

RAPPORT

2008:2

Hilde Lidén, Hilde Rusten og
Monica Five Aarset

Å høre barn i utlendingssaker

Institutt for **ISF**
samfunnsforskning
Institute for Social Research

Hilde Lidén, Hilde Rusten og
Monica Five Aarset

Å høre barn i utlendingssaker

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2008

© ISF 2008
Rapport 2008:2

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

ISBN: 978-82-7763-263-6 (webutgave)
ISSN: 0333-3671

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 7 |
| Sammendrag | 9 |
| Oppdraget | 9 |
| Datagrunnlag | 10 |
| Formålet med barns uttalerett | 10 |
| Barneperspektiv | 11 |
| Studiens funn | 11 |
| Barns uttalerett bør gjelde i alle saker | 13 |
| Hvordan kan uttaleretten ivaretas på utlendingsfeltet? | 13 |
| Anbefalinger | 14 |
| 1. Innledning | 15 |
| Bakgrunn for prosjektet | 15 |
| Barns medbestemmelse | |
| – gjeldende og foreslått lov på utlendingsfeltet | 17 |
| Oppdraget | 21 |
| Metodisk tilnærming | 24 |
| 2. Å høre barn i utlendingssaker | 29 |
| Barns uttalerett | 30 |
| Barnespesifikke former for forfølgelse og overgrep | 41 |
| 3. Utlendingsmyndighetene og NOAS | 51 |
| UDI | 51 |
| Politiet | 52 |
| Utenriksstasjoner | 54 |
| Landinfo | 56 |
| NOAS | 57 |

| | |
|--|-----|
| 4. Barn i asylsaker..... | 59 |
| Barns status i asylsaker | 60 |
| Samtale med medfølgende barn i asylsaker | 64 |
| Utfordringer i praksis og regelverk | 73 |
| Vår vurdering | 89 |
| Tema for samtalen..... | 90 |
| Beskrivelser av traumatiske erfaringer i samtalen..... | 93 |
| Vår vurdering av barnesamtalen | 107 |
| 5. Familieinnvandring..... | 111 |
| Barn og familieinnvandring | 112 |
| Familiegjenforening og barnets uttalerett..... | 113 |
| Familiegjenforening – særkullsbarn og andre barn som søker gjenforening med en forelder i Norge | 115 |
| Familiegjenforening med en forelder i riket - tre eksempler..... | 117 |
| Samtykke..... | 120 |
| Politiet | 121 |
| Andre familieinnvandringssaker der barn er involvert..... | 128 |
| Foreldre som søker gjenforening med enslige mindreårige | 132 |
| Forelder som søker opphold for å ha samvær med barn | 133 |
| Barnesamtaler i familieinnvandringssaker – noen dilemmaer..... | 134 |
| Vår vurdering | 138 |
| 6. Når mishandling er en del av bildet | 141 |
| Å forhindre misbruk eller grov utnyttelse av barn | 141 |
| Innhenting av opplysninger – politiet og UDI | 146 |
| Varsling av søker..... | 148 |
| Utenriksstasjonene | 148 |
| Våre vurderinger | 149 |
| Barn og mishandlingsbestemmelsen - utlendingforskriften § 37, 6... | 149 |
| 7. Visum, reisedokument, bosetting, fornyelse og statsborgerskap | 159 |
| Visum | 159 |
| Mishandling av barn på visumbesøk | 165 |
| Foreldre som søker om visum for å besøke barn..... | 167 |
| Reisedokumenter..... | 169 |
| Fornyelse av tillatelser | 172 |
| Bosetting | 174 |
| Statsborgerskap | 175 |
| 8. Utvisningssaker..... | 179 |
| Utvisninger og hensynet til barn | 181 |
| Saksgangen..... | 183 |
| Utvisningssaker – tre eksempler | 185 |

| | |
|---|-----|
| Ingen rutinemessige samtaler med barn..... | 188 |
| Vår vurdering..... | 190 |
| 9. Å synliggjøre barn i vedtak | 195 |
| Merknader og vedtak | 195 |
| Vedtak i asylsaker | 202 |
| 10. Vurderinger og anbefalinger..... | 219 |
| Vurderinger av ulike sakstyper | 229 |
| Familieinnvandringsaker | 229 |
| Litteratur | 245 |
| Vedlegg 1 | 251 |
| 1. Liste over Landinfo responser (1) som omhandler barns situasjon. | 251 |
| 2. Liste over Landinfo temanotat som omhandler barns situasjon | 252 |
| Vedlegg 2..... | 253 |
| Elektronisk spørreskjema til utenriksstasjonene..... | 253 |

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Utlendingsdirektoratet (UDI), og har til hensikt å beskrive og vurdere hvordan gjeldende regelverk, rutiner og praksiser hos UDI, politiet og utenriksstasjonene ivaretar forpliktelsene i FNs barnekonvensjons artikkel 12 om barns rett til å bli hørt. Formålet er å rette oppmerksomhet mot sakstyper og søknadssituasjoner som involverer barn etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven. Disse sakene har hittil 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 og gjennomført i samarbeid med Hilde Rusten og Monica Five Aarset. Forskernes fagbakgrunn er sosialantropologi, statsvitenskap og menneskerettigheter. Kirsten Sandberg, professor i barnerett ved Universitetet i Oslo, har kvalitetssikret de barnerettslige vurderingene i rapporten.

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 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 Taraku 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, 3. mars 2008

Hilde Lidén, Hilde Rusten og Monica Five Aarset

Sammendrag

Norske utlendingsmyndigheter kommer hvert år i kontakt med et stort antall utenlandske barn i en rekke saker av ulik karakter. Utlendingsforvaltningen behandler søknader fra og med barn i utlandet og i Norge, med eller uten foreldre og verger, barn som søker blant annet asyl, familiegjening, visum eller statsborgerskap. Barn berøres også i saker hvor en eller begge foreldre vurderes utvist, enten ved at også barnet mister sitt oppholdsgrunnlag i Norge, eller ved at det atskilles fra forelderen som utvises. Forskningsprosjektet drøfter hvorvidt barnets rett til å bli hørt ivaretas i utlendingssaker behandlet i førsteinstans, av henholdsvis Utlendingsdirektoratet (UDI), politiet og utenriksstasjoner.

Oppdraget

Prinsippet om barnets rett til å uttale seg i saker som vedrører det og få synspunktene tillagt vekt 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 barnekonvensjonen har forrang hvis den kommer i konflikt med annet norsk lovverk, noe som gir den en sterk rettsstilling. Prosjektet har vurdert utlendingsforvaltningens ivaretagelse av forpliktelsene i Barnekonvensjonens artikkel 12 om barns rett til å til å uttale seg og få meningene tillagt vekt, etter en gjennomgang av gjeldende regelverk og praksis hos Utlendingsdirektoratet, politiet og utvalgte utenriksstasjoner. I rapporten stiller vi spørsmål ved hvorvidt informasjon av og om barn etterspørres og vektlegges i utlendingssaker. I hvilken grad barn høres direkte, og om dagens samtaler er egnet til å få frem god informasjon om barn, blir også grundig diskutert. Vurderingen om- og eventuelt hvordan denne informasjonen blir brukt i vedtak om asyl eller opphold, omtales i et eget kapittel. Som overordnet perspektiv har vi sett på hvilken status eller stilling medfølgende barn har innenfor utlendingsforvaltningen. Vurderes

disse barna på individuelt grunnlag, eller er de først og fremst et «vedheng» til foreldrene?

Datagrunnlag

Vi har gjennomført intervjuer med alle enheter i asylavdelingen (ASA) og oppholdsavdelingen (OPA) for å avdekke hva som er gjeldende praksis i UDI. Fra politiet har utlendingsseksjonene i Oslo politidistrikt, Kirkenes politidistrikt og Søndre Buskerud politidistrikt, samt Politiets Utlendingsenhet bidratt. Vi har også besøkt tre norske utenriksstasjoner, samt gjort en skriftlig kartleggingsundersøkelse av seks andre utenriksstasjoner. Utenriksstasjonene ble valgt ut på grunnlag av det store antall søknader der barn er involvert, og omfatter ambassadene i Ankara, Bangkok, Bogotá, Hanoi, Islamabad, Manila, Nairobi og Rabat, samt generalkonsulatet i Murmansk. Vi har gjennomgått et utvalg asylsaker, inkludert utskrifter av barnesamtaler, asylintervju med foreldre, egenerklæring fra barn og vedtak. Sakene er hovedsakelig valgt ut av saksbehandlerne selv, på bakgrunn av dilemmaer eller temaer de finner typiske. Noen er tilfeldig valgt av UDI. Sakene er således ikke representative, men har god spredning i forhold til geografi og tema. Vi har lagt vekt på å få frem barnas stemmer i de tilfeller hvor dette er aktuelt, ved å gjengi uttalelser fra barn om ulike tema. På oppholdsfeltet har vi gjennomgått saksmapper og/eller vedtak fra saksbehandlere og kontaktpersoner i UDI. Sakene fordeler seg henholdsvis på familieinnvandrings saker, opphold på selvstendig grunnlag etter § 37,6 (mishandlingsbestemmelsen), visum og utvisningssaker.

Formålet med barns uttalerett

Hensikten med barns uttalerett i utlendingssaker er å få fram opplysninger som er vesentlig for saksbehandlingen. Myndighetene plikter i følge barnekonvensjonen å tilrettelegge for at barn kan uttale seg på en måte som er riktig for det individuelle barnet, men har også et visst skjønn i henhold til saksbehandlingsreglene i nasjonal rett. Barnets syn om et tema kan derfor også innhentes skriftlig eller muntlig fra barnet eller dets foresatte, advokat eller tiltitspersoner på skole eller nærmiljø. Dette er en rett barnet har, og er ikke en plikt. Dersom ikke barnet ønsker å ytre seg, skal barnets syn respekteres.

Høring av barn oppfylder to hovedformål. For at utlendingsmyndighetene skal kunne avgjøre hva som er til barnets beste i alle saker, må man ha innhentet opplysninger om og av barnet. Ved å få barnets perspektiv på det aktuelle temaet bidrar myndighetene til å opplyse barnets sak. Barnet kjenner best sin egen livssituasjon, og utelukkende å beskrive barnet «utenfra», etter hva foreldre eller saksbehandler mener er barnets situasjon, regnes ikke som tilfredsstillende i forhold til barnekonvensjonens krav. Barn kan sitte med vikti-

ge opplysninger om sin egen situasjon som foreldrene ikke kan eller ønsker å si noe om. Å snakke med barna øker sjansen for at de behandles individuelt og at barnets grunner for oppholdstillatelse vurderes på eget grunnlag. Det er imidlertid ikke nok å «høre barnet», myndighetene må også ta barnets opplysninger i betraktning og tillegge dem vekt etter barnets alder og modenhet, samt opplysningenes relevans og alvorlighetsgrad for det aktuelle vedtaket. Rettigheten forutsetter at barnet gis tilstrekkelig informasjon om hva det forventes å uttale seg om.

Barns uttalerett har i tillegg en verdi i seg selv. Mange av sakene der barnets uttalerett er aktuell, omfatter barn som er i en vanskelig livssituasjon, der sammensatte dilemmaer reises. Kritikere av barns uttalerett, både i utlendingsaker og i liknende saker (barnevern, dommeravhør, samværssaker) hevder ofte at forventningene til at barn skal ytre seg kan sette dem i vanskelige situasjoner, som lojalitetskonflikt overfor foreldrene, eller at barna kan få skyldfølelse. Vi mener at man ikke kan bruke «barnets beste» som argument mot at barn får uttale seg, men det er opp til barnet i samråd med foreldrene å gjøre bruk av retten. Gjennom å bli hørt kan myndighetene gi barn erfaringer og meninger blir respektert og tatt på alvor. I et videre perspektiv kan dette medvirke til økt borgerdeltakelse og en økt legitimitet til myndighetenes avgjørelser.

Barneperspektiv

Studien diskuterer videre hva det vil si å ha et barneperspektiv i utlendingsaker. Her har vi brukt et tredimensjonalt perspektiv, der det å se saken fra barnets synspunkt («innenfra»), er et viktig moment. Her inngår barnets egne tanker, opplevelser og vurderinger av hva som har hendt og hva det eventuelt frykter for fremtiden. Vi argumenterer for at man også må ta i bruk *strukturelle betingelser for barndom* i barnets hjemland, som tradisjoner for omsorgsansvar, rollemønstre, diskriminerende og skadelige praksiser. Dette er barnespesifikk landinformasjon som kan innhentes fra Landinfo, FNs barnekomité, Unicef og Redd Barna. Enkeltbarnets *konkrete erfaringer* i forhold til omsorgsrelasjoner, skole, krigshandlinger og flukt kan innhentes fra barnet selv, men her vil ofte foreldre være helt sentrale informanter i forhold til å huske tid, sted og andre objektive sammenhenger som for barnet selv kan være vanskelig.

Studiens funn

Gjennomgangen har vist at eksisterende lovverk og praksis på utlendingsfeltet i dag ikke ivaretar barns uttalerett i alle sakstyper.

- Kun utlendingforskriftens § 23 om familieinnvandringsaker og § 55a tredje ledd om asylsaker har en eksplisitt henvisning til barns uttalerett. Lovverket opererer også med ulik aldersgrense for når barn høres. I familieinnvandringsaker 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 oppholdssaker 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 i tilstrekkelig grad.
- Vi finner dessuten at det er ulik oppfatning av forpliktelsen til å ivareta informasjon fra og om barn og hvordan dette praktiseres ved utenriksstasjoner og politidistrikter. Behovet og rammebetingelsene for barnesamtaler er også forskjellig. Det bidrar til at noen, men ikke alle barn høres innenfor samme sakstype. Det er altså ikke prinsippet om barns uttalerett, men myndighetenes behov og ressurser som styrer praksis på oppholdsfeltet.
- Utlendingfeltet byr på mange kompliserte saker og vanskelige dilemmaer. 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 mener at det er viktig å være seg bevisst denne rollekonflikten. For å sikre objektivitet overfor barnet bør utlendingsmyndighetene så langt det er mulig sørge for at saksbehandlere som skal snakke med barn ikke samtidig skal håndtere foreldrenes sak, særlig i forhold til asylsaker. Formålet med barnesamtalene skal ikke være å kontrollere opplysningene som foreldrene har gitt. I enkelte saker, som i familiegjengeningsaker, oppgir imidlertid utenriksstasjonene at kontroll av opplysninger er hovedgrunnen til at man snakker med barna.
- På asylfeltet er redselen for å sette barna i en vanskelig situasjon eller lojalitetskonflikt overfor foreldrene et av mange hinder for gode samtaler. Engstelse for at barnet skal føle seg presset til å snakke med UDI, eller få skyldfølelse for et eventuelt avslag, nevnes av mange intervjuere. Manglende barnefaglig kompetanse og innsikt i barnespesifikke forfølgelsesgrunner hos intervjuerne er andre årsaker til at barnesamtalene ikke blir gode utredningssamtaler.
- Ikke alle i utlendingsforvaltningen ser hensikten med å snakke med mindreårige barn i følge med foreldre eller foresatte. Mange, inkludert barnas foreldre, synes at barn bør skånes for påkjenningen med å uttale seg. Vi mener imidlertid at det her er viktig ikke å beskytte barn for inkludering og innsikt, men å se at de kan være viktige bidragsytere

for å få sin sak belyst. Barna vil i den forbindelse også ha behov for å bli informert om saken. Barns status som individuelle rettighetsholdere gjenspeiles blant annet i uttaleretten, og er noe vi mener bør vektlegges sterkere hos utlendingsmyndighetene.

- Vi finner videre at en ytterligere informasjonsinnhenting fra og om barn som regel fører til at saken tilføres nye og viktige opplysninger. Dersom det i en klageomgang framkommer opplysninger som kunne ha vært med i førsteinstans men ikke er kommet med, mister opplysningene ofte sin tyngde i annen instans fordi de framsettes for sent. En grundigere innhenting av opplysninger fra og om barn i starten av en sak vil derfor kunne styrke saksbehandlingen.
- Vi finner ikke gode nok rutiner for hvordan informasjon fra og om barn ivaretas i den videre saksbehandlingen, og hvordan denne vektlegges i avgjørelser og vedtak. Vi savner også en grundigere analyse av barnekonvensjonens rettigheter i forhold til barn.

Barns uttalerett bør gjelde i alle saker

Undersøkelsen konkluderer med at barnets uttalerett i utlendingssaker er ubetinget og ikke kan hindres av manglende ressurser. Det er ikke utlendingsmyndighetene som skal avgjøre når barnet skal høres, men myndighetene har skjønn i forhold til hvordan barnets synspunkter skal komme frem. Artikkel 12 andre ledd sier at barn skal «særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet», som utlendingsaker. Barnet kan høres «enten direkte eller ved en representant eller et egnet myndighetsorgan og på en måte som samsvarer med vedkommende lands saksbehandlingsregler». 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 kravet om at det blir gitt informasjon til barn om saker som angår dem. Vi mener at barns generelle uttalerett bør styrkes ved at den tas inn i utlendingsloven.

Hvordan kan uttaleretten ivaretas på utlendingsfeltet?

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 hen-

speiler på barnets rett til deltakelse i avgjørelser (involvement in decision-making).¹ Vi drøfter i kapittel 10 mer prinsipielt og konkret hvordan barns uttalerett kan implementeres i forhold til saksfeltene vi har gjennomgått.

Anbefalinger

Vi foreslår at barns uttalerett nedfelles i den nye utlendingsloven, i likhet med prinsippet om barnets beste. I rapporten foreslår vi ulike måter å tilrettelegge for barnets uttalerett, både direkte og indirekte, skriftlig og muntlig, gjennom foreldre, advokat eller verge. Vi foreslår forenklede samtaleprosedyrer i saker som søknad om reisedokumenter, bosettingstillatelse og statsborgerskap, som vi samtidig mener ligger innenfor barnekonvensjonens krav. Barna skal få informasjon om hva saken gjelder og et tilbud om å uttale seg, men kan velge å avstå fra dette. Omleggingen av rutinene innen UDI, politi og utenriksstasjoner behøver ikke bli svært omfattende, men det må være beredskap i de tilfeller hvor behovet for ytterligere oppfølging er påkrevd. Kompetansen og bevisstheten bør økes i alle deler av første instans, ved en spesialisering av personell som skal snakke med barn og ta avgjørelser med et barneperspektiv for øye. Barnespesifikk landinformasjon bør i større grad etterspørres hos Landinfo og tas i bruk i saksbehandlingen. Vi anbefaler myndighetene å utarbeide retningslinjer for hvordan informasjon fra og om barn skal innarbeides og brukes i vedtak, og hvordan barnekonvensjonens prinsipper kan tydeliggjøres.

1. Hodgkin and Newell, 2002: 160.

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. Selv om disse rettighetene i prinsippet dekkes av de øvrige menneskerettighetskonvensjonene, understreker barnekonvensjonen at disse rettighetene også gjelder for barn. Konvensjonen har i tillegg noen artikler som berører barnets spesifikke 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. Som følge av dette har norske myndigheter ansvar for at barns rettigheter ivaretas også når det gjelder barn som har saker til behandling i utlendingsforvaltningen. Konvensjonen slår fast at barn er selvstendige rettssubjekter, hvilket innebærer at barn som for eksempel kommer sammen med familien til landet for å søke asyl, eller hvert barn i en søskenflokk som søker familiegjening, skal ha egen sak. 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 på det saken gjelder². 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.³

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.⁴

I 2006 og 2007 påla Arbeids- og inkluderingsdepartementet i sitt tildelingsbrev til UDI å legge spesiell vekt på hensynet til barn i sitt arbeid⁵. Som følge av dette ble UDIs vårkonferanse 2006 viet temaet *Barnets beste og regulert innvandring - en motsetning?* Flere bestemmelser i barnekonvensjonen, og særlig artikkel 3 om barnets beste, er vage bestemmelser som det er vanskelig å utlede klar eller entydig rettsfølge av. Bestemmelsene angir først og fremst

2. Barnekonvensjonens artikkel 12 sier her kun: «.. barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter».

3. 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.

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

5. Arbeids- og inkluderingsdepartementets Tildelingsbrev 2006. Departementet styrer UDI gjennom forskrifter til loven, instruksjer, budsjetter og såkalte tildelingsbrev. Tildelingsbrevet sendes UDI årlig etter behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget, og skisserer økonomiske rammer og politiske og faglige prioriteringer for direktoratets virksomhet.

retningslinjer for hvordan de konkrete vurderingene skal gjøres⁶. Utlendingsforvaltningen ønsket å rette søkelyset mot hvordan barnets beste skulle forstås på deres arbeidsfelt. Barnekonvensjonens artikkel 12, om at barnet har rett til å si sin mening i alt som vedrører det, og at barnets mening skal tillegges vekt, er enklere å utlede praktiske implikasjoner av enn andre av barnekonvensjonens artikler. Likevel reiser det mange vanskelige problemstillinger og dilemmaer. *Det foreliggende forskningsprosjektet skal 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 utlendingssaker.⁷ Barnets rett til å bli hørt er imidlertid særskilt stadfestet i asylsaker gjennom utlendingsforskriften § 55 a og ved søknader om familiegjeningforening med en av foreldrene gjennom forskriften § 23 første ledd bokstav e.

Når det gjelder barn i familier («medfølgende barn») som søker *asyl* skal det etter gjeldende utlendingsforskrift § 55 a tredje ledd avholdes samtale med barna, «med mindre det anses som 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, uavhengig av asylgrunnlag og livssituasjon, har særlige behov under intervjusituasjonen⁸.

Når det gjelder lovregulering på *familieinnvandringsfeltet*, gir dagens forskriftsbestemmelse barn over 12 år som søker gjenforening med en forelder i Norge, uttalerett:

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 her-

6. Se UDIs bakgrunnsnotat til vårkonferansen 2006, «Barnets beste og regulert innvandring - ei motsetning»?

7. Ot.prp.nr.75 s. 327. Barns uttalerett i henhold til forvaltningsloven gjelder imidlertid ikke i utvisningssaker som gjelder bare en av foreldrene, fordi barnet da ikke er part i saken.

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

boende 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.⁹

I motsetning til på asylfeltet, er det er ikke utarbeidet et rundskriv som utdypet denne forskriftsbestemmelsen. Tilsvarende interne retningslinjer om barnets uttalerett finnes heller ikke for andre sakstyper. Forvaltningslovens § 17 vil uansett gjelde i disse sakene. I følge denne bestemmelsen 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 skal den totale livssituasjonen til barnet 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 at barnets beste blir ivaretatt på en god måte.

Barn rettigheter styrkes i forslag til ny utlendingslov

Lovutvalget for ny utlendingslov (Utlendingslovutvalget) hadde blant annet som mandat å ta stilling til hvordan FNs barnekonvensjon skal innarbeides i utlendingsloven¹⁰. Utvalgets forslag til ny utlendingslov ble lagt fram i 2004, og gir en generell drøftelse av barnekonvensjonens posisjon på utlendingsfeltet.¹¹ Det konkluderes med at flere av reglene i konvensjonen er relevante i utlendingsrettslig sammenheng, men at bestemmelsene i liten grad angir rettsregler som gjør det mulig å utlede entydig rettsfølge av et gitt rettsfaktum. Derimot angir bestemmelsene retningslinjer til konkrete vurderinger¹². Utvalget drøfter om loven burde ha en generell henvisning til barnekonvensjonen i en egen bestemmelse, men finner at dette ikke er hensiktsmessig. Man mener imidlertid at det ut fra informasjonshensyn er ønskelig at det på sentrale steder i lovverket presiseres at hensynet til barnets beste skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn. Dette gjelder særlig i forhold til sentrale skjønnsmessige bestemmelser, som bestemmelsen om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og ved forholdsmessighetsvurderinger i utvisningssaker.¹³

Utlendingslovutvalget behandler ikke særskilt barnets uttalerett, men foreslår at det ikke inntas en generell bestemmelse om barnets uttalerett i loven¹⁴. Når det gjelder lovregulering på familieinnvandringsfeltet, foreslår utvalget å

9. Utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav e fjerde punktum

10. Se Utlendingslovutvalgets mandat, kap.2.1.2. NOU 2004:20 Ny utlendingslov

11. Ibid, kap. 4.10.3.

12. Ibid, kap. 3.7.1 s 53.

13. Ibid.

14. Ibid, kap. 17.1.6.2 s 327.

videreføre dagens forskriftsbestemmelse om at barn over 12 år som søker gjenforening med en forelder i Norge, gis anledning til å uttale seg.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementets framlegg til ny utlendingslov¹⁵ sier departementet seg enig med Utlendingslovutvalget at det ikke er hensiktsmessig med en generell henvisning til barnekonvensjonen i en egen paragraf. Departementet går imidlertid 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 loven¹⁶. 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* hvor dette er aktuelt.

I forhold til *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 beskyttelse¹⁷. Behovet for et barneperspektiv i flyktningretten understrekes. Dette er særlig aktuelt i forhold til bevisvurderinger og i forhold til hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse. Et barneperspektiv er nødvendig både ved vurderinger av terskelen for velgrunnet frykt for forfølgelse og ved returvurderinger. Departementet foreslår at det ved flyktningvurderinger skal tas hensyn til om søkeren er barn.¹⁸

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 en presisering av at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn, og at det skal være lavere terskel for å innvilge oppholdstillatelse til barn enn til voksne¹⁹. Ved vurderingen av enslige mindreårige asylsøkere, foreslås det innført en presisering om at det foreligger forsvarlig omsorg ved retur. Det vises også til en ny forskriftsbestemmelse som fast-

15. Ot.prop.75 2006-2007

16. Dette gjøres med henvisning til Barnekonvensjonens artikkel 22.

17. Dette gjøres med henvisning til Barnekonvensjonens artikkel 22 og 37

18. I lovforslaget § 28 tredje ledd

19. Se lovforslaget § 38

slår at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt ved vurdering av opphold på humanitært grunnlag²⁰.

Departementet understreker at lov om barneverntjenester skal 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.

I tilfeller av 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. Også i visumsaker skal barnets beste være et moment som skal tillegges vekt i vurderingen av en søknad²¹.

Nærmere om lovforslagets diskusjon om høring av barn

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 ikke departementet 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. Arbeids- og inkluderingsdepartementet forslår en særskilt hjemmel i loven for nærmere forskriftsregulering, ifølge departementets lovforslag § 81 *Utlendingers rett til å uttale seg annet ledd*²².

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 barnet²³. 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. Departementet mener videre at det også vil være mange situasjoner der det er nødvendig å gjennomføre samtale med medfølgende barn. Foreldrene kan også motsette seg at barnet intervjues²⁴. Når det gjelder *utvisningssaker* kan foreldre ha ulikt syn på om barnet skal høres, og det hevdes at det i slike tilfeller vil kunne fremstå som «åpenbart unødvendig»

20. Utlendingsforskriften § 21 b.

21. Se Ot.prp. nr 75 (2006-2007) 12.6.3 og lovtekst § 10 tredje ledd.

22. Se Ot.prp. nr 75 (2006-2007) 17.1.6.4.

23. Se rapportens kapittel 7 hvor vi argumenterer mot departementets vurdering og viser til ulike situasjoner hvor det i visumsaker vil kunne være nødvendig å snakke med barn.

24. Se kapittel 4 om asylsaker hvor vi argumenterer at foreldrenes reservasjonsrett er i strid med barnekonvensjonens bestemmelse om barns uttalerett.

med en samtale med barnet.²⁵ Videre påpeker departementet at i *familieinnvandringsaker* 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 sju-årsalderen i familiegjenforeningssaker som man har her i landet i tilknytning til barnefordelingssaker etter barneloven».²⁶

Departementet tar ikke stilling til spørsmålet om å fastsette en aldersgrense for barns uttalerett. 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.²⁷

Oppdraget

I oppdraget fra UDI ble følgende prosjektmål formulert²⁸: 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 i første instans- i UDI, hos politiet og ved utenriksstasjoner.

25. Se kapittel 8 hvor vi hevder at barn bør ha uttalerett også i utvisningssaker, og at det ikke kan avgjøres på forhånd om samtale med barn er «unødvendig» eller ikke. Det vil uansett kunne være viktig for barnet å få si sin mening.

26. Ot.prp.nr 75 s. 329. Ifølge FNs barnekomité skal medlemsstatene oppfylle konvensjonen så langt dens ressurser tilsier det. Se kapittel 7, hvor vi begrunner hvorfor Norge ikke kan bruke manglende ressurser som legitim årsak til ikke å høre barn ved utenriksstasjoner, og viser til bl.a. Sveriges erfaringer på dette feltet.

27. Se avsnittet om aldersgrense i kapittel 2 hvor vi sier at barnekonvensjonen ikke oppmuntrer en aldersgrense for barns uttalerett, men at barn som kan danne seg egne synspunkter og som ønsker å uttale seg, er gamle nok. Utlendingsmyndighetene bør som et minimum legge seg på samme aldersgrense som i annet norsk lovverk som angår barn.

