å besøke mor kunne vise samtykke fra far ved grensekontrollen ut fra Thailand. Det holder ikke kun med å ha fått innvilget visum til Norge selv om samtykke fra den andre forelderen er en forutsetning for å få visum. Den norske utenriksstasjonen i Bangkok kjente til flere eksempler på at barn har fått norsk visum, men har blitt stoppet i den thailandske grensekontrollen fordi de ikke har kunnet vise samtykke fra far eller stempel fra distriktskontor.

Innhenting av opplysninger

Hvis utenriksstasjonene er i tvil eller det mangler informasjon i en sak oversendes den til UDI, ofte med ambassadens eventuelle innsigelser. Ut fra dette vurderer UDI hvorvidt det bør gjøres et referanseintervju. Det vurderes blant annet om referansen må innkalles til intervju hos politiet eller om spørsmålene kan sendes referansepersonen per post. Referanseintervju er ikke fast rutine, heller ikke i saker med barn.

Saksbehandlere i UDI etterlyser mer informasjon fra utenriksstasjonene som går direkte på barna. Når en familie søker visum, hentes det for eksempel kun inn opplysninger om personene som ansees som hovedsøkere, altså mor eller far. UDI får ingen opplysninger om hvorvidt barna har fått fri fra skolen til å reise, hvorvidt barna behøver å være med, hvordan omsorgssituasjonen vil være for barna hvis kun en av foreldrene får innvilget visum og liknende. Ifølge saksbehandleren vi snakket med er dette opplysninger UDI ofte må be utenriksstasjonene om å innhente i ettertid.

Barnesamtaler

Som nevnt innledningsvis, finnes det ingen hjemler i utlendingsloven eller utlendingsforskriften om at barn kan uttale seg i visumsaker. Ingen av utenriksstasjonene vi har vært i kontakt med gjennomfører barnesamtaler i visumsaker, verken rutinemessig eller i enkeltsaker. De lokalt ansatte som sitter i skranken og har den daglige kontakten med publikum har derimot ofte kontakt med barn og snakker med barn om søknadene deres, selv om dette ikke

formelt defineres som barnesamtaler. Når særkullsbarn søker om besøksvisum må som tidligere nevnt barnets verge skrive under på at barnet ikke skal søke om familiegjenforening når det kommer til Norge. Ved en av utenriksstasjonene fortalte en av de lokalt ansatte at de har som fast prosedyre å fortelle særkullsbarna og de voksne som følger dem til utenriksstasjonen at de ikke kan søke om familieinnvandring mens de er i Norge. Hvis et barn søker om turistvisum for å besøke sin mor pleier de å spørre barnet om hvorfor det ikke søker familiegjenforening istedenfor turistvisum. Dette pleier å være helt uproblematisk og den medfølgende voksne, som regel moren, synes vanligvis det er helt greit at barnet bli spurt om dette, og lar barna svare fritt. Disse samtalen pleier å foregå i skranken.

Vedtak

Som sagt innledningsvis, har vi ikke fått inn noen saksmapper med visumsøknader fra barn, og har dermed ikke hatt mulighet til å undersøke hvordan og i hvilken grad barn synliggjøres i vedtakene. I følge saksbehandlere i UDI skrives det ikke alltid separate vedtak for medfølgende barn i visumsaker. Standardformuleringene som brukes er tilpasset voksne, men brukes også for barn. Det kan for eksempel stå i et avslagsvedtak for et barn at ”vedkommende er ung, ugift, uten barn og uten jobb”, selv om dette er irrelevante opplysninger når det er snakk om et barn og avslagsgrunnen reelt sett er at foreldrene har fått avslag.

Mishandling av barn på visumbesøk

Det forekommer at personer som søker visum blir utnyttet av referansepersonen, på samme måte som enkelte referansepersoner misbruker den maktposisjon de har i familieetableringssaker. Det er kjent at enkelte menn eksempelvis utnytter kvinner ved at de stadig inviterer nye kvinner på besøk uten å ha reelle planer om å etablere et mer varig forhold.¹¹³ Barn på besøksvisum kan bli utnyttet av referansepersoner i Norge, f.eks. av mors kommende ektemann. På bakgrunn av dette fikk man i februar 2006 en hjemmel i utlendingslovens § 25 a, tilsvarende § 9 annet ledd i familieetableringssaker, for å kunne avslå en visumsøknad dersom det er sannsynlig at søker eller søkers særkullsbarn vil bli mishandlet eller utnyttet:

§ 25a. *Avslag på søknad om visum ved fare for overgrep mot søkeren*

¹¹³ jf Ot.prp. nr 109 (2004-2005) s.23.

Visum kan nektes dersom det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet.

Slike vurderinger gjøres ut fra eventuelle opplysninger som kan ligge i tidligere saker fra barnet, i mors eller fars sak og/eller om referansepersonen i Norge i følge ot.prp. nr 109.

På samme måte som i ul § 44 a familieinnvandringsaker med særkullsbarn¹¹⁴ ble det også innført en bestemmelse om vandelskontroll i visumsaker i utlendingslovens §44b:

”Dersom Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda finner at det er særlig grunn til å undersøke referansepersonens vandel for å avgjøre om visum skal nektes etter § 25a, kan det innhentes uttalelse fra politiet om forhold av betydning for å bedømme dette”.

Denne bestemmelsen har imidlertid ikke trådt i kraft ennå. I Ot.prp. nr 109 2004-2005 (s. 24) påpeker KRD at vandelskontroll bare foretas dersom det er forhold som gir utlendingsmyndighetene grunn til å tro at det er en risiko for mishandling eller alvorlig utnyttelse. Det gis som et eksempel at innhenting av slike opplysninger kan være aktuelt i tilfeller hvor myndighetene kan lese ut av sine registre at referansepersonen tidligere har vært referanseperson for en rekke kvinner, og at en eller flere av disse har fått selvstendig opphold på grunn av mishandling. Det skal altså være en begrenset adgang til å innhente slike opplysninger.

Vandelskontroll og opplysninger om referansepersonene

Det må altså foreligge opplysninger i saken som er problematiske før det foretas en vandelskontroll. Dette forutsetter at utenriksstasjonene kjenner til slike opplysninger, for eksempel at kvinner som har levert søknad om familieetablering ved de ulike utenriksstasjonene senere har fått opphold på selvstendig grunnlag pga mishandling i ekteskapet. Vi tok opp denne problemstillingen med en av utenriksstasjonene, og spurte om de fikk tilbakemeldinger fra UDI eller politi om saker hvor kvinner som hadde søkt om familieetablering ved denne utenriksstasjonen hadde fått opphold på selvstendig grunnlag pga mishandling. De svarte:

”Bare hvis vi hører rykter eller snakker med noen som forteller oss noe om en eller annen sak, men vi får ikke noe systematisk. Det er ikke noen rap-

¹¹⁴ Se kapittel 5.

porteringsplikt som ligger på noen i Norge til å rapportere til oss for vi er ikke part i saken. Vi gjør den jobben vi skal, og etter det så får vi ikke noe feedback.”

I følge en av utenriksstasjonene vi har vært i kontakt med har de i visumsaker oversikt over hvem som har vært referansepersoner tidligere:

”I visumsaker har vi det, og hvis Fredrik har invitert en gang i halvåret en kvinne til å bo hos seg, så er det jo klart at vi legger merke til det. Det kan vi se. Vi kan følge Fredriks historie som den som inviterer.”

I følge saksbehandlere i UDI har det vært snakk om å etablere et referanseregister i tilknytning til Norvis. Per i dag eksisterer det ikke noen hjemmel for dette.

Ved den ene utenriksstasjonen vi besøkte hadde de hatt flere saker hvor de avsto søknad om visum etter utlendingslovens § 25 a. Dette gjaldt i all hovedsak avslag på mødres eller kvinners søknad. De hadde også behandlet en sak hvor avslaget også gjaldt særkullsbarnet, men saksbehandlerne husket ikke detaljene i denne saken. I følge denne utenriksstasjonen ble § 25 a brukt når de hadde opplysninger om referansepersonen i Norge. Utenriksstasjonen fortalte at de hadde god kontakt med politiet i Norge, og selv om det per i dag ikke er vandelskrav i visumsaker, sjekker politiet vandel på referansepersoner når utenriksstasjonen ber om det. På spørsmål om hva som gjorde at de ba om vandelsattest i noen visumsaker, og ikke i andre svarte de ved denne utenriksstasjonen at de ofte gikk etter ”magefølelsen”. Ved den andre utenriksstasjonen vi besøkte hadde de ennå ikke tatt i bruk § 25, men de ansatte hadde vært borti flere saker hvor de hadde tatt kontakt med politiet fordi de hadde mistanke om at det var problematiske aspekter ved referansepersonen.

De sakene som behandles av UDI er gjerne de mer kompliserte visumsakene, og man kan tenke seg at saker der det er mistanke om misbruk eller grov utnytting av særkullsbarn vil kunne havne hos UDI. Saksbehandleren vi snakket med kjente imidlertid ikke til noen saker hvor § 25 a var blitt brukt.

Foreldre som søker om visum for å besøke barn

Foreldre som har barn i Norge kan søke om vanlig besøksvisum for tre måneder, eller de kan søke om en foreldretillatelse, som er en oppholdstillatelse på ni måneder for å besøke barn i riket.

Vi har fått to saksmapper på fedre som søkte visum for å møte i samværs-sak i rettssystemet. Felles for disse sakene er at fedrene tidligere har hatt oppholdstillatelse i Norge gjennom familiegjenforening med sine koner. Begge

ekteskapene endte i skilsmisse, og mennene mistet som følge av dette sine oppholdstillatelser. Begge mennene søkte da om familiegjenforening med sine barn jf § 23 j. Et vilkår i følge denne paragrafen er at man må kunne dokumentere samvær av et visst omfang. Dette kunne ikke mennene. Begge ble etter hvert uttransportert til hjemlandet, og søkte deretter om visum for å møte i samværssaken.

Disse sakene blir av saksbehandlerne omtalt som svært vanskelige. Sakene er kompliserte og har mange detaljer vi ikke vil kunne gå inn i denne rapporten. Det som er interessant i forhold til barns uttalerett er imidlertid i hvilken grad informasjon fra og om barna skal hentes inn av UDI i slike saker. I disse to sakene var ikke slik informasjon hentet inn, utover uttalelser fra mor og far. Barna var ikke her formelt sett referansepersoner for fedrenes besøk, og slik sett ikke en formell part i saken. Samtidig er det klart at dette er saker som i aller høyeste grad vedrører barnet, jf. barnekonvensjonens artikkel 12, da disse besøkene kan være avgjørende for barnas kontakt med fedrene i fremtiden. Mot dette kan en innvende at i og med at dette var samværssaker som skulle opp i retten, vil informasjon om barnas situasjon bli innhentet og lagt frem der.

Vår vurdering

Barnets uttalerett er en ubetinget rett også i visumsaker. Vi mener at barnekonvensjonens artikkel 12 ikke blir ivaretatt tilstrekkelig i dagens praksis og regelverk i visumsaker. Per i dag finnes ingen paragrafer i utlendingsloven eller forskriften som går direkte på barns uttalerett. I Ot.prp nr 75 (2006-2007) uttaler departementet at høring av barn kan være unødvendig i visumsaker. I følge artikkel 12 er barns uttalerett imidlertid en ubetinget rett, dermed også i visumsaker. Vi mener derfor at det er for lett å si at det er unødvendig å høre barn i disse sakene. Det bør derimot kunne vurderes å ha forenklede prosedyrer i visumsaker. I dagens skjemaer for visumsøknader skal ikke barn skrive under selv og det opplyses ikke om barns uttalerett. Vi foreslår at søknadsskjema tilpasses barn etter mal for søknad om statsborgerskap – inklusive våre forslag til forbedringer av dette.

Selv om de aller fleste visumsøknader er kurante, er det også en del tilfeller der det er behov for ytterligere kunnskap når det gjelder barn for å vurdere visumsøknader med utgangspunktet i barnet, f.eks. om barns omsorgsrelasjoner eller opplysninger om referanseperson. Det må tilrettelegges for at videre informasjon om barn innhentes direkte gjennom en samtale med barnet hvis barnet eller saksbehandler mener dette er nødvendig. Vi mener det også bør vurderes om det skal innføres krav om personlig oppmøte for barn som søker visum. Dette vil sikre at barn er informert om saken, og at det kan foretas en samtale med personale på utenriksstasjon om dette viser seg ønskelig fra bar-

nets side, eller fra ansvarlig ved utenriksstasjonen. Vi anbefaler å hente erfaringer fra hvordan dette gjøres i Sverige og Finland.

Vi mener videre at også i de saker der foreldre søker om visum for å besøke barn, bør barn opplyses om sin uttalerett og gis anledning til å uttale seg hvis de har behov for det. Videre mener vi at den barnefaglige kompetansen ved utenriksstasjonene bør heves (se vår vurdering av familiegjenforeningsaker i kapittel 5).

Det er viktig at det opprettes formelle rutiner for hvordan eventuelle problematiske aspekter ved referanseperson kan formidles til UDI og utenriksstasjonene. Når det gjelder vedtak bør det skrives egne vedtak for barn. Forslaget til ny utlendingslov har etter vår mening ikke et tilfredsstillende barneperspektiv. I forbindelse med arbeidet med nye forskrifter og eventuelt nye rundskriv bør barneperspektivet trekkes sterkere inn.

Reisedokumenter

Når det gjelder reisedokumentsaker hvor barn er involvert, har vi ikke fått inn noen saksmapper fra UDI. Vår vurdering er dermed basert på intervju med saksbehandler i reisedokumentenheten, intervjuer i utlendingsseksjonene i politidistriktene og en gjennomgang av gjeldende regelverk.

Gjeldende rundskriv, forskrifter og lover som omhandler reisedokumenter berører i svært liten grad barnespesifikke problemstillinger. I vår gjennomgang vil vi kort skissere gjeldende regelverk og saksgangen i reisedokumentaker, før vi peker på noen problemstillinger vi mener kan være aktuelle i forhold til reisedokumenter og barn.

Gjeldende regelverk

Et norsk reisedokument er et utlendingspass eller et reisebevis. Utenlandske borgere med oppholds-, arbeids- eller bosettingstillatelse i Norge kan i enkelte tilfeller få norsk reisebevis for flyktninger eller utlendingspass.

Personer som har fått asyl/flyktningstatus har rett til reisebevis for flyktninger jf. utlendingsloven § 19 første ledd. Flyktninger får også innvilget beskyttelse i forhold til hjemlandets myndigheter, og kan derfor ikke søke om pass eller annet reisedokument fra hjemlandet. Ektefelle eller samboer til personer som har fått flyktningstatus og deres barn vil også kunne få innvilget flyktningstatus. Disse vil dermed også få reisebevis for flyktninger.

Personer som har eller gis arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse i riket på grunnlag av søknad om asyl, men uten å ha fått innvilget asyl, skal gis utlendingspass for reise utenfor Norge dersom utlendingens forhold til hjemlandets myndigheter tilsier det jf. utlendingslov § 19 andre ledd. Som hoved-

regel er det kun hvis en person har en tillatelse på bakgrunn av et behov for beskyttelse at norske myndigheter kan gi utlendingspass. Borgere av land Norge ikke anerkjenner reisedokumenter fra, som for eksempel Somalia, får utstedt utlendingspass hvis de fyller de øvrige vilkårene. Ektefelle, samboer eller barn til en person som har tillatelse på bakgrunn av et beskyttelsesbehov, kan også få utlendingspass. Dette gjelder dersom de har fått innvilget tillatelse til familieinnvandring med vedkommende, og anses å ha et tilsvarende beskyttelsesbehov. Blant momentene som vurderes ved en slik søknad er ekteskapets varighet, når det ble inngått, hvor og når barn ble født, og situasjonen i hjemlandet da tillatelsen om familieinnvandring ble innvilget.

Saksgang

Søknader om reisedokumenter leveres hos politiet, som registrerer søknaden og forbereder saken. Etter utlendingforskriftens § 75 skal vedtak om reisebevis og utlendingspass foretas av UDI. Dersom det ikke foreligger tvil kan politiet imidlertid fatte vedtak om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år ¹¹⁵. En søknad om asyl omfatter også søknad om norsk reisebevis, jf utlendingforskriften § 54 første ledd og § 74 første ledd. I disse sakene leveres dermed søknaden om reisebevis inn til asylavdelingen i UDI.

Politiet behandler fornyelser av reisedokumenter, jf utlendingforskriftens § 77. Barn skal ha egne reisedokumenter. I henhold til passloven av 19.06.97 nr. 82 skal barn under 18 år ha eget pass. Når det søkes om reisedokumenter skal barn over 10 år underskrive søknaden, i følge rundskrivet 2004-023 OPA. Før det utstedes reisebevis eller utlendingspass til en person under 18 år skal det foreligge samtykke fra foreldre eller andre som utøver foreldreansvaret, jf forskriftens § 75 tredje ledd. Det foretas ingen rutinemessige intervjuer i forbindelse søknad om reisedokumenter; verken av voksne eller barn.

Vedtak

I hvilken grad det opprettes en egen saksmappe for medfølgende barn avhenger av barnets alder. Ifølge saksbehandleren vi snakket med, får imidlertid de fleste barn eget vedtak.

¹¹⁵ Jf. rundskriv 2001-037 OPA

Barnespesifikke problemstillinger

Rundskriv 2005-044 FSK fastsetter gyldighetsområdet for reisebevis og utlendingspass. I dette rundskrivet gis det eksempler på hva slags grunner som kan føre til at det legges inn ytterligere geografiske begrensninger i reisedokumentet. Her nevnes ingen barnespesifikke grunner til forfølgelse eller andre problemstillinger relatert til barn. Fravær av barneperspektiv er også gjennomgående i andre rundskriv på reisedokumentfeltet. Vi vil her peke på noen problemstillinger relatert til barn og reisedokumenter som viser at det kan være barnespesifikke aspekter som bør vurderes.

Barn som etterlates i utlandet

Flere av saksbehandlerne i oppholdsavdelingen fortalte om svært vanskelige og dramatiske saker hvor barn som har oppholdstillatelse reiser ut av Norge sammen med foreldre eller andre slektning på ferie eller liknende og blir etterlatt i hjemlandet. Enkelte av disse barna blir tvangsgiftet, i følge saksbehandlerne, mens andre blir etterlatt i hjemlandet fordi foreldrene mener de er blitt for norske og må resosialiseres i hjemlandet. En del av disse barna var somaliske, og hadde dermed fått utstedt norske reisedokumenter, da et flertall av somaliere i Norge har fått utstedt utlendingspass.

Saksbehandleren i reisedokumentenheten kjente derimot ikke til noen saker hvor somaliske barn med oppholdstillatelse i Norge etterlates i utlandet. I følge denne saksbehandleren får ikke de ansatte i reisedokumentenheten noen tilbakemeldinger fra andre enheter i UDI om slike saker.

Kjønnslemlestelse

Sommeren 2007 var det store oppslag i norsk media om norsksomaliske jenter som blir kjønnslemlestet i Somalia. I forbindelse med dette iverksatte regjeringene flere hastetiltak for å forhindre at flere jenter blir omskåret når de er på besøk i hjemlandet eller i andre land. Vi har inntrykk av at reisedokumentenheten ikke er blitt involvert i dette arbeidet mot kjønnslemlestelse.

Saksbehandleren vi snakket med kjente heller ikke til at reisedokumentenheten hadde fått inn opplysninger fra barnvernstjenesten, skole, politi eller liknende om mistanke om at formålet med å søke reisedokumenter er kjønnslemlestelse. Hvis slike opplysninger hadde kommet ville saken blitt løftet opp i linjen opp til underdirektør, i følge saksbehandleren. På spørsmål om det eksisterer noen rutiner eller kanaler for å få frem slike opplysninger svarte saksbehandleren at hun ikke viste hvilke rutiner barnevernet har, men at det ville være naturlig at barnevernet tok kontakt med UDI og reisedokumentenheten hvis de skulle få kjennskap til slike saker.

I tillegg til de overnevnte aspektene, er det bekymringsfullt at disse barna ved lengre opphold i utlandet også risikerer å miste sin oppholdstillatelse i Norge. En bosettingstillatelse vil eksempelvis falle bort dersom vedkommende bor utenfor landet sammenhengende i mer enn to år, eller i mer enn to år i løpet av en fire-års periode¹¹⁶, jf. utlendingsloven § 12. Saksbehandlere vi snakket med fortalte om saker hvor barn som var etterlatt i utlandet mistet tillatelsen sin, og heller ikke fikk ny oppholdstillatelse gjennom gjenforening med foreldrene i Norge, fordi foreldrene motsatte seg dette. Det er viktig at utlendingsmyndighetene er oppmerksomme på også denne problematikken.

Vår vurdering

- Når det gjelder reisedokumenter er barneperspektivet så og si fraværende i gjeldende rundskriv, forskrifter og lover. Vi mener det er viktig med en gjennomgang av disse med utgangspunkt i barnespesifikke problemstillinger.
- Det bør opprettes rutiner for hvordan informasjon om barn kan formidles mellom reisedokumentenheten i UDI og andre instanser som barnevern og skole. Det er gjerne skolen som har best kjennskap til hvilke barn som "forsvinner".
- En større grad av formidling av opplysninger om barn også mellom de ulike enhetene innen UDI vil være gunstig. En kan for eksempel tenke seg et system hvor det gis tilbakemelding til reisedokumentenheten når barn som har fått utstedt reisedokumenter ikke returnerer til Norge, eller hvor man har kjennskap til at barn har vært utsatt for tvangsgifte, kjønnslemlestelse eller liknende. Dette vil kunne føre til at saksbehandlerne får en økt bevissthet rundt hvilke vurderinger som bør tas når det utstedes reisedokumenter til barn.

Fornyelse av tillatelser

I følge utlendingsforskrift § 41 kan politiet innvilge søknad om fornyelse av arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Ved tvil oversendes søknaden til UDI.

¹¹⁶ Ot.prp.nr 71 s.243-44.

I rundskriv 2004-057 beskrives det hvordan søknader om fornyelse av tillatelse fra hovedperson og fra bipersoner skal behandles. Dette gjelder for eksempel når en kvinne og barn har søkt gjenforening med ektemann og far i Norge. Kvinnen og barna vil da være bipersoner og mannen hovedperson. Når en utenlandsk kvinne har søkt familieetablering med en norsk ektemann, og kvinnen har et særkullsbarn som får gjenforening med moren, vil den norske ektemannen være hovedperson og kvinnen biperson, mens i barnets sak vil moren være hovedperson og barnet biperson.

I følge rundskriv 2004-057 skal hovedpersonens og bipersonens fornyelsessøknader behandles samtidig. Videre står det å lese at:

”Alle saker som hører sammen, må forberedes hver for seg. Ved oversendelse må sakene legges i et samleomslag. På samleomslaget forsida må det fremgå - ved angivelse av alle aktuelle DUF-nummer - hvilke saker som sendes inn samlet”.

I dagens fornyelsesskjemaer står det ikke noe om barns uttalerett. Det står imidlertid at det er nødvendig at begge foreldre eller verger samtykker. Vi mener at barns uttalerett i henhold til barnekonvensjonens artikkel 12, bør nevnes i skjemaet.

Når det gjelder fornyelser vil et av de sentrale punktene i forhold til barn være at de faktisk befinner seg i Norge. Som vi var inne på under avsnittet om reisedokumenter, hender det at barn med oppholdstillatelse etterlates eller ”dumpes” av foreldrene i hjemlandet. Hvis barn må møte personlig opp for å levere søknad om fornyelse eller for at vedtak om tillatelse til fornyelse skal effektueres vil utlendingsmyndighetene kunne kontrollere om barnet det søkes fornyelse for faktisk befinner seg i Norge¹¹⁷. Her ser det ut til å eksistere en noe ulik praksis mellom politidistriktene. Ved et av politidistriktene vi har vært i kontakt med sa de at når de sendte vedtak ut til lensmannskontorene skrev de også at barn må møte sammen med en av foreldrene for at man skal se at barna faktisk befinner seg i Norge. Ansatte i politidistriktene sa imidlertid at de ikke mottok bekreftelse fra lensmannskontorene på at barna faktisk møter opp. Ved ett av de andre distriktene fortalte de at alle, bortsett fra EU-borgere på EØS-tillatelse, må møte personlig opp for å få effektivert sin tillatelse, også barn. Disse forskjellene mellom politidistriktene har sammenheng med distriktenes størrelse og sammensetning. Ved et av distriktene med færre antall innbyggere sa de politiansatte vi snakket med at de stort sett hadde oversikt over hvilke barn som befinner seg i distriktet, og at barna dermed ikke trenger å møte opp personlig. Dette er forståelig, men samtidig bør ikke

¹¹⁷ En slik kontroll vil også kunne være nyttig i forhold til f.eks. utbetaling av barnetrygd.

oversikt over om barn befinner seg i Norge kun baseres på politifolks personlige kjennskap.

Søknad om opphold på selvstendig grunnlag, som vi behandler under kapitlet om familieinnvandring, er en type fornyelsessak hvor informasjon om barnet er svært viktig. Dersom ikke barn får tilbud om å uttale seg i slike saker, vil barnets perspektiv gå tapt og man vil kunne gå glipp av viktig informasjon om barnet selv har blitt mishandlet (dersom f.eks. mor ikke vet eller vil oppgi dette), og/eller hvordan barnet opplevde mishandlingen av seg selv og sin forelder. Se mer om dette på side 221.

Bosetting

En person som har hatt opphold i Norge i tre år med tillatelse som kan danne grunnlag for varig opphold, har etter dagens regelverk rett til bosettingstillatelse¹¹⁸. De fleste bosettingstillatelser blir innvilget av politiet, men ved tvil behandler UDI søknaden, jf rundskriv 2002-40 SODA og utlendingforskriftens § 48. Politiet har ikke myndighet til å avslå søknader.

Halvparten av de som fikk bosettingstillatelse i 2006, kom på grunnlag av familieinnvandring¹¹⁹. I alt 29 prosent av personene som fikk bosettingstillatelse var under 18 år. Ca 12 prosent av alle som fikk bosettingstillatelse var under seks år, mens 14 prosent var i skolepliktig alder¹²⁰. Mange av barna som fikk bosettingstillatelse kom fra land rammet av krig og konflikt, som Norge har mottatt mange flyktninger fra.