28. UDI: Konkurransgrunnlag: FOU prosjekt om å høre barn i utlendingsaker. Mars 2007

- Beskrive og gi en vurdering av hvorfor noen og ikke alle barn blir hørt i like saker (foreldre som reserverer seg, saksbehandlerens forståelse av artikkel 12, og liknende).
- Beskrive og vurdere kort hva *barneperspektivet* kan innebære til forskjell fra et voksenperspektiv, i ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Dette 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.
 - 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 om metode). I vurderingen skal følgende momenter inngå:
 - 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 utveksles det 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 skal gå tydelig frem om beskrivelser og vurderinger gjelder saker og oppdrag som utlendingsdirektoratet utfører, eller hvorvidt vurderingene gjelder politiet eller utenriksstasjonene.

Det var også ønskelig at prosjektet trekker sammenligninger med hvordan Barnekonvensjonens artikkel 12 praktiseres i sakstyper innenfor beslektede

fagfelt, som eksempelvis i barnefordelingssaker og adopsjonssaker, 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 familiegjenforening med foreldrene, der hele familien samtidig skal flytte til Norge
- Barn som søker familiegjenforening 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 familiegjenforening 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 skal få ulik vektlegging der prioritet skal gis til medfølgende barn i asylsaker, barn i familiegjenforeningssaker, visum og utvisningsaker. Enslige mindreårige asylsøkere inngår ikke i oppdraget. Oppdraget omfatter gjeldende regelverk, rutiner og praksis i første instans hos Utlendingsdirektoratet, politiet og utenriksstasjonene. Utlendingsnemndas rutiner og vedtak inngår dermed ikke i oppdraget.

Sluttrapporten skal presentere en samlet beskrivelse og vurdering av dagens situasjon, og på bakgrunn av dette komme med konkrete anbefalinger. Anbefalingene skal være differensierte, i den forstand at de skal være begrunnet ut fra sakstyper og søknadssituasjoner. UDI ønsker også forslag til forenkling av rutiner så fremt intensjonen om å høre barnet er dekket og begrunnet. Forslagene må egne seg til å tas inn i eventuelle rutiner, retningslinjer eller forskrift.

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 ivare tatt på en tilfredsstillende måte i alle saker, og at ressursene samtidig brukes målrettet.

Metodisk tilnærming

I rapporten gjennomgås lovverk og styringsdokumenter som FNs barnekonvensjon, forvaltningsloven, gjeldende utlendingslov, utlendingsforskriften, relevante rundskriv og interne notater i UDI, samt forslag om ny utlendingslov, Ot.prp 75 (2006-2007). Videre har vi støttet oss på annen litteratur som har analysert lovverk og forskrifter på utlendingsfeltet²⁹. 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 barnevernet³⁰, samværssaker³¹ og dommeravhør³².

Det empiriske kildematerialet i prosjektet er intervjuer med saksbehandlere i UDI, politiet og utenriksstasjoner, og gjennomgang av et begrenset antall saker. For ytterligere å belyse problemstillingene, har vi intervjuet antropologen Ratana T. Boonmathya, som har gjort feltarbeid i landsbyer i Thailand

29. Baillet 2004, Fisknes 1994, Hansen og Bolstad 2003, Holth 2004, Nyhus og Jensen 2004, Vevstad 2006.

30. Sandberg 2003, Skivenes og Strandbu 2004, Smith 2004, Stang 2007a, 2007b, Vis 2004

31. Skjørten 2005

32. Gamst og Langballe 2004 og 2007, Melinder 2004

som er opphavssted for en stor del av kvinner som gifter seg med europeiske menn. Vi har også drøftet problemstillinger med dr. juris Elisabeth Gording Stang, representanter fra Barneombudet og Foreningen for fangers pårørende. Professor i barnerett Kirsten Sandberg har gjennomgått teksten ut fra et barnerettslig perspektiv.

UDI

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

I Asylavdelingen (ASA) har vi intervjuet seks saksbehandlere fra alle enheter (A1-A6), to saksbehandlere fra den midlertidige intervjuenheten (MINT), og en saksbehandler 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 intervjueren etter samtalen.

UDI har vært behjelpelig med statistikk for gjennomførte barnesamtaler for høsten 2007. Statistikken viser hvor mange samtaler som er booket, men ikke hvor mange som faktisk er gjennomført..

Datamaterialet inneholder også anonymiserte saksmapper, utdrag av barnesamtaler og vedtak. 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. En del saker er også valgt tilfeldig ut av vår prosjektkontakt i UDI.

På oppholdsfeltet har vi mottatt 18 saksmapper og/eller vedtak fra saksbehandlere og kontaktpersoner i UDI. Sakene fordeler seg henholdsvis på:

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

På asylfeltet har vi analysert i alt 16 utskrifter av asylintervju med foreldre og 42 utskrifter fra 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 asylsakene 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.

I eksempler hvor vi presenterer utdrag fra saksmapper, har søkerne blitt anonymisert i forhold til alder, kjønn og/eller landbakgrunn.

Politiet

Politiet har vært representert ved informanter fra Politidirektoratet, samt Oslo politidistrikt, Søndre Buskerud politidistrikt og Øst-Finnmark politidistrikt. Vi har sammenlagt intervjuet åtte saksbehandlere og politibetjenter. Videre har vi intervjuet en representant fra Politiets Utlendingsenhet (PU). Intensjonen var å bisitte en barnesamtale også hos PU, men dette fikk vi dessverre ikke mulighet til. Vi har også intervjuet en verge som har møtt PU fra en enslig mindreårig asylsøker (såkalt «etterlatt barn») 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 visumavdelingen samt lokalt ansatte som sitter i skranken og som har den daglige publikumskontakten.

I tillegg til intervjuene har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse om rutiner og praksis ved ytterligere 6 utenriksstasjoner: Ankara, Hanoi, Islamabad, Manila, Nairobi og Rabat. Vi har også innhentet informasjon fra Bogotá om deres praksis i å høre barn. Utenriksstasjonene ble valgt ut på bakgrunn av de største søkergruppenes opphavsland. Det var ikke mulig å bisitte en barnesamtale under besøkene til utenriksstasjonene, fordi slike samtaler foregår sjeldent, og ikke på tidspunktet vi var til stede.

NOAS

Datagrunnlaget baserer seg på observasjon av seks informasjonsmøter hos NOAS som inkluderte samtaler med foreldre og barn om holdning til barne-

samtalen. Vi har videre snakket med fem ansatte ved NOAS avdeling på Tanum transittmottak³³.

Landinfo

Vi intervjuet lederen for utlendingsforvaltningens organ for landinformasjon, Landinfo. Vi har gjennomgått alle Landinfos landrapporter for å få en oversikt over hvordan barn var representert. Vi fant at barns situasjon kun var spesifisert under et eget punkt i to av landrapportene (fra Iran og Burundi). Under kvinners situasjon i landrapportene blir imidlertid noe informasjon om barn inkludert, i forhold til helse, skolesystem, eller risiko for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det finnes dessuten enkelte temanotater som omhandler barn, som eksempelvis barnemishandling i Liberia, og praktiseringen av kjønnslemlestelse. Vi har gjennomgått land- og temarapporter fra de aktuelle områdene vi har vurdert saker fra.

Metodiske begrensninger

Utvalget av saker er basert henholdsvis på saksbehandlerens forslag og på et tilfeldig utvalg. Det ble ikke ansett som hensiktsmessig å gå igjennom et stort antall vedtak, da hovedtyngden ifølge konkurransegrunnlaget skulle være på intervjuer og lovverk. Det relativt begrensede antall saker gjør imidlertid at vi ikke kan hevde å ha et representativt inntrykk av saksbehandlingspraksis i utlendingssakene som angår barn. Vi vet heller ikke hvorvidt dette gir et representativt bilde av hvilke problemstillinger som er vanligst i forhold til barn. Mangelen på komplette saksmapper³⁴, der vi eksempelvis har kunnet vurdere både utskrifter av barnesamtaler, asylintervju med foreldre samt vedtak i en sak, gjør at det blir vanskelig å si noe om helheten og saksbehandlingen generelt. Fordelen ved at saksbehandlere har stått for utvelgelsen i mange saker er imidlertid at særlig vanskelige dilemmaer og problemstillinger kan belyses og analyseres. Saksbehandlerne har i stor grad pekt på de samme dilemmaene som vi merket oss i gjennomgangen av sakene.

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

34. Saksbehandlerne har her valgt ut f.eks. utskrifter av barnesamtaler eller vedtak som kunne belyse en bestemt problemstilling.

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 foreldreretten 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 dette at saksbehandlerne har ansvar for at saken blir tilstrekkelig opplyst med utgangspunkt i barnas situasjon.

Barn kan i følge barnekonvensjonen fremme sine interesser og synspunkter på egne vegne i samsvar med økende alder og modenhet. I saker der forvaltningen skal foreta en vurdering av om avgjørelsen vil være til barnets beste, vil barnets uttalelser og synspunkter kunne bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst.

Praksis henger sammen med synet på barn

Praktiseringen av barnets medbestemmelsesrett henger sammen med det gjeldende synet 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, for eksempel finner vi dette i artikkel 12 om barnets uttalerett. 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 individ³⁵. Barns sårbarhet har blant annet vært knyttet til oppfatelsen av barndom som en beskyttet og uskyldig livsfase, der barna 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

35. Prout og James 1997.

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.³⁶ FNs barnekonvensjon inkluderer begge barndomsforståelsene; både at barn trenger voksnes omsorg og beskyttelse, og at barn er autonome individer med kapasitet til samfunnsdeltakelse.³⁷ 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 selvstendige 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.

Barns uttalerett

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

Ordlyden i artikkel 12 er som følger:

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.

36. Mann 2004, Boyden 2004, Hart 2004

37. 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).

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 komiteen utarbeidet egne tolkningsdokumenter, såkalte *General Comments*. Komiteen har enda ikke ferdigstilt en egen kommentar på artikkel 12, men et eget dokument er under utarbeidelse. I september 2006 holdt barnerettighetskomiteen den såkalte Day of General Discussion på temaet barns uttalerett³⁸. Dokumentet som ble utarbeidet under konferansen sier 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.

Barnets uttalerett forutsetter at barnet blir informert om hva det er forventet å uttale seg om. Dette innebærer blant annet at barn har en rett til å bli informert om saksbehandlingsrutiner og om hva en sak går ut på, slik at barnets informasjonsbehov, usikkerhet og eventuelle angst blir imøtekommet. Informasjonsplikten kan ikke leses direkte ut av artikkel 12, men er en forutsetning for å kunne uttale seg på riktige premisser. Uten informasjon blir retten til å bli hørt nærmest verdiløs. Hvis barnet skal beskyttes mot informasjon om eventuelle vanskelige livsomstendigheter, vil det ikke få innsikt i hva saken dreier seg om. Konsekvensen av et slikt syn vil være at barnet ikke forstår hva som påvirker egen livssituasjon, og det vil heller ikke ha innsikt i hva som skal skje med det.

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 temaet med utgangspunkt i barnekonvensjonens artikkel 3.2 om barnets grunnleggende rett til omsorg. Stang forstår omsorgsbegrepet som at det omfatter barnets mulighet til å snakke med en voksen etter behov om hva som skjer og har skjedd. Omsorgsbegrepet er utledet i forhold til barnevernssaker der barn er hovedperson i saken, men slik vi ser det vil Stangs tolkning også være relevant for de fleste søknadstyper under

38. FNs barnekomité's 43. møte: Day of General Discussion on the Right of the Child to be heard, 29. September 2006.

utlendingsloven. Retten til deltakelse på andre rettsområder har overføringsverdi til saksbehandling på utlendingsfeltet. Særlig relevant er her bestemmelsene i barnevernsloven § 6-3 og barneloven §§ 31-33. Som tidligere nevnt er barnets uttalerett også nedfelt i forvaltningslovens §17³⁹.

Oppsummert er vår oppfatning av hva som ligger i barns uttalerett, følgende:

- 1) At barnet gis anledning til å belyse egen livssituasjon slik at en sak blir tilstrekkelig opplyst og vurdert i forhold til barnets særlige situasjon.
- 2) Dette kan skje gjennom at barnet formidler erfaringer, tanker og opplevelser, enten gjennom en samtale, i skriftlig form eller gjennom andre uttrykksformer. Formidlingen kan skje enten direkte til en myndighetsperson eller via foreldre eller en annen person i deres sted. Hvis det er foreldre eller andre som formidler barnets synspunkter, skal dette gjøres etter at de har snakket med barnet om saken, og ikke ut fra en generell forståelse av hva de antar barnet mener.
- 3) Barnet skal uttale seg etter at barnet har blitt tilstrekkelig informert om saken, på en måte som barnet forstår.
- 4) Barnets mening skal tillegges vekt i avgjørelser, i forhold til barnets alder og modenhet.

Tilretteleggelse for barns uttalerett

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:

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 12.⁴⁰

39. Forvaltningslovens §§ 11b, 16-18 og 27 omhandler mindreåriges rett til informasjon og medvirkning.

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

FNs barnekomité understreker at forvaltningen må gis opplæring slik at myndighetene kan ivareta denne rettigheten. Det forventes at det etableres spesialiserte juridiske støtteordninger for å kunne tilby kvalifisert støtte og assistanse til barn som er involvert i rettslig og administrativ saksbehandling. Komiteen understreker også at spesiell oppmerksomhet skal gis til barn i saksbehandling som gjelder asylsøkere og flyktninger, inkludert bruk av tolk⁴¹ Barnerettighetskomiteen har ikke vært tilfreds med hvordan norske myndigheter ivaretar hensynet til barn i asylsaker og utvisningssaker. I sin kommentar til Norges rapport fra 2003 er komiteen bekymret over at bestemmelsene og prinsippene i barnekonvensjonen ikke fullt ut respekteres. 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.⁴² Komiteen oppmuntrer norske myndigheters planlagte tiltak for å gi barnet større innflytelse i slike saker, og anbefaler 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. Når det gjelder utvisningssaker uttaler komiteen at den «ber parten innstendig om å sikre at barnets beste er et hovedanliggende når det skal fattes vedtak om utvisning av barnets foreldre»⁴³.

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

Uttalerett – med foreldre til stede?

Et av de spørsmålene som har kommet fram i saksbehandlingen er hvorvidt barn kan ha samtaler med saksbehandlere alene, eller om de må ha foreldre eller en verge til stede. *Hjelpeverge* brukes der foreldrene ikke finnes, fordi de er døde eller borte. *Hjelpeverge* kan også brukes om foreldrene, for eksempel på grunn av sykdom, ikke er i stand til å ivareta barnas interesser. *Setteverge* brukes der foreldrene er inhabile og der det er motstridende interesser mellom foreldrene og barnet, for eksempel der det foreligger mistanke om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller mishandling, eller der barnet ønsker å snakke med UDI alene og foreldrene motsetter seg dette. Dersom setteverge skal

41. Se General recommend no 6 – spesielt paragraf 25.

42. 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 1 På møte nr. 641, holdt 2. juni 2000.

43. 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

oppnevnes må det foreligge en begrunnet mistanke eller bekymring om de nevnte forholdene.

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 hvorvidt man kan tolke forskriften i den retning. Som såkalte «reelle hensyn» kan man regne samtalsens *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. I de interne retningslinjene tolkes forskriften dit hen at man kan snakke med barnet uten set-teverge dersom foreldre og barn samtykker til at saksbehandler snakker med barnet alene, og foreldrene underskriver på dette⁴⁴. Hvorvidt man har rett til å snakke med barnet alene, på tross av foreldrenes vilje, er imidlertid en juridisk problemstilling som ikke er avklart. Vergens funksjon er å ivareta barnets rettssikkerhet dersom det kan være fare for at barnet blir utsatt for manipulatoriske forhør. Hvorvidt verge bør være tilstede kommer dermed an på hvilket formål man definerer barnesamtalen å ha: om det er en forberedende saksbehandling der man innhenter opplysninger skulle det ikke nødvendigvis være behov for verge⁴⁵.

Det vises her til barnevernloven § 4-3 *Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser* der denne i fjerde ledd omhandler temaet verger. 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, kan barneverntjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse⁴⁶. 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 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.

Ingen aldersgrense for uttaleretten

Barnekonvensjonen gjør ikke barns uttalerett avhengig av alder, men fastslår at uttaleretten gjelder for barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter. Barnets meninger skal videre tillegges vekt «i samsvar med dets alder og mo-

44. Rundskriv UDI 2006-018, Samtale med medfølgende barn i asylsaker.

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

46. Ff. § 4-12 første ledd bokstav c.

denhet». 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». Komiteen oppfordrer medlemsstatene til ta alle nødvendige tiltak for å implementere rettigheten på en måte som tar hensyn til barnets beste og barnets måter å uttrykke seg på, samt retten til beskyttelse fra skadelige opplevelser:

The Committee encourages States Parties 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 (...)⁴⁷

Barnekomiteen har i flere sammenhenger understreket statenes forpliktelser til å tilpasse rammene for barns deltakelse til barnets alder og forutsetninger. I saker som Kutzner mot Tyskland har også den europeiske menneskerettighetsdomstolen vektlagt inkludering av små barn ved avgjørelser⁴⁸

Et barneperspektiv i utlendingssaker

Et barneperspektiv på utlendingfeltet innebærer å synliggjøre og ivareta barn som selvstendig individ i saken. Slik vi ser det er barnets uttalerett en forutsetning for, men ikke tilstrekkelig for å sikre et barneperspektiv i saken. For å belyse en sak ut fra barnets ståsted må det innhentes nok informasjon om barnet til at hensynet til barnets beste kan bli vurdert, slik barnekonvensjonens artikkel 3 forventer. Hva slags kunnskap om barn som er nødvendig å innhente for at avgjørelsen skal ivareta 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. Barn og foreldre har imidlertid ikke alltid sammenfallende erfaringer og interesser. Foreldre ønsker ikke nødvendigvis å gi detaljert informasjon om barnets erfaringer, og ofte er de heller ikke oppmerksomme

47. FNs barnekomité: *Implementing child rights in early childhood, General Comment no 7 2005*. Våre uthevinger.

48. <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/avg/emdn/emdn-1999-046544-tyskl.html&emne=kutzner&&>. Dommen konstaterte en krenkelse av EMK art.8 om retten til privatliv.

på hvilken betydning dette kan ha for saken deres. At barnet betraktes som individuelle rettighetsholdere kan også være fremmed i forhold til foreldrenes kultur.

Et barneperspektiv rekker videre enn 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 Utlendingsnemnda uttaler for eksempel at de ved en vurdering av barns beste og eventuelt konsekvensene av å returnere en familie til hjemlandet, i de fleste tilfeller har for lite detaljert kunnskap om barnas livsgrunnlag og omsorgsforhold. Dette mener saksbehandlerne kunne vært bedre ivaretatt i samtaler med foreldre og barn i første instans. I denne fasen av saken er myndighetene imidlertid sjelden opptatt av detaljerte beskrivelser av barns omsorgsrelasjoner og livsbetingelser. Saken blir dermed ikke tilstrekkelig belyst til at saksbehandlerne i andre instans kan gjøre gode vurderinger i forhold til barna⁴⁹.

Når vi skal legge til grunn et barneperspektiv i vurderingen av ulike saks typer og søknadssituasjoner, vil vi forholde oss til et barneperspektiv som består av tre dimensjoner:⁵⁰

- For det første må vurderingene bygge på tilstrekkelig kunnskap om hvilke livsvilkår et barn lever under i hjemlandet. Perspektivet innebærer kjennskap til *de strukturelle betingelsene* for barndom i barnets hjemland, for eksempel om hvem som er viktige omsorgspersoner for barnet, normene for kjønn og oppdragelse, forventninger om husholdsoppgaver og arbeidsinnsats, regler for arv, ansvar for barn etter skilsmisse og liknende. 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 og 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 kunnskap som kan innhentes gjennom Landinfo, i tillegg til den informasjon man kan få fra samtaler med 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

49. Intervju med saksbehandlerne Anne Bruland og Stine Iversen i UNE, februar 2007.

50. Denne forståelsen av barns perspektiv er basert på teoretiske tilnærminger og studier gjort innen internasjonal barneforskning (se for eksempel Lidén 2000, Mayall 2002)

med (foreldre, besteforeldre, søsken og andre slektninger), hva slags posisjon barnet har hatt i familien og hva slags omsorgsansvar barnet har hatt for yngre søsken, samt hva slags skolegang og deltakelse i lokalsamfunnet barnet har hatt. Når det gjelder barn fra konfliktområder eller fra destabiliserte familier etter for eksempel migrasjon, kan det være relevant å finne ut om barna har vært utsatt for handlinger som er av betydning for saken, som 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 har blitt trukket inn i væpnede konflikter. Her vil både foreldre og barn kunne være 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 fremtiden. 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 alltid vil være tolket av voksne. Hensikten med et barneperspektiv er å sikre at avgjørelser tas på bakgrunn av relevant informasjon og kunnskap om barnets livssituasjon. Dette er en forutsetning for at myndighetene skal kunne ivareta barns interesser og kunne ta en grundig vurdering av barns beste, med utgangspunkt i barnet. Å se en sak fra barns ståsted er et analytisk blikk, og er ikke nødvendigvis 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, ofte uten at innholdet spesifiseres. Begrepet må sees i sammenheng med hva som legges i et barneperspektiv; nemlig å se barns livssituasjon med utgangspunkt i barnet. I en del profesjoner er dette utgangspunktet for fagkompetansen, som blant annet for førskolelærere, ansatte i barnevernet og for barnepsykologer. Disse skal i sitt arbeid vurdere livssituasjonen til et barn, tilrettelegge for barns behov og utvikling og samhandle med barnet. Det barnefaglige innholdet kan omfatte institusjonelle og relasjonelle rammebetingelser for barns oppvekst, inklusive internasjonale konvensjoner og nasjonalt lovverk. Barnefaglig kompetanse innebærer også kunnskap om hvordan barndom og barns utvikling forstås og organiseres i ulike samfunn og sosiale lag.

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

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 kulturer. Når vi har understreket behov for barnefaglig kompetanse hos UDI, politi og på utenriksstasjoner har vi også vist til kommunikasjonsferdigheter, både det å kunne henvende seg til barn direkte og å kunne informere og forklare barn om et tema på en konkret og enkel måte.

Barnets beste-vurderinger

Barnets beste-prinsippet fremstår som et sentralt vurderingstema og tolkningselement. Prinsippet er også styrende for barnekonvensjonen som helhet. I juridiske og administrative spørsmål som berører barn, pålegger barnekonvensjonen at det foretas en vurdering der hensynet til barnets beste skal være et sentralt vurderingstema. Kravet kan tolkes som 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 eventuelt vil kunne overføres fra disse områdene til utlendingsfeltet. Over tid er det utkrystallisert seg noen føringer for barnets beste-vurderinger, men dette er ikke nedfelt som objektive kriterier for hva som er til barnets beste, ettersom hver sak må vurderes 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 sak⁵¹. Barnets beste er dermed et spørsmål om skjønn i den enkelte sak. Tidligere dommer har begrenset betydning som prejudikater, men 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.⁵²

I rapporten vil vi gjennomgå praksis for hvordan barnets beste vurderes i konkrete saker. Barnets beste er ikke like relevant i alle saker, og får hovedsakelig betydning når utlendingsforvaltningen har et rom for skjønn. I en del tilfeller vil barnet nemlig ha en rett til en tillatelse, det vil gjelde når de opp-

51. Innst. O. nr 30:14

52. Skjorten 2005:21

fyller vilkårene etter loven og har krav på for eksempel asyl/beskyttelse eller familiegjenforening.

Gjennom utlendingsmyndighetenes praksis over år,⁵³ 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 blant annet 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 eventuelle *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. Betydningen av bedre materielle levekår i Norge enn i hjemlandet er derimot et argument som ikke går foran innvandringsregulerende hensyn.⁵⁴ Felles ved disse vurderingstemaene er at de har et nåtids- og fremtidsperspektiv.⁵⁵ Vi vil drøfte hva 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 er argumentet om barnets beste styrket når det gjelder vurderingsgrunnlaget til flere sakstyper.⁵⁶ 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

53. Se og sammenlign rapporten «Utlendingssaker – forholdet til Barnekonvensjonen og barne-lovgivningen» (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»

54. Borgarting lagmannsrett. 27.09 2007 Saksnr 07-051084-ASI-BORG/03

55. se også UDIs 2005-notat

56. Ot.prp nr 75 (2006-2007):151

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.

Forholdet mellom uttaleretten og barnets beste

Et argumentet som er vanlig når det gjelder barns uttalerett er at særlig sårbare barn, for eksempel barnevernsbarn, bør bli ekstra beskyttet mot å bli eksponert i en sak gjennom å uttale seg. Elisabeth Gording Stang kritiserer dette argumentet.⁵⁷ 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».⁵⁸ Stang mener at argumentet om at barnet ikke skal bli hørt av hensynet til barnets beste kan forstås ut fra motsatt hold, nemlig 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 få fram konsekvensene av myndighetenes vedtak for eget liv.⁵⁹

Myndighetene kan heller ikke på forhånd avvise barnets uttalerett med at det ikke er til barnets beste å uttale seg i en sak. Oppmerksomheten må heller rettes mot hvordan myndighetene tilrettelegger for uttaleretten.⁶⁰

Barns status i asylsaker

Når en familie med barn søker asyl, har hvert av barna en egen asylsak, og er registrert på eget DUF nummer. Ifølge utlendingsforskriften § 55 a tredje ledd er det primært foreldrene som har «ansvar for å belyse barnets asylsak i sitt asylintervju». I praksis finner vi også at barns asylsak inngår i foreldrenes saksgrunnlag og vedtak. Vedtak i barnets sak vil være tilsvarende foreldrenes, og foreligger enten som en kopi av deres vedtak i barnets saksmappe, eller det henvises til foreldrenes vedtak. Som oftest er det som står om barnet i foreld-

57. Stang 2007b

58. Detrick 2002: UNICEF Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child

59. Stang 2007b:7

60. Sandberg 2008, Smith, 2004.

renes sak basert på foreldrenes framstilling. Barnets asylsak blir i slike tilfeller ikke belyst selvstendig med utgangspunkt i barnets ståsted.

Medfølgende barn i asylsaker gis vanligvis avledet status når foreldrene får vedtak i saken.⁶¹ 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 rundskriv om avledet status for familiemedlemmer skal søker gis den tillatelse som er mest gunstig for vedkommende.

I rundskrivet om barnesamtalen går det fram at det under samtalen med barnet kan framkomme opplysninger om at barnet har et eget beskyttelsesbehov. Da kan samtalen enten fortsette med fokus på beskyttelsesgrunnlaget eller det kan eventuelt gjennomføres et nytt asylintervju.⁶² Ut fra dette kan det tolkes at barn kan få status som asylsøker med eget asylgrunnlag. 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».⁶³ Slik vi ser det legges det her til grunn at barnet i større grad enn dagens praksis vil kunne få en selvstendig vurdering av sin livssituasjon med utgangspunkt i barnet enn det som kommer fram i foreldrenes asylintervju, også i de tilfeller der de ikke har eget beskyttelsesgrunnlag. Ut fra de sakene vi har gjennomgått mener vi at dagens praksis synes å være utilstrekkelig for å få belyst barnets asylsak med utgangspunkt i et barneperspektiv.

Barnespesifikke former for forfølgelse og overgrep

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 uavhengig av foreldrenes anførsler. For eksempel kan det oppstå en situasjon der foreldrene ikke gis asyl eller opphold ut fra sterke menneskelige hensyn, men hvor barnet kan ha et beskyttelsesbehov.

FNs barnekomité har i en veiledende kommentar beskrevet forholdet mellom Barnekonvensjonen og prinsippet om non-refoulement. De påpeker at barn ikke skal sendes tilbake til en situasjon der de risikerer å utsettes for skade som omfattes av Barnekonvensjonens artikkel 6 (retten til liv og utvikling) og

61. Rundskriv UDI 2002-039 Avledet status for familiemedlemmer, Ot.prp. nr 75 forslag til ny utlendingslov § 28 s. 460.

62. RS UDI 2006-018 ASA

63. Ibid, s.4

artikkel 37 (forbud mot tortur).⁶⁴ Barnekomitéen sier følgende om myndighetenes ansvar:

States should, therefore, give utmost attention to such child-specific forms and manifestations of persecution as well as gender-based violence in national refugee status determination procedures. Staff involved in status determination procedures of children, in particular those who are unaccompanied or separated, should receive training on adopting a child-, cultural- and gender sensitive application of international and national refugee law. To properly assess asylum claims of children, information on the situation of children, including those belonging to minorities or marginalized groups, should be included in government efforts to collect country of origin information.⁶⁵

Også UNHCR har ved flere anledninger kommet med avsluttende kommentarer om barns situasjon. I *Ex. Com. Conclusion on Children at Risk* fra 2007 oppfordres stater til å utvikle en barnevennlig asylprosess og en alderssensitiv tolkning av flyktningkonvensjonen.

[States shall d]evelop child- and gender-sensitive national asylum procedures, where feasible, and UNHCR status determination procedures with adapted procedures including relevant evidentiary recruitments, prioritized processing of unaccompanied and separated child asylum seekers, qualified free legal or other representation of unaccompanied and separated children, and consider an age and gender-sensitive application of the 1951 Convention through the recognition of child-specific manifestations and forms of persecution, including under-age recruitment, child trafficking and female genital mutilation.⁶⁶

EU-landenes politikk og lovgivning på asylfeltet er i endring og samordnes innenfor et felles asylsystem (Common European Asylum System). Gjennom en rekke direktiver innføres minimumsnormer som landene må forholde seg til. *EUs prosedyredirektiv* sier følgende: «It is necessary, when assessing applications from minors for international protection, that Member States should have regard to child-specific forms of persecution».⁶⁷ Norge er gjennom Schengensamarbeidet og Dublinavtalen formelt bundet opp til EU, og direktivene har derfor betydning for norsk praksis. De internasjonale konvensjonene

64. Se Committee on the Rights of the Child (2005) *General Comment no 6 on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.* (CRG/GC/2005/6)

65. Ibid, paragraf 25.

66. UNHCR Executive committee, *Conclusion on Children at Risk* (No 107 (LVIII) – 2007) punkt (g)(7)

67. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. Punkt 20. Official Journal L 304 , 30/09/2004 P. 0012 – 0023.

og EU direktivene gir til sammen et kraftfullt utgangspunkt for utviklingen av lovverk og prosedyrer på asylfeltet.

Flere av de barnespesifikke formene for forfølgelse som vi vil påpeke 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 når det gjelder ektefeller 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.⁶⁸

I forslag til ny utlendingslov står det i § 28 *Oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse* at det ved flyktningvurderingen skal tas hensyn til om søkeren er barn. Som vi skal drøfte videre i kapitlet om barnets uttalerett i asylsaker (kapittel 4), kan det diskuteres om erkjennelsen om at også barn kan ha eget beskyttelsesgrunnlag er sterkt nok tilstede hos saksbehandlerne, og at betingelsene er gode nok for å sikre at barnets asylgrunnlag belyses tilstrekkelig. Vi vil i denne omgang reise spørsmålet om barnekonvensjonen prinsipp om barn som selvstendige rettighetsholdere gir grunnlag for at barn i større grad gis en selvstendig saksvurdering med utgangspunkt i barnet, og om det kan ha bli utsatt 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.

Asylvurderingen

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. Utlendingsloven § 15 første ledd lyder:

68. Rundskriv H-2/04 Kommunal- og regionaldepartementet. Ikrafttredelse av endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. 16.01.2004.

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.

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 flyktningelignende grunner. Dette gis fordi søkeren har et beskyttelsesbehov – i følge den norske lovfestingen av vernet mot tilbakesendelse i Flyktningekonvensjonens artikkel 33 (non refoulement – prinsippet). Oppholdstillatelse ut fra flyktningelignende grunner gjøres ut fra skjønnsvurdering av saken. Ot prp. nr 46 om ny utlendingslov (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 tilsidesettelse av grunnleggende normer for behandling av mennesker⁶⁹.

I de tilfellene søkeren ikke har krav på opphold på flyktningelignende 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 skjønsmessig 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 tidligere blitt kritisert for at myndighetene har praktisert en flyktningbegrepet strengere enn det som følger av internasjonal rett⁷⁰. I forslaget til ny utlendingslov legges det opp til at man skal innføre et utvidet flyktningbegrep, der alle som har rett til internasjonal beskyttelse gis status som flyktninger. De som tidligere fikk opphold ut fra flyktningelignende grunner vil nå få asylrettigheter. 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. Dette er en ufravikelig menneskerettighet, som 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.

69. Ot.prp. nr 46 (1986-1987):103.

70. Se f.eks Baillet (2003).

Barnespesifikk folkning av flyktningbestemmelsen

I forslag til ny utlendingslov konstaterer Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det er behov for å sikre en barnesensitiv anvendelse av flyktningbestemmelsen. 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.

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 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 (2003) 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 barnekonvensjonen 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 barna følger foreldrenes asylgrunnlag, og at de derfor ikke har behov for selvstendig vurdering.⁷¹ Barnesensitive forfølgelsesgrunner har vært lite utredet. Når en familie gis opphold med utgangspunkt i barnets situasjon, gjøres dette hovedsakelig ut fra en vurdering av barnets beste og sterke menneskelige hensyn.⁷²

71. 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).

72. Jamfør f.eks. *Barns rettigheter forplikter* UNEs årbok 2005 og UNEs praksisnotat av 11.04.07: Betydningen av «barnets beste» i asylsaker – utlendingsloven § 8 annet ledd – sterke menneskelige hensyn/særlig tilknytning

I forslaget til ny utlendingslov påpeker Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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.

Menneskerettighetsfokus i saksbehandlingen

Med kategorien barnespesifikke 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 menneskerettighetsadvokater som innebærer at de trenger beskyttelse.

Vilkåret om at den det gjelder skal frykte forfølgelse består av to elementer, nemlig vedkommendes subjektive frykt og at frykten er objektivt begrunnet.⁷³ 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 objektiv frykt bør derfor ikke vurderes like strengt som for voksne.⁷⁴ 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 i forhold til ulike sakstyper. Vår erfaring er at bevisstheten om barnespesifikke former for forfølgelse i utlendingsforvaltningen er nokså mangelfull og mangler forankring i en politisk og faglig begrunnet forskrift.

Det har vært internasjonal utvikling i forhold til hvor langt de folkerettslige forpliktelsene under flyktningkonvensjonen generelt strekker seg når det gjelder å anerkjenne vold på den private arena som grunnlag for beskyttelse. Et vesentlig punkt er i hvilken grad det som følge av diskriminerende holdning

73. UNHCR Handbook, punkt 37-53

74. Se UDI/UNEs arbeidsgruppes rapport 2006

til kvinner og barn ikke er mulig å søke beskyttelse fra hjemlandets myndigheter.⁷⁵ I en del stater legges det til grunn at selv om myndighetene 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 den konkrete situasjonen.

Barnespesifikke forfølgelsesgrunner synes å ha økt i omfang i de senere års borgerkriger og sosiale konflikter som konsekvens av at sivilbefolkningen i økende grad er blitt målgruppe for voldelige aksjoner.⁷⁶ Barn som har kommet som enslige mindreårige asylsøkere, medfølgende barn vi har kommet i kontakt med i prosjektet og utskriftene vi har lest fra 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 av barn til farlige oppdrag eller som barnesoldater. Barn forteller også om hvordan de har vært vitne til at foreldre har blitt utsatt for vold i eget hjem, eller at de selv har blitt truet og skadet. Andre former for barnespesifikke 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 barnespesifikke former for forfølgelse er familiebasert tvang og overgrep som tvangsekteskap, bruderov, vold i nære relasjoner, inkludert kjønnslemlestelse. Vår undersøkelse viser at barns beskrivelser om vonde erfaringer i liten grad blir fulgt opp med ytterligere spørsmål i samtalene med UDI eller vurdert videre i grunnlaget for vedtakene.

Flere av den type forfølgelse som unge jenter utsettes for, faller 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 1998⁷⁷. Det har vært argumentert for at det bør innføres et helhetlig kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett 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.⁷⁸

Hensikten med å belyse barnespesifikke former for beskyttelse er å sikre at slike erfaringer 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 kan vegre seg mot at andre får innsyn i dette. Voksne kan ofte underverdere barns opplevelser, og hvordan disse påkjenningene påvirker hverda-

75. Ot.prp. nr 75 (2006-2007):91

76. Se f.eks. UNICEF rapport (2008): Iraq's Children 2007 og Security Council Report no 1 (2008): Cross cutting Report on Children and armed conflict

77. Implementert av Justisdepartementets retningslinjer av 13.01 1998.

78. Holth, 2004.

gen deres. Dette innebærer en underkjennelse av barnas erfaringsverden.⁷⁹ 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.⁸⁰ FNs barnekomité har i sin General Comment nr 6 understreket at det i tråd i prinsippet om non-refoulement, må tas alders- og kjønnsespesifikke hensyn ved vurderingene av overgrep mindreårige har vært utsatt for.⁸¹

Kjønnslemlestelse

I 2006 ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av deltakere fra UDI og UNE som i sin rapport konkluderer med at forvaltningen av eget tiltak plikter å vurdere risikoen for kjønnslemlestelse på vegne av umyndige personer. Rapporten kartla aktuelle problemstillinger og anbefalte rutiner og løsningsalternativ for å følge opp forslagene (UDI/UNEs arbeidsgruppes rapport 2006). UDI fikk hovedansvaret for den konkrete oppfølgingen. Våren 2007 ble det nedsatt et prosjekt, *Utlendingsforvaltningens tiltak mot kjønnslemlestelse* (UTMOK), som skulle utarbeide retningslinjer for den prosessuelle og materielle håndteringen av saker der kjønnslemlestelse er eller kan være en aktuell problemstilling.

Hensikten med prosjektet er å sikre at jenter og kvinner som risikerer kjønnslemlestelse ved retur til hjemlandet gis beskyttelse i Norge. Risikoen for kjønnslemlestelse ved retur til hjemlandet har inntil nylig bare vært vurdert der dette har vært uttrykkelig anført i saken (UDI/UNEs arbeidsgruppes rapport 2006). Prosjektet skal bidra til økt bevissthet om at barnet har rettskrav på vern i medhold av utlendingsloven hvis det foreligger risiko for kjønnslemlestelse er til stede ved retur, har Det vil ikke være anledning til å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn i slike saker. Et av punktene i prosjektplanen er at det skal utarbeides rundskriv for prosessuelle og materielle sider ved behandlingen av saker der risiko for kjønnslemlestelse og reinfibulering anføres. Dette inkluderer 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.

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

80. Bhabha og Schmidt 2006

81. General Comment no. 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. CRC/GC/2005/6:10 punkt f.

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 om informasjonsflyt mellom instansene kan bidra til å avdekke mulig risiko for overgrep mot barnet, fordi det kan være oppgitt ulike opplysninger til ulike instanser. Dette krever imidlertid gjennomgang av aktuelle lovverk, herunder regler om taushetsplikten. Det er behov for klarere retningslinjer i forhold til i hvilke tilfeller utlendingsforvaltningen har meldeplikt til barnevernet og eventuell avveiningsplikt med hensyn til 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 familiegjengforening 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 gutt eller jentes giftemål kan vurderes som forfølgelse er et relevant, men vanskelig tema. I tilfeller hvor det dreier seg om en risiko for alvorlig fysisk avstraffelse eller drap vil dette falle inn under flyktningkonvensjonens forfølgelsesbegrep. Tvilstilfeller er om reaksjonen fører til at søker risikerer utstøtelse eller sosial isolasjon, noe som normalt ikke defineres som forfølgelse. Det er uklart i hvilken grad det i regelverket er reflektert inn betydningen av tvang i forhold til mindreårige. Norsk praksis er i utgangspunktet streng når det gjelder flyktningvurderinger i tilfeller av tvangsekteskap. Kravet er at det skal være årsakssammenheng mellom forfølgelsen og en av flyktningdefinisjonens forfølgelsesgrunner (medlemskap i en spesiell sosial gruppe). Her bør også barnekonvensjonen kunne inkluderes som vurderingsgrunnlag, særlig i forhold til kulturer hvor tradisjoner for *barnebruder* og *bruderov* er vanlig.⁸²

Vold i nære relasjoner

Artikkel 19 i FNs barnekonvensjon stadfester at staten har et ansvar for å beskytte barn mot fysisk eller psykisk mishandling, forsømmelse eller utnyttelse fra foreldre og andre omsorgspersoner. Æresrelatert vold inngår i denne kategorien. 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 forføl-

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

gelse. Særlig mange unge jenter er utsatt for kjønnsbasert vold i krig, i fluktsituasjoner eller i flyktningleire.

Trafficking og skadelig barnarbeid

I regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn har et av innsatsområdene vært å avklare vilkår for at ofre for menneskehandel kan anerkjennes som flyktninger. Fokus har primært vært rettet mot prostitusjon, men rekruttering til ulike former for ulovlig barnarbeid, inklusive hushjelp hos slektninger, er også vanlig. I asylsaker kan man i noen tilfeller møte barn som har vært utsatt for tvangsrekruttering til væpnede grupper eller som budbringere/spioner i krig og konfliktsituasjoner, eller som har vært utsatt for tvangsarbeid i gruver, tekstilindustri og lignende.

Barnekidnapping

En økende tendens i konfliktområder er at barn kidnappes for å bli brukt som utpressing og løsemidler. En annen form for barnekidnapping er såkalt brude-rov, hvor menn bortfører og/eller voldtar jenter. Etter dette betraktes disse som urene, og foreldrene forlanger som regel at mannen betaler kompensasjon og/eller gifter seg med jenta. I hvilken grad og hvordan dette eventuelt skal kunne vurderes som forfølgelsesgrunnlag har vi ikke funnet faste holdepunkter for. Kidnappinger er imidlertid erfaringer som kommer fram i noen av barnesamtalene som drøftes senere i rapporten.

Utlendingsmyndighetene og NOAS

Vi vil i dette kapitlet introdusere de viktigste aktørene på utlendingsfeltet som er relevant ut fra vår problemstilling. Foruten UDI, politiet og utenriksstasjonene, blir Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Landinfo presentert.

UDI

Utlendingsdirektoratet (UDI) har hovedansvaret for å behandle 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 søkerne oppholde seg i landet. Når en familie søker asyl, oppsøker de Politiets Utlendingsenhet i Oslo og registrerer seg. Familien fraktes deretter til ankomstmottaket på Tanum, hvor de blir værende til de har gjennomgått helsesjekk og blitt informert av NOAS om deres rettigheter, asylintervjuet og barnesamtalen, og hvordan den videre prosessen vil forløpe. De fyller også ut en egenerklæring hos UDI på Tanum. Familien overføres deretter til et transittmottak i påvente av asylintervjuet. Når intervjuet er gjennomført overføres familien til et ordinært mottak. Hvis det skulle vise seg at familien er registrert med fingeravtrykk i et annet europeisk land, kommer de inn under Dublin-systemet. Søknaden blir da anmodet behandlet i det landet søkerne først kom til. Asylavdelingen (ASA) 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 skal i utgangspunktet fremsettes fra søkerens hjemland på fastsatt skjema gjennom norsk utenriksstasjon. Dersom herboende, kalt referanseperson, allerede befinner seg i Norge blir vedkommende kalt inn til intervju hos politiet for å opplyse saken.

I visse unntakstilfeller kan utenlands ektefelle, felles barn eller registrert partner få et begrenset innreisevisum type D for å fremme søknad fra Norge

hos politiet. Dette dreier seg om saker som fremstår som så utvilsomme at politiet skal kunne innvilge dem etter at søkeren er kommet til riket.

UDI er førsteinstans i utvisningssaker, i statsborgersaker, og i mange tilfeller ved søknad om oppholdstillatelse og bosettingstillatelser. Oppholdsavdelingen behandler disse sakene i tillegg til familieegjenforeningssaker. Oppholdsavdelingen er delt inn etter saksfeltene familieinnvandring, visum, reisedokumenter, statsborgerskap, utvisning, arbeid, EØS, utdanning og sesong. Familieinnvandringsenheten er igjen inndelt i tre enheter ut fra regionen søkerne kommer fra. Kurante søknader om familieinnvandring blir behandlet av politiet, mens UDI får tilsendt tvilssaker. Dette gjelder også visum fra utenriksstasjoner. UDIs visumavdeling behandler klager på visumsaker som er behandlet av utenriksstasjonene.

Felles for alle utlendingssaker er at søkerne registreres i utlendingsmyndighetenes datasystem med et såkalt DUF-nummer. I tillegg til utfylte skjemaer, intervju og eventuell tilleggsinformasjon, benytter saksbehandlerne seg av bakgrunnsmateriale som landrapporter og praksisnotater. I tillegg kan det være aktuelt å innhente ytterligere opplysninger og forsøke å verifisere opplysninger som søkeren gir. Det kan for eksempel være behov for å gjennomføre aldersundersøkelse og DNA tester, eller at en utenriksstasjon i søkerens hjemland blir bedt om å foreta ytterligere undersøkelser.

Før UDI fatter vedtak i en sak, blir det utarbeidet et utkast til vedtak. Dette utkastet kalles konsept, og inneholder som regel en vurdering til de aktuelle hjemmelsgrunnlag (såkalte merknader). Det er som regel to saksbehandlere som er ansvarlig for og som underskriver vedtak. I de tilfellene der det er to saksbehandlere vil «førstehånds» saksbehandler utarbeide et konsept som «andrehand» vurderer og eventuelt godkjenner. Saksbehandler nummer to er ofte av høyere rang eller har lengre erfaring. Dersom det fattes et avslag og dette påklages, plikter UDI først å vurdere om de vil omgjøre eget vedtak. Dersom søkeren befinner seg i riket tar UDI også stilling til om søkeren skal kunne oppholde seg her mens klagen behandles. Dersom UDI ikke omgjør vedtaket, oversendes saken til Utlendingsnemnda for klagebehandling.

Politiet

De 27 politidistriktene mottar og forbereder søknader om oppholds- og arbeidstillatelse, og behandler en stor del av søknadene de mottar. Politiet har begrenset vedtaksmyndighet i førstegangstillatelser, men behandler kurante saker om bosettingstillatelser og familieinnvandring, og avgjør nærmest alle søknader om fornyelse av 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 familieinnvandringsaker fra referansepersoner som bor i Norge, og foretar blant annet referanseintervjuer, proformaintervjuer og intervjuer i forbindelse med mishandlingsaker.

Politiet foretar svært sjelden barnesamtaler i utlendingssaker. Vi ser at det eksisterer enkelte forskjeller i praksis, erfaringer og holdninger mellom de ulike politidistriktene. I politidistrikter med liten befolkning og gjennomsiktlige 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 også ser ut til å ha mer direkte kontakt med publikum, deriblant barn. Graden av kontakt ser ut til å ha en innvirkning på hva slags holdninger politiet har til barnesamtaler og barns uttalerett. Hvorvidt de ansatte ved de ulike politidistriktene hovedsakelig er jurister eller om man har en sammensetning av politibetjenter og sivile, virker også inn på politiets holdninger til dette temaet.

Politiets Utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet (PU) er underlagt Politidirektoratet og er et særorgan i politiet som kun forholder seg til asylsaker. PUs oppgave er å registrere asylsøkere, gjøre undersøkelser omkring asylsøkeres reiserute, fastsette identitet og forberede og iverksette alle negative vedtak i asylsaker, 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. PU enheten samtaler med enslige mindreårige asylsøkere i forbindelse med registrering, men snakker ikke med medfølgende barn. PU begrunner hvorfor de ikke snakker med barna, med at de uansett bare vil si det foreldrene ønsker⁸³. PU understreker at de 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. I tillegg til barnemat og bleier har utlendingsenheten nylig gått til anskaffelse av leker og barnesenger slik at registreringsprosessen skal gå så smertefritt som mulig. I nytt rundskriv om PUs arbeid, fremgår det at politiet skal «være oppmerksom på indikasjoner om søker eller medfølgende barn kan være utsatt for menneskehandel».⁸⁴ PU

83. Vi vil her poengtere at PUs oppgave er å registrere asylsøkerne, mens UDI har ansvaret for å intervju asylsøkerne. I den grad PU snakker med asylsøkerne, er det derfor kontrollspørsmål om reiserute o.l. i forbindelse med registrering.

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

oppgir å være oppmerksom på slike problemstillinger, men undersøker ikke relasjonen mellom foreldre og barn nærmere under registrering. 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».⁸⁵ I forhold til tvangsmessige uttransporteringer av barnefamilier, så har ikke PUs representant inntrykk av at dette er traumatisk for barna⁸⁶. 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 for eksempel far fra familien og sende familien på to forskjellige fly, men PUs representant understreker at dette sjelden skjer. Han mener at det avgjørende for barnas opplevelse er foreldrenes reaksjoner, og at uttransporteringer i de fleste tilfeller foregår uten dramatikk for barna. Transporter av mødre og barn til enkelte land blir imidlertid beskrevet som tunge og vanskelige for alle parter. PUs representant kjenner ikke til at det har blitt tilkalt barnefaglig personell ved uttransport.

Utenriksstasjoner

Norge har omlag 90 ambassader og generalkonsulater (utenriksstasjoner) i utlandet. Utenriksstasjonene informerer personer som ønsker å ta seg til Norge om regelverk og prosedyrer. Stasjonene tar i mot alle typer søknader som kan fremmes fra utlandet, og påser at papirer er riktig utfylt, at dokumentasjon foreligger og liknende. Stasjonene kan på forespørsel fra UDI bidra i å oppspore familie og undersøke forhold knyttet til asylsaker. Ti utenriksstasjoner har som fast ordning å innhente DNA-spyttprøver for å teste familierelasjoner.

Utenriksstasjonene fatter selv vedtak i søknader om C-visum, såkalt turistvisum. UDI er klageinstans i utenriksstasjonenes avslag på søknad om C-

85. Ibid.

86. Vi vil understreke at dette er PUs syn på saken, og ikke vårt eget. En egen undersøkelse av barneperspektivet og barns opplevelse av tvangsmessig uttransportering ville være nødvendig for å kunne kartlegge dette spørsmålet.

visum. Ved enkelte stasjoner har arbeidet med utlendingssaker blitt styrket med egne stillinger, utlendingsattachéer, samt av hospitanter fra UDI.

Gjennom intervjuer og en spørreundersøkelse har vi kartlagt situasjonen ved ni utenriksstasjoner som er relevante i forhold til temaet for studien: Ankara, Bangkok, Bogotá, Hanoi, Islamabad, Manila, Murmansk, Nairobi og Rabat. Antall *familiegjenforeningssaker* som de utvalgte utenriksstasjonene oppgir å behandle varierer fra om lag 20 saker i måneden (Nairobi og Rabat), til 120 saker månedlig (Islamabad). Islamabad, Bangkok og Murmansk behandler flest *visumsaker* per måned med henholdsvis 160-1200 saker, mens Nairobi og Rabat behandler i underkant av 50 visumsaker i måneden. Av disse tallene varierer andelen søknader hvor barn er involvert. Bangkok oppgir for eksempel at av de om lag 7000 visumsøknader ambassaden mottar årlig, er bare anslagsvis 100-150 av disse fra barn. Som følge av den høye giftefrekvensen mellom norske og thailandske statsborgere, oppgir ambassaden at antall søknader om familiegjenforening fra thailandske barn er høye. De ni utenriksstasjonene har erfaringer med å innhente informasjon om og av barn i følgende saker:

- *Familiegjenforeningssaker med en forelder med opphold i Norge (særkullsbarnsaker) på bakgrunn av ekteskap:* Islamabad og Ankara behandler slike saker hver måned, mens de andre utenriksstasjonene oppgir at det hender sjeldnere eller at det ikke er aktuelt.
- *Familiegjenforeningssaker med en forelder med opphold i Norge på bakgrunn av arbeidsmigrasjon:* Islamabad behandler slike saker ukentlig. De andre stasjonene oppgir «sjeldnere» eller «ikke aktuelt»
- *Familiegjenforeningssaker med en forelder med opphold i Norge på bakgrunn av flyktningstatus:* I Nairobi oppgir man at dette skjer hver måned. De andre oppgir «sjeldnere» eller «ikke aktuelt»
- *Familiegjenforeningssaker med begge foreldre i Norge:* Hanoi opplever dette ukentlig, Islamabad hver måned. De andre utenriksstasjonene har sjelden eller aldri slike saker.
- *Familiegjenforeningssaker med søsken eller slektninger:* Islamabad behandler slike saker ukentlig, mens de andre stasjonene oppgir «sjeldnere» eller «ikke aktuelt»
- *Saker der barn søker visum alene:* Islamabad mottar hver måned slike søknader. De andre opplever det sjeldnere eller oppgir «ikke aktuelt»
- *Andre saker hvor barn er involvert:* Islamabad har ukentlig slike saker, blant annet med DNA-testing og aldersundersøkelse når de blir bedt om dette fra UDI. Rabat behandler av og til barne bortførings saker hvor mor ofte er norsk og far marokkansk.

Noen utenriksstasjoner erfarer at det kan være vanskelig å innhente samtykke fra den andre forelderen, mens andre nevner skilsmissegodkjenninger som å kunne være problematisk. Generelt opplever man en del problemer med falske dokumenter og dokumenter med manglende notoritet. Konsekvensen er at behandlingen av søknadene tar lenger tid.

Bare Rabat og Islamabad sier at man rutinemessig innhenter informasjon om barn i samtalen med foreldre. Disse utenriksstasjonene oppgir også at foreldrene uoppfordret gir informasjon om barna. Informasjon om barn innhentes også fra andre kanaler. Alle utenriksstasjonene, bortsett fra Manila og Ankara, svarer at de innhenter opplysninger om barn utover det foreldrene gir. I Nairobi er det vanlig med DNA-tester på forespørsel fra UDI, mens Rabat oppgir 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, rettsikkerhet, helsetilbud og forhold for sårbare grupper.

Landinfo bistår også med landinformasjon i oppholdssaker. 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 menneskerettighetssituasjonen, sikkerhetssituasjonen og sosioøkonomiske og politiske forhold i de ulike landene. Forhold som gjelder kvinner og barn er som regel sortert under helse eller sosiale og kulturelle forhold. 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. Den interne databasen inneholder referanser til rapporter fra menneskerettighetsorganisasjoner, FN og andre kilder, og her finnes også Landinfos responser på saksbehandlerens henvendelser.

Landinfo genererer kunnskap ut fra etterspørselen i utlendingsforvaltningen, og sier 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 spesifikt barns situasjon. Landinfo har videre produsert anslagsvis 70 temanotater siden opprettelsen i 2005. Fire av disse har spesiell fokus på barns situasjon.⁸⁷

NOAS

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) er en ikke-statlig organisasjon som ivaretar asylsøkeres interesser ved å ”bistå juridisk eller velferdsmessig personer som søker eller har asyl og beskyttelse i Norge”⁸⁸. NOAS er i dag leverandør av informasjonstjenester for asylsaker i ankomstfasen og skal på oppdrag fra UDI sikre asylsøkere uavhengig informasjonsformidling (informasjonsprogrammet). NOAS gir informasjon til asylsøkere ved ankomstmottaket 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 får her en oversikt over asylprosessen, rettigheter og plikter samt veiledning slik at han eller hun blir bedre forberedt til å presentere sin asylsøknad for UDI. Informasjonen og samtalen skal foregå på et språk som søkeren forstår godt.

87. Disse tallene er imidlertid usikre. Tallene er basert på søk i Landdatabasen og er kun ment å gi en indikasjon. Se vedlegg 1.

⁸⁸ Jf. NOAS’ vedtekter.

Barn i asylsaker

I dette kapittelet 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 samtalene skal gjennomføres. Erfaringene fra asylfeltet 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 Norge.⁸⁹ Familier som kommer inn under denne prosedyren gjennomfører normalt ikke asylintervju eller barnesamtale. Vedtaket baserer seg på skriftlige opplysninger, hvor barnets situasjon inngår som en del av UDIs vurdering. Unntak gjøres i svært spesielle tilfeller, dersom søkeren har sterk familietilknytning til Norge eller lider av en livstruende sykdom som ikke kan behandles i et annet Dublin-land.

89. 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 realitetsbehandlet 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, i tråd med 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.⁹⁰ Medfølgende barn har likevel en egen asylsak, ved at de gis et eget DUF-nummer. Etter vår oppfatning burde imidlertid en «egen asylsak» bety at barnets situasjon burde vurderes individuelt i tråd med barnekonvensjonens vurdering av barn som selvstendig rettssubjekt. Dette gjøres i vår mening i liten grad i dag. Vi mener at en naturlig konsekvens av å ha innført barnesamtalene burde være å også gi barn egne (personlige) vedtak.

Barns asylsak belyses av foreldre, forvaltningens opplysningsplikt i henhold til 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 ikke tilpasset eller egnet for barn. Det er ifølge UDI få barn som benytter seg av denne muligheten.

Vi har gjennomgått en egenerklæring fra barn. Denne er fra en 12 år gammel jente, hvor hun svarer følgende på spørsmålet om hva hun tror vil skje med henne dersom familien blir returnert til hjemlandet:

Terroristene vil drepe meg, mine søsken, min far og mor hvis vi reiser tilbake til [land]. De truet moren min 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 [land]. Jeg følte meg ikke trygg før etter at jeg kom til Norge. Jeg bønn-

90. Utlendingsloven §17 tredje ledd.

faller dere i navnet til barndom og medmenneskelighet til å hjelpe meg fra disse onde. Jeg vil ikke tilbake til[land].

Eksempelet på egenerklæring viser at en skriftlig formidling av erfaringer kan være informativ. 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 skrivekyndige 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 åpnes for at de kan skrive sin framstilling uavhengig av foreldrene. En annen fordel er at de kan formidle erfaringer helt i starten av asylprosessen. En skriftlig tekst kan eventuelt senere utdypes i en barnesamtale. For at egenerklæringene skal fungere, er det nødvendig at barna informeres om hva en asylsøknad innebærer, og at skjemaet tilpasses barn.