Vi har i liten grad vektlagt bosettingstillatelser i vår studie, da vi ser det som mer sentralt at barns uttalerett og barneperspektivet innarbeides i rutiner, praksis og regelverk på et tidligere stadium, som i de forutgående søknadssituasjonene. Vi har likevel noen anbefalinger til bosetting:

- I søknadsskjemaet¹²¹ fylles barna inn i foreldres søknadsskjema. Barn som har foreldre som søker bosettingstillatelse får dermed ikke eget skjema. Vi mener det bør fylles ut eget søknadsskjema for hvert barn.
- I søknadsskjemaet står det ingen ting om barns uttalerett. Vi mener dette rutinemessig bør inn i alle skjemaer som angår barn.
- Det bør i tillegg være obligatorisk fremmøte, også for barn, for å effektivere tillatelsen.

¹¹⁸ I forslaget til ny utlendingslov endres betegnelsen fra *bosettingstillatelse* til *permanent oppholdstillatelse*. (Ot.prp. nr 75 (2006-2007) s.248)

¹¹⁹ Tall og fakta 2006

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Skjemaet: søknad om bosettingstillatelse GP-7111

Statsborgerskap

Når det gjelder statsborgerskap har vi kun snakket med en av lederne i statsborgerenheten. Vi har ikke gjennomgått saksmapper på dette feltet. Vi vil under gi en kort gjennomgang av regelverk, rutiner og praksis i forhold til barns uttalerett i statsborgerskapssaker.

I løpet av 2006 ble 1100 nye statsborgerskap innvilget av UDI. De fleste av de som fikk innvilget søknad var fra Irak og Somalia. En tredjedel av alle som fikk nytt statsborgerskap var under 18 år. Det ble innført en ny statsborgerskapslov fra 1. september 2006. UDI overtok da all saksbehandling fra Fylkesmennene. Rundskriv 2006-021 inneholder en gjengivelse av de enkelte paragrafene i statsborgerloven og forskriften, og informasjon om forståelsen av flere av lovens bestemmelser.

Søknader om norsk statsborgerskap skal leveres inn til politiet. Politiet har imidlertid ingen vedtaksmyndighet. Det er UDI som behandler alle søknader og fatter vedtak. UDI overtok all saksbehandling fra Fylkesmennene ved innførselen av den nye statsborgerloven. Ved behov ber UDI eventuelt politiet innhente opplysninger eller ha samtale med søker.

Politiet er altså forberedende instans i statsborgersaker. For at dette arbeidet skal gå effektivt og korrekt for seg melder politiet om at det er viktig at hvert individ får egne saker og vedtak i forbindelse med de tidligere søknads-situasjoner. Erfaringene var at dette ikke alltid ble gjort, noe som kan få konsekvenser for saksbehandlingen:

"Vi vil gjerne ha mappene skilt ut og få egne mapper på barn og foreldre. I de tilfellene hvor vi ser det nå, så tar vi alltid kopi av vedtaket og lager egne mapper. Det må jeg si at har vært en veldig varierende praksis tidligere. Det er noe vi har begynt å fokusere mer og mer på. Og man kan nok se i en del tilfeller på det motsatte også. Men særlig fordi vi sitter og vurderer STB-sakene, altså statsborgerskapssaker, er det helt avgjørende at det ikke bare er et sammensurium av dokumenter og seks personer i en mappe. Da har du ikke kontroll på hva som er levert inn av fødselsattester og dokumentasjon som er helt nødvendig. Vi jobber med å rydde opp der."

"Jeg har et eksempel der det var en oversendelse fra UDI, hvor det rett og slett var feil omslag utenpå, sånn at vi trodde hele tiden det var en utvisningssak, men så visste det seg at det var en mor med to andre søsken som lå den samme saken som ikke fikk behandlet søknadene sine. Så det tok et halvt år før vi skjønnte at det var flere"

"Poenget er at hvis du blir oppmerksom på en sak, så er det mye lettere å gå i arkivet og finne den istedenfor å måtte gå tilbake på relasjonen, og så er den kanskje ikke registrert på datasystemet. Så det er mye enklere hvis det finnes egne mapper."

Søknaden om statsborgerskap er siste ledd i en lang rekke søknadssituasjoner. Det at saken skal gjennom mange ledd kan være viktig å ta hensyn til også i starten av en søknadsprosedyre, slik at det allerede da innhentes nok informasjon som kan være vesentlig for saken på et senere tidspunkt.

Barns samtykke og uttalerett

Søknader om statsborgerskap for barn kan bare fremmes av foreldrene i fellesskap eller av den som har foreldreansvaret alene. Hvis en av foreldrene oppholder seg på ukjent sted, kan søknad likevel fremmes av den andre. Dersom foreldrene er fratatt foreldreansvaret eller er døde, skal barnets søknad fremmes av en verge. I henhold til statsborgerloven § 31, må barn over 12 år gi sitt skriftlige samtykke i form av en underskrift, mens barn under 12 skal gis mulighet til å gi uttrykk for sin mening:

"For barn som har fylt tolv år kreves det samtykke i søknaden. Det kreves ikke samtykke dersom barnet på grunn av sykdom eller utviklingshemning varig er ute av stand til å gi samtykke. Barn som ikke har fylt tolv år skal gis mulighet til å gi uttrykk for sin mening. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet".

Denne paragrafen utdypes i rundskriv 2006-021 punkt 7.5:

"Barn har ikke selvstendig rettslig handleevne og må derfor representeres av andre når barnet skal erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag eller ved melding, når det søkes erverv som biperson, eller når barnet søkes løst fra norsk statsborgerskap".

Første ledd annet punktum er ment som en snever unntaksbestemmelse, i tilfeller hvor det er praktisk umulig å komme i kontakt med vedkommende. Det kreves en høy grad av sannsynlighet for at den andre av foreldrene ikke er mulig å få tak i. En slik påstand bør understøttes av opplysninger fra offentlige myndigheter, tidligere arbeidsgiver eller sannsynliggjøres på annen måte. Annet punktum dekker også tilfeller hvor det er sannsynlig at vedkommende faktisk er død, men det mangler offentlig utstedt dødsattest som dokumenterer at den andre av foreldrene har foreldreansvaret alene. Rundskrivet stiller ikke krav om at barnet bor sammen med den eller dem

som representerer det, eller at den eller de bor i Norge. Kravet til samtykke fra barnet etter annet ledd innebærer at barnet har vetorett. Hvis barnet er under tolv år må det ifølge rundskrivet tas stilling til hvilken vekt barnets mening skal tillegges..

Når barn under 18 år søker om norsk statsborgerskap må søknadsskjemaet fylles ut og undertegnes av begge foreldre eller den av foreldrene som har foreldreansvaret.¹²² Videre må det krysses av på om barnet et blitt gitt mulighet til å uttrykke sin mening og om barnet aksepterer å bli norsk statsborger (jf punkt 4 i søknadsskjema). Barn over 12 år må også skrive under på at de samtykker i at det blir søkt om statsborgerskap for dem (jf punkt 14 i søknadsskjemaet).

Når barn over 12 år skal løses fra et tidligere statsborgerskap vil det være vilkår om deres samtykke til søknad om løsning. Hvis samtykke til søknad om løsning er fremskaffet ved tvang, vil samtykket være ugyldig og dermed også vedtaket om løsning¹²³.

Lederen i statsborgerskapsenheten kjente ikke til noen saker hvor det var gjennomført barnesamtaler i forbindelse med søknad om statsborgerskap, og mente at slike samtaler kun ble foretatt i svært sjeldne unntakstilfeller. I følge ham er statsborgersaker som involverer barn som regel lite problematiske. Det som kan være problematisk i statsborgersaker er proformavurderinger og identitetsvurderinger hvor man vet for lite om søkere. Dette gjelder for eksempel søkere fra Somalia og Irak. Det dukker sjelden opp nye opplysninger i statsborgersaker. På spørsmål om det å innføre rutinemessige barnesamtaler i statsborgersaker vil gi mer eller ny informasjon om barn, svarte han at det trodde han ikke.

Krav på norsk statsborgerskap

I dette prosjektet har vi hatt fokus på barn i ulike søknadssituasjoner i utlendingsforvaltningens system. Det eksisterer imidlertid en rekke problemstillinger i forhold til barn som ikke er i en søknadssituasjon, men som likevel har rettigheter i forhold til norsk lov og barnekonvensjonen. Sjømannsprest Lars Henrik Haugan i Pattaya i Thailand har nå satt fokus på en gruppe barn som til nå har vært lite belyst. Haugan sendte i sommer en bekymringsmelding til Barne- og likestillingsdepartementet om thainorske barn som lever

¹²² søknadsskjemaet *Søknad om norsk statsborgerskap* GP-7053 B

¹²³ Innst.O.nr.86 (2004-2005) punkt 9.3.1

under uverdige forhold¹²⁴. Mange eldre norske menn drar til Thailand og gifter seg eller bor sammen med en thailandsk kvinne som de får barn med. Når disse mennene dør blir kvinnene sittende igjen med thainorske barn som enten er norske statsborgere eller som har krav på norsk statsborgerskap. I følge Haugan er det et stort problem at de fleste av disse kvinnene ikke vet at de selv og barna har krav på norske velferdsgoder og at barna har krav på norsk statsborgerskap¹²⁵. BLD har bestemt at det skal iverksettes en informasjonskampanje overfor denne gruppen. Dette skal være et samarbeid mellom sjømannskirken og den norske ambassaden i Bangkok.

Vår vurdering

Vi har ikke gått gjennom saksmapper på statsborgerfeltet. Vi har heller ikke hatt mulighet til å gjennomføre intervjuer av saksbehandlere, med unntak av en kort samtale med en av lederne i enheten. Vi kjenner derfor ikke til i hvilken grad barna selv underskriver søknadsskjemaet.

Barns uttalerett og samtykke er imidlertid godt innarbeidet i forskrifter og søknadsskjema. Regelverket i tilknytning til søknad om statsborgerskap er slik vi ser det i overensstemmelse med barnekonvensjonens artikkel 12 om barns uttalerett, forutsatt at underskrift og avkrysning gjøres aldersuavhengig. Skjemaet for å søke statsborgerskap har i dag et eget felt for barn over tolv år sin underskrift, og et annet felt for avkrysning av om barn under tolv år har blitt gitt mulighet for å uttrykke sin mening¹²⁶. Vi mener at dette skillet fremstår som kunstig, og at også barn over tolv år vil kunne ha behov for å stille spørsmål eller uttale seg. Selv om det trolig vil være sjelden at tvang forekommer i disse sakene, vil man kunne tenke seg at muligheten for en samtale gir mer rom for at barnet kan uttrykke seg. Vi foreslår derfor at spørsmålet

¹²⁴ Jf ”Thainorske barn får økonomisk hjelp” i dagsavisen 19/9 2007, og kommunikasjon med Lars Henrik Haugan

¹²⁵ Etter dagens lov, som trådte i kraft 1. september 2006, blir barn med norsk mor eller far alltid norsk statsborger ved fødsel jf statsborgerloven § 4. Dette gjelder uansett om barnet blir født i Norge eller utlandet uavhengig av om foreldrene er gift eller ikke. § 4. I forhold til barn født før loven trådte i kraft 1. september 2006, er det slik at barn under 18 år av utenlandsk mor som ikke er gift med barnets far, kan bli norsk statsborger ved melding dersom far var norsk da barnet ble født. Var faren død da barnet ble født, kreves det at faren var norsk da han døde.

¹²⁶ Norge aksepterer ikke dobbelt statsborgerskap, og konsekvensene av å bli norsk statsborger får derfor større konsekvenser enn i f.eks. Sverige. Det er derfor viktig at barnet informeres om dette.

som stilles på skjema om barn har uttalt seg om saken gjøres uavhengig av alder, og at alle barn som ønsker det og kan skrive oppfordres til å skrive under på søknaden. Det skal også legges ved dokumentasjon på foreldreansvar og på at barn i skolepliktig alder følger skolens undervisning. Vi mener at statsborgerskapsskjemaet er et eksempel på hvordan barns uttalerett kan ivaretas i liknende saker, som fornyelses- og bosettingssaker.

Utvisningssaker

Utvisninger er den strengeste av utlendingslovens reaksjonsformer. Et vedtak om utvisning er en forvaltningsmessig reaksjon som innebærer en plikt til å forlate landet. Samtidig med et vedtak om utvisning gis et varig eller tidsbegrenset innreiseforbud. Det er innreiseforbudet som skiller utvisning fra bortvisning, som kun innebærer at utlendingen må forlate riket. Et utvisningsvedtak fra norske myndigheter vil vanligvis også innebære innreiseforbud i hele Schengen-området.

Utvisningsbestemmelsene angår barn hovedsakelig på to ulike måter. Den første gjelder saker hvor barnet selv utvises. Den andre er saker hvor barnets forelder(e) utvises.

Når det gjelder de førstnevnte sakene, har vi ikke sett noen oversikt over hvor mange mindreårige barn som er blitt utvist de senere årene. Ifølge av den informasjon vi har fått, skjer slike utvisninger svært sjelden. Det finnes imidlertid ikke noe absolutt hinder for utvisning av mindreårige og/eller personer som kom til landet i ung alder¹²⁷. Det er ikke fastslått noen absolutt nedre grense vedrørende alder, bortsett fra den som står i loven, der den nedre grensen for utvisning er tilfeller hvor utlendingen er født i riket og senere har hatt uavbrutt opphold her¹²⁸.

Om utvisning av personer som kom til Norge i ung alder skriver UDI i et brev til KRD i 2004¹²⁹:

”For å utvise personer som kom til Norge i ung alder, og som har bodd her i lang tid må de straffbare forhold være av en viss alvorlighet og idømt relativt lang straff”.

¹²⁷ Ot.prp nr.75 (2006-2007) s.283

¹²⁸ Se også sak i Norsk Retstidende 2005 s 238.

¹²⁹ UP 2004-033

I saker hvor et barn utvises har barnet rett til å uttale seg på lik linje med en voksen. I og med at slike saker er sjeldne, og at vi heller ikke har fått innsyn i noen saksmapper som omhandler slike saker, har vi valgt å se bort fra utvisning av mindreårige i denne rapporten.

Den andre typen utvisningssaker hvor barn blir berørt, er i saker hvor en av foreldrene utvises. Her kan vi skille mellom to ulike situasjoner. I den ene situasjonen er barnet og den andre forelderen norske statsborgere eller de har oppholdstillatelse på eget grunnlag, det vil si at deres tillatelse er ikke avhengig av den som utvises. En konsekvens av et utvisningsvedtak i disse sakene kan være at familien splittes. I den andre situasjonen er hele familien, den andre forelderen og barnet, avhengig av tillatelsen til den som utvises. Konsekvensen av en utvisning vil her bli at hele familien må forlate Norge. Vi vil i dette kapitlet undersøke i hvilken grad barnets har rett til å uttrykke sin mening i saker hvor en av foreldrene vurderes utvist. Vi vil også undersøke hvorvidt spesifikk informasjon om barnets situasjon tas med i UDIs vurderingsgrunnlag og i hvilken grad dette er synliggjort i vedtakene.

Utvisning er hjemlet i ul §§ 29, 30 og 58. § 58 og gjelder for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, § 30 gjelder for utlendinger som fyller kravene for bosettingstillatelse, mens § 29 gjelder for øvrige utlendinger. Det kan grovt sett skilles mellom utvisningssaker på grunn av brudd på utlendingsloven og på grunnlag av straffeloven¹³⁰.

Etter utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a kan en utlending utvises på bakgrunn av grove eller gjentatte brudd på utlendingsloven. Brudd på utlendingsloven vil hovedsaklig være ulovlig opphold eller arbeid og/eller bevisst uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedkommendes utlendingssak. Når det gjelder betydningen av ”grove eller gjentatte brudd på utlendingsloven” presiseres det i IM 2007-020:

”Der uriktige opplysninger fastholdes og gjentas, for eksempel ved søknad om fornyelse av tillatelse, foreligger det en gjentatt overtredelse, som altså kan utgjøre en utvisningsgrunn selv om forholdet i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig grovt.”

¹³⁰ I tillegg gir ul § 29 første ledd e grunnlag for utvisning når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a (terrorhandlinger) eller 147 b (økonomisk støtte til terrorhandlinger), eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til har begått en slik forbrytelse. Slike tilfeller har vi valgt å ikke fokusere på da de er relativt sjeldne.

I 2006 skyldtes 57 prosent av utvisningssakene brudd på utlendingsloven. Nær 40 prosent ble utvist på grunn av brudd på straffeloven og 3 prosent av andre grunner. I første tertial av 2007 ble 55 prosent av totalt 455 personer utvist etter brudd på utlendingsloven.

Utvisning på grunn av brudd på straffeloven forutsetter som hovedregel at bruddet kan medføre fengselstraff av en viss lengde. Lengden er avhengig av om vedkommende fyller vilkårene for bosettingstillatelse, har arbeids- eller oppholdstillatelse og hvorvidt vedkommende er nordisk borger.

Utvisninger og hensynet til barn

Allerede i 1999 ga justisdepartementet retningslinjer for praksis i saker om utvisning av utlendinger med barn i Norge¹³¹. Retningslinjene innebar justeringer i praksis, og kom som en følge av en økt vektlegging av hensynet til barn.

1. Utlendinger med barn i Norge skal i utgangspunktet ikke utvises med varig innreiseforbud. I saker hvor utlendinger har samvær med barn skal innreiseforbudet som hovedregel istedet gis en varighet på to til fem år, med mindre det straffbare forholdets alvor klart tilsier noe annet.
2. Utvisning grunnet ulovlig opphold skal i større grad unnlates når utlendingen har barn i Norge. I følgende tilfeller der det i dag reageres med tidsbegrenset innreiseforbud på grunn av ulovlig opphold, skal økt vektlegging av hensynet til barn innebære at utvisning som hovedregel unnlates:
 - når utlendingen bor sammen med barnet og den andre forelderen, som har lovlig opphold, dersom vedkommende etter søknaden kan få tillatelse til opphold etter reglene om familiegjenforening. Det samme gjelder dersom utlendingen skal bo sammen med dem etter at barnet er født.
 - Når utlendingen har samværsrett av et visst omfang som kan oppfylles dersom vedkommende etter søknad kan få tillatelse på dette grunnlaget
3. Ved senere søknader om adgang til riket/opphevelse av innreiseforbud skal hensynet til barn i Norge tillegges større vekt

¹³¹ IM 1999-036 Uvisning av utlendinger med barn i Norge.

FNs komité for barns rettigheter har likevel ikke vært fornøyd med hvordan hensynet til barn blir ivaretatt i utvisningssaker. I sin rapport fra 2005 kom de med en oppfordring til Norge om i større grad å ta hensyn til barns beste i utvisningssaker: ”Komiteen ber parten innstendig om å sikre at barnets beste er et hovedanliggende når det skal fattes vedtak om utvisning av barnets foreldre”¹³².

Det finnes enkelte høyesterettsdommer der hensynet til barns beste har gått foran innvandringspolitiske hensyn når det gjelder utvisningssaker. I en dom¹³³ fastslo Høyesterett at utvisningsvedtaket var uforholdsmessig overfor den utvistes familie. Vedtaket ble ansett for ugyldig. Retten la særlig vekt på hvilke konsekvenser vedtaket ville få for barna dersom det ble opprettholdt, fordi faren var en viktig omsorgsperson for dem.

Per i dag føres det ikke statistikk på hvor mange av de som utvises som har barn i riket. I studien *Utvising 2001. En undersøkelse av utlendingsforvaltningens praksis i utlendingssaker* fra 2003, gikk Irene Palm Hansen og Gunhild Bolstad gjennom 1107 utvisningssaker fra 2001. Av disse sakene var det i alt 196 mindreårige barn som risikerte å få en forelder utvist. 62 prosent av sakene ble henlagt. Videre ble 14 prosent av saken omgjort i klageomgangen. Totalt ble 26 utlendinger som hadde mindreårige barn i Norge utvist. 18 av disse fikk varig utvisning. De 26 utvisningene rammet til sammen 46 mindreårige barn. 34 av disse barna fikk faren sin varig utvist. I Hansens og Bolstads utvalg ble ingen av de 10 mødrene som var vurdert utvist, utvist. Når det gjelder de nye retningslinjene som ble innført i 1999 gjennom IM 1999-036 skriver forfatterne:

”Det ser ut til at utlendinger med barn i riket ikke utvises for brudd på utlendingsloven, selv om dette dreier seg om ganske alvorlige brudd. Dette er i samsvar med Justisdepartementets retningslinjer.”¹³⁴

Videre viser studien at i saker med mer enn tre års strafferamme er samvær med barn ikke avgjørende argument, fordi forholdet som ligger til grunn for utvisningsvedtaket er av en altfor alvorlig art.

Forfatterne finner at det i liten grad foretas selvstendige og grundige vurderinger av om barn i Norge kan holde kontakten med sin utviste forelder i utvisningslandet. I saker som ender med utvisning fremstår uttalelser om at barnet kan besøke faren i hans opprinnelsesland som ”et støtteargument som

¹³² Merknad nr 22 i *Behandling av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen. Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter*. Juni 2005

¹³³ Norsk Retstidende 2005 s 229)

¹³⁴ Hansen og Bolstad 2003:158.

brukes tilnærmet automatisk.”¹³⁵ Hansen og Bolstad finner generelt at forholdene rundt utlendingens barn i svært mange saker er lite eller ikke utredet i det hele tatt. I de sakene hvor det var lagt ved barnefaglige uttalelser fra lege, psykolog eller liknende, var det aldri utlendingsforvaltningen som hadde initiert dette. Disse uttalelsene ble i svært liten grad henvist til i vedtakene.

I forslaget til ny utlendingslov går departementet inn for å fastsette i utlendingsloven at hensynet til barnets beste skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn i saker som berører barn¹³⁶. Lovforslagets § 70 sier følgende om kravet til forholdsmessighet:

”En utlending kan ikke utvises dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.”

Dette betyr at barnets beste skal vurderes i alle utvisningssaker som berører barn. Dette kan etter vår mening vanskelig gjøres uten at man først har innhentet barnets synspunkter på saken.

Saksgangen

Det vil som oftest være politiet som oppretter en utvisningssak. Politiet er her forberedende instans. Rundskriv UDI 2003-025 SODA regulerer når politiet skal opprette utvisningssak. Videre gir rundskrivet saksbehandlere i UDI veiledning for vurdering av utvisningens varighet. I tillegg regulerer rundskriv 2004-022 hurtigprosedyrer for utvisning på grunn av grov vold og vold i nære relasjoner. UDI vurderer eventuelle kommentarer, personens tilknytning til Norge, om utvisningen er uforholdsmessig og om personen kan være i fare i hjemlandet ved utvisning. UDI avgjør utvisning i første instans. Hvis dette vedtaket påklages tar UDI stilling til om direktoratet vil omgjøre sitt vedtak. Dersom UDI ikke omgjør vedtaket sendes klagesaken til UNE.

Utvisningsbestemmelsene er ”kan”-bestemmelser. Det betyr at hvis de objektive kriteriene for utvisning er til stede er det opp til forvaltningens skjønn om utlendingen skal utvises eller ikke (Hansen og Bolstad 2003). Når det er slått fast at de objektive kriteriene for utvisning er til stede, skal UDI foreta en vurdering av om utlendingen likevel ikke bør utvises.

Av de momentene som skal vurderes er:

¹³⁵ Ibid:75

¹³⁶ Ot.prp. nr. 75 2006-2007 s.291.

- om utlendingen har familie og eventuelle mindreårige barn i Norge, og hensynet til disse, herunder om utlendingen bor sammen med familie og har omsorgsansvar for barnet,
- hvorvidt familielivet ble etablert før eller etter at utlendingen burde forstått at utvisning kunne være aktuelt
- mulighet for fortsettelse av familieliv i hjemlandet
- utlendingens eller familiens helsetilstand og påfølgende konsekvenser ved utvisning.

Det skal med andre ord vurderes hvor hardt en eventuell utvisning vil ramme familien.

Når det gjelder grunnlaget for å gjøre de skjønsmessige vurderinger, viser rundskriv UDI 2003.025 SODA under punkt 1.3 følgende:

”Utlendingsdirektoratet foretar den skjønsmessige vurderingen av om vedtaket om utvisning er et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller den nærmeste familie. Dette kan innebære å unnlate utvisning eller å sette en tidsbegrenset periode for innreiseforbudet. I vurderingen av det uforholdsmessige ved utvisning er momenter som utlendingens tilknytning til Norge og hjemlandet i form av familie og barn, botid og arbeidsforhold, av betydning. Forholdsmessighetsvurderingen har ingen betydning for om politiet skal reise utvisningssak eller ikke. *Men i forberedelsen av saken er det viktig at politiet innhenter så mange opplysninger som mulig om utlendingens tilknytning til Norge og hjemlandet* (vår uthevning)”.

Når det står at politiet skal innhente så mange opplysninger som mulig om utlendingens tilknytning til Norge og hjemlandet, vurderer vi det slik at politiet også skal innhente informasjon om barnets situasjon. Dette er i henhold til forholdsmessighetsvurderingen der innvirkning av utvisningen på barnet nettopp er ett av de momentene som nevnes. Per i dag eksisterer det ikke rutiner for å innhente informasjon utover om den som vurderes utvist har barn i riket, og hvor omfattende samværet med dette barnet er. Hvorvidt politiet likevel innhenter ytterligere informasjon varierer fra sted til sted og sak til sak.

Vårt inntrykk etter å ha snakket med både ulike politidistrikter og med saksbehandlere i UDI, er at det er større sannsynlighet for at politiet innhenter opplysninger ut over det helt nødvendige i mindre politidistrikter og i saker hvor det er brudd på utlendingsloven. Som vi har vært inne på tidligere forekommer det større kommunikasjon mellom ulike instanser i politidistrikt med mindre forhold. I saker hvor det er brudd på utlendingsloven strider en utvisning på dette grunnlag i større grad mot folks rettsfølelse. Engasjementet og

viljen hos både politi, skole, barnevern, barnehager osv til å gi opplysninger og komme med uttalelser om barnets situasjon synes å være større i slike saker, men vi har ikke tallmateriale som bekrefter dette.

I følge saksbehandlere i UDI er sakene med brudd på utlendingsloven ofte noen av de vanskeligste sakene.

UDI har som utgangspunkt at utvisning av en forelder ikke er til barnets beste. ”Vi vet at det er forferdelig for et barn at mor eller far sendes ut. Vi har det som utgangspunkt” som en av saksbehandlerne i UDI sa. ”Da dette er utgangspunktet må det derfor noe mer til for at dette skal gjøre en sak spesiell.” En konsekvens av at UDI anser at utvisning av en av foreldrene ikke er til barnets beste, i følge saksbehandlere i utvisningsenheten, er at de ikke innhenter rutinemessig opplysninger om barnets situasjon fra skole, barnevern, helsepersonell el. Det foretas ikke barnefaglige vurderinger, med mindre ”det ligger noe i saken”. Saksbehandlerne uttrykker at ”det er ikke vits å bruke tid og ressurser på noe man vet i utgangspunktet”. En mulig konsekvens av denne innstillingen er at UDI da ikke fanger opp enkeltbarns situasjon. Når det ikke innhentes opplysninger om barnets situasjon kan det ikke vurderes hvordan barnet i den konkrete saken berøres. Saksbehandlerne har innad i enheten diskutert hvorvidt man rutinemessig bør innhente opplysninger om barnas situasjon i de spesifikke sakene. I henhold til UP 2004-033 heter det i et utdrag fra UDIs brev til KRD 21.11.2004:

”Loven legger opp til en konkret vurdering av at den enkelte skal gjennom en forholdsmessighetsvurdering i tillegg til objektive kriterier knyttet til strafferammen. Dette kommer ikke i konflikt med de politiske signaler om en streng praktisering av loven.”

I saker hvor den som skal utvises ikke bor fast sammen med barnet, ber UDI politiet innhente opplysninger om eventuelt samvær. Hvis det er snakk om vold i nære relasjoner, f.eks. vold mot mor, ber man om at politiet kontakter mor for at UDI skal kunne sammenlikne opplysninger fra far og mor. Rundskriv UDI 2004-022 OPA inneholder saksbehandlingsrutiner som skal følges i saker vedrørende grov vold og vold i nære relasjoner. I forhold til politiets saksforberedelser om hva som er relevant dokumentasjon på barns tilknytning til Norge, står det følgende: ”Hvis mulig legges det ved opplysninger/uttalelser fra familievernkontor, skole, barnevernsmyndigheter, krisesenter, lege etc.” Konsekvensen er at politiet så langt det er mulig skal innhente opplysninger eller uttalelser fra instanser som har kjennskap til barnets situasjon.

Utvisningssaker – tre eksempler

Her vil vi presentere tre utvisningssaker som illustrerer ulike dilemmaer knyttet til utvisning, innhenting av opplysninger om barns situasjon, barns uttalerett og synlighet i vedtakene.

Case 1

En mann kom til Norge sammen med sin familie da han var femten. Mannen blir dømt to ganger pga oppbevaring og salg av narkotika. Den ene dommen er fire års ubetinget fengsel. Mannen har på dette tidspunktet et barn med en norsk kvinne som han også er forlovet med. UDI fatter et utvisningsvedtak. Innreiseforbudet er satt til to år. I vedtaket står det blant annet:

”Direktoratet har sett hen til at utlendingen har et barn i riket, er forlovet med en norsk kvinne, samt lang oppholdstid i riket. (...) Direktoratet anser imidlertid at denne tilknytningen ikke kan få avgjørende betydning sett hen til de svært alvorlige straffbare forhold utlendingen er dømt for. (...) Direktoratet har sett hen til og har forståelse for den vanskelige situasjonen som oppstår når et barn blir atskilt fra foreldre ved utvisning, men bemerker at allmennpreventive hensyn og hensynet til folks alminnelige rettsfølelse må gå foran hensynet til familielivet ved svært alvorlig kriminalitet.”

Ifølge saksmerknader som vi har fått tilgang til, blir innreiseforbudet satt ned fra fem til to år på grunn av mannens tilknytning til riket og at han har barn i riket. Det står imidlertid ikke spesifisert i vedtaket at innreiseforbudet er senket på grunn av hensynet til barnet. Denne vurderingen kunne med fordel vært synliggjort i vedtaket. Ut over denne vurderingen av innreiseforbudet kan vi ikke se at om det er gjort nærmere vurderinger av denne familiens spesifikke situasjon. I denne saken har vi bare hatt tilgang på vedtaket og merknadene, ikke selve saksmappen.

Case 2

En mann kom til Norge i 1999 som asylsøker og får innvilget asyl. Han har kone og to barn på fire og to år i hjemlandet. I 2002 får disse oppholdstillatelse på grunnlag av familieegjenforening. Paret får et barn til. Det er problemer i ekteskapet helt fra starten. Kvinnen og barna bor i perioder på krisesenter. Paret separeres. Mannen dømmes i 2005 for gjentatte tilfeller av grov vold og trusler mot kvinnen. Han dømmes også for vold mot og voldtekt av en annen kvinne. Dommen klages inn for lagmannsretten som opprettholder dommen på fem års ubetinget fengsel. Det reises en utvisningssak mot mannen og i 2006 mottar mannen et forhåndsvarsel om utvisning. I den forbindelse sender

UDI politiet en forespørsel om å innhente eventuelle opplysninger om mannens samvær med barna, om en eventuell samværsavtale og hvorvidt samvær faktisk overholdes. Det står videre i UDIs forespørsel at moren til barna også kan høres, slik retningslinjene i rundskriv 2004-022 om *hurtigprosedyrer for utvisning på grunn av grov vold og vold i nære relasjoner* er regulert. Mannen som på dette tidspunktet sitter i fengsel, kontakter advokat som sender inn en klage hvor det vises til at mannen har sterk tilknytning til Norge fordi han har vært i Norge siden 1999, og at han har tre barn i riket. I 2007 fatter UDI et utvisningsvedtak i medhold av utl § 29 første ledd bokstav c. I vedtaket skriver UDI:

”Utlendingsdirektoratet mener at utvisningsvedtaket ikke er et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen eller dennes familie. (...) Direktoratet har spesielt vurdert belastningen som en utvisning av utlendingen vil være for utlendingens barn. Det normale er at en utvisning griper belastende inn i et etablert familieliv. Utlendingen ble skilt ved dom fra barnas mor (...) Det er videre vurdert at det i fremtiden heller ikke burde være samvær eller noen form for kontakt mellom far og barna. Denne vurderingen bygger blant annet på en sikkerhetsvurdering fra politi, der det fremkommer en alvorlig trusselsituasjon fra far rettet mot mor og barn.”

Innreiseforbudet er varig. Det er lagt ved dokumentasjon på at politiet har bedt om uttalelse fra moren via morens advokat, og her etterspørres også informasjon om barnas situasjon. Det er også lagt ved et brev fra barnevernstjernen som holder på med en omsorgssak vedrørende barn. Det er derimot ikke vedlagt noen uttalelser i forbindelse med denne saken eller noen uttalelser fra moren eller morens advokat i saken. Det ser dermed ut til at UDIs vedtak er fattet før dette eventuelt har kommet inn.

I denne saken foreligger det ikke noen informasjon som er innhentet direkte fra barna. Indirekte ligger det opplysninger om barnas situasjon i morens anmeldelser av faren, i rettskjennelsene og i politiets sikkerhetsvurdering. I omsorgssaken i regi av barnevernet vil det komme inn ytterligere informasjon. I denne saken vil det dermed være mulig for UDI å få god informasjon om barna fra andre instanser enn fra barna selv.

Selv om dette eksempelet viser at UDI kan innhente opplysninger om barn gjennom andre instanser, må ikke barnas rett til å uttale seg avskrives. Hvis barna vil uttale seg, så har de i følge barnekonvensjonens artikkel 12 rett til dette, også i saker som blir godt opplyst gjennom andre instanser.

Case 3

Saksmappene vi har fått omhandler i liten grad brudd på utlendingsloven. Vi har kun ett vedtak i en sak som belyser dette temaet. I denne saken fra 2000

oppgir en mann uriktige opplysninger i forbindelse med asylsøknaden. Da konen søker gjenforening i 2004, gjentar mannen disse opplysningene. På bakgrunn av dette fatter UDI vedtak om utvisning med innreiseforbud i fem år. Mannen og hans ektefelle venter på dette tidspunktet barn. Det står i vedtaket at det er sett hen til dette, men at UDI "finder at dette ikke kan tillegges avgjørende vekt tatt i betraktning de grove brudd på utlendingsloven". I denne saken er barnet ufødt, men i liknende saker hvor barnet allerede er født vil problemstillinger i forhold til opplysninger om barnets situasjon og dets uttalerett bli satt på spissen.

Ingen rutinemessige samtaler med barn

Barn blir ikke rutinemessig hørt i saker hvor en av foreldrene skal utvises. Saksbehandlere i UDI har ikke samtaler med barna, og de ber bare unntaksvis politiet om å gjøre det. Som i de andre oppholdssakene, har saksbehandlerne i disse sakene heller ikke direkte kontakt med personen(e) som vurderes utvist.

Saksbehandlerne kunne fortelle at de av og til får telefoner fra ektefelle eller samboer av personen som vurderes utvist. UDI mottar også noen ganger brev skrevet av barn eller av foreldre på vegne av barn. De beskrev disse brevene som "tåredryppende brev" hvor det for eksempel står "la pappa få bli". I følge saksbehandlerne får ikke slike brev noen innvirkning på deres vurdering av saken, da brevene ikke forteller noe saksbehandlerne ikke allerede vet. De har som utgangspunkt at utvisning er vondt for barnet, og et brev som forteller om at barnet ikke vil at forelderen skal utvises, tilfører derfor ikke saken ny informasjon. Hvis UDI derimot hadde fått inn et brev fra et barn som skrev at det vil at far eller mor skal utvises fordi det er redd forelderen eller liknende, vil det derimot stille seg annerledes.

Ved ett av politidistriktene vi var i kontakt med hadde de fått forespørsel fra UDI om å intervju barn i utvisningssaker. I ett tilfelle hadde politiet kalt inn to jenter 15 og 16 år i forbindelse med at faren var vurdert utvist. I følge politiet var jentene lettet over å få en anledning til å uttale seg. De hadde sagt at de ville at far skulle få bli, men de ville ikke bo sammen med faren. De sa de skjønte at faren hadde gjort noe som var fryktelig galt, men fryktet for hva som ville skje med faren hvis han ble sendt tilbake til hjemlandet.

Ved de to andre politistasjonene ble vi fortalt at de aldri hadde samtaler med barn når en av foreldrene skal utvises. På bakgrunn av dette, samt hva saksbehandlere i UDI har fortalt, og de saksmappene vi har sett på, sitter vi igjen med det inntrykket av at samtaler med barn i utvisningssaker skjer ytterst sjelden.

På spørsmål om barn rutinemessig bør høres i saker hvor en av foreldrene vurderes utvist, svarer saksbehandlerne i UDI at det vil sette barnet i "en fryk-

telig knipe”, i en ”lojalitetskonflikt” og at det vil bli å legge et ”for stort ansvar” på barna. Når det gjelder politiets vurdering av om barn bør få uttale seg i slike saker er holdningene mer delt. Der saksbehandlerne ved to av politidistriktene var generelt positive til å gjennomføre samtaler med barn også i utvisningssaker, var det tredje politidistriktet mer negativt til at politiet skulle ha samtaler med barn i utlendingssaker generelt, herunder også utvisningssaker. De begrunnet det blant annet med at det ville blitt en ubehagelig opplevelse for barnet.

Informasjon til barn i utvisningssaker

I utvisningssaker sendes det alltid ut forhåndsvarsel til den som vurderes utvist. Da bes det om opplysninger om det er noe særegent i situasjonen. Varslet går til den som vurderes utvist. Innad i utvisningsenheten har de diskutert om de kan varsle barn direkte, men de har foreløpig kommet til at UDI har taushetsplikt og at informasjon kun kan gis til barn hvis den som vurderes utvist samtykker til det. Erfaringsmessig er det sjelden at foreldre informerer barna ved forhåndsvarsling. Henleggelsesandelen er relativt høy i utvisningssaker. Foreldre vil ikke uroe barnet unødvendig og venter derfor ofte med å informere barnet.

Barnefaglig kompetanse

Saksbehandlerne i utvisningsenheten har ikke fått spesiell opplæring i å ta barnefaglige avgjørelser i forhold til utvisning. Behovet for økt kompetanse er blitt diskutert innad i enheten. Flere etterlyser en styrking av den barnefaglige kompetansen i enheten, mens andre mener at de ikke kan ta barnefaglige avgjørelser og derfor trenger uttalelser fra fagpersoner, barnevern eller liknende. I følge de saksbehandlerne vi har snakket med, har det vært et relativt høyt fokus på hensynet til barnets beste og hvilken vektlegging det skal ha, blant annet gjennom UDIs vårkonferanse i 2006. Det rent barnefaglige, og hva som faktisk er til barnets beste i de ulike sakene, har imidlertid ikke vært hovedfokus her. Saksbehandlerne ga uttrykk for at de hadde fått ulike signaler fra fagpersoner når det gjaldt hva som er det beste for barnet i utvisningssaker, og at det stadig dukket opp nye forskningsresultater.

Saksbehandlerne etterlyste også mer kunnskap om hvordan utvisning av en av foreldrene påvirker barnas livssituasjon, blant annet for å vite om det nivået man har lagt seg på i vurderingen av forholdet mellom hensyn til barnet og andre hensyn, er riktig.

Vedtakene

I vedtakene brukes det i stor grad standardformuleringer, som for eksempel: ”Direktoratet finner at utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlending og hans barn, jf utlendingslov § 30 tredje ledd. Det vises til at utlendingen har tre barn i riket”. Ved utelukkende å lese vedtakene er det vanskelig å se om den enkelte sak har fått den konkrete vurderingen den har krav på (jf UP 2004-033), selv om en slik konkret vurdering er gjort. I sakene hvor vi kun har fått tilgang til vedtak står det ingen spesifikke opplysninger om barnas situasjon. Vi vet dermed ikke om slik informasjon er hentet inn. Vi kan heller ikke vurdere om det er kommet inn opplysninger om barnas situasjon som har vært eller burde vært en del av vurderingsgrunnlaget.

Utvisning – trygg retur?

I utvisningssaker hvor hele familiens oppholdstillatelse er avhengig av den som utvises, er det viktig at det utredes og vurderes hvilke konsekvenser utvisning til hjemlandet vil ha, ikke bare for den som blir utvist, men også for resten av familien. I følge de saksbehandlerne vi har snakket med er det ofte asylavdelingen som tar selve vurderingen av om retur til hjemlandet er trygt. Kjønnsspesifikke og barnespesifikke vurderinger er viktig; for eksempel om barna risikerer å bli kjønnslemlestet ved retur til hjemlandet.

Som et eksempel på problemstillinger knyttet til familiens situasjon ved retur, fortalte saksbehandlerne om en sak hvor en far skulle utvises pga voldshandlinger mot sønnen. Familiens oppholdstillatelse var avhengig av farens tillatelse. Det betydde i praksis at de måtte reise ut med faren. I denne saken ble det diskutert hvorvidt resten av familien skulle få selvstendig tillatelse. Situasjonen ble satt på spissen da UDI fikk signaler om at resten av familien kom til å forlate Norge sammen med faren selv om mor og barn hadde fått innvilget selvstendig oppholdstillatelse. Det ble diskutert hvorvidt saksbehandlerne skulle ta hensyn til dette; kunne man henlegge utvisningen av faren på bakgrunn av at resten av familien kom til å følge med ham til hjemlandet? UDI kom frem til at dette ikke kunne gjøres, blant annet fordi det ville kunne sende uheldige signaler om at barnemishandlingen ikke ville få konsekvenser for faren.

Vår vurdering

I saker hvor en av foreldrene skal utvises blir ikke barn rutinemessig hørt. Det eksisterer ikke rutiner for å innhente informasjon utover om den som vurderes utvist har barn i riket, og hvor omfattende samværet med dette barnet er. Hvorvidt politiet likevel innhenter ytterligere informasjon varierer fra sted til

sted og sak til sak. Dette fanger ikke opp enkeltbarns situasjon, og gir ikke grunnlag å vurdere saken ut fra hensynet til barns beste.

Når det gjelder barnets uttalerett er det snakk om to ulike momenter; det ene er UDIs behov for nye opplysninger, og det andre er barnets rett til å uttale seg. Barnets rett til å uttale seg er ikke avhengig av UDIs behov for nye opplysninger. Her kan det argumenteres for at utvisningssaker er såpass inn- gripende i barnas livssituasjon at retten til å uttale seg bør sees uavhengig av hvilken ”nytteeffekt” barnesamtalene har for saksbehandlerne i UDI.

Som vi har vært inne på flere ganger tidligere handler det å høre barn i utlendingssaker ikke kun om at barnet skal høres direkte gjennom barnesamtaler, men også om hvordan informasjon om barnets situasjon innhentes og brukes i vurderingen av hva som er til barnets beste. Vi har derfor vært opp- tatt av å undersøke om barn høres direkte og hvordan opplysninger om barn innhentes fra andre hold og tas med i vurderingene.

Når UDI ikke snakker med barn i utvisningssaker, og når det ikke innhen- tes informasjon om barnas spesifikke situasjon, er dette ikke i overensstem- melse med forvaltningslovens § 17 som presiserer at ”forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.” Dagens praksis med at barnet ikke har uttalerett i saker hvor en av foreldrene vurderes utvist er ikke samsvar med de internasjonale forpliktelser Norge har gjennom barnekonvensjonen. Saksbehandlere i UDI påpekte at barna ikke var formell part i utvisningssaken til en av foreldrene, men det presiseres i barnekonven- sjonens artikkel 12 at barn har rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i ”alle forhold som vedrører barnet”, og videre at barnet skal ”særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår bar- net”. Barnet er altså ikke avhengig av å være en formell part for at det skal ha rett til å uttale seg.

Et problem ved at barnet ikke er en formell part i saken, er at utlen- dingsforvaltningen ikke har lov til å informere barnet om at en av foreldrene vurderes utvist uten samtykke fra denne forelder. Utvisningsvarselet går til den som vurderes utvist. Som et ledd i uttaleretten etter artikkel 12 har barn imidlertid rett til å bli informert i saker som angår det, også ved utvisning av en forelder. I dag er det opp til foreldrene å informere om dette. Barnet må informeres for å kunne uttale seg om saken. Dette gjelder først og fremst når saken klagebehandles, og ikke ved forhåndsvarsel, fordi det er i klagebehand- lingen at hensyn til barn og familie vurderes. Som vi har vært inne på tidlige- re er også henleggelsesprosenten relativt høy i utvisningssaker. Å informere et barn når det sendes ut et utvisningsvarsel til en av barnets foreldre kan der- for bidra til å uroe barnet unødvendig. Det bør derfor diskuteres om barnet først kan informeres i en klagerunde.

I de fleste saker informerer foreldrene barnet når utvisningen påkla- ges. Problemet er at barnet ikke har partsrettighet, og at taushetsplikten derfor

gjelder overfor barnet. Med mindre foreldrene informerer barnet, eller samtykker i at barnet blir informert, vil derfor ikke myndighetene kunne gi barnet denne informasjonen i henhold til taushetsplikten. Her reises det spørsmål om uttaleretten forankret i barnekonvensjonen kan gå foran taushetsplikten. Deres regler i barnekonvensjonen strider mot regler i nasjonal lovgivning (her: utlendingsloven), skal reglene i barnekonvensjonen gå foran. Dette følger av menneskerettighetsloven § 3, også kalt "forrangsbestemmelsen". Ut fra dette perspektivet kan det argumenteres for at myndighetene kan formidle et minimum av informasjon til barnet om hva det har rett til å uttale seg om. En annen tolkning er at taushetsplikten også kan forsvares ut fra foreldrenes menneskerettigheter, jf EM artikkel 8 om rett til privatlivets fred.

Barns uttalerett når det gjelder utvisningssaker kan også argumenteres for ut fra at barn har partsstilling etter den alminnelige partsbestemmelsen i forvaltningsloven § 2 e) ('person avgjørelsen retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder'). Utgangspunktet bør da være at barnet er part i saken. Men siden de er mindreårige, er det foreldre eller verge som har ansvar for å ivareta barnets partsrettigheter. En annen tolkning er at saken gjelder barnet indirekte, og at barnet dermed ikke har partsstatus. Dette er også et juridisk spørsmål som ikke er klart, og må drøftes ytterligere.

Som følge av barnekonvensjonens artikkel 12, mener vi at barn også har uttalerett der de mister sin oppholdstillatelse som følge av at forelderen blir utvist. Her er det viktig at saksbehandler utreder konsekvenser av en retur for barnet, særlig i forhold til spørsmål om overgrep.

Når det gjelder saksbehandlerens vurderinger i forhold til at barnesamtaler er uheldig for barna, er dette et spørsmål som berører forholdet mellom Barnekonvensjonens artikkel 3 om hensynet til barnets beste og artikkel 12 om barnets rett til å uttale seg i saker som angår dem. Som tidligere påpekt mener Gording Stang¹³⁷ og Smith¹³⁸ at barns rettigheter etter barnekonvensjonen artikkel 12 ikke kan tilsidesettes under henvisning til barnets beste. Også Unicefs håndbok til barnekonvensjonen vektlegger dette¹³⁹. Barns uttalerett er en rettighet, og ikke en plikt. De barn som oppfatter samtalene som problematiske og som ikke vil uttale seg behøver ikke gjøre dette. Videre må konteksten rundt barnesamtalene legges til rette slik at barn ikke føler at de sitter med ansvaret for foreldrenes sak.

Vi har kontaktet Foreningen for Fangers Pårørende (FFP) og Barneombudet for å få innsikt i hvordan pårørende erfarer utvisningssaker. Deres erfaringer er at familier og barn føler sterk maktesløshet. Barneombudets og FFPs

¹³⁷ Stang, Elisabeth Gording (2007)

¹³⁸ Smith, Lucy (2004)

¹³⁹ Hodgkin, Rachel and Peter Newell (2002).

erfaringer er nettopp at det er flere barn som har et behov for å få uttale seg i slike saker. Barn opplever å ikke bli sett og hørt i en sak som vil ha en gjennomgripende innvirkning på deres liv. Når det gjelder barns rett til å bli hørt også i utvisningssaker, ønsker blant annet Redd Barna at det lovfestes. Departementet foreslår at den nærmere reguleringen av høring av barn i utlendingssaker foretas i forskrift eller retningslinjer¹⁴⁰.

Det er i dag opp til foreldrene og eventuelt foreldrenes advokat å hente inn tilstrekkelig informasjon om barnas situasjon. De som skal utvises på grunn av brudd på straffeloven og som er straffedømt har, i motsetning til de som utvises på grunn av brudd på utlendingsloven, ikke samme krav på fri retts-hjelp som dem som utvises på grunn av brudd på utlendingsloven. I følge FFP og barneombudet er en del foreldre ofte usikre på hva slags informasjon som kan være av betydning for saken. UDI gir ikke rutinemessig ut informasjon om hva de bør gjøre for å hjelpe til å belyse saken bedre. I hvilke saker foreldre eller advokat innhenter informasjon og hva slags informasjon som innhentes er derfor avhengig av en rekke variabler, som hvor ressurssterke foreldrene er, advokatens innsats, samt velvilje hos skole, barnehage, helsevesen og barnevern. Det blir dermed tilfeldig og varierende hva slags informasjon som kommer frem. En annen konsekvens kan bli at støtteapparatet rundt forsøker å prosedere saken, i stedet for å uttale seg om hva livssituasjonen for barna er i dag.

Som vi var inne på i kapitel 2 har barn rett til å få informasjon om saker som vedgår dem. I en utvisningssak vil barnet kunne ha behov for å oppleve at de får delta i hele prosessen. Dette betyr at i saker hvor det fattes et utvisningsvedtak for en av foreldrene er det viktig at det legges opp til at barnet får tatt et ordentlig farvel med forelderen og at denne avskjedsprosessen oppleves som verdig.

¹⁴⁰ Ot.prp. nr 75 (2006-2007) s. 293

9

Å synliggjøre barn i vedtak

I dette kapitlet vil vi trekke fram noen sider ved hvordan barn synliggjøres i vedtakene. Vi vil ta utgangspunkt i eksisterende rutiner for vedtak. Hva er praksis når det gjelder å gi barn egne vedtak, og hvordan ser disse ut? Hva kjennetegner de sakene hvor de ikke får egne vedtak, og hvordan omtales da barn i foreldrenes sak? Vi har tatt for oss 22 vedtak og sett hvordan barns erfaringer argumenteres for i disse sakene.

Merknader og vedtak

Begrunnelsesplikten innebærer at forvaltningen skal begrunne enkeltvedtak, jamfør forvaltningsloven § 24 første ledd. Hensikten er bl.a. å forklare utfallet av vedtaket. En annen grunn er kvalitetssikring, når saksbehandler må formulere en begrunnelse øker også sjansen for at vedtaket materielt sett blir riktig. Begrunnelsen skal i henhold til forvaltningsloven § 25 vise til regler som vedtaket bygger på, også hvis det reguleres av rundskriv eller andre offentlig tilgjengelige retningslinjer. For mottaker av vedtaket kan det være nødvendig for å forstå begrunnelsen, at innholdet i reglene eller problemstillingen den omhandler omtales kort. Begrunnelsen skal også gjengi de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og hovedhensyn som har vært avgjørende for forvaltningens skjønnsutøvelse.

Sakene behandles ut fra opplysninger og dokumenter søkeren har gitt ved registrering av søknad, enten på en utenriksstasjon, hos politiet eller når det gjelder asylsaker: hos Politiets Utlendingsenhet. I asylsaker vil søknaden i tillegg bestå av søkerens egenerklæring og rapport fra asylintervjuet. Også andre søknadstyper inkluderer utdrag fra intervju med søker og/eller referanseperson. Mange søkere bidrar med ytterligere dokumentasjon og opplysninger underveis i saksgangen.

Som vi tidligere har beskrevet, blir det utarbeidet et utkast til vedtak før UDI fatter det endelige vedtaket. Dette utkastet, konseptet, inneholder som

regel en vurdering av aktuelle hjemmelsgrunnlag. Disse vurderingene kalles gjerne merknader. Det finnes en ferdig mal – kalt autotekst – som benyttes for å utforme forslag til vedtak. Denne inneholder henvisninger til de sentrale artiklene i utlendingsloven og utlendingsdirektivet, tilpasset sakstype og søknadssituasjon. Autoteksten har egen spesifisering for søker med barn. Autoteksten bidrar til at vedtakene får en standardisert utforming. I tillegg beskrives merknader, som inneholder begrunnelsene for vurderingene av saksgrunnlaget og kvalitet på disse opplysningene. Til dette kan det også brukes et skjema, men dette er valgfritt, og ufyllingen tilpasses etter hvor komplisert saken er. Skjemaet er inndelt i forhold til vurdering av faktum/bevis og en rettslig vurdering. I vurderingene skal både konvensjon, lov og forskrift, samt eventuelle relevante rundskriv, praksisnotater og rapporter fra Landinfo trekkes inn.