Det er videre viktig at UDI konkretiserer hvordan skriftlig informasjon fra barn, i likhet med den muntlige, skal kunne brukes i den videre saksbehandlingen. Vår undersøkelse har vist at det er behov for mer bevisstgjøring rundt de interne retningslinjene på dette punktet. I vedtaket til familien overfor ble det for eksempel ikke nevnt at jenta hadde skrevet egenerklæring, eller hva hun hadde formidlet.⁹¹ En viktig del av uttaleretten er at barnas utsagn skal tillegges vekt etter barnets alder og modenhet. Vedtakene bør derfor synliggjøre at barnet har benyttet seg av uttaleretten. Dette temaet utdypes nærmere i kapittel 9.

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 bare noen linjer til disposisjon på dette punktet. Dette begrenser muligheten til utdypning, især om det er flere barn i familien. Hvilke forventninger signaliserer myndighetene her om betydningen av informasjon om barn 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. Våre informanter mener at det har blitt mer

91. Som nevnt er dette den eneste egenerklæringen fra barn som vi har sett eksempel på, og vi kan derfor ikke utelukke at det kan ha blitt nevnt i andre vedtak. Ut fra hva som er praksis med muntlig informasjon fra barn, mener vi imidlertid å kunne si med en viss sikkerhet at informasjon fra barn sjelden brukes i vedtakene.

fokus på å spørre foreldrene om barnas situasjon etter at det ble eksplisitt formulert i rundskrivnet.

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. Mahmoud⁹² 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. Fatima⁹³ 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

92. Navnet er oppdiktet.

93. Navnet er oppdiktet.

ikke kan formidle fordi de enten ikke selv var tilstede eller fordi 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. Foreldrenes opplysninger om barna kan eventuelt også brukes som et utgangspunkt for barnesamtalen, for å undersøke om det er grunnlag for å gi barnet egen anførsel eller om barnet kan lide av traumer som følge av hendelsene. Vi mener at UDI i tillegg til å spørre foreldrene om barnas helsesituasjon i intervjuet, også bør spørre om barna har vært vitner til hendelsene de har fortalt om. Dette vil kunne gi en indikasjon på i hvilken grad barna er preget av opplevelser i fortiden, og danne grunnlag for hvordan man eventuelt skal kunne ta dette opp i en samtale med barna.

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 psyk. 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? De følgende 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 utskrifter fra asylintervjuet finner vi at saksbehandlere ved mer utdypende spørsmål til foreldrene ofte kunne fått fram ytterligere informasjon om barna. En ytterligere utspørring må imidlertid forankres i hva som skal være hensikten med mer detaljert informasjon. En klargjøring av barns om-

sorgsrelasjoner 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 å be om beskrivelser av barns helsetilstand. Foreldrene er ikke nødvendigvis kjent med symptomer på helseplager etter de psykiske belastningene barn har vært utsatt for, mens slik informasjon kan være vesentlig for saksbehandler i en vurdering av 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. Interne retningslinjer om samtale med medfølgende barn i asylsaker 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. Rundskrivet sier at «alle medfølgende barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få et tilbud om å ha en samtale med utlendingsmyndighetene».⁹⁴

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. Vi hevder imidlertid at barn i praksis ikke gis et «eget vedtak» i barnekonvensjonens forstand, og vil utdype dette nærmere i kapittel 9 om vedtak.

94. Rundskriv UDI 2006-018 ASA om samtale med medfølgende barn i asylsaker.

Informasjon til foreldre og barn om samtalen

Ankomstmottaket 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 asylsøkerne i ankomstfasen. Først vises en informasjonsfilm om de ulike stadiene i asylprosessen, der det blant annet opplyses om at UDI ønsker å snakke med barna.⁹⁵ 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 samtalen med medfølgende barn 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 klar-

95. 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.

gjøring av hvorfor barna er kommet til Norge, hva som kommer til å skje under behandlingen av søknaden (med mottak, skole og liknende) og hva som kan bli mulige utfall av prosessen, inkludert at familien eventuelt må reise hjem.

Vi tar forbehold om at vi på grunn av tidsbegrensninger kun har bisittet én samtale, og at vi dermed ikke kan generalisere til at alle samtaler med medfølgende barn foregår på denne måten. Basert på utskrifter fra samtaler og intervjuer med saksbehandlerne, mener vi imidlertid at dette eksempelet gir et gjenkjennelig bilde av hvordan de fleste barnesamtaler gjennomføres.

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 jenta 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 jenta 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 bekræftende 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 jenta 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. 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 vil 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 av utskriften, 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 sa jenta at hun «likte det», og at hun syntes at det hadde gått bra. Hun syntes at intervjueren var snill og at hun stilte gode spørsmål, men ga uttrykk for at hun kunne ha stilt flere spørsmål for virkelig 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 kan-

skje ville ha mer utbytte av å sitte på et lekerom «slik som dette» i mindre formelle omgivelser.⁹⁶ 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 hadde 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. Alle 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 syntes at det var viktig å fortelle om slike opplevelser, fordi man gjennom å snakke om det ble lettere til sinns.

Intervjueren

Intervjuer understreket at denne samtalen var en ideell situasjon, da jenta var blitt 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 intervjueren syntes dette gjorde samtalen bedre. Intervjuer syntes at jenta var godt forberedt, det var ikke så vanlig. Hennes inntrykk var at moren syntes å ha en «egen agenda», ved at hun ville at jenta 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 uheldig, fordi asylintervjuet blandes sammen med barnesamtalen. UDIs rolle som «kontrollhus» gjør det vanskelig å småprate med barn, mente hun. Intervjuer fortalte at det er stor forskjell mellom intervju av EMA og medfølgende barn, slik UDI ser det. Hun forklarte at EMA-samtalene skiller seg ut, ved at man da skal gå inn på asylgrunnlaget. Barnesamtalene blir på sin side en ren formalitet, fordi de ikke skal «brukes til noe». 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 er det jo bra», avsluttet hun.

96. Vi snakket med jenta på et annet rom enn der intervjuet ble holdt. Dette rommet var lite, men lyst og fargerikt med en sofa og et lite bord.

Vår vurdering

Vi var to observatører til stede ved denne barnesamtalen. Intervjuer greide å skape tillit og kontakt, med et primært ønske om å ha en «god stemning», og unngå vanskelige tema. Jentas uttalelser om hendelsene i hjemlandet ble ikke utdypet, og 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 avslagsprosenten for personer med hennes landbakgrunn er høy.

Til tross for at vi var i samme rom, tolket vi som observatører samtalen og situasjonen svært forskjellig fra hvordan intervjuer etterpå beskrev sitt inntrykk. 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. Intervjueren mente at moren burde kunne «styrt seg» og holdt tårene tilbake av hensyn til datteren, mens vi oppfattet det som morens følelsesmessige reaksjon på datterens fortelling. Det er verdt å reflektere over hvordan kontrollerfaringen fra andre intervjuer ubevisst former intervjuerens blikk og fortolkning også i barnesamtalen. Dette er et moment som kan tale for en spesialisering av intervjuere som skal snakke med barn, slik at intervjuerne ikke instinktivt har foreldrene i «bakhodet» under samtalen med barna. Vi vil understreke at vi forstår at dette ikke er noe intervjuerne har til hensikt å gjøre, men at kontrollaspektet i utlendings saker uvegerlig vil være til stede også i saker som vedrører barn.

Omfang

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.⁹⁷ I hele 2006 søkte ca 350 medfølgende barn i denne aldersgruppen asyl,⁹⁸ 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 året før.

97. Disse tallene er basert på koordineringsenhetens bookinglister og rapporter enhetene leverer til ASA stab over produksjon per uke. Det finnes ikke noe formalisert system for innrapportering av barnesamtaler per i dag, fordi det ikke er oppført som krav til rapportering over produksjon på intervju. Vi kan derfor ikke garantere at statistikken er hundre prosent korrekt. Vi har brukt 7 år som grense for å måle antall barn som høres, fordi dette er aldersgrensen som benyttes i norsk barnelovgivning. UDI hører i noen tilfeller også barn under 7 år, men majoriteten av barna er i alderen 7-18.

98. UDI Tall og Fakta 2006.

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 samtaler 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 samtaler 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.

Barnesamtalen varer vanligvis en halv time til en time.⁹⁹ Samtalen 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 per i dag ikke finnes noen barnepassordning¹⁰⁰ er de ofte til stede under intervjuet 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

99. Ifølge saksbehandleren er dette gjennomsnittlig tid som brukes på samtaler med medfølgende barn. Det er imidlertid ikke noen øvre tidsgrense, og i spesielle tilfeller vil man ifølge UDI kunne bruke to til tre timer, inkludert pauser.

100. UDI har imidlertid gitt signaler om at en barnepassordning er under utarbeidelse og vil komme på plass i løpet av våren 2008.

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 som 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.

Avlysninger

Vi vet ikke hvor mange foreldre som reserverer seg eller hvilken årsak de oppgir, fordi reservasjonsskjemaene ikke brukes systematisk. Ifølge saksbehandlerne hender det også at bookede samtaler avlyses eller ikke gjennomføres. Barna kan være syke eller angre seg, foreldre kan komme i tvil etter å ha snakket med andre asylsøkere på asylmottaket, eller foreldrene kan etter en lang dag bli 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 samtaler skal gjennomføres sent på dag når alle er slitne, uten at saksbehandleren eller familien får noen uttelling for det og uten at det i dag synes å kreves at samtaler skal gjenspeiles i vedtakene. 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 noen tilfeller har familien blitt flyttet til et nytt mottak før de har kunnet gjennomføre barnesamtalen. Det har også hendt at barn har blitt igjen på mottaket med far eller mor, hvor foreldrene sier at barnesamtalen kan foregå når den andre forelder skal til intervju, uten å

møte opp den dagen. Det har vært flere tilfeller hvor foreldrene under asylintervjuet har sagt fra om at de likevel ikke ønsker at barnet skal gjennomføre samtalen. Foreldrene sier 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 som årsak, som at barna er slitne og syke, eller at de har opplevd så mye vondt og bør slippe å gjenoppleve det. Som noen av saksbehandlerne påpeker, kan en kombinasjon av stramme tidsrammer og manglende forståelse og motivasjon hos intervjuer gjøre at foreldrene i samråd med intervjuer, overbevises om at en samtale med barnet ikke er nødvendig.

Barnesamtalene teller ikke som produksjon. Samtalene med medfølgende barn blir derfor lett «usynlige» i systemet. 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 antas å 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 barn¹⁰¹. Dette til tross for at medfølgende barn normalt sett er yngre enn EMA. Årsaken er primært at det brukes samme intervjuer til foreldre og barn, men mangel på intervjufaglige ressurser er også en faktor. Det har i høst blitt gjort en del endringer etter at man igjen begynte med en egen intervjuenhet (MINT). Vi har snakket med saksbehandlere som har erfaring med å samtale med barn, både i MINT og i de ulike asylenhetene.

To intervjuere i intervjuenheten har formell barnefaglig kompetanse.¹⁰² Flere saksbehandlere i asylenhetene 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. Hvor mange timers opplæring den enkelte saksbehandler har fått i å snakke med barn varierer, fordi de ble ansatt på ulike tidspunkt. Alle saksbehandlere har imidlertid fått noen timers opplæring i å snakke med barn, og UDI har også arrangert seminarer på temaet. De fleste vi snakket med synes at opplæringen på dette feltet er begrenset, og understreker at mange på avdelingen føler usikkerhet i forhold til å snakke med barn. Det er et sterkt ønske

101. Ettersom saksbehandlere inntil nylig både intervjuet søkere og behandlet saker, vil vi bruke henholdsvis ”saksbehandler” og ”intervjuer” om hverandre.

102. Med barnefaglig kompetanse menes her barnefaglig utdanning, som førskolelærer, barnevernsmedarbeider og lignende. Se eget avsnitt om dette i kapittel 2.

om at barnesamtalene spesialiseres på noen få intervjuere, og særlig 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 i form av en kommentert 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 rundskrevet om samtaler med medfølgende barn i asylsaker er markert i kursiv. Vår vurdering baserer seg på intervjuer med saksbehandlere på de seks asylenhetene, samt med intervjuere i dagens midlertidige intervjuenhet, MINT.

Foreldrenes reservasjonsrett

*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 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.***

Utlendingsforskriftens §55a 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 funksjonshemninger, 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. Her står skrevet: «Jeg har fått informasjon om at når familier med mindreårige barn søker asyl i Norge, skal UDI belyse barnas situasjon og vurdere barnets beste. UDI ønsker derfor at mine barn skal høres. Jeg har fått informasjon og forsikring om at høring av mine barn skal skje på en hensynsfull måte av ansatte i UDI som har kunnskap om og erfaring med barnesamtaler». Foreldrene krysser deretter av enten for alternativet «Jeg motsetter meg at mine barn skal

høres i forbindelse med min søknad om asyl i Norge», eller for at de ønsker betenkningstid og vil gi beskjed til UDI på et senere tidspunkt.¹⁰³

Slik forskriften og de interne retningslinjene er utformet, er denne retten i praksis gitt til *foreldrene*, og ikke til barna. Flere eksperter i barnerett hevder at reservasjonsretten strider mot barnekonvensjonen og norsk barnelovgivning.¹⁰⁴ Vi slutter oss til dette synet. Barnets rett til å bli hørt er en ubetinget rettighet, som normalt heller ikke kan begrenses av andre rettigheter, som hensynet til barnets beste.¹⁰⁵ Reservasjonsretten bør etter vår mening derfor avvikles. Dette bør ikke by på store problemer i praksis, da det ikke er grunn til å tro at mange barn vil uttale seg mot sine foreldres ønsker. Vi mener ikke med dette å «frata» de voksne foreldreansvaret, men mener at muligheten bør tilbys barnet, som deretter kan ta avgjørelsen i samråd med sine foreldre. For yngre barn vil det dermed i praksis være foreldrene som tar avgjørelsen, mens en 14-åring i større grad vil kunne avgjøre selv. Hvis vi ser på praksis i Sverige, så oppgir svenske utlendingsmyndigheter at man her er lydhør for i hvilken grad barnets foreldre eller verge mener at det er til barnets beste å høres i asylprosessen. 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. Saksbehandleren vi kontaktet i Migrationsverket, kjente heller ikke til at dette hadde skjedd.¹⁰⁶

Slik vi ser det bør myndighetene 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 særlig 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 vil barnet kunne representeres av for eksempel en setteverge.

Det er likevel viktig å understreke at barnets uttalerett er en *rettighet*, og ikke en plikt. NOAS forteller at mange foreldre sier ja til samtalen, men at det er en del barn som selv ikke ønsker å snakke med UDI. Dette er også en måte for barna å bruke sin uttalerett på. Barnets uttalerett forutsetter imidlertid at

103. Samtale med medfølgende barn i asylsaker. Reservasjonsskjema. RS 2006-018V.04.08.2006.

104. Jf. Norsk senter for menneskerettigheters Menneskerettighetsforum den 25.september 2007 der bl.a. juristene Kirsten Sandberg, Eli Fisknes og Elisabeth Gording Stang konkluderte med at dette var i strid med barnekonvensjonens prinsipper, og at konvensjonen har forrang over nasjonal lovgivning.

105. Denne påstanden bør ses i sammenheng med diskusjonen i kapittel 2 samt Detrick, S. (1999:37), Hodgkin, R.(2002), Sandberg, K. (2005), Smith, L.(2004), Stang, E.G. (2007). I dommen Rt. 2004 s.811 anser imidlertid Høyesterett at det ville være til guttens beste å ikke høres, fordi lojalitetshensynet til foreldrene ville legge for stort press på ham. I artikkelen «Barnets beste og barns uttalerett» kritiserer Smith denne dommen (i Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr 03, 2004).

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

barnet på forhånd informeres godt om formålet med samtalen, og hva det forventes å uttale seg om. Barnet skal deretter kunne ta valget på egne premisser, i samråd med foreldre og for eksempel NOAS.

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. Forsøk 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. Både NOAS og saksbehandlere i UDI uttrykker at det er vanskelig å vite hvor langt man kan oppfordre foreldre til å la barna gjennomføre samtale, uten at det oppfattes som press. Asylsøkerne er i utgangspunktet «den svake part» i forhold til myndighetene, og man ønsker ikke å sette dem i en stilling hvor de føler seg presset til å la barna snakke med UDI.

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 en myndighetsperson fordi de har hatt dårlige erfaringer med myndighetene i hjemlandet, og fordi de kan være redd for at barna skal avsløre visse opplysninger. For et flertall av saksbehandlerne oppleves imidlertid foreldrenes tilstedeværelse som problematisk. Mange hevder at foreldrene instruerer barna på forhånd, og at de virker styrende eller griper inn i samtalen.

Det er veldig vanlig at foreldre skyver barna foran seg, sier at «vanligvis er han ikke så stille» og lignende. 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. Det siste var etter vår oppfatning tilfellet i barne-samtalen 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 på norsk til saksbehandler: «Nå er hun 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,¹⁰⁷ og hvilke konsekvenser motstridende opplysninger vil få for familiens vedtak?¹⁰⁸

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 nødvendigvis skyldes konflikter med foreldrene. Dersom mor og far synes at det er greit, kan man i henhold til rundskrivnet 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 kun sett 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 hadde intervjueren en fornemmelse av at det forelå omsorgssvikt, men spurte ikke inngående om dette.

En saksbehandler fremhever kulturforskjellen mellom barn fra store asylsøkerland og den norske mentaliteten som problematisk, og mener at for å gi

107. I dette tilfellet ringte saksbehandleren til mottaket for å be dem følge ekstra godt med på forholdet mellom mor og sønn.

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

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 krigen 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 om traumatiske og ydmykende hendelser til en myndighetsperson. Avgjørende her vil være om barna 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 formidle.¹⁰⁹ Saksbehandlerne mener at de ville fått bedre samtaler dersom de kunne snakket med barna i enerom med verge, og mener at det burde være 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.¹¹⁰ Problemet med å snakke med barn alene er at man frykter at foreldrene skal straffe barnet eller gi barnet skylden dersom de får avslag på søknaden. En saksbehandler sier følgende:

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. UDI bør utrede nærmere hvordan det skal håndteres dersom det under samtalen kommer fram opplysninger som barn ikke ønsker at foreldrene skal få innsyn i.

109. Jamfør erfaringer som bl.a. Gamst og Langballe har gjort i dommeravhør av barn i avsnittet «Barn som vitner» i dette kapittelet, samt Gamst og Langballe 2007.

110. Jfr. samtale med Overformynderiet 05.12.2007. Eventuelle juridiske og praktiske konsekvenser av dette krever nærmere utredning.

Samtalens formål

I rundskrivet oppgis formålet med samtalen å være:

«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. Barnets historie vil derfor 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 UDI skulle påta seg denne oppgaven. På alle enhetene har det vært uttrykt skepsis med hensyn til hvor effektive samtaler er i forhold til å få frem informasjon om barnets situasjon, og om denne informasjonen vil kunne brukes i vedtaket. Få saksbehandlere vi 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 de utallige dilemmaene som ligger i rettigheten til å bli hørt. En saksbehandler beskriver barnesamtalen som en «Pandoras Boks»; full av komplekse problemstillinger som man kanskje ikke så konsekvensene av da ordningen ble innført.

Samtalene beskrives som «kunstige og rare», der intervjuerne strever med å finne sin rolle. Usikkerheten gjelder:

- *Formålet med barnesamtalene:* Intervjuerne forstår ikke helt hensikten med at UDI skal snakke med barn, og hvordan denne informasjonen skal komme til uttrykk i vedtak. Det er enighet om at barnesamtalen først og fremst blir en formell rettighet, der UDI hører barnet for rettighetens skyld. Hensikten er at «barnet skal få prate». Hva UDI skal oppnå med samtalen, og hvordan informasjonen skal brukes er mindre klart. Intervjuerne etterlyser derfor en klarere beskrivelse av formålet.
- *Intervjuerne mangler barnefaglig kompetanse.* Særlig to aspekter ved dette fremheves:
 - Intervjuerne er bekymret for at barna skal bli satt i en lojalitetskonflikt i forhold til foreldrene. Mange er redd for at barna kan føle seg presset og bli straffet av foreldrene dersom de sier noe feil.

- Intervjuerne savner kompetanse til å følge opp dersom barnet skulle fortelle om traumatiske opplevelser, og er redd for at samtalen vil være skadelig for barnet: «Vi skal ikke åpne mer enn vi klarer å lukke».

Samtlige av våre informanter synes at dobbeltrollen med å jobbe i utlendingsforvaltningen og å ivareta barns rettigheter 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 selv skal gjennomføre samtale. 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 dette 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 samtale slik de er i dag ikke er egnet til å få fram denne informasjonen. Noen uttrykker frustrasjon og sier at de helst ville sluppet å ha slike samtaler, fordi det er så vanskelig.

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 kan ha eget asylgrunnlag. Denne forståelsen er også viktig i forhold til hvilken status barn får i søknaden, som vi vil diskutere nærmere i kapittel 9. Vi vil imidlertid understreke at vi har forståelse for de vanskelige problemstillingene som saksbehandlerne står overfor, i krysningen mellom kontroll og overholdelsen av barnas rettigheter. Saksbehandlerne synliggjør godt hvordan de mange dilemmaene hemmer dem i å ha gode samtaler med barna.

Foreldrenes forståelse av barnesamtalen

Vi var til stede ved flere informasjonssamtaler med familier i regi av NOAS. Foreldrenes første reaksjon til at UDI vil snakke med barna var at de var skeptiske, og trodde at det ville brukes som kontroll av egne opplysninger. Mange foreldre mente at siden barna ikke visste så mye om hvorfor de var kommet som asylanter hadde de heller ikke så mye å fortelle. Foreldrene uttrykte også forvirring når NOAS sa at det ikke ville ha noe å si for saken dersom de reserverte seg, men at de likevel måtte signere et skjema og oppgi årsak for reservasjonen. 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». Dette blir forklart med at barna ellers vil bli ytterligere belastet ved et avslag. Ulempen ved en slik tilnærming er at det trolig vil virke negativt inn på intervjuernes, foreldrenes og barnas forståelse og motivasjon når UDI uttrykker 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 til barnesamtalen kan av saksbehandlerne oppfattes som at de skyver barna foran seg. Mange foreldre ønsker at barna skal vise norske myndigheter sin beste side, og saksbehandlere forteller at samtalen noen ganger blir et slags oppvisning der foreldrene ber barna demonstrere sine faglige evner og ambisjoner, og endatil resitere Koranen. I slike tilfeller vil det være viktig at formålet med samtalen forklares grundig for foreldrene.

En eventuell endring av reservasjonsordningen vil kunne ta bort presset på foreldrene, og dermed at foreldre og barn 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. Selv om man kan diskutere hvorvidt en overføring av «ansvaret» til barna vil kunne legge ytterligere press på barna til å gjennomføre samtale, er dette lite trolig. De foreldre som «skyver barna foran seg» vil mest sannsynlig legge press på barna i begge tilfeller. Ved å frata foreldrene ansvaret overfor myndighetene til å få barna til å gjennomføre samtale, mener vi det er grunn til å tro at presset på barn som ikke ønsker samtale vil bli mindre, fordi det vil oppfattes som mer legitimt å si at barna selv ikke har lyst.

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 sier at hennes opplevelse er 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 mener imidlertid at intervjuernes innstilling og interesse er avgjørende for om de får barn i tale, og vektlegger 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 uttrykk, redsel, traumer og liknende.

En annen kommenterer at barna ikke synes å forstå hvorfor UDI vil snakke med dem, og at hun i det henseende merker stor forskjell fra enslige mindreårige asylsøkere. En årsak til denne forskjellen kan være at fordi EMAene får

mer informasjon og får snakke om mer meningsfulle tema, kan samtalen oppleves annerledes enn for medfølgende barn, som i langt mindre grad blir bedt om å snakke om sine opplevelser utover fritidsinteresser og «overflatiske tema». 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 vurdering er at barna ofte uttrykker 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?» Skuffelse er en naturlig reaksjon hvis barna har forberedt seg på å snakke om viktige hendelser, og deretter utelukkende får løsrevne spørsmål om fritid, skole og mottak uten at dette blir fulgt opp. Barn som i tillegg kommer inn på vanskelige tema og så blir avbrutt av intervjuer, kan føle seg ytterligere avvist og lei seg.

Noen saksbehandlere fremhever kulturforskjeller og mangel på kommunikasjonserfaring 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 med samtalen, og sier at det er store variasjoner blant barna i modenhet og kommunikasjonserfaring, i forhold til alder, kjønn, kulturell og sosioøkonomisk bakgrunn.

Samtaler hvor intervjuer mistenker at barna mistenkes å være instruert av foreldrene, oppleves som problematiske. Vi ble fortalt om tilfeller hvor barna har virket nervøse, vært bleke og skjelvne, som om de skulle opp til eksamen. I de tilfellene har ofte historiene kommet på rams, og dette gjør gjerne saksbehandlerne mistenksomme.

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 begrepet «beskyttelsesbehov» blir ikke eksplisitt definert i rundskrivet. Risikovurderingen saksbehandlerne skal ta stilling til er primært fremtidsrettet, som muligheten for at ei jente for eksempel kan utsettes for kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap ved en retur. Fortiden og asylgrunnlaget er tilknyttet en fram-

tidig risikovurdering, da det vil være sannsynlig at et barn som har blitt truet med kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap, vil kunne risikere det samme ved en retur til liknende omstendigheter. Et beskyttelsesbehov kan også gjelde for nåtid, som for eksempel at et barn blir utsatt for overgrep eller vold i nære relasjoner. 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».¹¹¹ 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 mot retur, må barnet vurderes individuelt. Vi mener at vår undersøkelse har vist behov for at UDI tydeliggjør betydningen av barns selvstendige beskyttelsesbehov overfor saksbehandlerne, slik at de våger å følge opp barnas utsagn med utdypende spørsmål. Som vi skal diskutere i de neste avsnitt, blir dette i liten grad gjort i dag.

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 forhold til foreldrenes asylansøkskrav. 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

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

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.¹¹² Som en saksbehandler sier: «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:

- 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.

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.

Flere er opptatt av hva konsekvensen kan bli for barnet dersom deres framstilling strider imot 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 om jeg ikke skrev det ned, så vet de at jeg hørte det.

112. Dette kan være detaljer i forhold til reiserute og liknende, som kan måtte hemmeligholdes på grunn av bruk av menneskesmuglere, men som vil kunne avsløres av et uoppmerksomt barn. Reiserute og flukt skal derfor ikke tas opp som tema i barnesamtalen.

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 spores 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 er vurdert for kjønnslemlestelsessaker?¹¹³ Vi mener at arbeidsgruppens konklusjon om forvaltningens selvstendige ansvar for å opplyse barns sak er et godt argument for å ta opp også andre former for barne-spesifikke overgrep.

Flertallet av saksbehandlerne mente at rundskrivet er svært førende for deres handlingsrom, og sa at det å gjøre noe annet ville være å bryte med UDIs egne anbefalinger. Noen hevdet at det ikke finnes noen løsning slik rundskrivet er formulert i dag. En saksbehandler understreket at det ikke finnes noen spørsmål som er ufarlige, fordi også spørsmål om skole og fritid også kan avsløre en falsk historie. Hun mente at det bør være enten - eller; enten bør man snakke med barnet om alle tema og hele dets historie, eller ikke spørre om fortiden overhodet.

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 drøfter 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 viktig.¹¹⁴ 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, og at følelsen

113. Se UTMOK(Utlendingsforvaltningens tiltak mot kjønnslemlestelse)-prosjektet i UDI og konklusjon i rapporten til arbeidsgruppen mellom UDI og UNE fra september 2006.

114. Jensen 2005, Dyregrov og Raundalen, 2002.

av å mangle kompetanse gjør at man vegrer seg for å følge opp. 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 barnespesifikke former for forfølgelse bli belyst. Vi vil her gjengi et par eksempler på at barns historier om krigsopplevelser og liknende blir møtt med taushet og nytt tema av intervjuer. Disse er hentet fra vårt utvalg av barnesamtaler, og kan ikke sies å være representative. Utsagnene fungerer likevel som en god illustrasjon på hvordan barns uttalelser i noen tilfeller avvises 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?*

Etter en gjennomgang av barnesamtalene finner vi at barn forteller om hendelser som har med familiens asylgrunnlag å gjøre, og at disse i mange tilfeller 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 på.¹¹⁵ Dette kan føre til at barna vil kunne få større vanskeligheter med å åpne seg en annen gang. Etter samtaler med saksbehandlerne fremstår det som klart at mange vegrer seg for å gå inn i en samtale om barns

115. Samtale med Anne Kirsti Ruud, 5.12.2007

sterke opplevelser, fordi de er redde for at de ikke skal klare å følge opp på en god måte. Et for sterkt fokus på forsiktighet overskygger muligheten for den oppfølging som det åpnes for i rundskrivet. Her påpekes det videre at saksbehandleren «må være oppmerksom på at det som følge av samtalen kan resultere i reaksjoner hos barnet som det er nødvendig å følge opp». Vi tolker malen og rundskrivet som at intervjuerne oppfordres til aktivt å følge opp barns historier, men ser et behov for mer rutiner for hvordan dette konkret skal gjøres.