Ifølge saksbehandlere vil tidspresset innvirke på hvor detaljert drøftingene nedfelles skriftlig. Merknadene legges ikke ved saken i en klageomgang, og blir altså ikke sett av andre enn saksbehandleren i UDI som utarbeider konseptet og hans eller hennes overordnede som kvalitetssikrer vurderingene. Søkerens advokat og UNE får ikke tilgang til merknadene.

I vedtaket gjengis en kortfattet utgave av vurderingene. Hvor omfattende denne er, varierer. Autoteksten og skjema for merknader har få henvisninger til barn. Det er f.eks. ikke et punkt som viser til om samtale med barn er gjennomført, om barnet har kommet med opplysninger som er av betydning for saken, om barnet har eget asylgrunnlag ol.

Informasjon om barn f.eks. når det gjelder helsetilstand, skrives stort sett i forbindelse med foreldrenes sak: ”Foreldrene har anført (.....) i forhold til barnet”.

En saksbehandler på asylsaker bemerker at de syns det tas mye hensyn til barn i vedtakene, men om det er anført noe, kommenterer de det i merknadene, det er ikke alltid at dette kommer til uttrykk i vedtaket. Formuleringene de bruker er for eksempel ”Søkeren kom til Norge med to barn. De anførsler som gjelder søkerens barn gir ikke grunnlag for asyl”. De kommenterer ikke hva barnet selv har sagt. Det fremgår ikke om barnet har blitt hørt, informasjonen som kommer fram blir vurdert via foreldrene.

Flere forskningsarbeid har bemerket formen som vedtakene får (se bl.a. Baillet (2003)) I avhandlingen *Humanitetshensyn i utlendingsretten* (Nyhus og Jensen 2004) som har gjennomgått 214 saksmapper i saker etter utlendingsloven § 8 annet ledd, inkludert merknader og vedtak drøfter de på hvilken måte vedtakene utformes etter en standardisert praksis. Dette har ikke bare årsak i autotekst, men også i hvilke vurderingskriterier som blir anvendt i forskjellige søknadstyper. Det er felles kjennetegn som nevnes, f. eks samme landområde som betegnes som utrygt, mens forskjellene mellom sakene ikke nevnes, eks. om søkeren er enslig mindreårig eller har særlige helsemessige

årsaker. Dette gjelder også der søkerens anførsler viser til mange og ulike menneskerettighetsbrudd. De finner imidlertid noen unntak der asylgrunnlaget blir grundigere drøftet i vedtaket. Generelt vises det større plass til å forklare hvorfor asyl ikke ble innvilget, enn hvorfor den innvilges.

Det kan neppe leses inn en begrunnelsesplikt for staten når det gjelder vurderingen av for eksempel barnets beste-prinsippet, i den forstand at det kreves konkret henvisning til bestemmelsen. Begrunnelsesplikten må antakelig anses oppfylt så fremt det er synliggjort hvilke momenter som har vært vurdert og hatt betydning i den enkelte sak, jf for så vidt også utgangspunktet i forvaltningsloven § 25. Et annet spørsmål er om man *bør* henvide til barnekonvensjonen og barnets beste-prinsippet når det tas avgjørelser i saker hvor barn er involvert. Både av hensyn til partene, men også av hensyn til utlendingsmyndighetene selv kan dette være en god praksis. For partens del kan begrunnelsen bli mer forståelig, og dermed også avgjørende for partens mulighet til å vurdere hvorvidt vedtaket skal angripes. Sett fra forvaltningens side kan synliggjøring av alle sentrale rettskilder og vurderingstema i vedtakene styrke forståelsen for avgjørelsen og tiltroen til utlendingsforvaltningen. En henvisning til barnekonvensjonen også i saker som innvilges vil kunne bidra til å synliggjøre betydningen av barnekonvensjonen på området, og i tillegg være praksisutviklende.

I utkast til ny utlendingslov (ot. prp. nr 75 2006-2007) understrekes det at departementet legger opp til en løpende vurdering av behov for å videreutvikle begrunnelser i vedtak. De viser særskilt til at det er viktig at forvaltningen foretar en grundig vurdering av alle sider ved barnets situasjon som kan ha betydning for saken, og at vurderingene fremkommer i vedtaket. Det er særlig viktig at vedtakene synliggjør hvilke vurderinger som har vært foretatt i forhold til barns rettigheter, herunder barnets beste etter barnekonvensjonens artikkel 3, og hvordan hensynet til barnet er vurdert i forhold til eventuelle motstridende hensyn.

Tillegge synspunkter behørig vekt

Både barnekonvensjonen og forvaltningsloven gir eksplisitt uttrykk for at barns synspunkter skal tillegges vekt i vedtak.

- Barnekonvensjonen artikkel 12: *"tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet."*

- Forvaltningslovens § 17: *"De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet"*.

Vi har tidligere definert at barnets uttalerett omfatter langt mer enn muntlige utsagn fra barn. "Å tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet" kan referere til at barnet uttaler seg om en sak. De-

res vurdering skal da legges til grunn sammen med andre momenter i saken før avgjørelser tas. Uttaleretten kan også forstås videre, at de bidrar til å belyse saksgrunnlag, slik at saken blir tilstrekkelig opplyst. Dette er nødvendig for en helhetsvurdering av barns beste.

I hvilken grad barn reflekteres inn i saksgrunnlaget *kan* skje uten at det nedfelles i merknader eller i vedtaket. Det avgjørende er at det som kommer fram gjennom dokumenter, informasjon fra foreldrene og eventuelle uttalelser fra barnet selv inngår i saken og legges til grunn for vurderingene. Dette forutsetter at informasjonen er av en kvalitet som gir den tyngde. Som vi har påpekt, mener vi det er en del mangelfulle rutiner i flere sakstyper når det gjelder å innhente informasjon om barn og følge opp denne ved for eksempel å stille utdypende spørsmål i intervjuene med foreldre og barn. Informasjonen får også gjerne en oppsummerende karakter. Dette kom fram i vår gjennomgang av barnesamtalene (kapittel 4 og i forhold til familieegjenforenings saker (se for eksempel case 3 i kapittel 5).

Ett moment her er at informasjonen som innhentes i første instans skal i eventuelt benyttes av andre instanser senere. Dette gjelder for eksempel i asylsaker når UNE skal vurdere klagesaker. Her kan et selektivt referat fra en samtale føre til at viktig informasjon utelates, når for eksempel retur skal vurderes.

I hvilken grad en sak er godt nok opplyst med utgangspunkt i barnet, kan også ha med hva slags hjemler som brukes for å tillegge denne informasjonen vekt. Hvis oppmerksomheten hovedsakelig er rettet mot omsorg eller helsesituasjonen til barnet, kan andre opplysninger bli oversett. Siden barns beste tas ut fra en helhetsvurdering, vil en bred tilnærming være nødvendig.

Et avgjørende punkt er hvor stor vekt opplysninger om barn tillegges. Senere i kapitlet vil vi drøfte dette nærmere med utgangspunkt i et eksempel fra en asylsak.

Når barnet ikke har egen mapper, men informasjon og dokumenter om barnet samles i foreldrenes saksmappe, kan dette i seg selv bidra til at disse opplysningene får en perifer plass i saken. Vi møtte dette argumentet fra saksbehandlere i statsborgerskapsenheten. ”For oss som sitter og vurderer statsborgerskapsaken er det helt avgjørende at det ikke bare er et sammensurium av dokumenter og seks personer i en mappe. Da har du ikke kontroll på hva som er levert inn av fødselsattester og dokumentasjon som er helt nødvendig. Vi jobber med å rydde opp der.” Saksmappene på utlendingsfeltet inngår ofte i en lengre prosess for å oppnå bosettingstillatelse og statsborgerskap. De som arbeider med statsborgerskapsaker påpekte nødvendigheten av å ha egne mapper på barn og foreldre. Når dette ikke er gjort, lager de kopi av vedtak og oppretter egne mapper. Et mer helhetlig perspektiv på saksgangen vil forsterke argumentet om at barn får opprettet egen sak og få begrunnet vedtakene med utgangspunkt i dem i utgangspunktet.

Å synliggjøre barn i vedtak

I sakstyper vi har belyst, inngår barn med ulike statuser: I saker der barn er hovedsøker (f.eks. visum eller familiegjenforening med en forelder som allerede er bosatt i landet) vil barnet være representert med en verge, som oftest en forelder. Medfølgende barn gis som oftest avledet status. Dette gjelder medfølgende barn i asylsaker og i en del familiegjenforeningssaker. Barn kan også være berørt part som f.eks. i utvisningssaker.

Når det gjelder medfølgende barn finner vi at disse enten ikke synliggjøres i vedtakene, eller det vises til barn gjennom standard formuleringer uten at det gis individuelle begrunnelser for vurderingene. Dette kan ha to grunner. For det første er det sjeldent at det i merknader og vedtak begrunnes hvordan barns erfaringer og livssituasjon vektes i avgjørelsen. Den andre årsaken har med at barn i begrenset grad har egne vedtak, og om de har dette, er disse ofte en kopi av foreldrenes vedtak.

Under ser vi tre forskjellige måter å innskrive barn i vedtak på. Vi bruker eksempler fra mishandlingssaker der den uklare praksis viser både til hvilken status barn har i saken, om de er medfølgende eller har en individuell status, og til praksis når det gjelder vedtak.

Vedtak 1

En kvinne og fire barn får gjenforening med ektemann og far i Norge. Kvinnen søker senere opphold på selvstendig grunnlag grunnet mishandling i ekteskapet. Kvinnen får først avslag, men klager, og UDI omgjør sitt vedtak på bakgrunn av nye opplysninger som har kommet inn i saken. I vedtaket fra UDI står det at UDI tar de nye opplysningene til etterretning og at de "taler for at søker og hennes barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet" og omgjør sitt vedtak. Kvinnen innvilges oppholds- og arbeidstillatelse. I vedtaket står det ikke noe om hva slags tillatelse barna får.

Vedtak 2

En kvinne og hennes tre barn får oppholdstillatelse i familiegjenforening med kvinnens ektemann og barnas far. I 2001 søker kvinnen om opphold på selvstendig grunnlag for seg og barn på grunnlag av § 37, 6. UDI får dokumentasjon på at også barn er blitt utsatt for mishandling av faren. Kvinnen innvilges opphold på selvstendiggrunnlag. UDI gir de tre barna oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed.

Vedtak 3

En kvinne gifter seg med norsk mann. Hennes to særkullsbarn får innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening med henne. Det oppstår

problemer i samlivet. Moren søker om opphold på selvstendig grunnlag etter § 37 sjette ledd. Det hevdes at både moren og barna er blitt utsatt for fysiske og psykiske overgrep fra morens norske ektemann. Kvinnen får avslag på søknaden. I vedtaket står det ”søker har for øvrig ingen særlig tilknytning til riket, og det foreligger heller ikke andre sterke menneskelige hensyn som taler for å gjøre unntak fra de alminnelige vilkårene for å gi tillatelse i henhold til utlendingsloven § 8 annet ledd, jf forskriften § 21 femte ledd”. Barna, som på dette tidspunktet har bodd i Norge i tre år og gått på skole hele tiden, nevnes ikke i vedtaket. Vedtaket blir klaget inn for UNE. UNE konkluderer med at de ikke tar klagen til følge. I sitt vedtak skriver UNE at nemnda har sett hen til at moren og hennes norske eksmann kranglet mye, at eksmannen har vært kontrollerende over for moren, at han har drukket mye og han har kastet moren og de to barna ut av huset ved flere anledninger. UNE kommer likevel frem til at ”klagerens opplevelser i ekteskapet ikke kan sies å være mishandling i utlendingsforskriftens forstand” og at nemnda ikke kan se at klageren (det vil her si moren) har fått nevneverdige problemer av fysisk eller psykisk art etter samlivet. Det står videre at selv om de to barna har vært i Norge over 4 år så er ikke dette tilstrekkelig tungtveiende til at tillatelse innvilges i medhold av forskriftens § 21 femte ledd.

I første og tredje eksempel gis barna avledet status, og omfattes av morens vedtak. I det andre får de egen status og opphold gjennom familiegjenforening. Det ser ikke ut som det er dokumentasjon av barnas situasjon som fører til egen sak, siden omfanget ikke er så ulik i de tre sakene. Felles for de to andre sakene (vedtak 21 og 3) er at barnas situasjon ikke drøftes, selv om det finnes en del dokumentasjon på dem. Oppmerksomheten er rettet mot moren, og barnas erfaringer tillegges liten vekt. I den første saken kan dette begrunnes med at det ikke er nødvendig fordi morens sak er sterk nok til å få innvilget søknaden. Men dette gjelder ikke den siste saken, som ender med avslag.

Når barn ikke har eget vedtak, men omfattes av foreldrenes, vil dette kunne få konsekvenser for senere saksbehandling.

Utvisningssaker

I utvisningssaker er barn berørt av et vedtak, men er ikke selv er part i saken. I vår gjennomgang av sju saker finner vi at alle disse begrunner hensynet til barn i vedtaket. Vi vil gjengi fire av dem:

Vedtak 1

Utvisningen omfatter en sak angående vold mot politiet, innbrudd og promillekjøring. Objektive vilkår for utvisning er tilstede. I vedtaket heter det: ”Di-

rektoratet ser alvorlig på de straffbare handlingene som er begått. Direktoratet finner imidlertid at utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlending og hans barn, jf utlendingslov § 30 tredje ledd. Det vises til at utlendingen har tre barn i riket”

Vedtak 2

Den andre saken omfatter en narkotikaforbrytelse. ”Direktoratet har sett hen til at utlendingen har et barn i riket, er forlovet med en norsk kvinne, samt lang oppholdstid i riket. (...) Direktoratet anser imidlertid at denne tilknytningen ikke kan å avgjørende betydning sett hen til de svært alvorlige straffbare forhold utlendingen er dømt for. (...) Direktoratet har sett hen til og har forståelse for den vanskelige situasjonen som om står når et barn blir atskilt fra foreldre ved utvisning, men bemerker at allmennpreventive hensyn og hensynet til folks alminnelige rettsfølelse må gå foran hensynet til familielivet ved svært alvorlig kriminalitet”

Vedtak 3

Den tredje saken omfatter brudd på utlendingsloven ved at søker oppga uriktig identitet i forbindelse med asylsøknad, og oppgav uriktig identitet ved søknad om familiegjening med herboende ektefelle. De venter barn, men dette tillegges ikke avgjørende vekt. Innreiseforbud på fem år. Det er tatt hensyn til at han har ektefelle i Norge

Vedtak 4

Den siste saken gjelder en mann som er utvist pga straffeloven – vold og voldtekt av tidligere kone og voldtekt av enn annen kvinne. ”Utlendingsdirektoratet mener at utvisningsvedtaket ikke er et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen eller dennes familie. (...) Direktoratet har spesielt vurdert belastningen av en utvisning av utlendingen vil være for utlendingens barn. Det normale er at en utvisning griper belastende inn i et etablert familieliv. Utlendingen ble skilt ved dom fra barnas mor (...)Det er videre vurdert at det i fremtiden heller ikke burde være samvær eller noen form for kontakt mellom far og barna. Denne vurderingen bygger blant annet på en sikkerhetsvurdering fra politi, der det fremkommer en alvorlig trusselsituasjon fra far rettet mot mor og barn.”

De fire eksemplene illustrerer trekk som går igjen i alle utvisningssakene vi har gjennomgått. Alvorlighetsgraden av de straffbare handlingene virker inn på vurderingen av relasjonen til barnet. Allmennpreventive hensyn går ofte foran hensyn til barns beste. Også brudd på utlendingsloven vurderes som alvorlig, og kan settes foran hensynet til barn og familie, slik vi ser det i case 3. I de fleste vedtakene benyttes standard formuleringer om at ”Direktoratet

har sett hen til..." og "men dette tillegges ikke avgjørende vekt". Dette gir ingen pekepinn for hvordan avgjørelsene i de individuelle sakene er vektet, og gir familien få holdepunkter for å forstå hvilke faktiske forhold som vedtaket bygger på, og hovedhensyn som har vært avgjørende for forvaltningens skjønnsutøvelse. Bare i den siste saken er det en mer utfyllende vurdering. I denne har flere instanser vært inne for å vurdere familiens situasjon. Her antar vi saken er bedre opplyst sett ut fra barn og tidligere ektefelles situasjon enn i de andre sakene.

Vedtak i asylsaker

Rundskrivet "Samtale med medfølgende barn i asylsaker" omtaler i et eget avsnitt hvordan UDI skal synliggjøre barnets situasjon i asylvedtaket (vår understrekning):

"UDI skal i asylvedtaket spesielt omtale om det er gjennomført en samtale med barnet, hvilken vekt opplysningene fra samtalen har hatt og hvilken betydning opplysningene har hatt for vedtaket. Dersom UDI ikke har gjennomført en samtale med barnet, skal det fremgå av vedtaket hvorfor en slik samtale ikke er gjennomført. Det skal i asylvedtaket til barnet gå frem hvilken livssituasjon barnet er i og hvordan barnets situasjon er vurdert." (vår utheving)

Som nevnt i kapittel 4, vil vi i det følgende foreta en vurdering av hva som er medfølgende barns status i asylsaker. Av rundskrivet fremgår det at barnet skal ha egen asylsak og eget vedtak. Samtalene med saksbehandlere fra de ulike asylenhetene har vist at det foreligger ulik praksis med hensyn til om barna får egne vedtak. I alle tilfeller inkluderes barna i morens vedtak. Det blir ikke foretatt en selvstendig vurdering av barnet i seg selv, fordi barnet følger familien. Ordlyden i vedtaket er normalt "vedtaket omfattes av følgende barn". Dersom det skulle være noe spesielt ved barnet, vil det fremkomme av mors eller fars vedtak: "Søkeren anfører (..) i forhold til barna." Forhold ved barna kommer som regel ikke som hovedanførsel, men som tilleggsinformasjon.

Videre kan barnet få registrert et eget vedtak i sin sak. Det er to måter å gi barnet et såkalt "eget" vedtak på. En måte er at vedtaket står i barnets navn og DUF-nummer, men at teksten begrenser seg til "følger mors sak". Den andre måten er å klippe inn teksten fra mors eller fars vedtak. Barnets vedtak blir da identisk med foreldrenes. Det kan stilles spørsmål ved om dette tilfredsstillende kravene til å gi barna en selvstendig vurdering.

Vi har analysert ni vedtak i asylsaker som omhandler barn i familier, samt to vedtak fra Dublin-enheten¹⁴¹. Ingen av rundskrivets krav til vedtaksfetting med hensyn til barn ble fulgt opp i vedtakene vi har vurdert. Bare i ett av vedtakene fra asylenheten fremgikk det om barnet hadde uttalt seg. Ikke i noen av vedtakene kom barnets synspunkter til uttrykk, og dermed heller ikke hvilken betydning opplysningene hadde hatt for vedtaket. Vi vil ta en kort gjennomgang av seks av de vurderte sakene under for å vise hvilke begrunnelser og formuleringer som benyttes.

Innvilgelse av asyl

Mor og to barn (6 og 11 år), Afrika.

Mappen inneholder både mors asylintervju og samtaler med begge barna. I vedtaket nevnes det at barna ble kidnappet, men kun som et faktum. Ingen kommentarer med hensyn til at barna har gjennomført samtale eller hvordan kidnappingen har påvirket deres situasjon. En sentral anførsel er at mor har konvertert til kristendommen. I den forbindelse blir omsorgssituasjonen for barna ved en eventuell retur vurdert. ”Søkeren kan også risikere å miste omsorgsretten for sine to barn fordi foreldre er forpliktet til å oppdra sine barn som muslimer når barnefaren også er muslim. Tap av omsorgsrett er i seg selv etter norsk asylpraksis ikke et forhold som alene omfattes av begrepet ”forfølgelse”. Likevel inngår dette som et moment som sammen med andre mulige negative konsekvenser av søkerens konvertering må tas med i vurderingen”. (..) ”Søkeren og hennes to barn innvilges konvensjonsbasert asyl jf. Flyktningkonvensjonens artikkel 1 a utl. §§16 og 17”.

Mor, far og to barn, Europa.

Anførsel: Søker asyl i Norge på grunn av at far ble utsatt for et drapsforsøk noen år tidligere. De politiske forholdene i landet sammen med mors nasjonalitet førte til problemer for familien. Barna ble mye plaget på skolen og av naboer. Til tross for at barna forteller utførlig om sine opplevelser i barne-samtalene, samt trusler og trakassering de har blitt utsatt for, vises det ikke til at barna er blitt snakket med, hva de sa eller hvilken vekt det er tillagt, til tross for barnas alder (14 og 16 år). ”Dette vedtaket omfatter følgende personer (mor og to barn). Ovennevnte barn gis også asyl og oppholdstillatelse på samme vilkår og med samme varighet som (mor)”.

¹⁴¹ I tre vedtak er søkerne fra Afrika (1 avslag, 2 innvilget asyl). I tre vedtak er søkerne fra Europa (1 innvilget asyl, 1 midlertidig oppholdstillatelse og 1 avslag). I tre vedtak er søkerne fra Midtøsten (1 innvilget asyl, 1 midlertidig oppholdstillatelse og 1 avslag).

Far og datter (9år), Midtøsten.

Det sies ingenting om jentas situasjon (men heller ikke om farens). Det nevnes ikke at jenta har hatt samtale, hvilken vekt det eventuelt ble gitt eller hvilke hensyn som ble tatt til hennes situasjon. Jenta hadde vært vitne til kidnapping og drap av andre barn og var sterkt preget av dette. ”*Dette vedtaket omfatter følgende personer (far og datter). Ovennevnte barn gis også asyl og oppholdstillatelse på samme vilkår og med samme varighet som (far) ”*

Et gjennomgående trekk er at innvilgelse av asyl for barn begrunnes ikke i Barnekonvensjonen. Konvensjonen er i våre eksempler utelukkende benyttet når det fattes avslag.

*Avslag**Mor og to barn, Afrika*

Saken omhandler en kvinne og hennes to barn som flyktet på grunn av at hun frykter å bli utsatt for alvorlige overgrep på grunn av hennes manns aktiviteter under krigen. Blant annet oppgir hun og barna at huset deres ble påtent. Mannen og den eldste sønnen har flyktet. I vedtaket oppgis det at kvinnens asylansøker er at hun ”frykter for sitt og sine barns liv om hun må returnere til hjemlandet” Det oppgis at søkeren kom til Norge med to barn, men at det heller ikke er gitt opplysninger som tilsier at søkerens barn har et behov for beskyttelse. Saksbehandler foretar deretter en kort barnets beste-vurdering uten at det kommenteres om barna har blitt snakket med.

”*Søkeren har to barn. Det er i avgjørelsen også sett hen til hva som vil være til disse barnas beste. I denne vurderingen er det ikke avgjørende at familien vil ha en høyere materiell levestandard i Norge. Vesentlig i avgjørelsen er imidlertid at barna har sitt nettverk, venner og øvrig familie, i hjemlandet, og at den humanitære situasjonen der er tilfredsstillende.*

Etter en konkret helhetsvurdering mener direktoratet at barnas livssituasjon, herunder helsetilstand og oppvekstvilkår i Norge, ikke tilsier at familien gis arbeids -eller oppholdstillatelse i Norge. Direktoratet legger til grunn at vedtaket ikke er i strid med bestemmelsene i barnekonvensjonen.(...).

Dette vedtaket omfatter følgende personer (mor og to barn). Overnevnte barn omfattes av vedtaket i mors sak, hvor søknad om asyl og oppholdstillatelse er avslått”.

Mor og sønn (12år), Europa.

Søkte asyl for andre gang pga boligsituasjonen i hjembyen, og mishandling fra mannens side. Mishandlingen blir ikke vurdert i forhold til barnet, og det

fremgår ikke at gutten har blitt snakket med, eller om hans kommentarer er tillagt vekt. Det vises til at søkeren kom til Norge med ett barn, og at det heller ikke er gitt opplysninger som tilsier at søkerens barn har grunnlag for asyl. Det oppgis deretter at søkeren ”frykter for barnets fremtid i hjemlandet”, og at begrunnelsen for dette er at de mangler bolig.

”Ut fra sakens opplysninger, sett i sammenheng med direktoratets kunnskap om situasjonen i området, er det ikke forhold som tilsier at barnets oppvekstvilkår i hjemlandet er uforsvarlig sett i sammenheng med eventuelle farer ved retur. Etter en konkret helhetsvurdering mener direktoratet at barnas livssituasjon, derunder helsetilstand og oppvekstvilkår, heller ikke tilsier at familien gis oppholds- eller arbeidstillatelse i Norge. Direktoratet legger til grunn at vedtaket ikke er i strid med bestemmelsene i Barnekonvensjonen. (...)Ovennevnte barn omfattes av vedtaket i mors sak, hvor søknad om asyl og oppholdstillatelse er avslått. Videre får vedtaket om bortvisning anvendelse for barna¹⁴².”

Mor og datter (14 år)

Det tredje eksemplet på avslag vil vi analysere mer inngående. Denne saken omhandler en mor og hennes datter på 14 år som søker asyl i Norge blant annet på grunn av ektemannens planer om å selge jenta. Denne saken vil bli analysert mer i detalj, ettersom det er så mange momenter som vi finner bekymringsfulle i forhold til vurderingene i vedtaket. Av hensyn til oppdragets ramme vil vi ikke her vurdere hvorvidt vi finner vedtaket i overensstemmelse med Flyktningkonvensjonen eller utlendingslovverket, med unntak fra bestemmelsene om høring av barn. Vårt fokus vil hovedsakelig være barnekonvensjonen, forskriftens 55a og rundskrivet, selv om en vurdering av forfølgelsesbegrepet her vil inngå. Vi vil i det følgende gjengi de deler av vedtaket som har betydning for jenta.

Det oppgis at søkeren kom sammen med sin datter. Vedtaket beskriver søkerens egne politiske anførsler, og at hun blant annet skal ha vært fengslet for dette. Ektefellen er narkoman og voldelig. Søkeren har tidligere anmeldt ham fordi han hadde slått og brent henne med sigaretter. I forbindelse med en annen kraftig voldsepisode, gikk hun til rettsmedisineren og fikk attest på at hun var blitt slått. Ektefellen truet med å drepe henne hvis hun anmeldte ham. Ektemannen hadde flere ganger truet med å ta datteren

¹⁴² Vår utheving. Bruk av flertallsform her eksemplifiserer en av fellene som ligger i utstrakt bruk av standardbegrunnelser. Vi har sett gjentatte feilskrivninger i vedtakene, f.eks ved at man refererer til søkeren som ”hun” selv om søker er en mann, og omvendt. Selv om vi har forståelse av at det er stort tidspress i UDI, gir utstrakt bruk av ”klipp og lim” et masseprodusert preg der individuelle særtrekk ved saken lett blir borte.

fra henne. En dag sa han at han ville gifte bort datteren. Søkeren visste at han løy fordi hun ikke hadde møtt vedkommende, og fikk rede på at hun skulle selges til en rik mann fra Gulfen. Dette var fordi ektemannen trengte penger til å finansiere sitt opiummisbruk. Han slo datteren når ikke han fikk tak i narkotika. Det står videre å lese at søkeren er kjent med at det er vanlig at rike menn fra Gulf-statene kjøper seg bruder for midlertidige ekteskap med varighet på rundt en uke.