Barnefaglig koordinator i den midlertidige intervjuenheten i UDI (MINT) mener at mye av saksbehandlerens usikkerhet bunner i at det er uklart rundt hvor grensen mellom *utredningssamtalen*, som disse samtalene må regnes som, og de *terapeutiske* samtalene går. Vi forstår at saksbehandlerne er engstelige for å sette barnet i en vanskelig situasjon, men mener at det er viktig å støtte barnet dersom det selv begynner å snakke om dramatiske eller vonde opplevelser. Vi anbefaler UDI å utarbeide retningslinjer for hvordan saksbehandlerne konkret kan løse slike problemstillinger, som deretter kan diskuteres i praksisgrupper. Her vil det være nyttig å innhente andre myndigheters erfaringer med barnerettede utredningssamtaler. Både ved dommeravhør, i barnevernet og i barnefordelingssaker opplever myndighetene motstridende interesser og utsagn fra foreldre og barn. For å øke saksbehandlerens kompetanse på feltet, mener vi det også vil være nyttig at man innhenter kunnskap om terapeutiske samtaler med barn.

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 utskriftene av intervjuer vi har gjennomgått finner vi i liten grad at saksbehandlerne gjør dette. Det synes som at de er svært oppmerksomme på dette punktet.

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 med-

følgende 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 intervju med et «etterlatt» barn, formidlet av hjelpevergen som var til stede ved intervjuet. Såkalte «etterlatte barn» kommer som asylsøkere eller på turistvisum sammen med foresatte, og blir deretter etterlatt av foreldrene. Etter å ha blitt forlatt, søker barna enten asyl på selvstendig grunnlag, eller de blir tatt hånd om av barnevernet. De etterlatte barna beskrives av saksbehandlerne som ekstra vanskelige saker. Barna havner i en mellomkategori, der de etter å ha søkt asyl ofte faller inn under gruppen enslige mindreårige.¹¹⁶ Imidlertid har barna kommet til Norge 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. Barna er frustrerte og traumatiserte, noe som setter særlige betingelser for samtalen.

Gutten vi ble fortalt om hadde blitt etterlatt av moren da familien 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 intervjueren var ute etter. Intervjueren spurte detaljerte kontrollspørsmål, og gutten svarte litt i «hytt og vær», dels fordi han var ukonsentrert, dels fordi han ikke husket detaljene og dels fordi han ville tilfredsstillte intervjueren. Da intervjueren uttrykte at hun ikke trodde ham, ble gutten frustrert og følte at intervjueren 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 hadde blitt bedt av moren om å fortrenge hjemlandet, at han ikke lenger klarte å skille virkeligheten fra minnene. Da han fikk lov til å

116. Ettersom denne gruppen barn som hovedregel faller inn under kategorien enslige mindreårige asylsøkere, vil vi ikke behandle etterlatte barn utover det som står her.

tegne og forklare om hjemstedet sitt, gikk det meget bedre, og han opplevde at intervjueren trodde på fremstillingen hans.

Eksemplene viser at det å presse barn på detaljer om tid og sted uten at de forstår hensikten er lite hensiktsmessig, og kan føre til at barnet reagerer med trass og frustrasjon og lukker seg helt.¹¹⁷ I situasjoner hvor dette er nødvendig kan tegning være en god måte å forklare seg på.

Som belyst overfor, benyttes kontrollerende spørsmål imidlertid ikke når det gjelder 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, og at barnesamtalene påvirkes av intervjuernes erfaringer fra intervju med voksne asylsøkere.

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 samtalene 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 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.

117. Ifølge klinisk pedagog Anne Kirsti Ruud har ikke barn forutsetning for å svare på spørsmål om f.eks tidsperioder som ligger langt tilbake i tid, eller som barna har blitt oppfordret om å glemme (jfr. samtale 5.desember 2007).

Dette vil også kunne løse problemet med at intervjuer bevisst eller ubevisst har foreldrenes historier i bakhodet under samtalen med barnet.

Om å synliggjøre barnets situasjon i vedtaket

Samtalene med saksbehandlere fra de ulike asylenhetene har vist at det er ulik praksis med hensyn til hvordan barns vedtak utformes. Barn får i dag ikke et eget, personlig vedtak som utelukkende beskriver barnets situasjon, men inkluderes alltid i en av foreldrenes vedtak, vanligvis mors (følgeperson). Derksom 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 metoden 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.¹¹⁸ En informasjons-DVD rettet mot barn om asylprosessen, i likhet med den for voksne, kunne være en idé. 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 redusere problemet med at barn kan få skyldfølelse i forhold til et eventuelt avslag.
- *Kompetanseheving:* Alle saksbehandlerne fremhever at man må spesialisere enkelte 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 samtalene til hver landenhets. Saksbehandlerne etterlyser mer praksisbasert kur-

118. Jf. samtale med barnepsykolog Anne Kirsti Ruud 05.12.2007

sing med spesialister på samtaler med barn, praksisgrupper og tilbake melding på barnesamtaler for å øke kompetansen.

- *En egen intervjuguide* for samtale med medfølgende barn bør utformes ut fra hensikt, detaljer og oppfølging.

Tema for samtalen

Alders- og modenheitskriterier varierer både innen og mellom samfunn. 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 Bagdad. Kvinnelige saksbehandlere har opplevd å ha gode samtaler med jenter fra land der man typisk har kvinne- og mannsfærer, 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 klantilhørighet 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. Dersom barnet ikke vil snakke med UDI, er dette også en måte for barnet å utøve medbestemmelse på. Men som påpekt av blant annet FNs barnekomité, skal barn som befinner seg i særlig sårbare situasjoner gis en særlig tilpasset ramme for informasjon og mulighetene til uttrykke seg (se kapittel 2).

Av utlendingforskriften 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 barnesamtaler. 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 er hentet fra utskrifter med samtaler med barn, og får frem noen av barnas betraktninger om egen situasjon.

Om fritiden i hjemlandet

Det var ikke så mye å gjøre, vi gikk veiene opp og ned.
Gutt, 13.

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.

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.

Jeg har det bra nå fordi jeg har kommet hit og jeg har søsteren min her og det er trygt her.
Gutt, 11.

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.

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.

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.

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

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.

Jeg er helt frisk. Noen ganger sover jeg godt og andre ganger ikke.

Jente, 12.

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.

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.

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, 17.

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 [hjemlandet] hvor jeg er redd hele tiden. Jeg ønsker å få et normalt liv og gjøre ferdig skolen.

Jente, 14.

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 [hjemlandet] så blir vi helt sikkert drept. Dere vet jo selv hvordan det er i [land](..) Å få opphold her er den eneste muligheten jeg har for en fremtid.

Jente, 14.

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.

Mitt ønske er at jeg kan oppnå det som mine foreldre ønsker seg. Svare til mine foreldres ønsker.

Gutt, 14.

Jeg ønsker å være et sted hvor jeg ikke har angst og frykter hva som kan skje.

Jente, 12.

Spørsmål til intervjuer

Kommer jeg til å stå på ski og gå turer til havet?

Gutt, 10.

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, 12.

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 asylsøker tilværelse 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.¹¹⁹ 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 samtalen. 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.

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.

119. Jf. samtale med klinisk pedagog Anne Kirsti Ruud, (5. desember 2007).

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.

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.

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 inn på traumatiske opplevelser i en førstesamtale med små muligheter til å følge opp, men har sett at også slike samtaler oppleves å ha en positiv effekt.¹²⁰ 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.

Det å klargjøre barns eventuelle traumatiske opplevelser på et tidlig tidspunkt vil også kunne være viktig for utfallet av søknaden.¹²¹

120. Dyregrov, A. og Magne Raundalen. Det første møtet: Intervjuing av barn med krigstraumer 2002:597, se også Raundalen med flere: Gruppearbeid i flyktningfamiliebarnegrupper og familieveiledning. Pedagogisk forum, 2004.

121. Jf. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) kap. 7.6.4, som beskriver at det i "enkelte saker" vil være "større grunn til å legge vekt på helseproblemer og traumatiske opplevelser hos barn enn hos voksne". Arbeids- og Inkluderingsdepartementet og utlendingslovutvalget påpeker imidlertid at man bør være bevisst på at foreldre vil kunne utnytte spesielle regler til gunst for barn.

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, blant annet ved å snakke om noe annet dersom barnet kommer inn på vanskelige tema. I de sakene vi har gjennomgått, er vårt inntrykk at intervjuerne ofte avbryter barnet eller overser barnets utsagn og skifter tema, eller som i eksempelet over, at intervjueren ikke møter barnets fortelling med oppfølgingsspørsmål eller formidler at han eller hun lytter og forstår hva det barnet sier innebærer.¹²² Flertallet av barna har forberedt seg på at dette 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.

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 følger opp det barna sier, og at disse samtalen blir bedre og mer fokusert - i motsetning til «unnvikende» samtaler som vi har sitert her, som trolig vil fremstå som forvirrende for barna.

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

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 butikk, 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 og at han likte best å gjøre lekser. På spørsmålet om venner svarer gutten at han hadde mange venner, og at han har holdt kontakten på internett. Intervjuer lurer på hva de pleide å gjøre sammen, og gutten forteller at han var hjemme når vennene var på skolen, men at de spilte fotball og basket etter skoletid.

-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)

Oppfølging

I rundskrivet behandles spørsmålet om oppfølging eksplisitt:

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.

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». 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. Intervjueren tenkte i etterkant at hun burde kartlagt enda mer rundt deres omsorgssituasjon og om denne var bekymringsfull. Intervjueren var imidlertid usikker 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. 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 om incest og grov barnemishandling tyder på en høy terskel for å melde fra om eventuell omsorgssvikt. Til tross for at samtalen overfor ikke kan sies å være representativ, sporer den likevel til ettertanke. Spørsmålet er hvilket ansvar og hvilke rutiner som finnes når det viser seg at et barn trenger oppfølging? Det anslås at mellom 20 og 35 prosent av asylsøkerbarna i Norge sliter med angst og depresjoner,¹²³ og det er derfor viktig at signaler fra barn fanges opp på et så tidlig tidspunkt som mulig.

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

Vi anbefaler at 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. Den informasjon vi har fått tilgang til viser at slike opplysninger sjelden følges opp ved andre instanser. 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 på.¹²⁴ Blant annet har UTMOK-prosjektet synliggjort de ansattes avvergelsesplikt når det foreligger en berettiget mistanke om en forestående kjønnslemlestelse.

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 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.

124. 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.

- *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 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 lur 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 tanten 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 og Utlendingsnemnda har hatt en arbeidsgruppe som blant annet konkluderte med at utlendingsmyndighetene plikter å ta opp dette temaet med asylsøkeren av eget tiltak, for å kartlegge risikoen for omskjæring eller reinfibulering av jentebarn. UTMOK-prosjektet i UDI har blant annet utarbeidet forslag til en intervjuveiledning til bruk av intervju av søkere fra land som praktiserer ulike former for kjønnslemlestelse.¹²⁵ 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 i hennes egen anførsel, men at hun eventuelt vil få avledet asylstatus av moren, til tross for at det er barnet som er anførselen.

Når det gjelder det andre caset, spør intervjuer ikke direkte om blodhevn-problematikken, som blir omtalt som «situasjonen». 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 i det aktuelle landet er flere eksempler på at også yngre barn har blitt drept. Et ukjent antall barn holdes derfor innendørs i årevis for ikke å bli ofre for de fornærmedes hevn. Gutten i eksempelet 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 ivaretatt, og at opplysningene det kommer med blir vektlagt i ved en avgjørelse.

125. Intervjuveiledning omskjæring. Utlendingsforvaltningens tiltak mot kjønnslemlestelse, UTMOK, høsten 2007.

Barn som vitner

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 i institusjonaliserte samtaler¹²⁶ med barn er sammenliknbare. Alle de overnevnte profesjonene skal møte barn i vanskelige livssituasjoner, som på grunn av lojalitetskonflikt, traumer eller opplevd tillits- og omsorgs- svikt 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. I alle de nevnte tilfellene foretas det skjønnsavveielser av barnets beste. Andre fellestrekk er at det kan foreligge motstridende interesser mellom foreldre og barn, og avgjørelsene kan ha store konsekvenser for barnas 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 barna, ønske om å skåne barna, saksbehandlers personlighet, manglende 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.¹²⁷ Som vi har sett, er dette dilemmaer som også dukker opp på utlendingfeltet. Samtalene blir ytterligere kompliserte ved at man på utlendingfeltet 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 dommeravhør.¹²⁸ 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 me-

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

127. Stang 2007b:123- 129

128. 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.

ningsinnholdet i barnets utsagn. Metoden er nå grunnlag for et nytt kurs ved Politihøgskolen i etterforskning av seksuelle overgrepssaker.¹²⁹ 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.¹³⁰ Når et barn beskylder den voksne for straffbare handlinger, vil den voksnes forklaring ofte likevel 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 overlevelsestrategier, 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 medansvar.¹³¹ 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.¹³²

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, blant annet ved å bli informert, reflektere over hendelser og sammenhenger, og bli tatt på alvor.¹³³ Vi anbefaler at utlendingsforvaltningen i utviklingen av barnesamtalene rådfører seg med fagpersoner med erfaring på feltet, som Raundalen, Langballe og Gamst.

129. Gamst, Kari og Åse Langballe (2007), «Se min kjole. Oda i dommeravhør». Undervisningsmateriale: DVD og manual.

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

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

132. Claussen og Tiller, i Stang, 2007: 123

133. Jensen 2004, Solberg 2001.

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

Totalt 7605 barn søkte i 2007 asyl i Sverige. Dette tallet inkluderer både enslige mindreårige og medfølgende barn. Våren 2006 ble praksis i asylprosessen endret ved innføringen av en ny prosess- og instansordning, der søkerne får utnevnt advokat fra det øyeblikk de søker asyl.¹³⁴ Dette står i kontrast til norsk praksis, der asylsøkerne først får advokat ved en klageomgang i andre instans. Der det i Norge er politiet som er asylsøkernes første møte med myndighetene, har det i Sverige siden 1990 vært Migrationsverket som håndterer alle sider av asylprosessen. Selv om familiens advokat nå har et større ansvar for å få frem barneperspektivet i asylsaker, er det fortsatt Migrationsverket som ifølge forvaltningsrettslige prinsipper har utredningsansvaret i saken. Migrationsverket kaller barn inn til såkalt kompletterende utredning dersom de mener at advokatens fremstilling av barnas syn ikke er tilfredsstillende.¹³⁵ Ifølge Redd Barna fremstår det som noe uklart hvilket ansvar Migrationsverket nå har til å på eget initiativ se til at alle barn høres. Etter at den nye ordningen ble innført, har det vært en markant nedgang i antall barn som høres direkte av Migrationsverket. Barn kan også kalles inn til Forvaltningsdomstolen (andre instans), men dette hender sjelden.

Gjennom regleringsbrevet (regjeringens tildelingsbrev) av 2006, ble Migrationsverket pålagt å synliggjøre hvilke tiltak som har blitt gjennomført for å øke kompetansen i utredninger av barn, hvilke tiltak verket har gjennomført for å sikre at barn blir hørt, og at barnets uttalelser og situasjon synliggjøres i vedtaket. I Migrationsverkets «Utlänningshåndbok» understreker utlendingsmyndighetene viktigheten av å møte det enkelte barn på barnets vilkår, for å kunne innhente informasjon som kan belyse barnets årsaker til oppholdstillatelse. Utlänningshåndboken sier at Migrationsverket skal betrakte alle barn som individer, og at dette er særlig viktig i forhold til medfølgende barn, som risikerer å havne i skyggen av sine foreldre. Slik ivaretas barneperspektivet. Migrationsverkets utgangspunkt er at «att varje asylsökande barn, oavsett ålder, vid något tillfälle under processen skall beredas tillfälle att få komma till tals i en muntlig utredning».¹³⁶ Hensikten med å høre barnet er «att förtydliga barnets situation och grunder för uppehållstillstånd, såväl gäller skyddsbehov som andra omständigheter som kan belysa frågan om andra skäl för

134. En ny utlendingslov og en ny prosess- og instansordning i svenske 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. Denne arbeidsmetoden begynte som et pilotprosjekt i Malmø under navnet «modellverksamheten».

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

136. Migrationsverket. Utlänningshåndboken kap 37.5 Att Utredda Barn (13.03.2006), s 2.

uppehållstillstånd».¹³⁷ Slik kan man gjøre en helhetlig vurdering av barnet, samtidig som at barnet kan føle seg delaktig og tas på alvor. Foreldrene må samtykke til at Migrationsverket snakker med barna. Asylintervjuet med foreldrene skal være barnefokusert, slik at saksbehandlerne kan forberede seg på hvordan man skal nærme seg barnet. Her skal blant annet barnets asylgrunnlag og helsetilstand diskuteres. Saksbehandleren spør foreldrene om tillatelse til å snakke med barnet uten at foreldrene er tilstede, og ifølge Migrationsverket samtykker de fleste til dette.¹³⁸ Barnet skal da bistås av familiens advokat. Migrationsverket bruker normalt båndopptaker når man snakker med barn, og saksbehandlerne oppgir å ha utelukkende positive erfaringer med dette. Intervjueren oppnår en bedre kontakt med barnet, intervjueren lærer av å høre seg selv og det rettssikkerhetsmessige aspektet blir bedre ivaretatt ved at man kan kontrollere at intervjueren ikke blir ledende i spørsmål og at tolken oversetter på riktig måte. Det settes av to til to og en halv time til å høre barnet. I 2003 utviklet Migrationsverket sammen med barnepsykolog Ann-Christin Cederborg et eget intervjuopplegg for barn.¹³⁹ Selv om Migrationsverket hadde snakket med barn før dette, var det i denne perioden Migrationsverket systematisk begynte å høre barn. Intervjuguiden beskrives som et meget godt verktøy for å snakke med barn. Saksbehandlere som skal snakke med barn må ha gjennomgått Migrationsprogrammets opplæring i «barns utvikling» og «utredning av barn».

Migrationsverket påpeker imidlertid at det i enkelte situasjoner ikke vil være hensiktsmessig («olämpligt») å høre barn. Dette kan være dersom barnet er svært lite eller har dårlig psykisk helse. Migrationsverket oppgir at det ikke alltid vil være til barnets beste å uttale seg i asylsaker, særlig hvis det er klart at barnet er under press eller kan havne i en lojalitetskonflikt med foreldrene, eller at det vil kunne få skyldfølelse ved et avslag.¹⁴⁰ Årsaken til at barn eventuelt ikke høres skal nøye dokumenteres i saken.

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 barns egne asylgrunnlag. Den første rapporten viste mangler i måten man hørte barn på og har kritisert at det bare ble gjort generelle henvisninger til bar-

137. Ibid.

138. Intervju med leder for Migrationsverkets ekspertenhed for enslige mindreårige asylsøkere, Kicki Kjämpe, som tidligere har hatt ansvar for utviklingen av metoder for barneintervju for både EMA og medfølgende barn. Göteborg, 08.01.2007.

139. Cederborg, Ann-Christin. Migrationsverkets utredningssamtal med barn. Sluttrapport från ett utbildningsprojekt delfinansierat av Europeiska flyktingfonden. Linköping, 2004.

140. Ibid, s. 5.

nets beste i vedtak.¹⁴¹ 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 informasjon om barnespesifikk forfølgelse ble gitt.¹⁴²

Den nye studien hadde til hensikt å se hvordan omleggingen har påvirket utlendingsmyndighetenes vurdering av barns selvstendige asylgrunnlag. Sentrale spørsmål for undersøkelsen var: 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. Barna er fra 0-18 år, og omfatter altså yngre barn enn vår norske studie.

Redd Barna fant at flertallet av barna har blitt hørt på en eller annen måte, men at det for flertallet var indirekte; gjennom innhenting av informasjon fra foreldre, 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 advokatens manglende barneperspektiv og kompetanse. I likhet med hva vi har påpekt i vår studie av den norske utlendingsforvaltningen, reagerer Redd Barna på at Migrationsverket ikke oppgir i vedtak hvorfor barna eventuelt ikke har blitt hørt.

Selv om undersøkelsen finner at en stor andel av barna har eget grunnlag for beskyttelse, er begrunnelsene i vedtak mangelfulle. Sterke menneskelige hensyn («ömmande 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 flyktningstatus. Bare i et fåtall saker ble barnespesifikk landinformasjon tatt i betraktning i vurderingen. Undersøkelsen viser en manglende forståelse hos utlendingsmyndighetene i forhold til å ha forståelse for og å ta hensyn til barns opplevelser. 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. 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 beskytt-

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

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

else 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 andre og mer alvorlige konsekvenser for barn enn for voksne, sier Redd Barna. Organisasjonen oppfordrer derfor regjering og Riksdag til å ved hjelp av lovverket garantere at barnets situasjon, inkludert barnespesifikke former for forfølgelse, blir fullstendig belyst i asylprosessen.¹⁴³ Avslutningsvis reiser rapporten følgende spørsmål:

- Har Migrationsverket og domstolene sett medfølgende barn som egne individer, med eget grunnlag for oppholdstillatelse?
- Hvis dette er tilfelle, hvorfor gjenspeiles ikke dette i vedtak og dommer?
- Har Migrationsverket og domstolene kunnskap om, og forståelse for, konsekvensene av krenkninger av barns rettigheter?
- Hvis myndighetenes kunnskap om barns rettigheter er mangelfulle og barnets grunnlag for oppholdstillatelse ikke vurderes, er da hensynet til barnets beste ivaretatt?

Som vi ser, er det mange fellestrekk ved norske og svenske utlendingsmyndigheters måter 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 disse problemene på.

Vår vurdering av barnesamtalen

1. *Reservasjonsretten.* Vi har i dette kapittelet argumentert for at foreldrenes reservasjonsrett er i strid med barnas ubetingede uttalerett etter artikkel 12, og mener at praksisen med at foreldrene kan reservere seg bør avvikles. Vi ønsker ikke med dette å frata foreldrene ansvaret for sine barn, men mener at rettigheten tilhører barnet og at muligheten derfor også bør tilbys barnet, i samarbeid med foreldrene.

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 dagen, eller gis en egen dag.

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

Samtalene kan eventuelt foregå parallelt med en av foreldrenes asylintervju. Ulempen her er at informasjonen foreldrene gir da ikke kan legges til grunn i barnesamtalen. En mulighet er at foreldrenes egen-erklæring 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 gis opplæring i hvordan informasjon om og av barn skal brukes i vedtak.
- Intervjuere behøver mer kompetanse til å snakke med barn. I dag skal alle i utgangspunktet kunne snakke med medfølgende barn, og mange vegrer seg. Dette henger bl.a. sammen med at intervjuerne kan beskytte seg mot å ta i mot vanskelige historier, eller ønsker å skjerme barna. Det vil i mange tilfeller være mer skadelig for barna å få historien sin avvist enn ikke å ha samtale. Det bør satses på kompetansebygging gjennom kontakt med barnefaglige miljø, og erfaringsbasert kunnskap om samtale med traumatiserte barn. Fokus bør ligge på praksis. Samtalene kan eksempelvis 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.
- Rundskrivnet virker styrende for samtalen. Det er grunn til å tro at intervjuerne på asylavdelingen kan ha feiltolket deler av rundskrivnet i forhold til hva som var dets opprinnelige formål. Det bør foretas en gjennomgang av problematiske deler av rundskrivnet; 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.
- 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 atferdsbeskrivel-

ser. 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 barne mishandling som eksempel på tilfeller når saksbehandlere bør melde fra. Vi mener at terskelen bør legges lavere og at rutiner for slike tilfeller gjøres kjent. Kanaler til instanser som helse, mottak, skole og barnevern bør etableres eller forsterkes slik at barn som er utsatt for omsorgssvikt eller lider av traumer 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 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 (menneskehandel). Vi ser imidlertid at dette kan by på problemer i praksis.

4. *Synliggjøring:* Ved at intervjuere ikke får uttelling for produksjon, blir barnesamtalen «usynlig». Vi anbefaler at samtalene med medfølgende barn regnes som produksjon, da dette vil bidra til å synliggjøre saksbehandlernes arbeid og øke betydningen og profesjonaliseringen av samtalene.

5. *Premisslegging og realitetsorientering:* Det er nødvendig med en klargjøring av formålet med samtalen, og hvordan denne informasjonen skal brukes i saksbehandlingen. Dette er viktig i forhold til alle involverte parters forståelse og motivasjon. Barnet må gis forståelse 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 må også realitetsorienteres i forhold til sin egen situasjon. I dette ligger at barnets forståelse av hvorfor familien er i Norge bør klarleg-

ges, 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. Det bør klargjøres om mor eller far kan få avledet status fra barnet dersom barnet er hovedansvarlig i en asylsak, og hvilke konsekvenser dette eventuelt vil få for barnets status i vedtak. Dersom UDI skal gjennomføre barnesamtaler, må barns selvstendige beskyttelsesgrunnlag og helsesituasjon være i fokus.

7. *Barnets beste versus kontrollfunksjonen.* Utlendingsforvaltningens rolle som kontrollorgan skal kombineres med ivaretagelse av barns rettigheter. Det er verdt å reflektere rundt betydningen av denne dobbeltrollen for barnesamtalen, som i hvilken grad kontrollperspektivet preger samtalen med medfølgende barn. Samtaler med saksbehandlere, samt bisitting av en barnesamtale har demonstrert at disse to rollene er vanskelig å håndtere. Et annet viktig spørsmål som må avklares er i hvilken grad barnas samtale kan løsrives fra foreldrenes asylintervju.

8. *Vedtaket:* Det bør konkretiseres hvordan informasjonen fra samtalen skal brukes i vedtak. Som minstekrav bør det fremgå om barnet har blitt hørt eller ikke. Barn bør ha egne vedtak med utgangspunkt i et barneperspektiv på saken, 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 9.

Familieinnvandring

Familieinnvandring brukes som en fellesbetegnelse på familieetablering og familiegjeningforening. *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. *Familiegjeningforening* 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. Totalt ble nærmere 14000 familieinnvandringstillatelser gitt i 2006. Innvilgelsesprosenten varierer fra land til land.¹⁴⁴ Etter Polen fikk borgere fra Thailand innvilget flest tillatelser (950).¹⁴⁵

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 utlendingsforskriften § 22 er de som etter søknad har rett til oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse de nærmeste familiemedlemmer til norsk eller nordisk borger bosatt i riket, eller nærmeste familie til utlending som har eller får lovlig opphold i riket med bosettingstillatelse eller tillatelse

144. Der bortimot alle søknader fra polske borgere ble innvilget, fikk to av fem søknader fra Somalia og Afghanistan avslag. Denne variasjonen kan blant annet forklares med at polske innvandrere i Norge i all hovedsak består av faglærte, som oppfyller underholdskravet. UDI Tall og Fakta 2006.

145. UDI Tall og Fakta 2006. 83 prosent av de ca 16 900 søknadene om familieinnvandring som ble ferdigbehandlet i løpet av 2006 ble innvilget.

som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. Forskriftens § 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.¹⁴⁶ Anslagsvis 1700 av barna ble gjenforent med foreldre med arbeidstillatelse, mens rundt 1 150 barn ble gjenforent med foreldre som hadde fått asyl/beskyttelse i Norge. Omtrent 1 100 barn fikk innvilget gjenforening med foreldre som hadde fått en familieinnvandringstillatelse (for eksempel der mor var gift med norsk mann), og omlag 1000 barn 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 fordeler seg på barn som kom til foreldre som har norsk eller nordisk statsborgerskap, foreldre som kom for å ta utdanning og liknende.¹⁴⁷

Barn kan få innvilget familieinnvandring i henhold til utlendingsloven § 9, jf. utlendingsforskriften § 23 eller i henhold til 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 forelder 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 måter. De viktigste for vår studie er:

- 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 forelder
- Barn som søker gjenforening med søsken i riket.

146. Flest gjenforeninger omfattet polske barn, over 900 tillatelser i 2006, og der 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.

147. Kilde: Tall og fakta UDI 2006

- 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 saker som berører dem, og barnets synspunkter skal tillegges vekt. Retten gjelder i særlig grad i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, i henhold til artikkelens andre ledd.

Implementeringshåndboken for barnekonvensjonen nevner her innvandringsprosedyrer eksplisitt. Barnets rett skal tolkes bredt.¹⁴⁸

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 utlendingssaker¹⁴⁹ 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. Denne bestemmelsen åpner for at barn kan få opphold dersom følgende forhold er oppfylt:

(..) 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 barnets beste godt nok.

148. Jf. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child (Hodgkin 2002: 166).

149. Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 327.