Da søkeren kom hjem fra jobb en dag fant hun datteren gråtende. Faren hadde fått en rettsmedisiner til å undersøke om hun var jomfru siden sheikhen hadde satt dette som betingelse. Han truet med å drepe henne hvis hun ikke samtykket. På grunn av sine egne problemer og for å redde datteren bestemte søkeren seg derfor for å flykte. Det oppgis at søkeren frykter at hun ved en eventuell retur vil bli torturert og fengslet på grunn av egne politiske handlinger, og at ektefellen vil drepe datteren.

”Søkerens datter bekrefter de av morens anførsler som angår henne. Hun opplyser at faren slo henne. Videre at hun var redd for lærerne og ikke likte seg på skolen. Hun måtte gå med mørke farger og tørkle. Hun viser til at i Iran kan ikke gutter og jenter gå på skole sammen, og hvis en pike snakker med en gutt blir hun tatt av politiet og pisket. Piker har heller ikke lov til å si meningene sine og hvis vi protesterer har de rett til å drepe oss. ”

UDI anfører videre at søkeren ikke oppfyller vilkårene for å kunne anses som flyktning, som forutsetter at søkeren ”med rette frykter forfølgelse på grunn av (...) medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning”, og mener at det ”ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at søkeren ved retur til hjemlandet vil bli utsatt for slik forfølgelse”. Det fremgår av vedtaket at grunnlaget for UDIs konklusjon er en troverdighetsvurdering der man mistenker søkeren for å ha forfalsket en fengslingsbegjæring.

UDI mener at en skilsmisse ”ikke vil være vanskelig” ettersom søkeren har bevis for at hun har blitt mishandlet. ”Under hver omstendighet legger direktoratet til grunn at iranske myndigheter både har evne og vilje til å gi henne beskyttelse”. (..) UDI vurderer deretter omsorgsretten for jenta ved en eventuell skilsmisse. Søkeren frykter at hun vil miste foreldreretten til jenta dersom de skiller seg. UDI opplyser at de er ”kjent med” at etter muslimsk familielovgivning vil moren ha rett til omsorgen for sine sønner til de er 2 år, for døtre til de er 7 år. Etter denne alderen får faren omsorgsretten til barna, med mindre moren kan bevise at faren er uskikket som omsorgsperson. Det forhold at moren ved en skilsmisse etter all sannsynlighet mister omsorgsretten over barna sine er et utbredt juridisk prinsipp i muslimsk lovgivning. ”Dette er forhold som etter direktoratets vurdering ikke tilsier at søkeren har krav

på beskyttelse i Norge. At barnefordelingsreglene i Iran skiller seg fra reglene i Norge er ikke noe som gjør at søkeren kan sies å bli utsatt for umenneskelig behandling.” UDI viser her til at det ikke er automatikk i at barnets far vil få omsorgsretten ved skilsmisse når barnet blir eldre. En kvinne vil kunne få beholde omsorgen til barnet/barna dersom faren anses for uskikket. Siden ektefellen etter det opplyste er narkoman, vil kvinnen ”etter direktoratets kunnskap” kunne få omsorgsretten ved å ta kontakt med en iransk rettsinstans.

”Søkeren kom til Norge med ett barn. De anførsler som gjelder søkerens barn gir ikke grunnlag for asyl. Det vises til at det etter direktoratets kunnskap ville være klart i strid med iransk lovgivning, praksis og kultur å selge sin datter slik søkeren har forklart. Et slikt forhold ville bli tatt ytterst alvorlig av iranske myndigheter hvis søkeren hadde meldt forholdet til politiet”.

Videre anser UDI det som ”lite sannsynlig” at en mann fra Gulf-statene vil dra til Iran for å kjøpe seg en jomfru, ”da det etter direktoratets kjennskap foregår utstrakt trafficking i disse statene både fra land som f.eks. Russland og Thailand.”

UDI bekrefter at søkeren har fremlagt en attest som bekrefter at datteren er jomfru. Søkeren har forklart at da hun kom hjem fra jobben (dato) fant hun datteren gråtende fordi hun hadde blitt undersøkt for å sjekke om hennes jomfruhinne var hel. Ifølge den omtalte attesten fant imidlertid undersøkelsen sted fem dager senere¹⁴³. UDI mener ut fra dette at søkeren ikke har sannsynliggjort at hennes datter sto i fare for å bli solgt av sin far slik søkeren har forklart.

Det vises til at søkerens datter ble hørt i forbindelse med morens intervju, og at hun bekrefter morens anførsler. Det opplyses i vedtaket at UDI også har mottatt et brev fra datteren med ytterligere anførsler. *Direktoratet mener etter en grundig vurdering at det ikke har framkommet opplysninger som danner grunnlag for asyl. ” (...)”Det foreligger ikke forhold som tilsier at søkeren, som følge av de grunner som er nevnt i flyktningkonvensjonen, kan frykte forfølgelse ved retur til hjemlandet. ” (..).*

Beskyttelsesgrunner, som om søkeren ”står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling ved retur til hjemlandet”, blir heller ikke vurdert som aktuelle i forhold til moren og datteren.

¹⁴³ Vi vil her bemerke at iransk tidsregning er annerledes enn den vestlige, og at man her har konvertert datoen til norsk tidsregning. Det kan også stilles spørsmål ved om man kan forvente at personer under press skal kunne huske datoer med presis nøyaktighet under et intervju, og at troverdigheten svekkes dersom man svarer feil i den muntlige fremstillingen.

Etter en konkret helhetsvurdering finner UDI heller ikke at det foreligger sterke menneskelige hensyn i saken.

”Søkeren kom til Norge sammen med 1 barn. Barnekonvensjonens art. 3 nr 1. lyder: ”Ved alle handlinger som berører barn (..) skal barns beste være et grunnleggende hensyn” Bestemmelsen gir ikke i seg selv noe oppholdsgrunnlag i Norge, men pålegger utlendingsmyndighetene å vektlegge hensynet til barnets beste i alle vedtak som direkte berører barn. Det at barnets interesser skal være et viktig hensyn utelukker imidlertid ikke at innvandringspolitiske hensyn kan være relevante og avgjørende.

Søkeren frykter for barnets framtid i Iran. Ut fra sakens opplysninger, sett i sammenheng med direktoratets kunnskap om situasjonen i hjemlandet, er det ikke forhold som tilsier at barnets oppvekstvilkår i hjemlandet er uforsvarlig sett i sammenheng med eventuelle farer ved retur. Direktoratet legger til grunn at vedtaket ikke er i strid med bestemmelsene i Barnekonvensjonen (..) Ovennevnte barn omfattes av vedtaket i mors sak hvor søknad om asyl og oppholdstillatelse er avslått”.

Samtalen med jenta

En sentral problemstilling vi har avdekket under samtaler med barn i asylsaker er at saksbehandlerne har tolket rundskrivet som at man ikke skal diskutere asylansøksler i barnesamtalene, fordi det da vil kunne føre til motstrid med foreldrenes opplysninger. Denne tolkningen er i strid med Norges argument da man presenterte høring av barn i utlendingssaker for FNs barnekomité. Her ble det hevdet at man ville ”sikre at barn som kommer med sine foreldre får vurdert eventuelle egne asylgrunnlag”¹⁴⁴. Rundskrivet sier at hvis det under samtalen fremkommer opplysninger om at barnet har et eget beskyttelsesbehov, skal intervjuer vurdere hvordan dette best kan følges opp: ”Det må vurderes i hvilken form den videre samtale bør være med fokus på beskyttelsesbehovet eller om det er nødvendig med et eget asylintervju”. I dette tilfellet ble ingen av alternativene fulgt opp. Her følger utskrift av samtalen med jenta i saken. I tråd med den rådende oppfatning om at man ikke skal tangere asylgrunnlag, følger ikke intervjuer opp noen av jentas anførsler og bekymringer.

¹⁴⁴ Norges 3 rapport til FNs Barnekomité 2003, 511

Er det noe du vil snakke om?

Jeg er redd for at hvis vi reiser tilbake til Iran så vil min far.. hvis han får tak i meg så vil han drepe meg.

Du har sittet og hørt på hva din mor har fortalt, stemmer det med hva du husker?

Ja.

Noe du vil tilføye?

Jeg er bare redd. Jeg vil være her og gå på skole.

Hva synes du om å være i Norge?

Her er det bra, men jeg tenker at faren min vil finne meg og plage meg.

Hvordan har du det per i dag?

Jeg har det bedre enn i Iran.

Hva tenker du om fremtiden?

Jeg har lyst til å være her og gå på skole. Jeg vil bli astronaut!

Er det noe mer du har lyst til å fortelle?

Jeg vil gjerne vite om vi får bli, hvor lang tid det tar før vi får et svar. Jeg lurer på når jeg kan begynne på skole.

Savner du skolen?

Ja.

Lurer på om min far kan finne meg her.

(Samtale slutt)

Vår vurdering av denne saken

I avslaget konkluderes med at vedtaket ikke er i strid med barnekonvensjonen, uten at det foretas en vurdering av aktuelle bestemmelser. Det nevnes i vedtaket at jenta har blitt hørt, og at hun har skrevet et brev til UDI med ytterligere opplysninger. Ifølge bl.a. barnekonvensjonens artikkel 12 og forvaltningslovens artikkel 17 skal barnets mening tillegges vekt etter barnets alder og modenhet. Det beskrives ikke hvilken vekt opplysningene har hatt og hvilken betydning opplysningene har hatt for vedtaket, hvilket er i strid med de interne retningslinjene. Vi vil også hevde at vedtaket er i strid med barnekonven-

sjonens prinsipper, da man vanskelig kan se at jentas uttalelser overhodet har hatt noen innvirkning på avgjørelsen. Vi har ikke lyktes med å få tak i merknadene og brevet fra jenta, og vil dermed basere vår analyse på samtalen, mors asyLintervju og vedtaket.

Sentrale vurderingsmomenter vil her være om denne jenta har et selvstendig grunnlag for asyl, og om dette fremgår av intervjuer og i vedtak. Dette reiser spørsmål som: Kan hun sies å inngå i en spesiell sosial gruppe? Har hun en "velbegrunnet frykt" for forfølgelser dvs. er den sannsynliggjort? Hvor skal man eventuelt legge terskelen for hva som utgjør forfølgelse for et barn i forhold til voksne? Kan man si at iranske myndigheter har evne og vilje til å avhjelpe jenter i hennes situasjon? Hva innebærer et "utvidet flyktningbegrep" som foreslått i Ot.prp.nr 75 for bruk av barnekonvensjonen i forhold til barn? Vil barn i større grad enn før kunne innvilges asyl, i og med at alder ikke inngår under "sosial gruppe i Flyktningkonvensjonen?"

Har søkerens alder betydning for vurderingen av sterke menneskelige hensyn eller asyl?

Ifølge barnekonvensjonens artikkel 37 skal ikke barn underkastes tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Forsker Elisabeth Gording Stang mener at torturbegrepet bør tolkes videre for barn enn for voksne. Hun legger til grunn at barn er under utvikling, og dermed vil ta større skade av vold enn det tilsvarende handlinger vil utgjøre for voksne. Det er også allment akseptert at å være vitne til vold mot omsorgspersoner vil kunne sies å være tortur for barn.

Vi mener at dette vedtaket er et eksempel på manglende barneperspektiv. Av vedtaket fremgår det at jenta ikke blir sett på som en individuell rettighetsholder. Til tross for at jenta har egne anførsler (tvangsekteskap/salg og mishandling) foretas alle vurderinger i forhold til moren, ikke til datteren. Vedtaket sier at "søkeren frykter for barnets framtid i Iran", men nevner ingenting om datterens subjektive frykt, jf. barnets kommentarer i samtalen med UDI, der hun uttrykker sterk frykt for å bli sendt tilbake til Iran, for at faren skal finne henne og drepe henne.

Det står videre å lese i vedtaket at det at barnefordelingsreglene i Iran skiller seg fra reglene i Norge "er ikke noe som gjør at søkeren kan sies å bli utsatt for umenneskelig behandling."

Jentas opplevelse av å måtte bo hos en far som etter sigende har mishandlet henne og villet gifte henne bort, blir ikke nevnt. Det er imidlertid nærliggende å tro at man ut fra et barneperspektiv vil kunne hevde at det vil være umenneskelig behandling å skilles fra moren, og bli returnert til en voldelig far som hun uttrykker frykt for.

Vurdering av barnekonvensjonen

Vedtaket omtaler barnets beste-prinsippet i en helhetsvurdering opp mot innvandringsregulerende hensyn, men vurderer ikke artikkelens andre ledd om barnets rett til omsorg, som pålegger myndighetene å ”sikre barnet det vern og den omsorgen som er nødvendig for hans eller hennes trivsel”. Det ville i denne sammenheng også være naturlig å nevne artikkel 9, som krever at barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, ”unntatt når kompetent myndighet, som er underlagt rettslig overprøving, i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, beslutter at slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste”. FNs barnekomité har i sine konklusjoner til Irans statsrapport 2005 beklaget at prinsippet om barns beste ikke i noen avgjørelser blir overholdt, inkludert i familierettslige avgjørelser. Her nevnes særlig praksisen med å automatisk gi barn over to år til faren etter skilsmisse, hvilket anses å være vilkårlig og diskriminerende overfor moren. Videre har komiteen kritisert at barns rett til å bli hørt ikke er implementert i Iran, og at barnets synspunkter i rettsprosesser kun kan uttrykkes gjennom far eller farfar. UDIs vedtak gjør bruk av et svært snevert utvalg av barnekonvensjonens artikler, i strid med Arbeids- og Inkluderingsdepartementets merknad om at det er ”særlig viktig at vedtakene synliggjør hvilke vurderinger som har vært foretatt i forhold til barns rettigheter¹⁴⁵. Av artikler som kunne ha blitt vurdert i forhold til datteren, kan nevnes:

Artikkel 2 (vern mot usaklig diskriminering)

Artikkel 3 (barnets beste)

Artikkel 6 (retten til liv)

Artikkel 9 (foreldreomsorg)

Artikkel 12 (retten til å bli hørt og få sine meninger tillagt vekt)

Artikkel (13, 14, 18..) 19 (beskyttelse mot mishandling eller misbruk)

Artikkel 22 (rett til nødvendig vern for barn som søker asyl)

Artikkel 34 (vern mot seksuell utnyttelse, misbruk, prostitusjon, pornografi)

Artikkel 35 (vern mot bortføring, prostitusjon og salg av barn).

Artikkel 37 (beskyttelse mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff).

Er jentas forfølgelse velbegrunnet?

I barnesamtalen har jenta forklart at hun er svært redd faren, og at hun frykter at han vil drepe henne dersom hun blir sendt tilbake. Faren har tidligere mis-

¹⁴⁵ Jf. bemerkning i Ot.prp. nr 75 (2006-2007), kap.17.1.7.4:

handlet henne og truet med å drepe henne dersom hun ikke gjorde som han sa og gjennomførte undersøkelsen hos rettsmedisineren. Moren sier i asylintervjuet at det æresdrap er utbredt i Iran, og at myndighetene lukker øynene for det. Jenta har sittet sammen med moren under asylintervjuet og hørt henne fortelle at hun frykter at ektemannen vil drepe dem begge. Hvordan påvirker dette hennes egen frykt? For at en frykt for forfølgelse skal anses for å være velbegrunnet, må det foreligge en troverdig subjektiv forklaring, eventuelt støttet av objektiv dokumentasjon¹⁴⁶. Frykten for forfølgelse ved retur må vurderes opp mot erfart forfølgelse. Med dette menes at virkningen til nåtid kan utgjøre fortsatt forfølgelse. ”Tidligere forfølgelse anses å være et godt bevis på anførsler om fremtidig risiko for forfølgelse dersom forholdene i landet ikke har endret seg”¹⁴⁷ og kan kreve lavere bevisbyrde i en fremtidig risikovurdering.

Det foreligger videre attest fra legen på den gynekologiske undersøkelsen. Dette er et papir som bare menn kan innhente. UDI har ikke betvilt ektheten av dette dokumentet. Sannsynligheten for at det er gjennomført en undersøkelse med tanke på å gifte bort jenta er derfor stor. Dette blir ikke kommentert av UDI. Av forslag til ny utlendingslov fremgår også at det gjelder en lavere terskel for å innvilge tillatelse til barn enn til voksne¹⁴⁸. I en forlengelse av dette argumentet kan man fremholde at det ikke vil være naturlig å stille like store krav til et barns troverdighet som for en voksen.

Et av problemene med at man ikke gir barnet en individuell vurdering, er at avgjørelsen står og faller på den voksnes forklaring. I dette tilfellet er barnets risiko for å bli giftet bort eller solgt en anførsel, og jenta burde dermed ha en egen sak og eget vedtak. I denne saken finner UDI at morens troverdighet er svekket, og dette får avgjørende konsekvenser for jenta. Forfalskning av dokumenter utgjør brudd på utlendingsloven, hvilket straffes strengt med utvisning. Det stilles ikke tvil ved de andre dokumentene hun har fremlagt, herunder legeattest på mishandling og bekreftelsen fra rettsmedisineren på jomfrudom. Kun faren til et barn kan få en slik tillatelse. Det er naturlig å spørre seg hvorfor faren ville fremskaffe et slikt dokument med mindre han hadde til hensikt å gifte bort datteren. Dette blir ikke problematisert av UDI. Noen få dagers forskjell i morens forklaring av dato for å ha funnet datteren gråtende etter undersøkelsen, uten å nevne konvertering fra iransk til norsk

¹⁴⁶ UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for defining Refugee Status (punkt 37). Her står blant annet å lese at fryktens subjektive karakter nødvendiggjør en evaluering av personens synspunkter og følelser (pkt 52)”(..)the word ”fear” refers not only to persons who have actually been persecuted, but also to those who wish to avoid a situation entailing the risk of persecution” (pkt45). .

¹⁴⁷ Baillet, 81

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 75 s.16

tidsregning og normal hukommelsessvikt, blir vurdert som å svekke hennes troverdighet. Advokaten deres viser i tillegg til at det har forekommet feil ved konverteringen av dokumentene fra iransk til norsk tidsregning.

I en forfølgelsesvurdering er spørsmålet om asylsøkernes mulighet for å kunne søke beskyttelse hos myndighetene avgjørende der overgriper er privatperson. I vedtaket legger UDI til grunn at Iran "under enhver omstendighet" "både har evne og vilje" til å tilby søkeren beskyttelse. Jentas mulighet for å oppnå beskyttelse fra sin far blir ikke diskutert. At Iran har evne til å tilby beskyttelse, betviles ikke. Snarere er spørsmålet hvorvidt iranske myndigheter har *vilje* til å beskytte kvinner og barn som søker beskyttelse fra voldelige ektemenn. menneskerettighetsrapporter avkrefter dette, blant annet FNs Komité for barns rettigheter¹⁴⁹. Iran er en shiamuslimsk stat som baserer sitt rettssystem på sharia. Diskrimineringen mot kvinner og jentebarn gjelder også i rettsvesenet, hvor kvinner nektes lik beskyttelse under loven som menn. At kvinners vitnemål teller ifølge sharia halvparten av en manns, er ikke problematisert i vedtaket.

Andre momenter som taler i mot UDIs argument om at iranske myndigheter har evne og vilje til å tilby effektiv beskyttelse i forhold til barn, er den lave myndighetsalder for jentebarn. Vi vil her vise til FNs barnekomité som i kommentarer i 2005 til Irans rapport merker den seg at staten nå hevder at giftealder for jenter er hevet til 13 år, og uttrykker "alvorlig bekymring" for den svært lave minimumsalder for giftemål og den tilhørende praksis med tvangsekteskap, barnebryllup og midlertidige ekteskap. Komiteen rapporterer også om trafficking og salg av unge jenter ved hjelp av "midlertidige ekteskap".

Konkluderende diskusjon: Barns status i vedtak

Medfølgende barns uavklarte status blir særlig tydelig når det gjelder vedtak. Selv om barnet kan ha en egen sak, slik det understrekes i asylsakene, inngår de likevel ofte i foreldrenes vedtak, eller foreldrenes vedtak kopieres og pre-

¹⁴⁹ Da Iran ratifiserte barnekonvensjonen i 1994, erklærte regjeringen at den reserverte seg rettigheten til ikke å benytte de av BKs artikler som den anså for å være "ufor- enlige med islamske lover". Komiteen for barns rettigheter har gjentatte ganger anmodet Iran om å fjerne denne upresise reservasjonen, som den anser for potensielt å kunne være i strid med konvensjonens formål. Iran tillater heller ikke internasjonal over- våkning av overholdelsen av menneskerettigheter. Komiteen beskriver Iran som "one of the most chronically abusive governments(..)".

senteres som barnets vedtak¹⁵⁰. Betegnelsen "søkerens barn omfattes av vedtaket" inkluderer som oftest barn uten vurdering av deres egne momenter og anførsler i forhold til barns individuelle status. Barnesamtalen er ikke reflektert i foreldrenes vedtak. Dette bryter med UDIs rundskriv 2006-018 ASA der "Det skal i asylvedtaket til barnet gå frem hvilken livssituasjon barnet er i og hvordan barnets situasjon er vurdert".

At barnets egen historie og situasjon sjelden synliggjøres i vedtaket, og at det barnet selv har uttalt - uansett hvor alvorlig det måtte være - ikke gjenspeiles i vedtaket, er ikke i tråd med artikkel 12s krav om at barns synspunkter og meninger skal vektlegges ved avgjørelser.

En årsak kan imidlertid være at man ikke har standardiserte begrunnelser for vedtak der det står om man har foretatt samtale med barnet og hvilken vekt det har hatt. Bruk av standardformuleringer i vedtak er vanlig i utlendingsforvaltningen, og det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad dette er med på å prege det som blir vurdert. Til tross for at man i rundskrivet stiller krav til at samtalen med medfølgende barn skal synliggjøres i vedtakene, har det ifølge saksbehandlere hittil vært mest fokus på selve samtalen, og ikke på hvordan informasjonen faktisk skal brukes i saksbehandlingen. Her bør det etter vår mening legges inn ressurser for å synliggjøre barna i vedtak.

Ved innvilgelser nevnes ikke barnets situasjon, men heller ikke foreldrenes. Barnekonvensjonen blir ikke referert til i positive avgjørelser. I avslagsvedtak har vi sett at standardbegrunnelsen: "Direktoratet legger til grunn at vedtaket ikke er i strid med bestemmelsene i Barnekonvensjonen" brukes for å legitimere avslaget ved bruk av konvensjonen. Det er bekymringsfullt at barnekonvensjonen og henvisninger til barnets beste synes å bli brukt utelukkende på negativ måte. Konvensjonens bestemmelser blir imidlertid ikke vurdert i forhold til barnets situasjon, med unntak av "barnets beste" argumentasjonen. Her er det stort rom for forbedring.

Asylsaker er en type saker hvor saksbehandlere har stort spillerom for å utøve skjønn. Dette er noe som mange synes er vanskelig, og UDI har i høringsrunden til den nye utlendingsloven etterlyst retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Dette avslo departementet, da sakenes ulikhet tilsier at man fortsatt har høy grad av individuelt skjønn. Utlendingsmyndighetene vises ofte til kjennelsen fra Høyesteretts kjæremålsutvalg i 1993¹⁵¹, som slår fast at barnets beste ikke er det eneste hensynet som kan tillegges vekt i en skjønnsmessig helhetsvurdering. Forvaltningslovens § 25 tredje ledd slår fast at de hoved-

¹⁵⁰ Alle de ovennevnte asylinterjuene og vedtakene er gjort i 2007. Årsaken til at barnas samtaler ikke kommer til uttrykk i disse vedtakene, kan dermed ikke skyldes restanser (at det er kort tid siden man formaliserte barnesamtalene, og dermed ikke har fått det inn i vedtakene).

¹⁵¹ Rt. 1993 side 1591.

hensyn som har vært avgjørende for utøvelsen av skjønnnet bør nevnes (begrunnelsesplikten).

Våre forslag er derfor:

- Det opprettes egne saksmapper og vedtak på barn
- Begrunnelsen for en avgjørelse må synliggjøre barns situasjon og eventuelle anførsler i merknader og vedtak, og de hovedhensyn som har vært avgjørende for utøvelsen av skjønnnet angående barn nevnes.
- Henvisning til om barnesamtale er gjennomført, om barnet har kommet med opplysninger som er av betydning for saken, om barnet har egne anførsler kan innarbeides som faste punkter i autoteksten.
- De hjemlene som brukes for å tillegge informasjon fra barn vekt må utvides slik at vurderingene av barns beste gjøres ut fra en helhetsvurdering.

10

Vurderinger og anbefalinger

Vi vil avslutningsvis sammenfatte de vurderinger og synspunkter som har framkommet i gjennomgangen av praksis for å høre barn på utlendingsfeltet. Vi vil dessuten komme med noen overordnede anbefalinger og innspill til hva som bør gjøres for å realisere barns uttalerett. Disse er kvalitetssikret barnerettslig. Vi vil imidlertid presisere at anbefalingene må følges opp gjennom en intern arbeidsgruppe eller et juridisk utvalg for å vurdere hvilke lovendringer som må til i forhold til problemstillinger som taushetsplikt og liknende.

Oppdraget og studiens funn

Prosjektet har vurdert utlendingsforvaltningens ivaretagelse av forpliktelsene i Barnekonvensjonens artikkel 12, etter en gjennomgang av gjeldende regelverk, rutiner og praksis hos Utlendingsdirektoratet, politiet og utenriksstasjonene. Siden implementeringen av barnekonvensjonen i Menneskerettsloven i 2003 har det skjedd endringer i regelverket på flere nivåer. I forhold til eksisterende utlendingslov har endringene kommet i form av forskrifter og interne retningslinjer.