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 Arbeids- og Inkluderingsdepartementet i forslaget til nye utlendingslov ikke inn for en generell bestemmelse om barns 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. Arbeids- og Inkluderingsdepartementet forslår en særskilt hjemmel i loven for nærmere forskriftsregulering, i henhold til departementets lovforslag § 81 annet ledd om utlendingers rett til å uttale seg. Videre påpeker Arbeids- og Inkluderingsdepartementet at i familieinnvandringssaker 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 sju-årsalderen i familiegjenforeningssaker som man har her i landet i tilknytning til barnefordelingssaker etter barneloven».¹⁵⁰

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet tar ikke stilling til spørsmålet om fastsetting av alder for barns uttalerett. Flere høringsinstanser viser til at aldersgrensen for barns uttalerett etter barneloven, barnvernloven og adopsjonsloven er satt til sju år. Departementet foreslår at en eventuell senking av den nedre aldersgrensen til sju 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 uavhengig av alder, og at rettigheten bør nedfelles i Utlendingsloven. Vi anbefaler at Norge søker erfaringer fra Sverige, som hører barn i utlendingssaker.

Sveriges praksis

Barns uttalerett har siden 1997 vært nedfelt i den svenske utlendingsloven. Bestemmelsen sier at barn som hovedregel skal høres ved søknad om oppholdstillatelse.¹⁵¹ 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. Migrationsverket anser at barn fra fire års alder kan være kompetente informanter. I familiegjenforeningssaker er det først og fremst det påståtte slektskapet som skal verifiseres, men også hvorvidt samtykket fra den andre forelder er reelt. Utenriksstasjonen søker videre å kartlegge barnets identitet, og hvis den andre forelder oppgis å være forsvunnet, skal denne etterlyses og man skal

150. Ot.prp.nr 75 (2006-2007) s. 329.

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

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 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. 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 ikke har kjennskap til tilfeller hvor foreldre har satt seg fullstendig i mot høring av barnet. Saksbehandlerne informerer foreldrene om hvorfor de vil snakke med barnet, og sier 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 barna, 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 fremstillinger, 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.¹⁵²

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 cirka 1560 særkullsbarn fra land utenfor

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

EØS-området. Flertallet av disse var fra Russland, Thailand og Filippinene.¹⁵³ De fleste barn fra Thailand kom til Norge med bare en forelder.¹⁵⁴ 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 bestemmelsen som eksisterer om barns uttalerett i familieinnvandringssaker. Utlendingsforskriften § 23 e sier at «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. 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 særkullsbarn.¹⁵⁵ I rapporten *Transnasjonale serieekteskap* fant man ingen opplysninger om at mødre ble værende i hjemlandet til søknaden var ferdigbehandlet. Det kan se ut til at det er vanligere at mødre fra Thailand og Filippinene lar barna bli værende i hjemlandet i flere år, mens de russiske mødrene søker om familiejenforening med sine barn umiddelbart.¹⁵⁶

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 thailandske antropologen Ratana T. Boonmathya som har skrevet om thailandske kvinner som gifter seg med europeiske menn og flytter til Europa,¹⁵⁷ 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

153. Kilde: Barnets beste og regulert innvandring – en motsetning? UDI 2006

154. Kilde: Tall og Fakta 2006 UDI

155. Daugstad 2006

156. Lidén 2005

157. Boonmathya, Ratana Tosakul. *Cross-Cultural Marriages and Transactional Gender Mobility: Experiences of Village Women from Northeastern Thailand.* (2006).

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 besteforeldre 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 ektemann. 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. Etter en stund søker kvinnens 12 år gamle sønn gjenforening med sin mor. Søknaden 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. Hennes sønn på 12 år søker samtidig oppholdstillatelse ved familiegjenforening med moren. Søn-

nens søknad leveres inn ved en norsk utenriksstasjon. Han signerer søknaden. Ett år senere innvilges både kvinnen og sønnen oppholdstillatelse.

Case 3

En mann kommer til Norge søker asyl. Asylsøknaden blir innvilget. Mannen har en sønn fra et tidligere ekteskap. Sønnen, som er syv år på det tidspunktet faren får innvilget asyl, bor i hjemlandet hos sine besteforeldre. Moren døde da gutten var tre 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 gjenforening med sønnen i hjemlandet med en gang han har fått innvilget sin asylsøknad. Søknaden sendes ikke inn på reglementert vis og blir ikke behandlet. Ny søknad sendes inn to år senere. Det blir tatt referanseintervju med mannen. Det kommer frem at sønnen, som nå er 10 år, ikke har gått på skole på grunn av at faren flyktet. Sønnen bor nå hos sin bestemor. Etter ytterligere tre år 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. I enkelte unntakstilfeller kan imidlertid et begrenset innreisevisum type D gis til ektefelle, felles barn eller registrert partner for å fremme søknad om familiegjenforening fra Norge, jf. Utlendingsforskriften § 10 om adgang til å søke førstegangs arbeidstillatelse og oppholdstillatelse etter innreise.¹⁵⁸

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 Utlendingsforskriften § 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. Følgende tilfeller nevnes:

1. Når begge foreldre bor i Norge og har foreldreansvar. Forutsetningene her er:

158. Se også rundskriv 2003-015.

1. Saken vil bli like godt og raskt opplyst/dokumentert om foreldre i Norge gis adgang til å fremme søknad på vegne av barnet.
 2. 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.
 3. Barnets uttalerett blir ivaretatt, jf. Barnekonvensjonens artikkel 12.
 4. Foreldre har oppholdstillatelse i Norge.
 5. 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 ivaretatt. Det står imidlertid ikke noe i saksmappen om at gutten i case 3 har fått uttale seg.

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 merknadsfelt til politi/utenriksstasjon som ikke finnes i det nåværende søknadsskjema. I dette feltet står det følgende:

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

Skjemaet har videre et felt for kommentarer fra saksbehandler. 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 forelder. Dersom forelder som barnet søker gjenforening med har foreldreansvaret alene må det legges frem dokumentasjon på dette.

Vi vil anbefale at søknadsskjema om familieinnvandring tilpasses samme standard som andre søknader hvor barn er involvert (se kapittel 10 hvor dette oppsummeres). Skjemaet bør også inneholde et underskriftsfelt hvor alle barn som er i stand til det skal underskrive selv. Vi vil anbefale at barns uttalerett nedfelles skriftlig på søknadsskjemaet, ved at «som utgangspunkt» fjernes fra teksten. Prosedyrer for høring av barn må systematiseres i tråd med den økte formelle uttaleretten, slik at det er beredskap ved utenriksstasjoner og politikkammer til å ta imot de barna som skulle ønske en samtale.

Samtykke

Samtykke fra den andre forelder 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 finner vi ikke opplysninger 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 forelder, 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 forelder 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 forelder eller en bekreftelse på at denne forelder 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 forelder 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 forelder er. (...) Det vi har gjort i slike saker er at hvis vi ikke er sikre på hvor den andre forel-

deren 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 BBC¹⁵⁹ 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

Når et særkullsbarn kommer til Norge, 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 referanseintervju 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. Utlendingsloven § 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 forsø-

159. I en del land rammet av konflikt, etterlyser BBC savnede personer gjennom sine radiosendinger.

ker å få herboende til å reflektere over hvordan det vil bli for barnet å komme til Norge. Spørsmålene dreier seg hovedsakelig om hvordan barnet har det i hjemlandet, hvem barnet bor sammen med, om det går på skole og har venner – for å si litt om hvor stor påkjenning det kan være å flytte til Norge etter å ha bodd så mange år uten mor i hjemlandet. Politiet oppgir at det er viktig for dem å vite hva barnet mener om flyttingen. Er det noe barnet selv vil, eller er det bare mor som vil det etter så lang tid?

I følge et av politidistriktene ber politiet 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 Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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 barnefordelingsaker etter barneloven.¹⁶⁰

Ut fra dette ser det ut til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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 noen gang har gjennomført samtaler med barn, gir syv av de ni 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 fire stasjonene har kun gjennomført barnesamtaler en eller 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.

160. Ot.prp. nr 75 s. 329

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 utskrift med en oppsummering av intervjuet er oversendt fra utenriksstasjonen til UDI. Intervjuet er delt inn i følgende punkter:

- Referanse i Norge: Navn, samt når søker snakket med referansen sist.
- Opplysning om søkeren: Fødselsdato, 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. Under et punkt om søkers mor står det:

Bosted: Søker vet ikke hvor hun er, tror hun er i (land). 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 å lese at jenta 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 for saksbehandlerens kommentarer står følgende:

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. I utskriften av intervjuet står det at søkeren innledningsvis ble oppfordret til å forklare seg sannferdig og fullstendig, og at hun 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. Ut fra det som er referert i utskriften kan vi ikke 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. Referatet av samtalen viser at storesøster oppfatter samtalen som kontroll av opplysninger, noe samtalen også er. 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 snakket med barna stilte noen oppfølgingsspørsmål i forhold til barnas hverdagsituasjon 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, for eksempel 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 åpenhøyt 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 samtalene 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 ressurs spørsmål hvorvidt ambassaden har kapasitet til å foreta intervju av barn som søker familiegjennforening». De viser imidlertid til at finske og svenske utenriksstasjoner i samme land rutinemessig gjennomføres intervjuer av samtlige barn som søker familiegjennforening. Selv om Finland har en mindre søkermengde enn Norge, har Sverige en langt større søkermengde enn det Norge har. Vi mener at ressursbegrensninger ikke kan være til hinder for å implementere barnekonvensjonen. 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 familieinnvandringssaker der barn er involvert

Vi har til nå sett på saker som omfatter særkullsbarn og familiegjennforening 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 saks typer der barn søker om familiegjennforening, enten med søsken eller som fosterbarn eller adoptert.

Familiegjennforening for 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 gjennforening:

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 saker hvor barn søker gjenforening med foreldre eller annen familie, er det i saker hvor det søkes om gjenforening med mindreårige søsken praksis at det er UDI og ikke politiet som kontakter barnevernstjenesten og ber om uttalelse, i følge saksbehandlere i UDi og politiet. Barnevernstjenesten på sin side har imidlertid ingen plikt til å undersøke i hvilken grad herboende er egnet som omsorgsperson. I følge saksbehandlere i UDI varierer det om de kommunale barnevernstjenestene 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 tulle. 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», definerer hvorvidt fosterbarn anerkjennes for familiegjenforening:

(..) 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 hjemlandets 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 familiegjenforening. Punkt 3.1 i det første rundskrivet sier at barnets biologiske foreldre som bor i Norge og som har foreldreansvar for barnet bør gis anledning til å fremme søknad om familiegjenforening fra riket på vegne av

barnet, forutsatt blant annet at barnets uttalerett blir ivaretatt, jf barnekonvensjonen artikkel 12. Punkt 3.3 i samme rundskriv omhandler fosterbarnsituasjoner, dvs. der barn under 18 år søker gjenforening 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 familiegjenforening, *ikke* står noe om barns uttalerett eller intervju av barnet.

Saksbehandlere i UDI nevner fosterbarnssaker som spesielt problematiske. En kompliserende faktor kan være at adopsjon av barn anerkjennes ikke innenfor islam, mens avtaler om fosterbarn kan være utbredt i enkelte land med betydelig innvandring til Norge.¹⁶¹ Saksbehandlerne fremhever som fremste hensyn at man ønsker å hindre at personer tar barn urettmessig til Norge, som har biologiske foreldre i hjemlandet. Saksbehandlerne begrunner dette med at man ønsker å forhindre barnekidnapping og ankerbarnsproblematikk. Forutsetningen for at fosterbarnsbestemmelsen skal kunne brukes er at det dokumenteres at foreldrene er døde og at andre formelt har ansvaret. I følge saksbehandlerne brukes bestemmelsen svært sjelden. Det finnes imidlertid en del saker der det søkes om familiegjenforening med fosterbarn, men ifølge saksbehandlerne avslås de aller fleste sakene etter denne bestemmelsen. I de sakene hvor fosterbarnsproblematikk vurderes, blir det etter § 24 annet ledd om sterke menneskelige hensyn. I følge saksbehandlerne blir imidlertid svært få saker innvilget på dette grunnlaget.

Case 1. Fosterbarn

To brødre i Afghanistan, på 14 og 16 år, søkte om familiegjenforening med en slektning som bodde i Norge. Denne slektningen har fått innvilget asyl i Norge. 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 aksepterer fosterbarnsordningen på lik linje som adopsjon i denne

161. Se for eksempel Johnsdotter 2007.

saken, siden foreldrene hadde sannsynliggjort at de hadde overtatt omsorgen for de to guttene etter at foreldrene døde.

Denne saken illustrerer hvordan nasjonal familie Lovgivning, 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 familie Lovgivning 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 får innvilget asyl i Norge, og etter ett år søker han om familiegjenforening med sine fire barn. Han har gyldig dokumentasjon på adopsjonen av de fire barna. Søknaden ble avslått av utlendingsmyndighetene fordi det ikke var gitt godkjenning for adopsjon fra norske barnevernsmyndigheter, fordi adopsjonsmyndighetene ikke hadde foretatt en evaluering av mannen, og underholdskravet 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*¹⁶² 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».¹⁶³ 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 i henhold til oppdraget ikke gjennomgått 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».

I følge barnekonvensjonen har barn uttalerett i alle saker som vedgår dem. Vi mener derfor at barn også bør få anledning til å uttale seg i saker hvor det er barnet selv som er referanseperson i forhold til en søknad. Vi viser her igjen

162. Nyhus, M. og K. Jensen (2004)

163. Fisknes, E. (1994:107)

til svensk praksis, som i saker hvor barnet er referanseperson alltid hører barnet, såfremt barnets alder og modenhet tilsier det.¹⁶⁴

Konsekvenser av et utvidet flyktningbegrep

I forslaget til ny utlendingslov følger Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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 fra overgrep fra foreldrene eller familien i hjemlandet, for eksempel på grunn av trusler om 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 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 forelderen 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 utlendingsforskrift § 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.

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

Om denne bestemmelsen sa en av saksbehandlerne at hvis mor eller far får bli etter § 23 j er det en barnets beste- vurdering som vil være utslagsgivende – ikke hensynet til den voksne søkeren selv. Saksbehandlerne vi har snakket med opplyser at utlendingsmyndighetene i utgangspunktet har lagt seg relativt strengt i forhold til den vanlige samværsnormen. Dette er noe utlendingsmyndighetene selv har valgt å gjøre, og ligger ikke som føring som utledes av bestemmelsen, som sier at samværet må være «av et visst omfang». Barneloven legger opp til at man kan bli enige om en annen samværsordning som er mindre omfattende, hvis dette er til barnets beste. Da må utlendingsmyndighetene vurdere om et samvær som ligger under det som er vanlig samvær i barneloven, for eksempel bare hver lørdag, er til barnets beste, eller om det er uheldig for barnet. Ifølge saksbehandlerne er dette «en vurdering vi ikke går så mye inn på som vi burde ha gjort». Skjønnsbestemmelsen i §24 annet ledd om sterke menneskelige hensyn kan i slike tilfeller brukes. 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 foreligger det ingen praksis med å høre barnet i slike saker.

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.

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.

I følge saksbehandlerne kommer avveiningen mellom barnets beste og innvandringspolitiske hensyn tydelig frem i samværssakene.

Barnesamtaler i familieinnvandringsaker – 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 noe 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. Hvis alle vilkår er oppfylt og og samtykke fra begge foreldre foreligger, mener de det er foreldrene som skal bestemme hvor barnet skal vokse opp. Det blir da lite meningsfullt å spørre om barnet ønsker noe annet. 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:

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 skjønnsmessig 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 saksbehandlerne. 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 fylkesnemndas behandling av barnevernsaker og fra samværssaker i rettssystemet¹⁶⁵. Det er reist spørsmål om barns rett til å uttale seg er en utbetinget rett, eller om denne retten kan settes til side hvis hensynet til barnets beste tilsier noe annet. Høyesterett tok stilling til spørsmålet i en barnevernsak¹⁶⁶ og konkluderer med at prinsippet om barns uttalerett må vurderes i lys av og styres av prinsipper om barnets 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 absolutt.¹⁶⁷

Innstuderte svar

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

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.

Saksbehandlerne tvilte på om de i utlendingssaker ville fått mange svar fra barn som avvek fra det foreldrene mente. Om foreldrene vet at barna vil bli spurt, vil de eventuelt bli instruert i hva slags svar de skal gi.

165. Skjørten 2005

166. Rt 2004 s. 811

167. Se Smith 2004.

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

Vår vurdering

Ifølge utlendingforskriftens § 23 gis særkullsbarn over 12 år rett til å uttale seg. Etter våre vurderinger er ikke barns uttalerett tilstrekkelig ivaretatt i familiegjenforeningssaker 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. Vi vil anbefale at søknadsskjema om familieinnvandring tilpasses samme standard som andre søknader hvor barn er involvert (se kapittel 10 hvor dette oppsummeres). Skjemaet bør også inneholde et underskriftfelt hvor alle barn som er i stand til det skal underskrive selv. Vi vil anbefale at barns uttalerett nedfelles skriftlig på søknadsskjemaet, ved at «som utgangspunkt» fjernes fra teksten. Prosedyrer for høring av barn må systematiseres.

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 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 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 ivarettatt i saken. Det må videre etableres rutiner for hvordan opplysninger og synspunkter fra barn inkluderes som dokumentasjon i saken. Det bør også utformes 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 standardmal for samtale i 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. 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 Arbeids- og inkluderingsdepartementet sine 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. Ressursproblemer 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

Familieinnvandrings saker behandles av flere instanser, og søknadssituasjoner. Vi anbefaler derfor at det i utgangspunktet opprettes egen saksmappe for medfølgende barn, med vedtak som kan vise til et barneperspektiv på saken.

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 ved utenriksstasjoner og i politiet som skal ha kontakten med barna, både de som skal gjennomføre selve barnesamtalene og de som jobber i skranken, må få grunnleggende opplæring i å snakke med barn.

Når mishandling er en del av bildet

I forrige kapittel så vi på ulike familieinnvandringsakstyper hvor barn er involvert. I dette kapitlet vil vi se nærmere på saker hvor det kan foreligge mishandling av barn eller hvor det fremstår som sannsynlig at barnet vil bli utsatt for mishandling eller grov utnyttelse.

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 § 23.¹⁶⁸ Utlendingsmyndighetene hadde svært begrenset og tilfeldig tilgang til informasjon om referansepersonensandel 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 opplys-

168. 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).

ninger til søkeren, behandlet. I proposisjonen presiserte Kommunal- og regionaldepartementet at departementet 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.¹⁶⁹

For betydningen av begrepet mishandling henvises det til bruken av begrepet i utlendingsforskriften § 37, sjette ledd og den presiseringen som gis i rundskriv fra UDI (02-117). Da bestemmelsen i § 37, sjette 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 leg-

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

ges 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 bruk¹⁷⁰. I proposisjonen går departementet inn for at det åpnes for rutinemessig vandelskontroll av referansepersonen i familieetableringssaker og i tilfeller hvor et særkullsbarn søker familiegjeningforening med en forelder som har fått innvilget tillatelse på bakgrunn av familiegjeningforening. 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 familieetableringssaker 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: Familiegjeningforening med far

En mann som har kommet som flyktning til Norge søker gjeningforening med sine tre særkullsbarn som nå bor i et tredjeland. Etter et år 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 barna oppholder seg nå, og hvem er barnas omsorgspersoner. Etter ytterligere et år innkalles faren til referanseintervju

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

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. De tre barna møter 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. To år senere innkalles faren til referanseintervju hos politiet. Faren har nå fått innhentet skriftlig bekreftelse på at barnas mor samtykker til at de reiser til Norge. Etter ytterligere to år 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. UDI fatter 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 barnevernstjenesten. 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. Et år senere blir søknaden avslått i UNE. To år etter dette søker advokaten om omgjøring av vedtak. De sender inn søknad om familiegjenforening for det yngste av de tre barna. Sønnen møter til intervju på en norsk utenriksstasjon. Det foretas et nytt referanseintervju av faren. Det legges ved nytt samtykke fra moren. Sønnens søknad innvilges. 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 det landet barna befinner seg i 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 flyktnings-tjenesten. 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 for eksempel være detaljer 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 kan dermed se 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:

I 2006 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 vandelopplysninger 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. Denne forskjellen i forhold til bruk av mer uformelle kanaler henger sammen med størrelsen på politidistriktene og kontakten mellom ulike avdelinger innen politidistriktet og mellom politi og andre instanser. Informasjonen kan bidra til å danne seg et helhetsbilde, som kan være utgangspunktet for at de foretar seg noe.

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?

De er også klar over farene ved å benytte politiets interne informasjonskanaler, slik en saksbehandler formulerer det:

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.

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). Kommunal- og regionaldepartementet 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 forskrift.¹⁷¹ Ved politidistriktene var disse problemstillingene diskutert. Et av politidistriktene kommenterte varslingsproblematikken slik:

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 [land]. 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 familieforening, 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.

171. 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.

Våre vurderinger

De vurderingene i forhold til barns uttalerett i familieinnvandringsaker vi gjorde i kapittel 5 er også gjeldende for disse sakene. I tillegg mener vi at det er nødvendig å se på rutiner for samarbeid og formidling av informasjon om barn mellom ulike instanser:

- 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 varslings 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.¹⁷² Dagens retningslinjer for saksbehandling er nedfelt i rundskriv UDI 2002-117 SODA. I rundskrivet står det å lese:

172. Ljoså 2001, Lidén 2005

Hva som kan betegnes for mishandling beror på en helhetsvurdering. Mishandlingen kan være av fysisk art, f. eks. ved bruk av vold eller annen legems-krenkelse, 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 Arbeid- og inkluderingsdepartementet er enig med utvalget og høringsinstansene i at mishandlingsbestemmelsen bør videreføres og at den bør innarbeides i loven. Videre er Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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) 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 ivaretatt. Rapporten *Transnasjonale serieekteskap. Art, omfang og kompleksitet*¹⁷³ fant Lidén 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. I sin gjennomgang av UDIs saksmapper fant imidlertid Lidén lite informasjon om særkullsbarna når vurderingsgrunnlaget for selvstendig oppholdstillatelse skal gjøres.

Mishandling i et barneperspektiv.

Innledningsvis vil vi presentere tre caser 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.

173. Lidén, H. 2005

Case 1

En kvinne og hennes tre barn får oppholdstillatelse i familiegjennforening med kvinnens ektemann og barnas far. 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 det samme året kvinnen og barna kommer etter å ha mottatt flere bekymringsmeldinger. I etter tre år 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 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 i lagt 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 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 det 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. Hennes to særkullsbarn får innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av familieforening med henne. Etter et år 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. Slektningen 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 eksmann kranglet mye, at eks mannen 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 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 mishandling¹⁷⁴.

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 på¹⁷⁵. 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

174. NOU 2003:31

175. Mullinger et al 2003, Solberg 2001, Lidén 2005

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. Eksempelene over viser også hvor avgjørende rolle advokaten har for å innhente informasjon om barn. De to siste eksemplene antyder at ikke alle advokater vektlegger dette i første instans.

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 mishandlingsaker.

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 kontakt 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 kan se ut til 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 også 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 oppklaringsspørsmål 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 gjennomsiktede 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, sjette 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 mistanke om 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. Uttaleretten burde altså i tillegg gjelde 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 barn.¹⁷⁶ 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.

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 idrettsarrang-

176. Jf.kommentar fra Annika Eriksson ved Migrationsverket 06.11.2007.

ementer 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.

Vår vurdering er basert på intervju med saksbehandler i visumavdelingen, intervju ved utenriksstasjonene og en gjennomgang av gjeldende regelverk. På grunn av prosjektets begrensede tidsramme har vi ikke hatt anledning til å studere saksmapper over visumsøknader fra barn.

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 land.¹⁷⁷

I løpet av 2006 ble det fattet ca 110 400 vedtak i saker om visum til Norge. Turistvisum utgjorde den største andelen av innvilgede visum¹⁷⁸. 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 ikke.¹⁷⁹ 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 utenriksstasjonene 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

177. Utlendingsforskriftens § 105 gir oversikt over unntak fra visumkravet.

178. UDI Tall og fakta 2006.

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

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.¹⁸⁰

I forslaget til ny utlendingslov finnes det henvisninger til barn og barns beste i kapittel 12 om visum. Barns beste inngår som moment i vurderingen av søknad om visum. Det vises her til punkt 12.6.3, og i forslaget til lovtekst § 10 tredje ledd framgår det at det skal legges særlig vekt på barns kontakt med sine foreldre ved søknad om visum fra barn som ønsker å besøke sine foreldre eller omvendt. Dette er nytt i forhold til gjeldende utlendingslov.¹⁸¹ Barn nevnes også i forhold til to nye lovbestemmelser som kom i 2006, § 25 a og § 44 b.

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).

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.

Innreisevisum (D-visum): Som hovedregel skal arbeids- og oppholdstillatelse være innvilget før utenlandsk borger reiser til Norge. I enkelte unntakstilfeller an imidlertid et begrenset innreisevisum type D gis til ektefelle, felles barn eller registrerte partnere for å fremme søknad om familiegjenforening fra Norge.¹⁸²

Det presiseres her at særkullsbarn ikke er omfattet av denne ordningen. Det samme presiseres også i rundskriv UDI 2004-018 OPA.¹⁸³ 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:

180. Long og Olsen 2007

181. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)

182. Jf. forskrift § 23 c første ledd og rundskriv 2003-015

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

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 foreldereren ikke har foreldreansvaret alene, må det foreligge samtykke til søknad om oppholdstillatelse (jf. uf § 10 h) fra den andre foreldereren:

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 foreldereren ikke har foreldreansvaret alene, må det foreligge samtykke til søknad om oppholdstillatelse fra den andre foreldereren.

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.

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 familiegjeningning 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 familiegjeningningssaker må det foreligge samtykke fra den andre forelderens dersom barnet skal reise med den ene forelderens eller besøke denne i Norge. Hvis kun den ene forelderens 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 forelderens 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 samtaler pleier å foregå i skranken. Slik vi ser det gir slike korte samtaler i skranken saksbehandlere et utgangspunkt for å vurdere om det må innhentes ytterligere informasjon, og om barnet bør få tilbud om en mer utfyllende samtale.

Vedtak

Som sagt innledningsvis, har vi ikke vurdert 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 maktposisjonen 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.¹⁸⁴ 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

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 familieinnvandringssaker med særkullsbarn¹⁸⁵ 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 referansepersonensandel for å avgjøre om visum skal

184. Jf. Ot.prp. nr 109 (2004-2005) s.23.

185. Se kapittel 5.

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 Kommunal- og regionaldepartementet 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 rapporteringsplikt 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 samværs-saken.

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 samværs-saker som skulle

opp i retten, vil informasjon om barnas situasjon bli innhentet og lagt frem der.

Vår vurdering av visumsaker

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 Arbeids- og Inkluderingsdepartementet at høring av barn kan være unødvendig i visumsaker. I følge artikkel 12 er barns uttalerett imidlertid en ubetinget rett, dermed også i visumsaker. Som regel vil ikke visumsaker ha like omfattende konsekvenser som for eksempel asyl, og bare unntaksvis vil en utvidet samtale 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. Det bør skrives egne vedtak for barn i visumsaker.

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 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 familieinnvandringssaker 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 er vår vurdering 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 reisedokumentsaker, 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 hovedregel 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 utlendingsforskriftens § 75 skal vedtak om reisebe-

vis og utlendingspass foretas av UDI. Dersom det ikke foreligger tvil, kan politiet fatte vedtak om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år¹⁸⁶. 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. Aldersgrensen er satt til 10 år for å være i samsvar med bestemmelsene i passforskriften § 3 tredje ledd hvor det heter at:

Kravet om at søknaden og eventuelt passboken skal undertegnes gjelder ikke den som ikke kan skrive sitt navn. Det samme gjelder søkere under 10 år. I slike tilfelle angis «Not able to sign» i feltene for undertegning.

I rundskriv G91/99 *Forskrifter til passloven* heter det at det avgjørende ikke er om barnet faktisk kan skrive navnet sitt, men om det har utviklet en personlig håndskrift som kan være med på å sikre identifisering. Den nedre grensen er altså satt til 10 år da barn under 10 år normalt ikke har utviklet en personlig håndskrift som kan være med på å sikre identifiseringen.

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.

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

186. Jf. rundskriv 2001-037 OPA

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 kjønnslemlestet 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 periode¹⁸⁷, 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

187. Ot.prp.nr 71 s.243-44.

med foreldrene i Norge, fordi foreldrene motsatte seg dette. Det er viktig at utlendingsmyndighetene er oppmerksomme på også denne problematikken.

Vår vurdering av 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 i forhold til reisedokumenter, som at barn etterlates i utlandet og at deres oppholdstillatelse utløper. Kjønnsmlestelse er også et tema som berører spørsmålet om utstedelse av reisedokumenter.