Eksisterende lovverk og praksis på utlendingsfeltet ivaretar i dag ikke barns uttalerett i alle sakstyper. Til tross for at forvaltningslovens bestemmelse i § 17 krever at barn som er part i en sak får mulighet til å uttale seg, er det kun utlendingsforskriftens § 23 om familieinnvandringssaker og § 55a tredje ledd om asylsaker som har en eksplisitt henvisning til barns uttalerett. Det opereres også med ulik aldersgrense for når barn kan bli hørt. I familieinnvandringssaker gis særkullsbarn over 12 år rett til å uttale seg, mens i asylsaker er aldersgrensen satt til 7 år eller yngre. I vår gjennomgang av ulike sakstyper finner vi at det i stor grad er opp til saksbehandlere å vurdere om barn skal høres, og om det dermed eventuelt kommer fram opplysninger fra barn som kan bidra til å belyse saken tilstrekkelig. Særlig gjelder dette i forhold til familieinnvandring. Vi finner dessuten at det er ulik oppfatning av forpliktelser til å ivareta informasjon fra og om barn og hvordan dette praktiseres ved

utenriksstasjoner og politidistrikter. Behov og rammebetingelser er også forskjellig. Det bidrar til at noen, men ikke alle høres innenfor samme sakstype. Det er altså ikke prinsippet om barns uttalerett, men myndighetenes behov som styrer praksis.

Vi finner videre at i flere saker blir barns situasjon ikke godt nok belyst, og at en ytterligere informasjonsinnhenting fra og om barn fører til at saken tilføres nye og viktige opplysninger. En grundigere innhenting av opplysninger fra og om barn i starten av en sak vil derfor kunne styrke saksbehandlingen. Vi finner imidlertid ikke gode nok rutiner for hvordan informasjon fra og om barn ivaretas i den videre saksbehandlingen, hvordan denne vektlegges i avgjørelser og vedtak. I intervjuene med saksbehandlere har det kommet fram en konflikt mellom utlendingsmyndighetenes rolle og oppfatning av egen funksjon som kontrollorgan, og myndighetenes plikt til å ivareta barnets rettigheter og barnets beste. Dette er en dobbelhet som preger hele feltet.

Vi finner også gjennomgående et barnesyn der barn betraktes som sårbare. Mange av sakene der barnets uttalerett er aktuell, omfatter barn som er i en vanskelig livssituasjon, og der sammensatte spørsmål og dilemmaer reises. Vi mener likevel at det her er viktig å ikke beskytte barn for inkludering og innsikt, men se at de kan være viktige bidragsyttere for å få en sak belyst. De vil også ha behov for å bli informert om saken.

En entydig bestemmelse om barns uttalerett i alle saker, men med tilpassede prosedyrer for ulike sakstyper vil kunne bidra til at forskjellene ikke bestemmes ut fra pragmatiske vurderinger. Dette vil også kunne ivareta at det blir gitt informasjon til barn om saker som angår dem.

Barns uttalerett bør nedfelles i utlendingsloven

I forslag til ny utlendingslov går AID inn for at i stedet for en generell bestemmelse om barns uttalerett i loven, skal spørsmålet om høring av barn reguleres i forskrift og i retningslinjer, og at reguleringen må tilpasses ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Begrunnelsen er at det i en del sakstyper er unødvendig med en egen samtale med medfølgende barn. Det argumenteres også med at i en del av sakstypene, f.eks. familiegjennforening og visumsaker, leveres søknadene inn på utenriksstasjoner som har begrenset forutsetning for å gjennomføre slike samtaler.

Vi er uenig i denne argumentasjonen som gjør barns uttalerett avhengig av pragmatiske forhold. Vi mener at uttaleretten, som i likhet med barnets besteprinsippet er et av barnekonvensjonens fire hovedprinsipper, bør inn i utlendingsloven som et overordnet prinsipp, i tillegg til i forskrifter og retningslin-

jer¹⁵². Forvaltningslovens bestemmelse er ikke tilstrekkelig for å tilfredsstill barns uttalerett i alle saker som angår dem, da denne kun gjelder barn som er part i saken, og som kan danne seg egne synspunkter ”på det saken gjelder”. Bestemmelsen gjelder dessuten *forvaltningens opplysningsplikt*, ikke barnets generelle uttalerett. Praksis i UDI, politiet og ved utenriksstasjoner har vist at fvl. §17 ikke tolkes som at barn har uttalerett i alle saker. Vi mener derfor at barns generelle uttalerett bør styrkes ved at den tas inn i utlendingsloven.

Innledningsvis og i gjennomgangen av ulike saksfelt har vi vist til eksisterende litteratur og rettspraksis som argumenterer for en tolkning av barnekonvensjonens artikkel 12 som gir barn uttalerett i alle saker som berører det, og at barnets synspunkter skal tillegges vekt. FNs barnekomité mener særlig utsatte grupper av barn står i fare for å bli diskriminert i forhold til artikkel 12, og understreker også betydningen av spesiell tilrettelegging for særlig utsatte grupper av barn i gjennomføringen av artikkel 12. Flyktning- og minoritetsbarn blir i denne sammenheng spesielt trukket frem¹⁵³.

Vi tar utgangspunkt i barnekonvensjonens artikkel 12 om at barn "som kan danne seg egne synspunkter" skal ha uttalerett i alle saker som berører det, og at barnets synspunkter skal tillegges vekt. Barnets rett skal tolkes bredt¹⁵⁴, og gjelder ikke bare synspunkter på det saken gjelder, men tolkes som at barnet kan uttrykke seg om noe i forhold til saken eller egen situasjon. Retten til å uttale seg er en ubetinget rettighet barnet har, men er ikke en plikt.

Barns uttalerett gjelder i særlig grad i "enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet", jf. artikkelens andre ledd. Implementeringshåndboken nevner her asyl- og innvandringsprosedyrer eksplisitt. De eneste tilfellene hvor myndighetene kan fritas for denne forpliktelsen, er i tilfeller hvor barnet er "klart ute av stand til" ("clearly incapable of") å danne seg egne synspunkter¹⁵⁵. Her kan f.eks. tenkes barn med alvorlige utviklingshemninger, eller svært små barn. På utlendingsfeltet innebærer dette at barn skal ha reell mulighet til å uttale seg i alle saker, og at barnets meninger potensielt skal kunne påvirke vedtak. Dette gjelder saker hvor både UDI, utenriksstasjoner og politi er involvert. I dag definerer utlendingsmyndighetene i hvilke saker barn skal ha uttalerett. Denne praksisen mener vi må endres for å være i overensstemmelse med barnekonvensjonens artikkel 12. Utlendings-

¹⁵² Implementeringshåndboken for barnekonvensjonen slår fast at barns uttalerett skal nedfelles i lovverket. FNs barnekomité har gjentatte ganger anbefalt at reformer av lovverk skal inkludere artikkel 12. (Detrick 2002: 168).

¹⁵³ FNs barnekomité: Day of General Discussion on the Right of the Child to be heard, United version, 29. september 2006, Recommendations II a) pkt. 8

¹⁵⁴ Detrick, 2002: 166

¹⁵⁵ Manual on Human Rights Reporting, sitert i Detrick, 2002 (164)

myndighetene kan imidlertid definere *hvordan* uttaleretten skal implementeres¹⁵⁶. Hvordan barn skal høres i forhold til de ulike søknadstypene, kan reguleres på detaljnivå i forskrifter og retningslinjer, tilpasset hva som er hensiktsmessig for ulike sakstype, ressursbruk o.l.¹⁵⁷. En forutsetning er at barnets synspunkter på saken framgår tydelig. Vi støtter oss her på Justisdepartementets syn i proposisjonen om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov¹⁵⁸ som sier at bestemmelsen ikke skal medføre at forvaltningen alltid må høre barnet direkte, men skal tilpasses vedtakets art, samt barnets alder og modenhet.

Hvordan kan uttaleretten ivaretas?

Et sentralt spørsmål for å vurdere om barns uttalerett er ivaretatt, er å definere hva som kreves for at barnet skal anses som ”hørt” etter barnekonvensjonen. Etter vår oppfatning innebærer uttaleretten at barnet skal få et tilbud om å uttale seg i forhold til det relevante temaet, og i noen saker (som asyl) også uttale seg bredere i forhold til sin egen situasjon. Et viktig poeng er at barnets synspunkter skal tillegges vekt ved avgjørelser. Rettigheten i art 12 gir imidlertid ikke dermed barnet rett til å bestemme (self-determination), men henpeiler på barnets rett til deltakelse i avgjørelser (involvement in decision-making)¹⁵⁹. Vi vil under drøfte mer prinsipielt og konkret hvordan barns uttalerett kan implementeres i forhold til saksfeltene vi har gjennomgått.

Art 12 andre ledd sier at barnet ” skal gis anledning” til å uttale seg, ”enten direkte eller ved en representant eller et egnet myndighetsorgan og på en måte som samsvarer med vedkommende lands saksbehandlingsregler”. Barns uttalerett innebærer altså ikke nødvendigvis at dette foregår gjennom en muntlig samtale. Det kan skilles mellom en *direkte* og en *indirekte uttalerett*, der den indirekte uttalelsen f.eks. kan omfatte en skriftlig redegjørelse, som brev og liknende. Indirekte uttalelse kan også gjelde uttalelser som er gitt til en person som taler barnets sak, for eksempel en advokat, lærer eller foreldrene.

¹⁵⁶ jf. håndboken s 166 samt Manual on Human Rights Reporting s 429

¹⁵⁷ ”States are left with discretion as to how the child’s views should be heard; but where procedural rules suggest that this be done through a representative or an appropriate body, the obligation is to transmit the views of the child”. Uttaleretten skal oppfylles på en måte som ”provide (s) the child the best possible way of expressing his or her own views in a free and informed manner”. Detrick, 2002: 166.

¹⁵⁸ Ot.prp. nr 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)

¹⁵⁹ Detrick 2002: 160.

Denne forståelsen er i overensstemmelse med slik uttaleretten tolkes i barnevernssaker¹⁶⁰, barnefordelingssaker¹⁶¹ og dommeravhør¹⁶². Om synspunkter formidles via foreldre eller andre som representerer barnet, betinger dette at barnet er blitt informert og fått mulighet til å uttale seg, og at man kan stole på at foreldrene lojalt og rimelig objektivt formidler barnets syn. Uttalelse fra foreldrene ut fra et generelt inntrykk av hva de tror barna mener tilfredsstillende ikke kravet om barns uttalerett. En kan ikke ta en barns beste vurdering med mindre barnet har vært rådspurt. Dette er en forutsetning for å ha et barneperspektiv i utlendingsforvaltningen¹⁶³.

”Enkle” kontra ”omfattende” prosedyrer

Selv om barn gis muligheter til å uttale seg i alle saker, mener vi det er fornuftig å skille mellom de sakstypene hvor særlige prosedyrer tilpasses uttaleretten, i form av en samtale, og de sakstypene hvor denne ivaretas ved at barnet informeres, gis mulighet til å uttale seg og underskriver f.eks. på en søknad. Vi vil avslutningsvis gå igjennom de ulike sakstypene vi har vurdert for å komme med våre vurderinger og anbefalinger i forhold til en ”enkel” eller mer omfattende prosedyre for å innfri barns uttalerett. I vurderingen av hva slags prosedyrer for uttaleretten som skal tilpasses ulike sakstyper kan det reises spørsmål om dette kan tilpasses utlendingsforvaltningens behov for informasjon. Vi finner at noen sakstyper er mer kompliserte der det er avgjørende at myndighetene har gode rutiner for informasjonsinnhenting, der barn inngår som mulige informanter. Likevel må behov for informasjon og anledning til å uttale seg betraktet som to likestilte hensyn. Barn har rett til å bli hørt, men kan avstå fra å bruke denne retten. Likevel vil myndighetene ha ansvar for å innhente nok informasjon om barn for å belyse saken tilstrekkelig. Også i saker der myndighetene antar at det ikke kommer ytterligere informasjon fra barn, gjelder barns uttalerett. Vår gjennomgang av praksis viser at en slik holdning er vanlig for en del sakstyper, særlig i familiegjennforening og i asylsaker. Det må i slike saker likevel være en beredskap på at barn kan komme med opplysninger som er vesentlig for saken.

Vi vil trekke fram den nye *Lov om norsk statsborgerskap* (statsborgerlov) av 2005 som et eksempel på økt vektlegging av barns uttalerett i utlendingsforvaltningen, og hvordan denne kan oppfylles ved hjelp av enkle rutiner. I loven er det tatt inn i krav om barns samtykke når det gjelder å søke statsbor-

¹⁶⁰ Sandberg, Stang 2007a og b, Gisholt 2007

¹⁶¹ Skjørten, K. 2005

¹⁶² Gamst og Langballe, 2007.

¹⁶³ Se også Stang 2007b

gerskap for barn over tolv år. For barn som ikke har fylt tolv år skal det gis mulighet for å si sin mening (§ 31). Søknadsskjemaet har et eget felt for barns underskrift, og et annet felt for avkrysning av om barn under tolv år har blitt gitt mulighet for å uttrykke sin mening, samt at barnet aksepterer å bli norsk statsborger, eventuelt begrunnelse for hvorfor ikke. Det skal også legges ved dokumentasjon på foreldreansvar og på at barn i skolepliktig alder følger skolens undervisning. Skjemaet vil kreve nye rutiner fra saksbehandlere.

Hensikten med barns uttalerett

Formålet med barnets rett til å bli hørt er todelt. For det første har barn rett til å delta i saken, ved å uttale seg om sin situasjon og de forhold det selv ønsker og anser som relevant for saken. Barns uttalerett innebærer imidlertid også et annet viktig aspekt, nemlig retten til å bli sett, hørt, ivaretatt og respektert. Selv om det i utlendingssaker som vi har sett, ikke alltid fremstår som like nyttig for saksbehandlerne å høre barna, vil det i de fleste tilfeller være viktig for barna å få informasjon om saken, og dermed ha mulighet for å forholde seg til saker som berører dem. Foreningen for Fangers Pårørende fortalte i kapittel 8 nettopp om barns frustrasjon i forhold til det å ikke bli tatt hensyn til der en forelder skulle utvises. Barnekonvensjonens utgangspunkt er at barnet er individuelle rettighetsholdere, der barnet skal være subjekt og aktør i sitt eget liv og i saker som angår det, istedenfor passiv tilskuer.

Vurderingen av en enkel og en mer omfattende prosedyre for barns uttalerett henger også sammen med hensikten med barnesamtalen. I enkelte søknadssituasjoner har barn uttalerett særlig betydning for å belyse saken med utgangspunkt i barn. I forvaltningssaker vil den informasjonen barnet kan komme med være hovedhensikten med samtalen. For at en sak som omfatter barn skal være tilstrekkelig opplyst må denne synliggjøre betingelser og konsekvenser med utgangspunkt i barnet. Det kan innhentes informasjon både om og av barn. Å innhente synspunkter og erfaringer fra barn er en viktig del av et barneperspektiv. En uttalelse fra barn, enten muntlig eller skriftlig, kan ikke erstatte forvaltningens undersøkelse, men vil kunne bidra til å utfylle og effektivisere den. Å få belyst saken med utgangspunkt i barnet omfatter imidlertid mer enn uttalelser fra barn. Når utgangspunktet er at barn er individuelle rettssubjekt og har sin egen sak, skal saken vurderes med utgangspunkt i barnets livssituasjon, erfaringer og framtidsutsikter.

En sentral del av barns uttalerett er at barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med alder og modenhet. Dette er noe som det hittil er gitt for lite oppmerksomhet i utlendingsforvaltningen. Dersom artikkel 12 skal reelt implementeres på utlendingsfeltet, må det også klargjøres hvordan informasjon fra barn potensielt skal kunne påvirke avgjørelser.

Barnets uttalerett kontra barnets beste

I utlendingssaker vil forvaltningens opplysningsplikt og barnets uttalerett potensielt kunne utfylle hverandre og utgjøre et solid utgangspunkt for en vurdering av barnets beste i enkeltsaker. Barnets beste kan vanskelig vurderes uten at ansvarlige myndigheter har snakket med, eller innhentet informasjon fra barnet. Vi finner imidlertid argumentasjon hos saksbehandlere for at retten til å bli hørt i noen saker må tilsidesettes, med henvisning til barnets beste. Dette begrunnes med at barnet i noen tilfeller vil kunne havne i en vanskelig situasjon dersom det velger å uttale seg. Vår studie viser at uttaleretten reiser mange dilemmaer, som lojalitetskonflikt mellom foreldre og barn, muligheten for at barn får skyldfølelse for negativt utfall av søknad, og hvorvidt barn skal gjennomgå belastningen med å fortelle om traumatiske opplevelser. Vår mening er at dette likevel ikke kan legges til grunn for at *forvaltningen* bestemmer at barn ikke skal høres i visse sakstyper. Barn skal gis anledning for å uttale seg i alle saker, men har også mulighet til ikke å bruke denne retten. Det må imidlertid legges til rette for rutiner og høringsformer som reduserer belastningene for barnet.

I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått studier av barnesamtaler i barnevernet barnefordelingssaker og dommeravhør, som i likhet med samtalene på utlendingfeltet ofte er spesielt krevende. Mange av dilemmaene myndighetene stilles overfor på disse områdene er sammenliknbare. Alle de overnevnte feltene omhandler barn i vanskelige livssituasjoner, som på grunn av lojalitetskonflikt, traumer eller opplevd tillits- og omsorgssvikt har store vanskeligheter med å åpne seg. Mange av dilemmaene myndighetene stilles overfor på disse områdene er dermed sammenliknbare. Barns utsagn, forklaringer eller status som vitner har mindre tyngde på grunn av at man antar at barn er lettere å manipulere. Det må gjøres skjønnsavveielser og helhetsvurderinger av barnets beste. Det kan foreligge motstridende interesser mellom foreldre og barn, og avgjørelsene kan ha store konsekvenser for barnets psykiske og fysiske helse, men også for omsorgspersoner. Nødvendigheten vurderes eksempelvis opp mot myndighetenes manglende ressurser eller manglende barnefaglige kompetanse hos saksbehandlerne.

Studier fra barnevernet peker på at andre årsaker til at man ikke hører barn kan være undervurdering av barn, ønske om å skåne barna, personlighet, usikkerhet og manglende kompetanse eller undervurdering av egen kompetanse hos saksbehandler, saksbehandlers ønske om å skåne seg selv, overidentifisering med foreldrene, begrensninger i loven, etiske dilemmaer i faget, hensynet til familien, ressursmangel, tidspress og liknende.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Stang 2007b:123- 129

Forskning viser på den andre siden at barns mulighet for å uttale seg kan styrke deres mestringsevne i vanskelige livssituasjoner, bl.a. ved å bli informert, reflektere over hendelser og sammenhenger, og å bli tatt på alvor.¹⁶⁵

Rett til informasjon om saken

Retten til informasjon om sakens innhold og saksbehandlingen er en forutsetning for barnets rett til å uttale seg, og må dermed anses inkludert i uttaleretten¹⁶⁶. I barnevernssaker framgår dette eksplisitt av barnevernsloven § 6-3 første ledd som sier at barnet ”skal informeres”. Tilsvarende forpliktelse er ikke nedfelt på utlendingsfeltet, men kan utledes av hvordan barns uttalerett skal realiseres. Dette mener vi bør nedfelles i forskrifts form. Våre undersøkelser har vist at foreldre, særlig i asylsaker, i sjelden grad forteller barna hvorfor de er i Norge og hva som kommer til å skje fremover. Dersom barn skal uttale seg om et gitt tema, må utlendingsmyndighetene påta seg ansvaret for å gi barna tilstrekkelig informasjon.

Alder

I familiegjenforeningssaker opereres det med en aldersgrense på 12 år for at barn skal få uttale seg. Barnekonvensjonen har ingen aldersgrense i artikkel 12, men sier at barn som er ”i stand til å danne seg egne synspunkter” skal ha en uttalerett og myndighetene skal legge til rette for dette. Jurist Elisabeth Gording Stang peker i en artikkel på at det verken er nødvendig for oppfyllelsen av eller i strid med artikkel 12 å ha en aldersgrense i loven, så lenge det ikke medfører at barn under grensen konsekvent ikke blir hørt. Etter barnevernsloven § 6-3 første ledd har barn under 7 år en rett til å uttale seg dersom barnet ”er i stand til å danne seg egne synspunkter.” Stang understreker imidlertid at det å ikke ha en aldersgrense ville være best i samsvar med konvensjonen.¹⁶⁷ Etter inkorporeringen av barnekonvensjonen i Menneskerettighetsloven ble aldersgrensen i bl.a. barnevernssaker og i barneloven endret fra 12 til 7 år. Vi mener at aldersgrensen bør tilpasses annet lovverk som angår høring av barn.

Det opereres i dag med ulike aldersgrenser i forhold til uttalerett i utlendingsaker. I asylsaker er aldersgrensen 7 år eller yngre, mens for familie-

¹⁶⁵ Jensen 2004, Solberg 2000.

¹⁶⁶ ”A decision can only be free once it is also an informed decision”. Myndighetene er forpliktet til å gi barnet informasjon om situasjonen, valgmuligheter og eventuelle konsekvenser. Detrick 2002: 166 og 167, samt Stang, E. ”Barns rett til deltakelse i barnevernssaker”. 2007:10-11

¹⁶⁷ Stang, Elisabeth Gording. *Barnets rett til deltakelse i barnevernssaker*(2007a), s 11

gjenforening (særkullsbarn) er aldersgrensen 12 år. Vi anser ikke dette å være i tråd med barnekonvensjonen, og foreslår at man på lik linje med annen lovgivning om barn senker aldersgrensen til 7 år eller yngre i alle saker.

Barns status som individuelle rettighetsholdere

Det har tidligere vært uklarheter internt i UDI om barnekonvensjonens posisjon på utlendingsfeltet og barns status som individuelle rettighetsholdere¹⁶⁸. Vi mener det må avklares ytterligere juridisk hva det innebærer at barn er individuelle rettighetsholdere, og hva som skal være norm for at saken er belyst tilstrekkelig ut fra barnet som hovedperson. I dag har medfølgende barn avledet status i asylsaker og i noen familiegjengforeningssaker. Dette synes å bidra til klarhet i ansvar, saksgang, ressursbruk og vedtaksform når det gjelder å belyse sakene tilstrekkelig ut fra barns ståsted.

Det er også et praktisk moment knyttet til dette argumentet. Saker i utlendingsforvaltningen skal gjerne behandles av flere instanser, og det vil være ryddigere og mer forsvarlig praksis at dokumenter på hvert individ i en familie skilles fra hverandre og gis egne mapper, jamfør behovet fra statsborgerskapsenheten.

Vurderinger av ulike sakstyper

Barnekonvensjonens utgangspunkt er at alle barn skal ha uttalerett i saker som angår dem. Av dette følger at det ikke er opp til utlendingsmyndighetene å vurdere i forkant hva som er ”opplagte saker”. Vi legger derfor til grunn at barn skal ha anledning til å bli informert og kunne uttale seg i alle saker. Det er imidlertid forskjellig hvordan dette kan ivaretas på de ulike feltene.

Familieinnvandringssaker

Ifølge utlendingsforskriftens §23 gis særkullsbarn over 12 år rett til å uttale seg. Etter våre vurderinger er ikke barns uttalerett tilstrekkelig ivaretatt i familieinnvandringssaker. Vi mener det må innarbeides en generell uttalerett i

¹⁶⁸ jf. kommentar av avdelingsdirektør i UDI, Hanne Jerdal (Dagbladet 10. august 2007) som hevder at barnekonvensjonen ikke gir individuelle rettigheter. Forsker Elisabeth Gording Stang har kritisert denne påstanden (Dagsavisen 2.oktober 2007) og argumenterer for at Barnekonvensjonen gir barn individuelle rettigheter, og retten til å gi uttrykk for sine synspunkter er bare en av disse (Stang, E. ”Det er barnets sak” (2007:113)

alle saker. Det kan imidlertid vurderes om det skal foreligge en standard tilrettelagt for enkel eller mer omfattende prosedyre for å høre barn. En minimumsprosedyre kan ivaretas ved at

- det i søknadsskjemaene lages eget felt for underskrift, eventuelt at det i særlige sakstyper der barn er hovedsøker lages søknadsskjemaer tilpasset barn.
- det i søknadsskjemaene gis et eget felt for avkrysning om barnet er gitt mulighet til å uttale seg og felt for kommentar. Eventuelt at det leveres et eget dokument om barnets kommentarer
- I tillegg mener vi det bør utarbeides standard mal for informasjon til barn om søknadstypen og om barns utalerett.

I enkelte sakstyper, som der barn søker oppholdstillatelse sammen med begge foreldre eller gjenforening med den ene forelderen sammen med den andre forelderen mener vi slike minimumsprosedyrer vil være dekkende. I disse sakene må man kunne regne med at barnets uttalerett er ivaretatt når det er informert om barns uttalerett, informasjon om saken er gitt til barn, det er avkrysset på felt i skjema om uttaleretten og barn har skrevet under på skjemaet. Det må imidlertid opprettes rutiner for at det kan gjennomføres samtaler med barn også i disse sakene, hvis saksbehandler eller søker mener det er nødvendig. I sammenheng med søknad eller effektivering av tillatelse bør alle søkere, også barn, etter vår vurdering møte ved utenriksstasjonen. En kort samtale om selve søknaden i skranken vil kunne være med å på å gi en indikasjon på om en egen samtale med barnet er nødvendig.

I andre sakstyper mener vi imidlertid at barn må få tilbud om å bli hørt direkte gjennom en samtale. De familiegjenforeningssaker hvor barns uttalerett er særdeles viktig og bør muliggjøres gjennom en samtale med barnet på utenriksstasjonene er etter våre vurderinger:

- Alle saker hvor barn søker alene
- Saker hvor barn søker gjenforening med kun en av foreldrene i riket
- Fosterbarnssaker og adopsjon av større barn
- Enslige mindreårige i Norge som har foreldre som søker gjenforening med dem. Dette er spesielt viktig når flere barn får flyktningstatus.

Et helhetsperspektiv på søknadsprosessen

Barns situasjon er ikke tilstrekkelig belyst i mange familiegjenforeningssaker. Det er nødvendig i dette henseende å ha et helhetsperspektiv på søknadsprosessen når det vurderes hva slags informasjon som er vesentlig å innhente og hvordan denne blir ivaretatt i saken. For å sikre dette må det lages intervjuer som ivaretar nødvendig informasjon ut over det umiddelbare informasjonsbehovet. Det må videre etableres rutiner for hvordan opplysninger og synspunkter fra barn inkluderes som dokumentasjon i saken. Det bør også

utforme standard mal for intervju med foreldre/referanseperson som gir utfyllende informasjon om særkullsbarn, fosterbarnssaker og familiegjennforeningssaker der bekreftelse på samtykke fra andre forelderen mangler eller er usikkert.