Vi mener det bør innarbeides egne felt for underskrift fra barn i søknadsskjemaene, hvor det informeres om at barn har uttalerett og et felt hvor det krysses av om barnet har fått uttale seg. Vi foreslår at søknadsskjema tilpasses barn etter mal for søknad om statsborgerskap – inklusive våre forslag til forbedringer av dette. Da det foreligger spesifikke argumenter for at aldersgrensen for å underskrive skal forbli 10 år; behovet for samsvar med passbestemmelsene og at barnet må ha utviklet en personlig håndskrift som kan være med på å sikre identifiseringen, har vi forståelse for dette. Reisedokumentsøknader vil å så fall være et unntak fra vår generelle anbefaling om at barn skal skrive under på søknader så sant de er i stand til det.

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 dersom søker eller saksbehandler mener dette er nødvendig. Per i dag er det politiet og ikke ansatte ved reisedokumentenheten som har den direkte kontakt med søkerne. Det bør derfor være politiet som gjennomfører samtalen. Dette krever at de ansatte i politiet som skal gjøre dette har fått opplæring i å snakke med barn (se kapittel 10). Videre bør også saksbehandlerne i reisedokumentenheten skoleres i barnespesifikke problemstillinger tilknyttet utstedelse av 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 giftes bort.

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.

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 fornyessøknader 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 fornyesskjemaer 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 Norge¹⁸⁸. 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

188. 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 i kapittel 6, blant annet under avsnittet *Politets og UDIs vurderinger av barn i mishandlingssaker*.

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 bosettingstillatelse¹⁸⁹. 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 familieinnvandring¹⁹⁰. 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 alder¹⁹¹. 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 søknadsskjemaet¹⁹² 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 effektivisere tillatelsen.

189. I forslaget til ny utlendingslov endres betegnelsen fra bosettingstillatelse til permanent oppholdstillatelse. (Ot.prp. nr 75 (2006-2007) s.248)

190. Tall og fakta 2006

191. Ibid.

192. Skjemaet: søknad om bosettingstillatelse GP-7111

Statsborgerskap

Når det gjelder statsborgerskap, baserer vi oss på intervju med en ansatt i statsborgerenheten, samt på regelverksdokumenter. Vi vil under gi en kort gjennomgang av regelverk, rutiner og praksis i forhold til barns uttalerett i statsborgerskapsaker.

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 statsborgerskapsaker. 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 søknadssituasjoner. 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. Det har vært en varierende praksis på dette tidligere.(...) Særlig fordi vi sitter og vurderer statsborgerskapsaker, er det helt avgjørende at det er oversiktlig og lett å ha kontroll på hva som er levert inn av fødselsattester og dokumentasjon som er helt nødvendig. (...) 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.

Ved en av politidistriktene kunne de fortelle om en gang de hadde mottatt en oversendelse fra UDI som inneholdt flere søknader i en mappe, uten at dette kom klart fram. Dette forlenget saksgangen med over et halvt år. Eksempelet viser viktigheten av at hver søker har egne saksmapper.

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.¹⁹³ 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).

193. Søknadsskjemaet Søknad om norsk statsborgerskap GP-7053 B

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 løsning.¹⁹⁴

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 unntakstilfeller. Inntrykket var at statsborgersaker som involverer barn er som regel lite problematiske. Det som kan være vanskelig i statsborgersaker er proformavurderinger og identitetsvurderinger hvor man vet for lite om søkeren. Det dukker sjelden opp nye opplysninger i statsborgersaker. Det ble ikke ansett som nødvendig å innføre rutinemessige barnesamtaler i statsborgersaker fordi det ikke ville kunne gi mer eller ny informasjon om barn.

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 under uverdige forhold.¹⁹⁵ 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 statsborgerskap.¹⁹⁶ Barne- og likestillingsdepartementet har bestemt at det skal iverksettes en informasjonskampanje overfor denne gruppen. Dette skal være et samarbeid mellom sjømannskirken og den norske ambassaden i Bangkok.

194. Innst.O.nr.86 (2004-2005) punkt 9.3.1

195. Jf. «Thainorske barn får økonomisk hjelp» i dagsavisen 19/9 2007, og kommunikasjon med Lars Henrik Haugan

196. 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.

Vår vurdering av statsborgersaker

Vi har ikke gått gjennom saksmapper på statsborgerfeltet. Vi har heller ikke snakket med saksbehandlere i denne enheten. Vi kjenner derfor ikke til i hvilken grad barna faktisk 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 mening¹⁹⁷. 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 statsborgerskapskjemaet er et eksempel på hvordan barns uttalerett kan ivaretas i liknende saker, som fornyelses- og bosettingssaker.

197. 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.

Utvisingssaker

Utvisinger 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 utvinningsvedtak fra norske myndigheter vil vanligvis også innebære innreiseforbud i hele Schengen-området.

Utvinningsbestemmelsene 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 utvinnings saker svært sjelden. Det finnes imidlertid ikke noe absolutt hinder for utvisning av mindreårige og/eller personer som kom til landet i ung alder.¹⁹⁸ 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 her.¹⁹⁹

Om utvisning av personer som kom til Norge i ung alder skriver UDI i et brev til Kommunal- og regionaldepartementet i 2004:²⁰⁰

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.

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

198. Ot.prp nr.75 (2006-2007) s.283

199. Se også sak i Norsk Retstidende 2005 s 238.

200. UP 2004-033

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 forelderens 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 forelderens 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 straffeloven.²⁰¹

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.

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

201. I tillegg gir utlendingsloven § 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.

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 Norge.²⁰² 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

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 barnets 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».²⁰³

202. IM 1999-036 Utvisning av utlendinger med barn i Norge.

203. 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

Det finnes enkelte høyesterettsdommer der hensynet til barnets beste har gått foran innvandringspolitiske hensyn når det gjelder utvisningssaker. I en dom²⁰⁴ 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.²⁰⁵

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 brukes tilnærmet automatisk».²⁰⁶ 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 grunnleg-

204. Norsk Retstidende 2005 s 229.

205. Hansen og Bolstad 2003:158.

206. Ibid:75

gende hensyn i saker som berører barn²⁰⁷. 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. Det skal alltid sendes ut forhåndsvarsel for eventuelle innsigelser. 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.²⁰⁸ 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.

Følgende momenter skal vurderes opp mot det straffbare forhold og/eller overtredelse av utlendingsloven:

- 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

207. Ot.prp. nr. 75 2006-2007 s.291.

208. Hansen og Bolstad 2003

- 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 skjønnsmessige vurderinger, viser rundskriv UDI 2003.025 SODA under punkt 1.3 følgende:

Utlendingsdirektoratet foretar den skjønnsmessige 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 instanser som politi, barnevern, skole og barnehager til å gi opplysninger og komme med uttalelser om barnet 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 spesi-

ell». 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 mener at det ikke er hensiktsmessig å bruke tid og ressurser på alle saker, men konsentrere seg om de som skiller seg ut. En mulig konsekvens 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 diskutert mellom seg 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 Kommunal- og regionaldepartementet 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 som asylsøker og får innvilget asyl. Han har kone og to barn på fire og to år i hjemlandet. Etter tre år får disse oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjennforening. Paret får et barn til. Det er problemer i ekteskapet helt fra starten. Kvinnen og barna bor i perioder på krisesenter. Paret separeres. Etter et par år dømmes mannen 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 mannen mottar 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 i flere år, og at han har tre barn i riket. UDI fatter et utvisningsvedtak i medhold av utlendingsloven § 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 lagt ved uttalelser i forbindelse med denne saken, eller uttalelser fra moren eller morens advokat i saken. Det ser dermed ut til at UDIs vedtak er fattet før slik informasjon 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 oppgir en mann uriktige opplysninger i forbindelse med asylsøknaden. Da konen søker gjenforening etter fire år, 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 «finner 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, hvor det for eksempel står: «La pappa få bli». I følge saksbehandlerne blir ikke slike brev tillagt vekt i 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 fryktelig 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. Varse-

let 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 ytret også ønske om 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.

Utvising – 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 i dag 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 etter vår mening ikke grunnlag for å vurdere saken ut fra hensynet til barnets beste.

Når det gjelder barnets uttalerett er det her 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 inngripende i barnas livssituasjon at retten til å uttale seg bør sees uavhengig av hvilken «nytteeffekt» barnesamtalene har for saksbehandlerne i UDI.

Det faktum at UDI ikke snakker med barn i utvisningssaker, og at det sjeldent innhentes informasjon om barnas spesifikke situasjon, mener vi ikke er i overensstemmelse 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 heller ikke i samsvar med de internasjonale forplik-

telser Norge har gjennom barnekonvensjonen. Saksbehandlere i UDI påpekte at barna ikke var formell part i utvisningssaken til en av foreldrene. Barnekonvensjonens artikkel 12 presiserer imidlertid 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 barnet». I konvensjonens forstand er barnet altså ikke avhengig av å være en formell part for at det skal ha rett til å uttale seg. Vi mener derfor at barn bør ha uttalerett i saker hvor en av foreldrene vurderes utvist. Denne retten er uavhengig av barnets alder.

Et problem ved at barnet ikke er en formell part i saken, er at utlendingsforvaltningen ikke har lov til å informere barnet om at en av foreldrene vurderes utvist uten samtykke fra denne forelderen. Utvisningsvarselet går til personen som vurderes utvist. Som et ledd i uttaleretten i barnekonvensjonens 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 barnet 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 klagebehandlingen at hensyn til barn og familie vurderes. Som vi har vært inne på tidligere er også henleggelsesprosenten relativt høy i utvisningssaker. Å informere et barn når det sendes ut et utvisningsvarsel til en av barnets foreldre kan derfor 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 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. Der som 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.²⁰⁹ En annen tolkning er at taushetsplikten også kan forsvares ut fra foreldrenes menneskerettigheter, jf EM artikkel 8 om rett til privatlivets fred.²¹⁰

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

209. Jf. samtale med Elisabeth Gording Stang, 03.12.2007

210. Jf. kommentar fra Kirsten Sandberg, 14.12.2007.

siden barn er mindreårige, er det foreldre eller verge som har ansvar for å ivareta barnets partsrettigheter²¹¹. En annen tolkning er at saken gjelder barnet indirekte, og at barnet dermed ikke har partsstatus.²¹² Dette er et juridisk spørsmål som ikke er avklart, 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 Stang²¹³ og Smith²¹⁴ at barns rettigheter etter barnekonvensjonen artikkel 12 ikke kan tilsidesettes under henvisning til barnets beste. Også Unicefs håndbok til barnekonvensjonen vektlegger dette.²¹⁵ 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 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 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 retningslinjer.²¹⁶

Det er i dag opp til foreldrene og eventuelt foreldrenes advokat å hente inn tilstrekkelig informasjon om barnas situasjon. Den som skal utvises på grunn av brudd på straffeloven og som er straffedømt har, i motsetning til den som utvises på grunn av brudd på utlendingsloven, ikke samme krav på fri retts-hjelp som den 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 familien bør gjøre for å hjelpe til å belyse saken bedre. I hvilke saker

211. Elisabeth Gording Stang, 03.12.2007

212. Kirsten Sandberg, 14.12.2007.

213. Stang, Elisabeth Gording (2007)

214. Smith, Lucy (2004)

215. Hodgkin, Rachel and Peter Newell (2002)

216. Ot.prp. nr 75 (2006-2007) s. 293

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 vedrører dem. I en utvisningssak vil barnet kunne ha behov for å oppleve at det 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.

Å synliggjøre barn i vedtak

I dette kapitlet vil vi trekke fram noen sider ved hvordan barn synliggjøres i vedtak. 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

Sakene behandles ut fra opplysninger og dokumenter søkeren har gitt ved registrering av søknad, enten på en utenriksstasjon, hos politiet eller hos Politiets Utlendingsenhet (asylsaker). 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 i kompliserte saker 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 bestemmelsene 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 utfyllingen tilpasses etter hvor komplisert saken er. Skjemaet er inndelt i forhold til vurdering av faktum/bevis og en rettslig vurdering. I vurderingene skal relevante konvensjoner (som barne- og flyktningskonvensjonen), lov og forskrift, samt

eventuelle relevante rundskriv, praksisnotater og rapporter fra Landinfo trekkes inn.

I vedtaket gjengis en kortfattet utgave av vurderingene, som drøftes opp mot relevante bestemmelser. Hvor omfattende denne er, varierer. Autoteksten og skjema for merknader har få henvisninger til barn. Eksempelvis har ikke skjemaet et eget punkt for om samtale med barn er gjennomført, eller om barnet har kommet med opplysninger som er av betydning for saken, og heller ikke om barnet har selvstendig oppholdsgrunnlag.

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 eventuelt av hans eller hennes overordnede som kvalitetssikrer vurderingene. Søkerens advokat og UNE får ikke tilgang til merknadene. 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 synes at det tas mye hensyn til barn ved avgjørelser. Saksbehandleren sier imidlertid at dersom det er anført noe i forhold til barnet kommenteres dette ofte kun i merknadene, og kommer ikke alltid til uttrykk i vedtaket. Formuleringene som brukes er for eksempel «Søkeren kom til Norge med to barn. De anføres som gjelder søkerens barn gir ikke grunnlag for asyl». Det kommenteres 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 den standardiserte formen vedtakene får.²¹⁷ Cecilia Baillet har blant annet stilt spørsmål ved om utlendingsmyndighetenes vedtak i asylsaker er i samsvar med begrunnelseskravet i forvaltningsloven.²¹⁸

Begrunnelsesplikten

Ifølge forvaltningsloven § 24 første ledd, skal forvaltningen begrunne enkeltvedtak. Hensikten er blant annet å forklare utfallet av vedtaket. En annen årsak er kvalitetssikring. Når saksbehandler må formulere en begrunnelse øker også sjansen for at vedtaket materielt sett blir riktig. Begrunnelsen skal i hen-

217. Se bl.a. Baillet (2003) samt Ot.prp.nr 75 (2006-2007) kap. 17.1.7.2. I avhandlingen Humanitetshensyn i utlendingsretten har Nyhus og Jensen gjennomgått 214 saksmapper i saker etter utlendingsloven § 8 annet ledd, inkludert merknader og vedtak. Forfatterne drøfter her på hvilken måte vedtakene utformes etter en standardisert praksis.

218. Baillet hevder at vedtakene ikke tydeliggjør hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsene, og ønsker en lovfestet bestemmelse om begrunnelse av vedtak. Hun mener videre at standardiserte begrunnelser ikke bør brukes fordi det forhindrer en individuell vurdering og fører til flere avslag. Ot.prp.nr 75 (2006-2007) kap. 17.1.7.2.

hold til forvaltningsloven § 25 vise til reglene vedtaket bygger på. For at søkeren skal forstå begrunnelsen kan det være nødvendig at innholdet i reglene eller problemstillingen den omhandler omtales kort. Begrunnelsen skal også gjengi de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende for forvaltningens skjønnsutøvelse.

I forslag til ny utlendingslov diskuterer utlendingslovutvalget balansen mellom viktigheten av gode begrunnelser og nødvendigheten av en effektiv saksbehandling. Høringsinstanser som NOAS og Redd Barna har ønsket en lovfestet bestemmelse om begrunnelse av vedtak.²¹⁹ Klare begrunnelser fremheves som viktig fordi avgjørelser i utlendings saker får stor betydning for søkeren, og fordi en utlending som er ukjent med norske saksbehandlingsregler kan ha ytterligere behov for en forklaring av avgjørelsen. I en klageomgang vil det også være viktig at hensynene som ligger til grunn for en avgjørelse er tydeliggjort. Utvalget mener at standardiserte begrunnelser kan brukes med varsomhet, og at effektiv saksbehandling er viktig for søkerens rettssikkerhet. Utvalget viser til ekstern kritikk av forvaltningens anvendelse og tolkning av begrunnelsesplikten, og mener at det snarere er utlendingsmyndighetenes praktisering av lovverket, og ikke loven i seg selv, som er problemet. I forslag til ny utlendingslov understreker Arbeids- og inkluderingsdepartementet at UDI og UNE legger opp til en løpende vurdering av behov for å videreutvikle begrunnelser i vedtak. Departementet viser særskilt til

viktigheten av at forvaltningen foretar en grundig vurdering av alle sider ved barnets situasjon som kan ha betydning for saken, og at vurderingen fremkommer tydelig av 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.²²⁰

NOAS og Redd Barna foreslår også en særskilt begrunnelsesplikt i tilfeller hvor utlendingsforvaltningen lar andre forhold enn barnets beste veie tyngst. Vi mener at dette er en god idé. Et annet spørsmål er om man alltid burde henvisne til barnekonvensjonen og barnets beste-prinsippet når det tas avgjørelser i saker hvor barn er involvert. Særlig av hensyn til barnas rettssikkerhet, men også av hensyn til utlendingsmyndighetene selv, kan dette være en god praksis. Fra forvaltningens side vil pedagogiske hensyn her være viktig, samt at en synliggjøring av alle sentrale rettskilder og vurderingstema i vedtakene

219. (Ibid). NOAS mener blant annet at standardisering av asylvedtak sterkt reduserer søkers mulighet til å klage på vedtaket, og at fraværet av kildehenvisninger til landinformasjon begrenser vedtakenes etterprøvbarehet. Utviklingen av Landinfos nettsted er forøvrig et tiltak for å skape mer åpenhet om utlendingsmyndighetenes kilder.

220. Ot. prp. nr 75 2006-2007 s 331, kapittel 17.1.7.4., samt kapittel 7.5.4.

vil kunne styrke offentlighetens forståelse og tiltro til utlendingsforvaltningen. Aktiv bruk av barnekonvensjonen, også i saker som innvilges, vil kunne bidra til å synliggjøre konvensjonens betydning på området, og i tillegg virke praksisutviklende.

Barnets synspunkter skal tillegges «behørig vekt»

Både barnekonvensjonen og forvaltningsloven gir eksplisitt uttrykk for at barns synspunkter skal tillegges vekt i vedtak.

- Barnekonvensjonen artikkel 12: «*Partene skal (...) gi 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 barnets uttalerett som å omfatte mer enn muntlige utsagn fra barn i en tilrettelagt samtale. Både direkte og indirekte informasjon fra barn skal legges til grunn sammen med andre momenter i saken før avgjørelser tas. Uttaleretten kan dermed bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst. Informasjon fra og om barn er nødvendig for at utlendingsmyndighetene kan gjøre en helhetsvurdering av barnets beste.

At 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 fra barnesamtalene er som regel fraværende i vedtak, eller får en oppsummerende karakter. Dette kom fram i vår gjennomgang av barnesamtalene i kapittel 4 og i forhold til familiegjenforeningssaker (se for eksempel case 3 i kapittel 5).²²¹

Ett moment her er at informasjonen som innhentes i første instans i noen tilfeller skal 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 hvordan informasjonen tillegges vekt. Hvis saksbehandlerens oppmerksomhet hovedsakelig er rettet mot omsorg eller helsesituasjonen til barnet, kan andre opplysninger (for eksempel om barnespesifikke årsaker til

221. Våre konklusjoner begrenser seg til det begrensede antall vedtak vi har gjennomgått, og kan ikke sies å være allmenngyldige.

forfølgelse) bli oversett. Siden avgjørelser om barnets beste skal 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 mappe, men informasjon og dokumenter om barnet samles i foreldrenes saksmappe, kan dette i seg selv bidra til at opplysningene om barnet får en perifer plass i saken. Vi møtte dette argumentet fra statsborgerskapsenheten, som sa at det er uheldig med en blanding av dokumenter og flere personer i en mappe, fordi dette gjør det vanskeligere å få oversikt over hva som er levert inn av fødselsattester og annen nødvendig dokumentasjon. Saksmappene på utlendingsfeltet inngår ofte i en lengre prosess mot bosettingstillatelse og statsborgerskap. Statsborgerskapsenheten påpekte nødvendigheten av å ha egne mapper på barn og foreldre. Når dette foreligger, tar saksbehandlerne 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 det individuelle barnet.

Å synliggjøre barn i vedtak

I sakstyper vi har belyst, inngår barn med ulike statuser. I saker der barn er hovedsøker, som i visum- eller familiegjennforeningssaker der en forelder allerede er bosatt i landet, vil barnet være representert med en verge (som oftest en forelder). Medfølgende barn er også søker i asylsaker. Barn kan også være berørt part, som for eksempel i utvisningssaker.

I forhold til medfølgende barn, finner vi at disse enten ikke synliggjøres i vedtakene, eller at det vises til barn gjennom standardformuleringer uten at det gis individuelle begrunnelser for vurderingene. Dette kan ha ulike årsaker. For det første er det sjelden at det i merknader og vedtak begrunnes hvordan barns erfaringer og livssituasjon vektles i avgjørelsen. En annen årsak er at barn i begrenset grad har egne vedtak, og om de har dette, er disse ofte en kopi av foreldrenes vedtak. Dette begrunnes med at barn får avledet status, det vil si at søker gis den tillatelse som er mest gunstig for vedkommende med utgangspunkt i foreldrenes søknader.

Under ser vi ulike måter barn omtales i vedtak. 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 gjennforening med ektemann og far i Norge. Kvinnen søker senere om 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 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». 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 familiegjennforening med kvinnens ektemann og barnas far. Kvinnen søker senere om opphold på selvstendig grunnlag for seg og barn etter mishandlingsbestemmelsen. UDI får dokumentasjon på at også barna er blitt utsatt for mishandling av faren. Kvinnen innvilges opphold på selvstendig grunnlag. UDI gir de tre barna oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed.

Vedtak 3

En kvinne gifter seg med norsk mann. Hennes to særkullsbarn får innvilget oppholdstillatelse gjennom familiegjennforening med sin mor. 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 Utlendingsnemnda (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 eks mannen 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 familiegjennforening. Det ser ikke ut som at det er dokumentasjon av barnas situasjon som fører til egen sak, siden omfanget ikke er så ulikt i de tre sakene. Felles for de to andre sakene (vedtak 2 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. Dette kan imidlertid ikke sies å være tilfelle i 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, for eksempel bidra til at barn blir lite synlige i klagebehandlingen i Utlendingsnemnda.

Utvisningssaker

I utvisningssaker kan barn være berørt av et vedtak, men er ikke selv part i saker der en forelder vurderes utvist. Som nevnt innledningsvis har vi kun tatt for oss denne type saker, og ikke vurdert saker der hele familien utvises. I vår gjennomgang av sju saker finner vi at alle disse begrunner hensynet til barn i vedtaket. Vi vil gjengi fire av disse:

Vedtak 1

Utvisningen omhandler en sak angående vold mot politiet, innbrudd og promillekjøring. Objektive vilkår for utvisning er tilstede. I vedtaket heter det: «Direktoratet 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 har 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».

Vedtak 3

Den tredje saken omhandler brudd på utlendingsloven ved at søker oppgav uriktig identitet i forbindelse med asylsøknad, og oppgav uriktig identitet ved søknad om familiegjenforening med herboende ektefelle. Paret venter barn, men dette tillegges ikke avgjørende vekt. Søker får innreiseforbud til Norge i fem år. Det er tatt hensyn til at mannen har ektefelle i Norge.

Vedtak 4

Den siste saken gjelder en mann som er utvist etter brudd på straffeloven for vold og voldtekt av sin tidligere kone samt for voldtekt av en annen kvinne. «Utlendingsdirektoratet mener at utvisningsvedtaket ikke er et uforholdsmessig tiltak overfor utledingen eller dennes familie. (...) Direktoratet har spesielt vurdert belastningen av en utvisning av utledingen 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 enn i de andre sakene sett ut fra barn og tidligere ektefelles situasjon.

Vedtak i asylsaker

Rundskrivet «Samtale med medfølgende barn i asylsaker» omtaler i et eget avsnitt hvordan UDI skal synliggjøre barnets situasjon i asylvedtaket:

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 hvordan barna gis et såkalt «eget» vedtak²²². I alle tilfeller inkluderes barna i mors vedtak. Det blir ikke foretatt en selvstendig vurdering av barnet i seg selv, fordi barnet følger familien. Barnet får registrert 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/fars sak». Den andre måten er å kopiere inn teksten fra mors eller fars vedtak. Barnets vedtak blir da identisk med foreldrenes. 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. Vi stiller spørsmål ved om måten barn normalt forestilles i vedtak på tilfredsstillende kravene til å gi barna en selvstendig vurdering.

Vi har under analysert ni vedtak i asylsaker som omhandler barn i familier, samt to vedtak fra Dublin-enheten²²³. Dette er en svært liten del av vedtakene som fattes i UDI hvert år, og gjør det vanskelig å trekke noen generelle slutninger. Vedtakene er imidlertid varierte med tanke på geografisk og tematisk spredning, og omfatter både avslag og innvilgelser. 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

Case 1. Mor og to barn (6 og 11 år)

Mappen inneholder både mors asylintervju og samtaler med begge barna. I vedtaket nevnes det at barna ble kidnappet, men kun som et faktum. Det kommenteres ikke at barna har gjennomført samtale eller hvordan kidnappingen har påvirket deres situasjon. En sentral anførsel er at mor har konver-

222. Vi vil her bemerke at et «eget» vedtak ikke vil si et personlig vedtak hvor kun barnets sak omtales, men at dette defineres å være den del av mors eller fars vedtak hvor barnets situasjon blir vurdert eller omtalt.

223. 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).

tert 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.

Case 2. Mor, far og to barn (14 og 16 år)

Familien søker asyl i Norge på grunn av at far ble utsatt for et drapforsøk 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 barnesamtalene, 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.

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).

Case 3. Far og datter (9år)

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).

Begrunnelsesplikten vil av naturlige årsaker ikke være like streng ved innvilgelser som ved asyl, men vi mener at det likevel er nyttig å se hvilke formuleringer som benyttes i forhold til barn også her. Et gjennomgående trekk er barnekonvensjonen utelukkende benyttes når det fattes avslag- altså i negativ forstand, nærmest som en begrunnelse *for* avslag, uten at hensynene diskuteres.

Avslag

Case 1. Mor og to barn (13 og 17)

Saken omhandler en kvinne og hennes to barn som flyktet på grunn av frykt for å bli utsatt for alvorlige overgrep på grunn av søkerens ektemanns aktiviteter under krigen. Blant annet oppgir søkeren og barna at huset deres ble påtent. Mannen og den eldste sønnen har flyktet. I vedtaket oppgis det at kvinnens asylansøknad 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.

Case 2. Mor og sønn (12år)

Søkte asyl for andre gang på grunn av myndighetenes diskriminerende praksis i forhold til boligsituasjonen i hjembyen, samt for mishandling fra ektemannen/faren. 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. I denne saken mente intervjueren at moren hadde utøvd press på barnet, men heller ikke dette blir kommentert. 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 barna.²²⁴

Case 3. Mor og datter

Det tredje eksemplet på avslag vil vi analysere mer inngående. Denne saken omhandler en mor og hennes tenåringsdatter 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 foreligger så mange momenter som vi finner bekymringsfulle i forhold til vurderingene i vedtaket. Enkelte detaljer i saken har blitt endret på grunn av muligheten for gjenkjennelse. 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 på 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.

Vedtaket

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 voldelig. Søkeren har tidligere anmeldt ham for flere episoder av kraftig mishandling, og har legeerklæring som bekrefter dette. Ektefellen truet med å drepe søkeren hvis hun anmeldte ham. Ektemannen hadde også flere ganger truet med å ta datteren fra henne. En dag sa ektefellen 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 utlandet. Det står videre å lese at søkeren er kjent med at det er vanlig at rike menn i dette området kjøper seg mindreårige jenter for midlertidige ekteskap av kort varighet.

Da søkeren kom hjem fra jobb en dag fant hun datteren gråtende. Faren hadde fått en lege til å undersøke om hun var jomfru siden den utenlandske mannen hadde satt dette som betingelse. Faren 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.

224. Vår uthevnning. Bruk av flertallsform her eksemplifiserer en av fellene som ligger i bruken av standardbegrunnelser. Feilskrivninger i vedtakene, f. eks ved at man refererer til søkeren som «hun» selv om søker er en mann, og omvendt, er uheldig. Selv om vi har forståelse av at det er stort tidspress i UDI, gir bruk av «klipp og lim» et masseprodusert preg der individuelle særtrekk ved saken lett blir borte.

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 (hjemlandet) 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 mener at det er grunn til å tvile på ektheten av et av søkerens dokumenter.

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 hjemlandets 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 (hjemlandet) 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 ifølge UDI kunne få beholde omsorgen til barnet/barna dersom faren anses for uskikket. Siden ektefellen etter det opplyste mishandler familien, vil kvinnen «*etter direktoratets kunnskap*» kunne få omsorgsretten ved å ta kontakt med en rettsinstans i hjemlandet.²²⁵

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 (hjemlandets) lovgivning, praksis og kultur å selge sin

225. Vi vil imidlertid tro at søkeren, som allerede har en anklage mot seg, og har vært pågrepet for dette, ikke vil kunne anklage mannen for lovbrudd. Det er tvert imot nærliggende å tro at søkeren selv vil bli anholdt for politisk aktivitet, barnekidnapping og ulovlig utreise.

datter slik søkeren har forklart. Et slikt forhold ville bli tatt ytterst alvorlig av (hjemlandets) myndigheter hvis søkeren hadde meldt forholdet til politiet.

Videre anser UDI det som «lite sannsynlig» at en mann fra (x) kjøper seg bruder for midlertidige ekteskap «da det etter direktoratets kjennskap foregår utstrakt trafficking i (X) både fra land som f.eks. Russland og Thailand».