Selve barnesamtalen

Når det gjelder selve barnesamtalen på utenriksstasjonene bør det etter vår vurdering utarbeides standard mal for slike samtaler. Når det gjelder selve samtalen må denne ha et bredt fokus på hva samtalen skal dreie seg om som går ut over å kontrollere informasjon som oppgis av foreldre/referanseperson, og en mer systematisk tilnærming til livssituasjonen barn befinner seg i. Dette er opplysninger som kan være vesentlig også for senere saksgang. Videre vil det at utenriksstasjonene sender et mer utfyllende referat av barnesamtalen til UDI kunne gi et bedre vurderingsgrunnlag. Samtalen bør sendes ordrett, eller forklares mer detaljert til UDI. Rammen rundt samtalen og informasjon tilpasset barnet om premissene for barnesamtalene er viktig. En bredere innfallsvinkel til hva som er viktige opplysninger om barn vil i større grad sikre barns uttalerett. En bredere tilnærming vil også kunne gi UDI mer informasjon om barnets situasjon.

Det er nødvendig med en prinsipiell gjennomgang og refleksjon rundt hva som menes med ”kontroll av opplysninger” i utlendingssaker. Foreldres historie skal ikke kontrolleres gjennom barnet. Det er ikke bare de innhentede opplysninger skal kontrolleres, det bør også foreligge rutiner for å kontrollere hvorvidt all relevant informasjon er kommet frem (se kapittel 5).

Det er viktig at rammene for samtalen tilpasses barnet. Dette betyr for eksempel at det må brukes et egnet rom på utenriksstasjonene hvor disse samtalerne kan finne sted. Ved flere av utenriksstasjonene er samtalerrommet et todelt rom hvor saksbehandler og søke snakker sammen gjennom en luke med et skuddsikkert glass. Vi ser dette som lite hensiktsmessig når det gjelder samtaler med barn. Rommet bør tilfredsstillende konvensjonens krav om en samtale på barnets premisser.

Ressursmangel – et legitimt hensyn?

Når det gjelder utenriksstasjonenes henvisninger til ressursmangel og AIDs uttalelser om at man i familieinnvandringssaker ikke har de praktiske forutsetningene for å gjennomføre høring av barn ned til syvårsalderen, er dette etter vår vurdering ikke legitime hensyn å ta i forhold til barns uttalerett etter artikkel 12. Myndighetene plikter å legge til rette for at barn kan uttale seg etter sine forutsetninger. Ressursspørsmål er noe Norge vanskelig kan påberope seg som et hinder for å implementere barnsrettigheter. Vi viser igjen til Sveriges og Finlands praksis med å ha samtaler med barn på utenriksstasjonene.

Opprette egne saksmapper og saker for barn

Familieinnvandringsaker behandles av flere instanser og søknadssituasjoner. Vi anbefaler derfor at det alt fra starten opprettes egen sak og saksmappe for medfølgende barn, med eget vedtak.

Barnefaglig kompetanse

En forutsetning for at utenriksstasjonene ivaretar et barneperspektiv, og for at barns uttalerett skal være reell i barnesamtalene, er at de ansatte har tilstrekkelig barnefaglig kompetanse. Med barnefaglig kompetanse mener vi at ansatte som skal ha kontakten med barna, både de som skal gjennomføre selve barnesamtalene og de som jobber i skranken, bør få opplæring i hva det innebærer å ha en samtale med barn.

Voldssaker

Barn har i følge barnekonvensjonens artikkel 12 uttalerett i alle saker som vedgår dem. Dette hensynet ivaretas i dag ikke i mishandlingssaker. I følge Barneloven og Barnevernloven har barn medbestemmelsesrett i familiesaker. Samme standard bør gjelde i utlendingssaker. I saker hvor barnet eller barnets forelder søker om opphold på selvstendig grunnlag på bakgrunn av utlendingforskrift § 37, sjette ledd må barn få informasjon om at de har rett til å uttale seg i saken. Det bør her være opp til barnet om det ønsker å uttale seg direkte gjennom en samtale med politiet, skriftlig (ved at barnet skriver et brev eller liknende) eller ved at barnet formidler sine synspunkter via forelderen eller andre som representerer barnet (f.eks. advokat), og at det gis reell mulighet for at barn kan komme fram med informasjon som er viktig for saken. Dersom ikke barn får tilbud om å uttale seg i slike saker, vil barnets perspektiv gå tapt og man vil kunne gå glipp av viktig informasjon om barnet selv har blitt mishandlet (dersom f.eks. mor ikke vet eller vil oppgi dette), og/eller hvordan barnet opplevde mishandlingen av seg selv og sin forelder.

Det er nødvendig at det etableres varslingsrutiner og retningslinjer for hvordan opplysninger fra personer som sitter med faktisk kunnskap om barnas situasjon skal ivaretas og formidles, og hvordan dette skal inngå i de vurderingene som gjøres når UDI fatter vedtak.

Det er også viktig at eventuell mishandling av barna synliggjøres i vedtakene. Dette kan være viktig blant annet i forhold til senere hendelser og vurderinger av fornyelse av tillatelsene.

Visum

Det finnes per i dag ingen lovhjemmel i utlendingsloven eller forskriften for barns uttalerett i visumsaker, og barn blir derfor ikke rutinemessig hørt i slike saker. I dagens søknadsskjemaer for visum er ikke barns underskrift påkrevet, og det opplyses ikke om barns uttalerett. Vi mener derfor at barnekonvensjonens artikkel 12 ikke blir ivaretatt tilstrekkelig i dagens praksis og regelverk i visumsaker. I Ot.prp nr 75 (2006-2007) uttaler AID at høring av barn kan være unødvendig i visumsaker. Dette er vi uenig i. Barn har uttalerett i alle saker, og det bør derfor legges til rette for at barn kan uttale seg i forhold til saken dersom de skulle ønske det. Som regel vil imidlertid ikke visumsaker ha like omfattende konsekvenser som for eksempel asyl, og en omfattende samtale vil derfor ikke alltid være nødvendig. Vi mener derfor at det bør innføres forenklede prosedyrer for barns uttalerett i slike saker.

Vi foreslår at søknadsskjema tilpasses barn etter mal for søknad om statsborgerskap – inklusive våre forslag til forbedringer av dette.

Selv om de aller fleste visumsøknader er kurante, er det også en del tilfeller der det er behov for ytterligere kunnskap når det gjelder barn for å vurdere visumsøknader med utgangspunktet i barnet, f.eks. om barns omsorgsrelasjoner eller opplysninger om referanseperson. Det må tilrettelegges for at videre informasjon om barn innhentes direkte gjennom en samtale med barnet hvis barnet eller saksbehandler mener dette er nødvendig. Vi mener det også bør vurderes om det skal innføres krav om personlig oppmøte for barn som søker visum. Dette vil sikre at barn er informert om saken, og at det kan foretas en samtale med personale på utenriksstasjon om dette viser seg ønskelig fra barnets side, eller fra ansvarlig ved utenriksstasjonen. Vi anbefaler å hente erfaringer fra hvordan dette gjøres i Sverige og Finland.

Vi mener videre at også i de saker der foreldre søker om visum for å besøke barn bør barn opplyses om sin uttalerett og gis anledning til å uttale seg hvis de har behov for det.

Det er utenriksstasjonene som forbereder og i stor grad behandler visumsaker. Det er også utenriksstasjonene de eventuelle samtalene med barn skal finne sted. Vi mener i denne sammenheng at den barnefaglige kompetansen ved utenriksstasjonene bør heves.¹⁶⁹ For videre vurderinger i forhold til barnesamtaler på utenriksstasjonene, se under *Familiegjenforening*.

Det er viktig at det opprettes formelle rutiner for hvordan eventuelle problematiske aspekter ved referanseperson kan formidles til UDI og utenriksstasjonene.

Når det gjelder vedtak bør det skrives egne vedtak for barn.

¹⁶⁹ Se egne vurderinger av familiegjenforeningssaker i kapittel

Barneperspektivet i visumsaker er så og si fraværende i forslaget til ny utlendingslov (Ot.prp. nr 76 2006-2007). I forbindelse med arbeidet med nye forskrifter og eventuelt nye rundskriv bør barneperspektivet trekkes inn.

Reisedokumentsaker:

Det finnes i dag ingen egen lovhjemmel for at barn kan høres i reisedokumentsaker. Vi har sett at det i slike saker er mangel på et barneperspektiv både i rundskriv, forskriften og lovverket forøvrig. Vi har imidlertid påpekt at det finnes viktige barnespesifikke problemstillinger angående reisedokumenter, som at barn etterlates i utlandet og at deres oppholdstillatelse utløper. Kjønnsllestelse er også et tema som berører spørsmål om å få utstedet reisedokumenter.

Vi mener det bør innarbeides i søknadsskjemaene egne felt for underskrift fra barn, informasjon om at barn har uttalerett og et felt hvor det krysses av om barnet har fått uttale seg. Informasjon og samtykke i utstedelse av reisedokumenter vil kunne sikre at barn er informert om at det planlegges en utenlandstur. Det må også etableres rutiner for at det kan gjennomføres en samtale med barnet hvis søker eller saksbehandler mener det er nødvendig. Per i dag er det politiet og ikke ikke ansatte ved reisedokumentenheten som har den direkte kontakt med søkerne. Det bør derfor være politiet som gjennomfører samtalen. Dette fordrer at de ansatte i politiet som skal gjøre dette har fått opplæring i å snakke med barn (se eget avsnitt). Videre bør også saksbehandlerene i reisedokumentenheten skolerers i barnespesifikke problemstillinger tilknyttet reisedokumenter. Vi mener at det er viktig at reisedokumentavdelingen mottar informasjon fra andre avdelinger i UDI om barn som ikke returnerer til Norge og fra instanser som barnvernet og politi ved mistanke om at formålet med en reise er at barnet skal omskjæres eller tvangsgiftes.

Statsborgerskap

Barns uttalerett og samtykke er godt innarbeidet i forskrifter og søknadsskjema. Regelverket i tilknytning til søknad om statsborgerskap er slik vi ser det i overensstemmelse med barnekonvensjonens artikkel 12 om barns uttalerett, forutsatt at underskrift og avkrysning gjøres aldersuavhengig (se avsnitt om alder). I statsborgerskapsaker er det nemlig i dag lagt opp til at barn under 12 år skal ha mulighet til å uttale seg, for på denne måten å gi sin tilslutning til søknaden. Barn over 12 år har ikke rett til å uttale seg, men skal skrive under på søknaden. Skjemaet for å søke statsborgerskap har dermed et eget felt for barns underskrift, og et annet felt for avkrysning av om barn under tolv år har blitt gitt mulighet for å uttrykke sin mening, samt at barnet aksepterer å bli

norsk statsborger, eventuelt begrunnelse for hvorfor ikke¹⁷⁰. Vi mener at dette skillet fremstår som kunstig, og at også barn over tolv år vil kunne ha behov for å stille spørsmål eller uttale seg. Selv om det trolig vil være sjelden at tvang forekommer i disse sakene, vil man kunne tenke seg at muligheten for en samtale gir mer rom for at barnet kan uttrykke seg. Vi foreslår derfor at spørsmålet som stilles på skjema om barn har uttalt seg om saken gjøres uavhengig av alder, og at alle barn som ønsker det og kan skrive oppfordres til å skrive under på søknaden. Det skal også legges ved dokumentasjon på foreldreansvar og på at barn i skolepliktig alder følger skolens undervisning.

Vi mener at statsborgerskapsskjemaet er et eksempel på hvordan barns uttalerett kan ivaretas i liknende saker, som fornyelses- og bosettingssaker.

Fornyelse- og bosettingstillatelse

Det finnes i dag ingen lovhjemmel for at barn kan høres i fornyelses- og bosettingssaker. I dagens fornyelses- og bosettingsskjemaer står det heller ikke noe om barns uttalerett. Vi vurderer det slik at barns uttalerett i henhold til barnekonvensjonens artikkel 12 ikke er overholdt i slike saker. Vi foreslår at søknadsskjema utformes tilsvarende søknad om statsborgerskap, men med de forbehold som vi påpeker angående alder. Videre må det utarbeides rutiner for at det kan gjennomføres samtaler med barn i saker hvor saksbehandler eller søker mener det er nødvendig. Etter vår vurdering er det politiet som bør gjennomføre disse samtale. Dette fordrer at politiet opparbeider seg barnefaglig kompetanse.

Når det gjelder søknader om opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsforskrift § 37, sjette ledd, mener vi at barn bør informeres om uttaleretten. Barn bør i disse sakene kunne velge om de vil ha en samtale med politi, gi en skriftlig fremstilling eller om de vil uttale seg via foreldre, advokat eller verge.

Utvisningssaker

Barn har i dag ingen uttalerett der en av foreldrene vurderes utvist, eller der det selv mister oppholdstillatelsen som følge av forelderens utvisningsvedtak. Dette er etter vår mening i strid med barnekonvensjonens artikkel 12, og bør endres. Utgangspunktet er at barnet skal ha uttalerett fordi utvisning av en forelder i høyeste grad er en sak som angår det. Dersom barnet som følge av

¹⁷⁰ Norge aksepterer ikke dobbelt statsborgerskap, og konsekvensene av å bli norsk statsborger får derfor større konsekvenser enn i f.eks. Sverige. Det er derfor viktig at barnet informeres om dette.

utvisningsvedtaket selv mister oppholdstillatelsen, er det i tillegg viktig at det får uttale seg i forhold til konsekvensene av en eventuell retur.

Utvisningsbestemmelsene angår barn hovedsakelig på to ulike måter. Den første gjelder saker hvor barnet selv utvises. Den andre er saker hvor barnets forelder(e) utvises. Vi har ikke sett noen oversikt over hvor mange mindreårige barn som er blitt utvist de senere årene. Ifølge av den informasjon vi har fått, skjer slike utvisninger svært sjelden. Det finnes imidlertid ikke noe absolutt hinder for utvisning av mindreårige eller personer som kom til landet i ung alder¹⁷¹. I saker hvor et barn utvises har barnet rett til å uttale seg på lik linje med en voksen. I og med at slike saker er sjeldne, og at vi heller ikke har fått innsyn i noen saksmapper som omhandler slike saker, har vi valgt å se bort fra utvisning av mindreårige i denne rapporten.

Den andre typen utvisningssaker hvor barn blir berørt, er i saker hvor en av foreldrene utvises. Her kan vi skille mellom to ulike situasjoner. I den ene situasjonen er barnet og den andre forelderen norske statsborgere eller de har oppholdstillatelse på eget grunnlag, det vil si at deres tillatelse er ikke avhengig av den som utvises. En konsekvens av et utvisningsvedtak i disse sakene kan være at familien splittes. I den andre situasjonen er hele familien, den andre forelderen og barnet, avhengig av tillatelsen til den som utvises. Konsekvensen av en utvisning vil her bli at hele familien må forlate Norge.

Barnet må informeres for å kunne uttale seg om saken. Dette gjelder først og fremst når saken klagebehandles, og ikke ved forhåndsvarsel, fordi det er i klagebehandlingen at hensyn til barn og familie vurderes. I de fleste saker informerer foreldrene barnet når utvisningen påklages. Problemet er at barnet ikke har partsrettighet, og at taushetsplikten derfor gjelder overfor barnet. Med mindre foreldrene informerer barnet, eller samtykker i at barnet blir informert, vil derfor ikke myndighetene kunne gi barnet denne informasjonen i henhold til taushetsplikten. Her reises det spørsmål om uttaleretten forankret i barnekonvensjonen kan gå foran taushetsplikten, jf. forrangsbestemmelsen i menneskerettighetslovens § 3. Ut fra dette perspektivet kan det argumenteres for at myndighetene kan formidle et minimum av informasjon til barnet om hva det har rett til å uttale seg om. En annen tolkning er at taushetsplikten også kan forsvares ut fra foreldrenes menneskerettigheter, jf EM artikkel 8 om retten til privatlivets fred (se mer om dette i kapittel 8 om utvisningssaker).

Regjeringen foreslår i den nye utlendingsloven at barnets besteprinsippet skal lovfestes i forhold til utvisningssaker. Vi mener at myndighetene vanskelig kan vurdere hva som vil være til det enkelte barns beste med

¹⁷¹ Ot.prp nr.75 (2006-2007) s.283

mindre barna gis anledning til å uttale seg i slike saker¹⁷². Dette er imidlertid et juridisk komplisert felt som må utredes nærmere av kompetente instanser. Vi foreslår derfor at det juridiske spørsmålet om taushetsplikt kontra barns uttalerett blir løftet opp på et mer prinsipielt nivå og drøftes videre.

Da ansatte i utvisningsenheten vanligvis ikke har direkte kontakt med søkere, mener vi det er politiet som bør ivareta barnets uttalerett. Barn bør i utvisningssaker kunne velge om de vil ha en samtale med politi, gi en skriftlig fremstilling eller om de vil uttale seg via foreldre, advokat eller verge. Dette fordrer at de ansatte i politiet har barnefaglig kompetanse og gis opplæring i å snakke med barn.

Saksbehandlere i utvisningsenheten etterspør kunnskap om konsekvensene utvisningen kan ha for barn. De ønsker skolering i hva de barnerelaterte konsekvensene vil være av de avgjørelsene de tar.

Asylsaker

I dag får alle medfølgende barn over 7 år som søker asyl, muligheten til å ha en samtale med UDI, jf. utlendingsforskriftens § 55 a tredje ledd. Ifølge eget rundskriv om samtale med medfølgende barn, kan også yngre barn uttale seg dersom de ønsker det. Foreldrene kan imidlertid reservere seg mot at barna blir hørt, noe som medfører at denne retten per i dag i praksis er gitt til foreldrene, og ikke til barna. Praksisen med at foreldre kan reservere seg er ikke forenlig med barnekonvensjonens tilkjenning av barn som selvstendig rettssubjekt. Barns uttalerett er en absolutt rettighet som foreldrene ikke har rett til å hindre, og denne praksisen bør derfor avvikles¹⁷³.

Studien har vist at foreldrenes tilstedeværelse under barnesamtalen noen ganger kan være problematisk. Ifølge artikkel 12 har barnet rett til "fritt å gi uttrykk for" sine synspunkter. Det må avklares juridisk hvilke hjemler som finnes for at barn kan uttale seg også uten foreldre til stede, når barnet ønsker å gjøre dette. Vi har i kapittel 4 argumentert for at det bør åpnes for at barn kan ha setteverge der det er åpenbare interessekonflikter mellom foreldre og barn, og forelder dermed regnes som uegnet og inhabil som verge.¹⁷⁴ Verge-spørsmålet er imidlertid juridisk komplisert og må utredes nærmere.

¹⁷² Se kapittel 8 om utvisningssaker, der saksbehandlerne automatisk legger til grunn at utvisning er negativt for barnet, og derfor ikke ser nødvendigheten av å få deres synspunkter på saken.

¹⁷³ Jf. møte med Elisabeth Gording Stang 3. desember 2007 samt Senter for Menneskerettigheters Menneskerettighetsforum den 25. september 2007 der også bl.a. Eli Fisknes og Kirsten Sandberg konkluderte med at dette var i strid med barnekonvensjonens prinsipper.

¹⁷⁴ Samtale med Overformyndertiet

Vi foreslår følgende tiltak for å sikre nok informasjon om barn i asylsaker i tillegg til barnesamtalen:

- Tilpasset skjema for egenerklæring for barn
- Man bør i asylintervjuet med foreldrene spørre mer detaljerte spørsmål om barns livssituasjon og omsorgsrelasjoner i hjemlandet. Intervjuerne bør også stille oppfølgingsspørsmål angående hvordan barna konkret har vært berørt av konflikt, forfølgelse og flukt.
- Det bør opprettes tydeligere kanaler for å innhente informasjon om barn fra mottak, skoler og helsevesen også i første instans.

Barnesamtalen

Hensikten med innhenting av informasjon og barnesamtale må avklares og styre rutiner. Samtalene må være reelle samtaler der formålet er å belyse barns sak, barnets livssituasjon og hvordan barn berøres av sakens utfall. I asylsaker skal barnesamtalen bidra til å avdekke om barn har eget asylgrunnlag. Måten barn høres i utlendingsforvaltningen må ha forståelsen av barneperspektiv innebygget. Våre undersøkelser har vist at dagens praksis er preget av et tradisjonelt syn på barn som et sårbart vesen, som følger med foreldrene og som ikke reelt behandles som individuelle rettighetshavere.

1. Avvikle foreldres reservasjonsrett¹⁷⁵.

2. Større fleksibilitet i forhold til å snakke med barn uten foreldre, eventuelt med setteverge.

3. *Synliggjøring*: Per i dag føres det ikke noen formell statistikk over faktisk gjennomførte barnesamtaler. Dette er noe vi vil anbefale UDI å føre statistikk over, slik at man eventuelt kan finne årsaker og sette i gang informasjonstiltak dersom enkelte grupper konsekvent unnlater at barna å bli hørt. Det vil også være viktig i forhold til å synliggjøre saksbehandlernes arbeid og øke betydningen av samtalene.

4. Rammebetingelser:

- Det bør settes av tid til barnesamtalen. Om mulig bør den gjennomføres tidlig på dag, eller gis en egen dag.

¹⁷⁵ Vi viser her til brev fra AID til UDI 17.oktober som sier at denne praksisen er i strid med BK, samt MR-forum på SMR 2 Jf. møte med Elisabeth Gording Stang 3.desember 2007 samt Senter for Menneskerettigheters Menneskerettighetsforum den 25.september 2007 der det ble konkludert med at dette var i strid med barnekonvensjonens prinsipper.

- Det bør unngås at barn er tilstede under foreldrenes asylintervju hvor de er vitne til utspørring av foreldre.
- Det må settes inn ressurser på å klargjøre samtalen formål, og kursing om hvordan informasjonen skal brukes ved vedtaksfatting.
- Intervjuere behøver mer kompetanse til å snakke med barn. Det bør satses på kompetansebygging gjennom kontakt med barnefaglige miljø, erfaringsbasert kunnskap om samtale med traumatiserte barn. Vi foreslår en økt spesialisering av intervjuere. Et barnefaglig team er foreslått.
- Rundskrivet virker styrende for samtalen. Det er grunn til å tro at intervjuerne på asylavdelingen kan ha feiltolket deler av rundskrivet i forhold til hva som var dets opprinnelige formål. Det bør foretas en gjennomgang av problematiske deler av rundskrivet; som asylgrunnlaget og vedtaksfatting, der man i plenum klargjør hvilken status medfølgende barn har i asylsaker og hvordan dette skal komme til uttrykk i samtaler og vedtak.
- Ved at intervjuere ikke får uttelling for produksjon, blir barnesamtalen ”usynlig”. Det bør utvikles et system for å synliggjøre saksbehandlerens arbeid.
- Lokaler og bruk av PC. Det er positivt at UDI nå har satt av et eget rom for samtaler med barn. Intervjuerne melder om at bruk av PC ofte er et hinder i kommunikasjonen med mindre barn. Det bør vurderes om man i samtaler med mindre barn kan bruke diktafon, og transkribere intervjuet i etterkant. Eventuelt kunne dette gjøres som en del av et prøveprosjekt hvor man prøver ut alternative intervjuteknikker.
- Barns evne til å uttrykke seg verbalt og skjule følelser er svakere enn voksnes. En svakhet ved intervjurapportene er at de kun inkluderer det som blir sagt under samtalen, og ikke inkluderer atferdsbeskrivelser. En stor del av inntrykket saksbehandlerne sitter igjen med etter en samtale er et resultat av ikke-verbal kommunikasjon. Dette er kontekst som går tapt dersom andre enn intervjuer fatter vedtaket. Det er viktig å være oppmerksom på disse tingene under en samtale. Det bør vurderes om man i tvilstilfeller bør inkludere atferdsbeskrivelser i rapportene for å få et helhetsinntrykk av barnets situasjon. Dette forutsetter kompetente intervjuere med barnefaglig blikk.

5 Premisslegging og realitetsorientering: Det er nødvendig med en klargjøring av formålet med samtalen, og hvordan informasjonen skal brukes. Dette er viktig i forhold til alle involverte parter forståelse og motivasjon. Barnet må gis forståelsen av at uttaleretten ikke betyr at det skal få bestemme, men at

barnets synspunkter vil inngå i en total vurdering. Slik vil man unngå problemet med at barn kan få skyldfølelse i forhold til et eventuelt avslag. Barnet skal også realitetsorienteres i forhold til sin egen situasjon. I dette ligger at barnets forståelse av hvorfor familien er i Norge bør klarlegges, og at den videre saksgangen, når familien skal komme til nytt mottak og når barnet kan forvente å få begynne på skole avklares. En realitetsorientering innebærer at saksbehandleren også forklarer hva som vil skje ved et eventuelt avslag på søknaden

6 Barnespesifikk forfølgelse: Som en forlengelse av problematiseringen av barns status i utlendingssaker, er det behov for ytterligere refleksjon rundt temaet barnespesifikk forfølgelse og barns selvstendige behov for beskyttelse. Kan barn ha eget asylgrunnlag? Dersom barnet er hovedanførsel i en asylsak, kan mor eller far da få avledet status fra barnet (jf case om kjønnslemlestelse). Hvilke konsekvenser vil dette f.eks. ha for barnets status i vedtak? Dersom UDI skal gjennomføre barnesamtaler, må barns egne asylgrunnlag og helsesituasjon være i fokus. Hvilke hindringer finnes i intervjuerne selv mot å ta i mot vanskelige historier, eller ønske om å skjerme barna? Det vil i mange tilfeller være mer skadelig for barna å få historien sin avvist enn ikke å ha samtale.

7 Barnets beste versus kontrollfunksjonen. Utlendingsforvaltningens rolle som kontrollorgan skal kombineres med å ivareta barnets beste. Det er verdt å reflektere rundt betydningen av denne dobbeltrollen for barnesamtalen. I hvilken grad preger intervjuernes kontrollperspektiv samtalene med medfølgende barn? I hvilken grad vil man kunne løsrive barnas samtale fra foreldrenes asylintervju? Viktig med bevissthet rundt dette!

Vedtak

Hovedregelen i forvaltningsloven §24 første ledd er at enkeltvedtak skal begrunnes. Vi vurderer regelverket i forhold til begrunnelsesplikten til å være tilstrekkelig, men mener at utlendingsmyndighetenes tolkning av regelverket bør stilles høyere krav til¹⁷⁶. I rapporten har vi blant annet diskutert UDIs utstrakte bruk av standardbegrunnelser og kildebruk i forhold til barnespesifikke problemstillinger.

Det er etter vår mening gjennomgående en for snever bruk av Barnekonvensjonen i vedtak. Gitt det datamateriale vi har hatt tilgang til, har vi sett at

¹⁷⁶ Jf. erfaringsbasert kunnskap samt Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) om ny utlendingslov, 17.1.7.2 (s 330): "snarere forvaltningens tolkning og anvendelse av loven".

barnekonvensjonen utelukkende brukes for å legitimere avslag: ”Direktoratet legger til grunn at vedtaket ikke er i strid med bestemmelsene i Barnekonvensjonen”. Konvensjonens artikler blir imidlertid ikke vurdert i forhold til de enkelte saker. Vi finner at utover BKs artikkel 3.1 om barns beste, artikkel 9 om barns rett til familieliv og artikkel 12 om barns uttalerett, blir ikke barnekonvensjonens artikler aktivt brukt i saksvurderingene. I flere saker har vi vist til hvordan andre artikler vil være relevante å trekke inn. I barns beste-vurderingen vises det sjelden til hvordan man har vurdert individuelle hensyn ved barnet for å kunne konkludere med at det vil være best for barnet å f.eks. bli returnert.

Anbefalinger:

Som følge av at barn har en individuell sak, foreslår vi en mer konsekvent praksis når det gjelder å opprette egne saksmapper og vedtak på barn. Vi ser imidlertid flere utfordringer her: Det første har med at vedtak baserer seg på at søkers troverdighet vurderes opp mot kjente fakta i hjemlandet. Når forholdene for barn ikke er godt nok dokumentert, vil ikke vurderingsgrunnlaget være godt nok fundert. Et annet punkt som må diskuteres mer prinsipielt i forlengelse av at barn gis økt mulighet for å formidle egen livssituasjon, er hvordan denne informasjonen blir håndtert i situasjoner der foreldre og barn gir motstridende opplysninger, eller hvor barn kan ha andre interesser enn foreldrene. Uansett mener vi at begrunnelsen for en avgjørelse må synliggjøre barns situasjon og eventuelle anførsler i merknader og vedtak, og at de hovedhensyn som har vært avgjørende for utøvelsen av skjønnet angående barn må nevnes.

En hjelp til dette i saksbehandlingen er at henvisning til om barnesamtale er gjennomført, om barnet har kommet med opplysninger som er av betydning for saken og om barnet har egne anførsler innarbeides som faste punkter i autoteksten.

De hjemlene som brukes for å tillegge informasjon fra barn vekt må utvides slik at vurderingene av barns beste gjøres ut fra en helhetsvurdering. Barns situasjon må vurderes opp mot ulike artikler i barnekonvensjonen og f.eks. EMK Flyktningkonvensjonen, og ikke bare skjønnsmessig i forhold til barns beste.

Når det gjelder avslag på asyl og utvisningssaker, kan foreldre og barn som leser vedtakene sitte igjen med en opplevelse av at deres spesifikke livssituasjon ikke er tatt med i vurderingen, selv om slike vurderinger faktisk har blitt gjort. Hvis flere av de interne merknadene og konkrete vurderingene som er gjort i saken blir lagt ved, vil det være med på å øke forståelsen for at deres sak har blitt vurdert, og gi denne mer legitimitet. En opplevelse av at enkeltpersonenes spesifikke livssituasjoner er sett og vurdert kan være med på minske følelse av maktesløshet og frustrasjon. I tillegg vil en henvisning til at

de opplysninger som har blitt sendt inn faktisk er tatt med i vurderingen også være viktig i forhold til klagegrunnlag.

En fare ved bruk av standardbegrunnelser er at det kan gi vedtak et masseprodusert preg. Vi har i vår saksgjennomgang sett mange eksempler på lemfeldig bruk av maler, der man kan se at det står "barna" istedenfor "barnet" og liknende. Dette er bekymringsfullt fordi det enkelte barn da blir usynlig. Vi mener imidlertid at disse standardmalene også vil kunne brukes for å gjøre det individuelle barn synlig. Ved å måtte fylle inn f.eks. om barn har blitt hørt eller ikke og hvordan det har påvirket saken, blir saksbehandler nødt til å måtte ta stilling til det enkelte barns situasjon.

Bedre rutiner for å opplyse barns sak tilstrekkelig

Det må innhentes tilstrekkelig informasjon om barn. Ut fra vår kunnskap ser det ikke ut til at dette gjøres systematisk nok i dag. Rutiner kan ikke basere seg på at man antar at det ikke kommer nye momenter fram i saken om den belyses av eller om barn.

Det må derfor utarbeides bedre rutiner og maler for intervju for å innhente opplysninger fra foreldre. Det må også avklares rutiner for å innhente opplysninger fra andre instanser. I dette ligger å klargjøre de juridiske sidene ved at informasjon formidles fra andre etater, og hva taushetsplikten i helsevesenet og i barnevernet setter for begrensninger her. Det må videre klargjøres hvem som har ansvar for å ivareta at slike opplysninger innhentes. Her må det klarlegges hva som påhviler foreldre eller verge, advokat og myndigheter å informere og innhente opplysninger om. Samarbeid mellom utlendingsmyndighetene og sektormyndigheter som barnevern, helsemyndigheter, BUP, mottak og skole er aktuelt i mange saker, som i forhold til særkullsbarn i familiegjenforeningssaker, mishandlingssaker og visumsaker. I disse sakene reises ofte spørsmål om taushetsplikt. De juridiske aspektene er i rapporten blant annet diskutert i forbindelse med Ot.prp nr 109 2004-2005. Vi foreslår at dette drøftes i utlendingsforvaltningen med utgangspunkt i å ivareta et barneperspektiv på sakene.

Tilstrekkelig kunnskap om barns situasjon i de aktuelle landene

Landinfo bør innhente mer systematisk informasjon om barns situasjon i landene. Blant annet kan man gjøre mer systematisk bruk av FNs barnekomité's landrapporter og et barneperspektiv på familierett, og systematisk gjennomgang av studier om barn og unge i destabiliserte områder.

Landinfo kan bedre sitt informasjonsansvar ved å innføre et eget punkt om barns situasjon i landrapportene. Landinfo vektlegger at de utelukkende er brukerstyrt. Enheten ser det ikke som sin oppgave å bevisstgjøre saksbehand-

lerne, det er et ansvar Landinfo mener ligger hos utlendingsmyndighetene selv. Vi tror imidlertid at en systematisk praksis i forhold til å inkludere utsatte grupper i de enkelte land (barn, kvinner, homofile o.l.) som egne kategorier i landrapportene vil kunne bidra til å gjøre saksbehandlerne oppmerksom på disse gruppene og problemstillingene. En fare er at informasjonen blir oversett ikke minst fordi holdningen hos saksbehandlere i dag synes å være at man ikke leter etter informasjon med mindre man har fått indikasjoner på at noe er galt. UDI har stor utskiftning av ansatte, og for nye saksbehandlere må kjennskap til forholdene for barn i det aktuelle området være lett tilgjengelig.

Barnefaglig kompetanse i forhold til de ulike sakstypene

I kapittel 2 definerte vi hva vi legger i barnefaglig kompetanse, og understreket at dette må sees i sammenheng med hva vi legger i et barneperspektiv: å se barns livssituasjon med utgangspunkt i barnet.

Personer som forventes å ha barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen vil ha behov for kunnskap om barnerettslige prinsipper i aktuelt lovverk og en komparativ kunnskap om barns oppvekstbetingelser i ulike land og verdensdeler. Kompetansebegrepet viser også til ferdigheter, det vil si å gjøre bruk av kunnskapen i praksis. Dette berører gjerne personlige elementer som relasjonskompetanse og kommunikasjonskompetanse. Den faglige kompetansen læres både gjennom opplæring i regi av utdanningsinstitusjoner og som praksisbaserte ferdigheter.

Når vi har understreket behov for barnefaglig kompetanse hos UDI, politi og på utenriksstasjoner har vi vist til kommunikasjonsferdigheter, både det å henvende seg til barn direkte og å informere om en sak på en enkel måte. I dette ligger en innsats i å formidle et saksforhold på en konkret og enkel måte.

Vi mener at innarbeidelse av gode standardrutiner og maler for samtaler og informasjon vil legge et grunnlag som også kan brukes av personalet uten omfattende barnefaglig utdanning. Intervjuguider tilpasset ulike sakstyper kan da være viktig for å sikre kvalitet og fokus. Det er også viktig at hensikten med barns uttalerett blir klargjort. En opplæring i form av kurs o.l. som tar utgangspunkt i konkrete oppgaver og utfordringer i avdelingen vil i tillegg kunne gi mulighet til refleksjon over egen praksis. Det kan også være behov for å spesialisere ansvaret til noen med barnefaglig utdanning, særlige ferdigheter eller interesser for barnespesifikke oppgaver, slik vi foreslår når det gjelder barnesamtalen i asylsaker. Også politiet og personell ved utenriksstasjonene behøver innarbeidelse av grunnleggende rutiner og opplæring i forhold til å samtale med barn. Behovet fremgår klart etter samtale vi har hatt

med disse instansene. Ett eksempel er hvordan barn skal informeres i tvangsmessig uttransportering.

Når det gjelder vedtak ser vi behov for opplæring i å vurdere blant annet barnekonvensjonens prinsipper, hva som vil være til det enkelte barnets beste, barnespesifikk forfølgelse og vurdering av barns uttalelser.

Særlig i noen sakstyper bør saksbehandlere skoles i barnespesifikke perspektiver, som i reisedokumentenheten der det er behov for tilstrekkelig bevisstgjøring i forhold til barnespesifikke problemstillinger, som kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og ”dumpede” barn.

Litteratur

- Baillet, Cecilia (2004). *Grensen mellom asyl og beskyttelse på humanitært grunnlag*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/2004.
- Bhabha, Jacqueline, and Susan Schmidt. (2006) *Seeking Asylum Alone: Unaccompanied and Separated Children and Refugee Protection in the U.S.* The Harvard University Committee on Human Rights Studies.
- Boonmathya, Ratana Tosakul (2006) *Cross-Cultural Marriages and Transactional Gender Mobility: Experiences of Village Women from Northeastern Thailand* Paper presentert på konferansen Cross border Marriage. Taipei, Taiwan September 2006.
- Boyden, Jo (1997) Childhood and the Policy Makers. In Prout, Allan and Allison James (eds) *Constructing and Reconstructing Childhood*. London: Falmer Press.
- Cederborg, Ann-Christin. Migrationsverkets utredningssamtal med barn. Sluttrapport frå et utbildningsprojezt delfinansierat av Europeiska flyktingfonden. Linköping, 2004.
- Dyregrov, A., & Raundalen, M. (2002). Det første møtet: intervjuing av barn med krigstraumer. I M. H. Rønnestad, og A. von der Lippe (Red.). *Det kliniske intervjuet: En håndbok*. Oslo: Ad Notam Gyldendal Forlag.
- Ek, Synnøve og Andrea V. S. Eliarbø (2004) *Kvinnelige visumsøkere fra Thailand. - En studie av visumsøknader til den kongelige norske ambassaden i Bangkok, Thailand i 2002*. JURK
- Fisknes, Eli (1994): Utlendingsloven
- Gamst, Kari T og Åse Langballe (2004) *Barn som vitner. En empirisk og teoretisk studie av kommunikasjon mellom avhører og barn i dommeravhør. Utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming*. Phd avhandling. Universitetet i Oslo
- Gamst, Kari T og Åse Langballe (2007) *Se min kjøle. Oda i dommeravhør*. DVD og Manual: Kommunikasjon med barn – en dialogisk metode. Oslo: RVTS
- Gisholt, Marianne Aasland (Universitetet i Oslo, 2007). *Barns rett til å bli hørt ved omsorgsovertakelse* Avhandling
- Hansen, Irene Palm og Gunhild Bolstad (2003): *Utvisning 2001. en undersøkelse av utlendingsforvaltningens praksis i utvisningssaker*. Juss-Buss. Stensilserie nr. 89. Institutt for kriminologi og rettsosiologi, UiO
- Hart, Jason (2004): Beyond struggle and aid: children's lives in a Palestinian refugee camp in Jordan. In Boyden, J. and J. de Berry (eds) *Children and Youth on the Front Line: Ethnography, Armed Conflict and Displacement*. Oxford and New York: Berghahn Books
- Hodgkin, Rachel and Peter Newell (2002). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. New York: Unicef.
- Holth, Torhild B. (2004) *Implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktingerett*. Institutt for offentlig retts skriftserie. nr. 7 Oslo: Universitetet i Oslo

- Hundeide, Karsten. *Samspill i kontekst. Samtaler med barn om vonde og vanskelige tema*. Oslo
- Høstmælingen, Njål (2003) *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jensen, Tine (2004) *Suspicious of child sexual abuse: dialogicality and meaning making*. Dr. gradsavhandling. Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Langballe, Å.(2007). Forholdet mellom frie og spontane beretninger fra barn i dommeravhør, og påliteligheten i barnets utsagn. *Tidsskrift for norsk Psykologforening*, 10, 868-877.
- Langballe, Åse og Gamst, Kari (2007). ”Se min kjole. Oda i dommeravhør.” Manual.
- Lidén, Hilde (2000) *Barn, tid, rom. Skiftende posisjoner. Kulturelle læreprosesser i et pluralistisk Norge*. Dr. gradsavhandling. Sosialantropologi, NTNU. Trondheim: NTNU
- Lidén, Hilde (2004) Barns rettigheter – en realiserbar intensjon? I *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Nr 4
- Lidén, Hilde (2005) *Transnasjonale serieekteskap. Art, omgang og kompleksitet*. Rapport 11. Oslo: ISF
- Lidén, Hilde og Hilde Rusten (2007) Asylum, Participation and the Best Interest of the Child: new lessons from Norway. *I Children & Society* vol. 21
- Ljoså, Tone (2001) *Utlendingsforskriften § 37.6 (tidligere 5 ledd): Oppholdstillatelse for utenlandske kvinner etter samlivsbrudd*. Stensilerie nr 83, Juss-buss. Oslo: Universitet i Oslo
- Long og Olsen (2007) *Visitor's visas in connection with family visits. Norwegian visa practice compared to a selection of Schengen countries*
- Mayall, Berry. 2002. *Towards a sociology for childhood: thinking from children's lives*. Buckingham : Open University Press
- Melinder, Annika (2004). *Perspectives on children as witnesses*. Phd. avhandling. Universitetet i Oslo.
- Melton, Gary.B. 2000. The child's right to participation: The Legal Framework. Paper presentert på forskersymposiet: *Children's participation in Community Settings*. Arr. Childwatch International og UNESCO. Oslo 26-28 juni.
- Mullinger et al (2003) *Children's perspective on Domestic Violence*. London: Sage
- Munn (2004) In Boyden, J. and J. de Berry (eds) *Children and Youth on the Front Line: Ethnography, Armed Conflict and Displacement*. Oxford and New York: Berghahn Books
- Nyhus, Marie og Kjersti Cecilie Jensen. (2004) *Humanitetshensyn i utlendingsretten*. En undersøkelse av forvaltningspraksis etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Avhandling. Juridisk fakultet. Universitetet i Oslo
- Prout, Alan og James, Allison (1997): *Constructing and Reconstructing Childhood*. London: The Falmer Press
- Raundalen, Magne, Gustav Lorentzen og Atle Dyregrov (2005). *Gruppearbeid i flyktningfamilier*. Pedagogisk forum.
- Norsk Retstidende 2005 s 238
- Norsk Retstidende 2005 s 229
- Norsk Retstidende 1993 side 1591
- Rusten, Hilde (2006). *Making children visible to the immigration administration: A*

- study of the right of the child to participate in Norwegian asylum proceedings.* Masteroppgave. Norsk Senter for Menneskerettigheter/Universitetet i Oslo.
- Sandberg, Kirsten (2003) *Oppheving av omsorgsvedtak i barnevernet*. Avhandling. Dr. juris. Oslo: Universitetet i Oslo
- Sandberg, Kirsten (2004) Inkorporeringen av FNs barnekonvensjon I norsk rett. In: *Kritisk Juss*. Årg. 30, no 4, p 316-31
- Sandberg, Kirsten (2005): Høring av barn – en komparativ studie. Prosjektskisse
- Skivenes, Marit og Astrid Strandbu (2004) Barn og familieråd. En analyse av det organisatoriske rammeverket for barns medvirkning i barnevernet. I Tidsskrift for Velferdssforskning Vol. 7, Nr 4
- Skjorten, Kristin (2005) *Samlivsbrudd og barnefordeling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S
- Skjorten, Kristin (2005) Barnekonvensjonen og norsk rettspraksis. Prosjektskisse. Oslo: ISF
- Smith, Lucy (2004): "Barnets beste og barnets uttalerett". I *Tidsskrift for familieret, arverett og barnevernsrettligespørsmål*. 3/2004 s.223-232
- Solberg, Anne (2001) *Fokus på unge brukere på krisesenter*. NIBR notat 111. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Stang, Elisabeth Gording (2007a). Barnets rett til deltakelse i barnevernssaker. *Kritisk Juss* 1 og 2/2007
- Stang, Elisabeth Gording (2007b). *Det er barnets sak. En analyse og vurdering av barnevernets hjelpetiltak og barnets rettsstilling i saker etter barnevernloven §4-4*. Juridisk doktoravhandling, Universitetet i Oslo.
- Stang, Elisabeth Gording (2007c). Barnas beste er viktigst. Innlegg i Dagsavisen 2. oktober 2007.
- Strand, Arne (2007) *Blodhemn og privat hemn. Bakgrunn og praksis*. CMI-commissioned Report, Landinfo
- Vevstad, Vigdis (2006): utvikling av et felles europeisk asylsystem. Jus og Politikk. Oslo: Universitetsforlaget
- Vis, Svein Arild(2004). Samtaler med barn i barnevernet. Barnevernets Utviklings-senter i Nord-Norge. Skriftserie 1/2004.

Forskrifter:

- §37 sjette ledd - mishandlingsparagrafen
- § 55a – medfølgende barns rett itl å bli hørt i asyl saker - 7år
- § 23, første ledd bokstav e
- § 25 a tilføyet i 2006 – kan avslå en visumsøknad dersom det er sannsynlig at søkeren eller dets særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet – tilsvarende hjemmel for å avslå arbeidstillatelse og oppholdstillatelse finnes i utlendingsloven § 9 annet ledd
- § 11 – søke på vegne av barn uten forriket
- §24 – fosterbarn

Utlendingsloven

- § 25 a tilføyet i 2006 – kan avslå en visumsøknad dersom det er sannsynlig at søkeren eller dets særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet – tilsva-

rende hjemmel for å avslå arbeidstillatelse og oppholdstillatelse finnes i utlendingsloven § 9 annet ledd - søknad kan nektes hvis det kan anta at søker eller barn vil bli mishandlet

- § 8, annet ledd
- § 9 a
- § 44 a
- §44 b

Forvaltningsloven

- §25 -
- §17 – en generell bestemmelse om høring av barn
- § 13 b nr 5 – om opplysninger og taushetsplikt mellom ulike instanser

Politi loven

- § 24 Taushetsplikt

Rundskriv

- Rundskriv UDI 9/99 INA Melde-og ansvarsrutiner i forbindelse med barns ankomst og opphold i statlig mottak
- Rundskriv G-64-2000 Uttransportering av utlendinger etter vedtak truffet i medhold av utlendingslovgivingen
- Rundskriv nr. G-116/2000 – varslingsrutiner for å hindre seksuelle overgrep mot barn
- SUAK- 2001 12-12 adopsjon
- Rundskriv 2001-037 OPA- Reisebevis eller utlendingspass til barn som tidligere blei førde inn i foreldras åass - utlendingsforskrift § 75
- Rundskriv UDI 2002-039 – Om avledet status
- Rundskriv UDI 2002-41 SODA – søknad om familiegjenforening der herboende er mindreårig og innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag
- Rundskriv UDI 2002-117 SODA- retningslinjer for behandling av saker som gjelder ny oppholdstillatelse for utenlandske kvinner etter samlivsbrudd – utlendingsforskriften §§ 21 femte ledd, JF § 37 sjetteledd
- Rundskriv UDI 2003-06 OPA – underholdskrav i familiegjenforening – dispensasjon fra kravet
- Rundskriv UDI 2003-015 OPA – visum til utenlandske ektefeller, felles barn, eller registrert partner som ønsker familieinnvandring – utlendingsforskrift § 106 tredje ledd JF §10 annet ledd bokstav e og f
- Rundskriv UDI 2003.025 SODA: Utvisning – utlendingsloven § 29 og § 30 – og grensen mot bortvisning – loven §27, §28 og §30
- Rundskriv UDI 2004-018 OPA Særkullsbarn - fremgangsmåte for søknad om oppholdstillatelse etter utlendingsforskriftens § 23 første ledd bokstav e - utlendingsforskriftens § 10 jf. utlendingslovens § 6 sjuende ledd
- Rundskriv UDI 2004-022 OPA Hurtigprosedyre – Rutiner for utvisning på grunn av grov vold og vold i nære relasjoner.

- Rundskriv UDI 2005-016 OPA – Familieinnvandring for fosterbarn- krav til dokumentasjon – utlendingsforskriften 24 første ledd bokstav f
- Rundskriv UDI 2005-017 OPA – familieinnvandring etter EØS- og EFTA-regelverk
- Rundskriv UDI 2005-034 OPA Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven
- Rundskriv UDI 2005-037 OPA – foreldre/vergers adgang til å søke om oppholdstillatelse fra riket på vegne av barn i utlandet – utlendingsforskriften § 11 femte ledd
- Rundskriv 2005-044 FSK - Gyldighetsområde for reisebevis og utlendingspass - utlendingsforskriften §§ 66 og 70
- Rundskriv UDI 2006-018 ASA – samtale med medfølgende barn i asylsaker
- Rundskriv 2006-021 - Informasjon om ny statsborgerlov med forskrift
- Rundskriv A- 25/2007 – ikraftsetting av forskrifter om endringer i utlendingsforskriften (sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket, oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur).
- Rundskriv 2007-010 – MUF – tilknytning til riket, barns beste
- Rundskriv Q-24 mars 2005 Barne- og familiedepartementet. Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten

Notater og rapporter

- Utlendingsaker – forholdet til Barnekonvensjonen og barnelovgivningen” (1993)
- Bakgrunnsnotat til UDIs vårkonferanse 2006 ”Barns beste og regulert innvandring – en motsetning?)
- Notat fra arbeidsgruppe som har vurdert rutiner for bedre håndtering av utenlandske barn som etterlates i Norge
- Prosjektplan for oppfølging av arbeidsgrupperaport mot kjønnslemlestelse
- NUs kontaktgruppe for mottaksspørsmål. Rapport til Nordisk Utlendingsutvalgs møte i Island 31.oktober-1.november 2007: Barnets beste i asylprosessen.
- UDI: Regionale tilstandsrapporter 2007
- Tilsynsrapporter for mottakene 2007

Internmeldinger

- IM 1999-036 OPA ”Utvisning av utlendinger med barn i Norge”
- IM 2007-020 OPA ”Utvisning for overtredelse av utlendingsloven ved fremsettelse av uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene”
- UP 2004-033 Henleggelsespraksis i utvisningssaker utdrag fra UDIs brev til KRD 21.11.2004
- UP 2006-013 Omfang av samvær og dokumentasjonsplikt - praktisering av uf § 23 første ledd j – brev til KRD av 22.06.05

Styringsdokumenter

Ot. prp. nr 46 (1986-87)

Ot.prp. nr 109 (2004-2005)

Arbeids-og inkluderingsdepartementet: Odelstingsproposisjon nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven).

Justis- og politidepartementet: Ot.prp. nr 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)

NOU 2004:20

Intervju

Barn

ASA 1-6, Dublin, MINT

FSK

OPA

RMA

UDI regionkontorer

Politidirektoratet

PU

Politiets distriktskontor

Utenriksstasjoner

NOAS

UNE

Landinfo

Migrationsverket, Sverige

Norsk og internasjonal lovgivning

Barnekonvensjonen

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Forvaltningsloven

Flyktningkonvensjonen

Utlendingsloven

Utlendingsforskriften

Dommer og avgjørelser

Norsk Retstidende 2005 s 238

Norsk Retstidende 2005 s 229

Norsk Retstidende 1993 side 1591

EMD

Høyesterett

FNs komité for barns rettigheter

Norges 3. rapport til FNs Barnekomité 2003

FNs barnekomité (2005) *Behandling av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen. Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter.* Juni 2005

General Comment on the right of the child to be heard.

UNHCR

Refugee Children: Guidelines on Protection and Care (Geneva, 1994)

UNHCR Guidelines on the Formal Determination of the Best Interests of the Child

UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum (1997)

Handbook on procedures and criteria for determining refugee status (1992).

UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum 1997

Vedlegg 1

Liste over Landinfo respons (1) og temanotat (2) som omhandler barns situasjon.

Landinfo har produsert om lag 320 responser siden opprettelsen i 2005. 18 av disse omhandler barns situasjon spesielt.¹⁷⁷

1. Landinfo responser

Balkan:

Behandlingsmuligheter for barn med epilepsi

Kaukasus:

- Barnevern
- Barn og omsorgssvikt

Midtøsten

- Enker og omsorgsrett for barn
- Barnefordeling - barnets rett til å bestemme bosted
- Skoleplikt

Øst-Europa

- Særkullsbarn
- Hva er reglene for foreldreansvar
- Barnevern
- Helseanførsler barn - klumpfot og hjertefeil

Sør-Asia

- Barnemishandling / seksuelt misbruk av barn
- Helse, miljø, klima, språk og skoletilbud
- Barns muligheter til psykiatrisk behandling
- Barn : tvangsrekruttering

Sørøst-Asia:

¹⁷⁷ Disse tallene er imidlertid usikre. Tallene er basert på søk i Landdatabasen og er kun ment å gi en indikasjon.

- Foreldreansvar og farskap

Øst-Afrika:

- Hevndrap på barn
- Barnehjem
- Tvangsmessig FGM

2. Liste over Landinfo temanotat som omhandler barns situasjon

Landinfo har produsert om lag 70 temanotater siden opprettelsen i 2005. Fire av disse omhandler barns situasjon spesielt. De samme forbehold som nevnt ovenfor gjelder for disse tallene.

Liberia

- Barn og kvinners situasjon

Makedonia

- Behandling av barn og ungdom med mentale lidelser

Russland

- Barnevern og barnehjem

Tyrkia

- Tyrkisk barnevern

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2007:

<i>Forfatter/Author</i> Hilde Lidén, Hilde Rusten og Monica Five Aarset
<i>Tittel/Title</i> Å høre barn i utlendingssaker
<i>Sammendrag</i>
<i>Emneord</i>
<i>Summary</i>
<i>Index terms</i>