UDI bekrefter at søkeren har fremlagt en legeattest for datterens ærbarhet. Det stilles ikke spørsmål ved farens hensikt med å fremskaffe et slikt dokument. Ifølge den omtalte attesten fant imidlertid undersøkelsen sted fem dager senere enn det moren oppgir i det muntlige intervjuet²²⁶. 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 anvendelige i forhold til moren og datteren. 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 barnets 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 (hjemlandet). Ut fra sakens opplysninger, sett i sammenheng med direktoratets kunnskap om situasjonen i landet, er det ikke forhold som tilsier at barnets oppvekstvilkår i hjemlandet er uforsvarlig

226. Landets tidsregning er annerledes enn den vestlige, og kvinnen har her konvertert datoen til norsk tidsregning. Advokaten deres viser til at det også har forekommet feil ved konverteringen av dokumentene fra hjemlandet til norsk tidsregning.

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.

Informasjon fra jenta gjengitt fra samtale og brev

En sentral problemstilling vi har avdekket under samtaler med barn i asylsaker er at saksbehandlerne har tolket rundskrivet som at man ikke skal diskutere asylansøksaker i barnesamtalene, fordi det da vil kunne føre til motstrid med foreldrenes opplysninger. Denne tolkningen står i kontrast til Norges argument da man presenterte høring av barn i utlendingssaker for FNs barnekomité. Her ble det hevdet at myndighetene slik ville «sikre at barn som kommer med sine foreldre får vurdert eventuelle egne asylgrunnlag»²²⁷. 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.

Er det noe du vil snakke om?

Jeg er redd for at hvis vi reiser tilbake til (land) 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 (land).

227. Norges 3. rapport til FNs Barnekomité 2003, pkt.511.

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)

Jenta sendte senere inn et brev hvor hun forklarer seg ytterligere. I brevet forteller hun blant annet at faren utsatte henne og moren for regelmessig mishandling, og sier at det ikke var noen som kunne hjelpe dem. Hun forteller om underlivsundersøkelsen og om skammen og frykten hun hadde følt. Hun skriver at hun i en krangel mellom foreldrene overhørte at hun skulle selges til en eldre mann. Jenta forteller at hun trives på skolen i Norge, men at hun plages av angst og gråter mye. Hun frykter for fremtiden og for hva som vil skje med henne og moren hvis de blir returnert. Mest av alt er hun redd for at moren skal bli fengslet og henrettet, og at hun selv skal overlates til faren og deretter bli solgt eller drept, uten at moren vil kunne redde henne.

Vår vurdering av saken

Den følgende vurderingen baserer seg på samtalen med jenta, brevet fra jenta, morens asylintervju, vedtaket og merknadene. Sentrale vurderingsmomenter vil her være om jenta har et selvstendig grunnlag for asyl, og om dette fremgår av intervjuer og i vedtak. Dette reiser spørsmål som: Har jenta en «velgrunnet frykt» for forfølgelse; det vil si, er frykten hennes reell? Hvor skal man legge terskelen for hva som utgjør forfølgelse for et barn i forhold til for voksne? Kan man si at hjemlandets 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 for eksempel i større grad enn før kunne innvilges asyl?

Vi mener at det fremgår tydelig av vedtaket at jenta ikke blir sett på som en individuell rettighetsholder, og at saksbehandler her ikke anvender et barneperspektiv. Til tross for at jenta har egne anførsler (tvangsekteskap/salg og mishandling) foretas alle vurderinger i forhold til moren, ikke i forhold til datteren. Vedtaket sier at «søkeren frykter for barnets framtid i hjemlandet», men nevner ikke datterens subjektive frykt, som klart fremgår av barnets kommentarer i samtalen med UDI, og særlig av brevet hun senere la ved saken. Jenta uttrykker her redsel for å bli sendt tilbake til hjemlandet, fordi hun

frykter farens reaksjoner. I merknadene står å lese at det bør «fremgå av vedtaket at vi også har vurdert det datteren sier i int/brev». Det vesentligste fra intervjuet og brevet til jenta er etter vår mening imidlertid utelatt: Jentas subjektive frykt for faren nevnes ikke i vedtaket.²²⁸

Ifølge risikokravet må asylsøkerens frykt være subjektivt og objektivt velgrunnet. 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.»²²⁹ og kan dermed kreve lavere bevisbyrde i en fremtidig risikovurdering. En forsterket subjektiv frykt som følge av tidligere overgrep, og hensyn til at søkeren er i en «spesielt sårbar individuell situasjon», herunder barn, kan ligge til grunn for at myndighetene kan innvilge flyktningstatus.²³⁰

I barnesamtalen har jenta forklart at hun er svært redd faren. Han har tidligere truet henne på livet og mishandlet henne. I merknadene står det å lese at «Han har også slått datteren ifm at han ville at en rettsmedisiner skulle undersøke om hun var jomfru». I følge både søkeren og datteren skjedde imidlertid mishandlingen av jenta regelmessig, ikke bare i forhold til legebesøket. I den forbindelse ikke bare slo faren henne, men truet med å drepe henne, noe som må sies å være vesentlig alvorligere mishandling enn det UDI har merket seg. Moren sier i asylintervjuet at æresdrap er utbredt i hjemlandet, 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 jentas egen frykt?

Ifølge forslag til ny utlendingslov vil kvinner som risikerer tvangsekteskap utgjøre en spesiell sosial gruppe der de har: «[...] særlige problemer med å finne beskyttelse mot et slikt overgrep som følge av at hjemlandets myndigheter har en diskriminerende holdning til kvinner».²³¹ Der overgriper er privatperson, er spørsmålet om asylsøkernes mulighet for å kunne søke beskyttelse hos myndighetene avgjørende i en risikovurdering. I det aktuelle vedtaket

228. «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 (hjemlandet) 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». (siteret fra vedtaket).

229. Baillet 2003,;81, Ot.prp. 75 s 88.

230. Ot.prp. nr 75 s 86. Se også 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).

231. Ot.prp. nr 75 punkt 5.2.4.4.

legger UDI til grunn at landet «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 landet har *evne* til å tilby beskyttelse, be-
tviles ikke. Snarere er spørsmålet hvorvidt hjemlandets myndigheter har *vilje* til å beskytte kvinner og barn som søker beskyttelse fra voldelige ektemenn. En rekke menneskerettighetsrapporter avkrefter dette, blant annet FNs Komité for barns rettigheter.²³² Det aktuelle landet 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 ifølge sharia teller halvparten av en manns, er ikke problematisert i vedtaket.

Andre momenter som taler i mot UDIs argument om at hjemlandets myndigheter har evne og vilje til å tilby effektiv beskyttelse i forhold til barn, er den lave myndighetsalder for jentebarn.²³³ Vi vil her vise til FNs barnekomité som i kommentarer til landets rapport merker uttrykker «alvorlig bekymring» for den fortsatt 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», som også søkeren anfører i forhold til sin datter. Forekomsten av slike ekteskap problematiseres heller ikke i UDIs avslagsvedtak. Forholdene i hjemlandet har ikke endret seg siden søkeren og datteren fremmet sin asylsøknad. Vi mener at det derfor er nærliggende å tro at jentas frykt for forfølgelse er velgrunnet, og at hun burde kunne anses å være utsatt for kjønnsrelatert og/eller barnerelatert forfølgelse.

FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) sier at Flyktningkonvensjonen bør tolkes på en alderssensitiv måte: «(...)and consider an age and gender-sensitive application of the 1951 Convention through the recognition of child-specific manifestations and forms of persecution, including under-age recruitment, child trafficking and female genital mutilation».²³⁴ Av forslag til ny utlendingslov fremgår at det gjelder en lavere terskel for å innvilge tillatelse til barn enn til voksne.²³⁵ I forslaget § 28 står at det ved flyktningvurderingen skal tas hensyn til om søkeren er barn. «Handlinger som er rettet særskilt mot kjønn eller mot barn» blir her beskrevet som å kunne utgjøre forføl-

232. Da landet ratifiserte barnekonvensjonen, erklærte regjeringen at den reserverte seg retten til ikke å benytte de av BKs artikler som den anså for å være «uforenlige med islamske lover». Komiteen for barns rettigheter har gjentatte ganger anmodet landet om å fjerne denne upresise reservasjonen, som den anser for potensielt å kunne være i strid med konvensjonens formål. Landet tillater heller ikke internasjonal overvåking av overholdelsen av menneskerettigheter. Komiteen beskriver dette landet som «one of the most chronically abusive governments(.)».

233. Landinfo rapporterer at jenter i dette landet er myndige ved 9 års alder, og at de fra denne alderen regnes som strafferettslig ansvarlige og kan giftes bort.

234. Ex.Com. Conclusion on Children at Risk (No 107 (LVIII) – 2007) punkt (g)(7).

235. Ot.prp. nr. 75 s.16

gelse.²³⁶ I forslag til ny utlendingslov understreker regjeringen at det er behov for å sikre en barnesensitiv anvendelse av flyktningbestemmelsene.²³⁷ Det utvidede flyktningbegrepet betyr ifølge Cecilia Baillet at forvaltningen bør tolke forfølgelse ut fra et barns rettighetsperspektiv.²³⁸ Det er positivt at flyktningbegrepet utvides i den nye loven, og vi tolker dette som at barn lettere vil kunne innvilges asyl.

I en forlengelse av dette argumentet kan man fremholde at det ikke vil være naturlig å stille like store krav til et barns frykt eller et barns troverdighet som man vil gjøre i forhold til en voksen, noe også regjeringen understreker i forslag til ny utlendingslov.²³⁹ Et av problemene med at UDI ikke gir barnet en individuell vurdering, er at avgjørelsen her står og faller på den voksnes forklaring. I denne saken finner UDI at søkerens troverdighet er svekket fordi de betviler ektheten av et av hennes dokumenter, og dette får avgjørende konsekvenser for datteren. Forfalskning av dokumenter utgjør brudd på utlendingsloven, hvilket straffes strengt med utvisning. Det stilles ikke tvil ved de andre dokumentene søkeren har fremlagt. Av merknadene fremgår det likevel at søkerens svekkede troverdighet også undergraver datterens anførsler: «Anførselene vedr. datteren er heller ikke troverdige». Etter en gjennomgang av jentas anførsler og UDIs begrunnelser for hvorfor disse ikke skal være troverdige, mener vi at direktoratets vurderinger i forhold til jenta fremstår som svært mangelfulle. I henhold til forvaltningslovens § 17 har UDI plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. I dette tilfellet er barnets risiko for å bli giftet bort eller solgt en anførsel, og jenta burde ifølge vår vurdering dermed ha en egen sak og eget vedtak. Regjeringen har utarbeidet en handlingsplan mot tvangsekteskap, med to hovedmål: «Å forebygge at ungdom utsettes for tvangsekteskap» samt «Å gi bedre hjelp og støtte til de ungdommer som utsettes for, eller har vært utsatt for, tvangsekteskap».²⁴⁰ Risikoen for et uttalt prioritert område som tvangsekteskap burde derfor grundig utredes i forhold til jenter som anfører dette. Verken i intervjuet eller i vedtaket gjør UDI en slik vurdering i forhold til jenta. Vedtaket mangler et barneperspektiv og en grundig risikovurdering, og vi mener at barnets beste-vurderingen i det perspektiv fremstår som svært overfladisk.

236. Forslag til lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 29 f.

237. Ot.prp. nr 75 punkt 5.2.5.2

238. Jf. e-post 07.01.2008.

239. Ot.prp. nr 75 punkt 5.2.5.2: «I visse situasjoner kan det også være grunnlag for å operere med en lavere terskel for å konstatere ”velgrunnet forfølgelse for barn”».

240. Barne-og likestillingsdepartementet. Handlingsplan mot tvangsekteskap 1998.

Vurdering av barnekonvensjonen

Et utvidet flyktningbegrep stiller større krav til at forvaltningen tolker forfølgelse ut fra et barns rettighetsperspektiv. UDIs vedtak gjør generelt 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 rettigheter».²⁴¹ I denne saken blir ikke andre av barnekonvensjonens prinsipper enn artikkel 3.1 om barnets beste kommentert. 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).

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 det aktuelle landets statsrapport 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 dette landet, og at barnets synspunkter i rettsprosesser her kun kan uttrykkes gjennom far eller farfar.

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

241. Jf. bemerkning i Ot.prp. nr 75 (2006-2007), kap.17.1.7.4

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.²⁴² Det er også allment akseptert at å være vitne til vold mot omsorgspersoner vil kunne sies å være tortur for barn. Den nedverdiggende behandling jenta ble utsatt for gjennom underlivsundersøkelsen nevnes ikke i vedtaket, jf. torturbestemmelsens «umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff». Det står å lese i vedtaket at det at barnefordelingsreglene i (land) 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 har villet selge henne, 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.

Vi mener at denne saken er et eksempel på barnespesifikk forfølgelse, og at jenta burde ha fått vurdert sitt selvstendige asylgrunnlag. Vedtaket konkluderer med at avslaget 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. Det vesentligste fra intervjuet og brevet til jenta er etter vår mening imidlertid utelatt, nemlig jentas subjektive frykt for forfølgelse. Ifølge barnekonvensjonens artikkel 12 og forvaltningslovens artikkel 17 skal barnets mening tillegges vekt etter barnets alder og modenhet. Det beskrives ikke hvilken vekt eller betydning opplysningene fra jenta har hatt for vedtaket, hvilket er i strid med UDIs interne retningslinjer. Vi vil også hevde at vedtaket er i strid med barnekonvensjonens prinsipper, da man vanskelig kan se at jentas uttalelser i det hele tatt har hatt noen innvirkning på avgjørelsen.

Konkluderende diskusjon: Barns status i vedtak

Medfølgende barns uavklarte stilling blir særlig tydelig når det gjelder vedtak. Selv om barn sies å ha en egen sak, inngår barna enten som en del av foreldrenes vedtak, eller ved at foreldrenes vedtak kopieres og presenteres som barnets vedtak.²⁴³ Med formuleringen «søkerens barn omfattes av vedtaket» blir

242. Senter for Menneskerettigheters menneskerettighetsforum «Barn i forslaget til ny utlendingslov», 25.09.2007. Stang arbeider våren 2008 med et forskningsprosjekt om barns beskyttelse mot retur etter barnekonvensjonens artikkel 37 jf. EMK artikkel 3 (torturbestemmelsen), finansiert av Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. Stangs prosjekt tar for seg avgjørelser fra Utlendingsnemnda (andre instans), og vil inkludere en mer utførlig analyse av barnets beste-begrepet enn det vi har hatt mulig til i denne Høring av barnrapporten.

243. Alle de ovennevnte asylintervjuene og vedtakene er gjort i 2007. Årsaken til at barnas samtaler ikke kommer til uttrykk i disse vedtakene, kan dermed ikke skyldes restanser (at

barna inkludert i vedtaket, men ofte uten at barnas selvstendige anførsler er analysert. I de vedtakene vi har vurdert, har barnesamtalene ikke vært reflektert. Vi mener at dette er problematisk i forhold til barnekonvensjonens krav om at barn skal behandles individuelt, og hevder at det heller ikke kan sies å være i tråd med UDIs rundskriv, som krever at «hvilken livssituasjon barnet er i og hvordan barnets situasjon er vurdert» skal fremgå av barnets asylvedtak.²⁴⁴ Det faktum 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, gjør det vanskelig å se hvordan eller om barnets synspunkter er vektlagt. Ifølge samtaler med saksbehandlere gjøres dette heller ikke, hvilket er å anse som å være i strid med artikkel 12s krav om at barns synspunkter og meninger skal vektlegges ved avgjørelser.

Forvaltningslovens § 25 tredje ledd slår fast at de hovedhensyn som har vært avgjørende for utøvelsen av skjønnet bør nevnes (begrunnelsesplikten). Asylsaker er en type saker hvor saksbehandlere har stort spillerom for å utøve skjønn. Dette er noe som mange - med rette - synes er vanskelig, og i høringsrunden til den nye utlendingsloven etterlyste UDI etterlyste tydeligere retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Dette av slo Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, da sakenes ulikhet tilsier at man fortsatt bør ha høy grad av individuelt skjønn. Utlendingsmyndighetene viser ofte til kjennelsen fra Høyesteretts kjæremålsutvalg i 1993²⁴⁵, som slår fast at barnets beste ikke er det eneste hensynet som kan tillegges vekt i en skjønsmessig helhetsvurdering. I forslag til ny utlendingslov presiserer Arbeids- og Inkluderingsdepartementet at det «ville innebære en krenkelse av [barne]konvensjonen å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn dersom dette ikke er forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste». Departementet understreker videre «viktigheten av at forvaltningen foretar en grundig vurdering av alle sider ved barnets situasjon som kan ha betydning for saken, og at de vurderinger som er foretatt fremkommer tydelig av vedtaket».²⁴⁶ På grunn av plasshensyn vil vi ikke gå inn på noen grundig analyse av barnets beste-begrepet i denne rapporten. Barnets beste skal uansett være et «grunnleggende hensyn» i alle forvaltningens vurderinger, noe også en tingrettsdom fra 2006 mot Utlendingsnemnda slår fast. Tingrettsdommen fant at Utlendingsnemndas avslagsvedtak på en iransk mor og hennes hjertesyke datter var ugyldig, hovedsaklig basert på at vedtaket manglet en vurdering av barnets beste: «hovedproblemet i UNEs vedtak er imidlertid at det ikke er foretatt en grundig helhetsvurdering knyttet til 'bar-

det er kort tid siden man formaliserte barnesamtalene, og dermed ikke har fått det inn i vedtakene).

244. Rundskriv 2006-018 ASA Samtaler med medfølgende barn i asylsaker.

245. Rt. 1993 side 1591.

246. Ot.prp.nr 75(2006-2007) punkt 7.6.4 side 160.

nets beste', slik [barne]konvensjonen forutsetter at man skal gjøre».²⁴⁷ Vi mener at barnets egne synspunkter vil være helt sentralt i en vurdering av hva som utgjør det enkelte barnets beste.

Til tross for at det i rundskrivet stilles 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 barna gir faktisk skal brukes i saksbehandlingen. Artikkel 12 er imidlertid todelt, og kravet om at barns synspunkter skal tillegges vekt skal etter vår forståelse gis like mye tyngde som uttaleretten. I utlendingssaker vil dette selvsagt ikke bety at et barns ønske om oppholdstillatelse automatisk vil skulle føre til innvilgelse, men at barnets synspunkter skal være ett av flere momenter som skal ligge til grunn for avgjørelsen. Vi vil anbefale UDI å konkretisere hvordan vedtakene skal utformes. En årsak til at barns synspunkter ikke synliggjøres kan være at UDI ikke har standardiserte begrunnelser for vedtak der det står om man har foretatt samtale med barnet og hvilken vekt dette har blitt gitt ved avgjørelsen. Bruk av standardformuleringer i vedtak er vanlig praksis i utlendingsforvaltningen, og det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad dette også er med på å prege det som blir vurdert. Vi vil derfor anbefale at henvisning til om barnesamtale er gjennomført og om barnet har kommet med opplysninger som er av betydning for saken, inkludert eventuelle selvstendige anførsler, innarbeides som faste punkter i autoteksten.

Ved innvilgelser er ikke kravet til begrunnelse like strengt som til avslagsvedtak, og vi har sett at barnekonvensjonen ikke blir referert til i positive vedtak. 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. Vi mener at det er bekymringsfullt at barnekonvensjonen og henvisninger til barnets beste synes å bli brukt utelukkende på negativ måte. I vedtakene vi har sett fremstår standardbegrunnelsen nærmest som et tomt begrep, da konvensjonens bestemmelser ikke vurderes i forhold til barnets situasjon. Unntaket er «barnets beste» argumentasjonen²⁴⁸, men dette risikerer også å fremstå som en floskel dersom det utelukkende anføres at «barnets beste har blitt vurdert» uten at det forklares hvilke individuelle hensyn ved barnet utlendingsforvaltningen har vurdert barnets beste opp mot. Vi mener at også de aktuelle konvensjonsbestemmelsene som ville tale *for* innvilgelse her burde vurderes, samt at det burde fremgå av vedtaket hvorfor man eventuelt mener at samfunnsin-

247. Khadir mot Staten v/Utlendingsnemnda. Oslo Tingrett, 08.2006. Tingrettsdommen som sier at utlendingsnemndas avslagsvedtak var ugyldig, var hovedsaklig basert på at vedtaket manglet en vurdering av barnets beste: «hovedproblemet i UNEs vedtak er imidlertid at det ikke er foretatt en grundig helhetsvurdering knyttet til 'barnets beste', slik [barne]konvensjonen forutsetter at man skal gjøre».

248. At familien bør holdes samlet (artikkel 9), og at nærhet til familie og kultur kan være viktigere enn materiell levestandard, blir også i noen vedtak brukt som et argument for avslag. Vi ser ikke noe galt i dette, dersom også konvensjonens bestemmelser for innvilgelse blir vurdert (derav betegnelsen «negativ vurdering av barnekonvensjonen»).

teresser (særlig innvandringsregulerende hensyn) skal få gjennomslag fremfor barnets interesser. Slik ville det bli synlig hvilke hensyn som har blitt vurdert og som til slutt har veid tyngst. Samtaler med medfølgende barn er et steg i positiv retning når det gjelder å synliggjøre barns erfaringer og synspunkter i utlendingsforvaltningen, men uten at disse samtalene blir «brukt til noe», faller etter vår mening mye av hensikten bort. Barna blir hørt, men ikke «sett» i praksis. Avslagsvedtakene blir etter vår mening for generelle når det gjelder de enkelte barn, og medfølgende barn fremstår i dagens vedtak mer som «vedheng» til sine foreldre enn som selvstendige individer. Som flere instanser har påpekt, vil det være viktig med informasjon om barn fra første saksbehandlingsrunde når saken blir påklaget.²⁴⁹ Her er det stort rom for forbedring. Vi mener at det er positivt at UDI nå ønsker å se nærmere på dette, og håper at individuelle vurderinger om barn om kort tid vil være på plass i vedtak.

Våre forslag er derfor:

- For bedre å synliggjøre enkeltbarn, bør barn få egne saksmapper og individuelle vedtak.
- Opplæring til saksbehandlere i bruk av barnekonvensjonen og barne-relaterte dokumenter (fra FNs barnerettskomité, UNHCR o.l.), barns måte å kommunisere på i forhold til alder og kultur, hvordan en eventuell retur vil kunne påvirke barnet (barnefaglige vurderinger), samt i hvordan barns situasjon og informasjon fra barnesamtalen skal gjenspeiles i vedtak.
- 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 skjønnet angående barn må nevnes.
- Henvvisning til om barnesamtale er gjennomført, om barnet har kommet med opplysninger som er av betydning for saken, samt om barnet har egne anførsler kan innarbeides som faste punkter i autoteksten.
- Barnets synspunkter må tillegges vekt ut fra barnets alder og modenhet, samt i forhold til betydningen for sakens opplysning.
- Konsekvensene for det enkelte barnet ved en retur må alltid fremgå av vedtaket.

249. F.eks. Utlendingsnemnda, samt familiens advokat, se kapittel 4 om barn i asylsaker. Se også kapittel 6 om mishandlingssaker og familiegjenforening hvor man i klageomgangen etterspør informasjon som kunne ha blitt innhentet i første omgang.

Vurderinger og anbefalinger

Vi vil avslutningsvis sammenfatte de vurderinger og synspunkter som har framkommet i gjennomgangen av praksis i 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.²⁵⁰

Barns uttalerett gjelder i alle saker

Prosjektet har vurdert utlendingsforvaltningens ivaretagelse av forpliktelsene i Barnekonvensjonens artikkel 12 om barns rett til å til å uttale seg og få meningene tillagt vekt, etter en gjennomgang av gjeldende regelverk og praksis hos Utlendingsdirektoratet, politiet og utvalgte utenriksstasjoner. Siden implementeringen av barnekonvensjonen i Menneskerettsloven i 2003 har det blitt gjort endringer i regelverket på flere nivåer. I forhold til dagens utlendingslov har endringene kommet i form av forskrifter og interne retningslinjer.

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 angår dem, og at barnets synspunkter skal tillegges vekt. FNs barnekomité mener at særlig utsatte grupper av barn står i fare for å bli diskriminert i forhold til artikkel 12, og understreker betydningen av spesiell tilrettelegging for utsatte grupper som flyktning- og minoritetsbarn, når bestemmelsen skal implementeres.²⁵¹

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 bredt i forhold til hvordan det blir berørt.²⁵² Retten gjelder ikke bare i forhold til barnets synspunkter på sakens tema, men tolkes som at barnet kan uttrykke seg om

250. Som nevnt innledningsvis har professor i barnerett, Kirsten Sandberg, gjennomgått rapportens barnerettslige vurderinger og konklusjoner.

251. 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

252. Ibid, 166.

noe i forhold til saken eller egen situasjon. Retten til fritt å uttale seg er en ubetinget rettighet barnet har, men er ikke en plikt. Med «fritt» menes at barnet ikke skal presses eller begrenses i forhold til uttaleretten.²⁵³

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. 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. Utlendingsmyndighetene kan imidlertid definere *hvordan* uttaleretten skal implementeres.²⁵⁴

Vi slutter oss her til Justisdepartementets syn i proposisjonen om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov som sier at bestemmelsen ikke skal medføre at forvaltningen alltid må høre barnet direkte, men skal tilpasses vedtakets art, samt barnets alder og modenhet²⁵⁵. Hvordan barn skal høres i forhold til de ulike søknadstypene, kan reguleres på detaljnivå i forskrifter og retningslinjer, tilpasset hva som er hensiktsmessig for de ulike sakstyper, ressursbruk og liknende.²⁵⁶ Forutsetningen er at barnets synspunkter på saken framgår tydelig av vedtaket.

Barns uttalerett bør nedfelles i utlendingsloven

I forslag til ny utlendingslov går Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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. familiegjenforening og visumsaker, leveres søknadene inn på utenriksstasjoner som har begrenset forutsetning for å gjennomføre slike samtaler.

253. «The child has the right to express views freely. He or she should therefore not suffer any pressure, constraint or influence that might prevent such expression or indeed even require it». Manual on Human Rights Reporting, sitert i Hodgkin and Newell, 2002:164.

254. «in a manner consistent with the procedural rules of national law..» (..)the obligation is to transmit the views of the child». Ibid,166.

255. Ot.prp. nr 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov).

256. «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». Hodgkin and Newell, 2002: 166.

Vi er uenig i denne begrunnelsen som gjør barns uttalerett avhengig av pragmatiske forhold. Dette kan ikke sies å være i tråd med Soria Moria-erklæringen hvor regjeringen blant annet lover at den skal «legge til rette for at barn og unge i økende grad blir hørt i saker som angår dem», samt at den skal «sørge for samsvar mellom FNs barnekonvensjon og utlendingforvaltningen». Det er grunn til å stille spørsmål ved hvilke signaler det sender nedover til systemet, dersom regjeringen argumenterer for en slik pragmatisk løsning. Vi mener at uttaleretten, som i likhet med barnets beste-prinsippet er et av barnekonvensjonens fire hovedprinsipper, bør inn i utlendingsloven som et overordnet prinsipp, i tillegg til i forskrifter og retningslinjer. Forvaltningslovens bestemmelse er ikke tilstrekkelig for å tilfredsstille 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. Studien av praksis i UDI, politiet og ved utenriksstasjoner har vist at saksbehandlere ikke er tilstrekkelig bevisst forvaltningslovens § 17 om barns uttalerett, og at bestemmelsen dessuten begrenser seg til saker hvor barn er part, og ikke til saker som «angår dem» som det heter i barnekonvensjonen.

Vi mener derfor at barns generelle uttalerett bør styrkes ved at den tas inn i utlendingsloven. Implementeringshåndboken for barnekonvensjonen slår fast at barns uttalerett skal nedfelles i lovverket og FNs barnekomité har anbefalt at reformer av lovverk skal inkludere artikkel 12.²⁵⁷ Vi viser også til praksis i Sverige, hvor prinsippet om barns uttalerett ble inkorporert i utlendingsloven så tidlig som i 1997. I ny utlendingslov av 2005 ble bestemmelsen flyttet til innledningen, for å øke vekten av prinsippet. Som tidligere foregangsland for barns uttalerett, mener vi at også Norge bør synliggjøre prinsippet ved å ta det inn i utlendingsloven.

Hensikten med barns uttalerett

The child may be heard in various ways according to this paragraph: directly, through a representative or through an appropriate body. All these forms are possible alternatives, each and every one of them being designed to provide the child the best possible way of expressing his or her views in a free and informed manner. (Manual on Human Rights Reporting, 1997)²⁵⁸

257. «The Committee has underlined that article 12, together with the other articles identified as general principles, should be incorporated into national laws and procedures. To reflect both paragraphs of article 12 uphold the right to participation in the informal arena of family life (..) and specifically in all formal judicial and administrative proceedings affecting the child. (..) Thus the Committee has frequently recommended that legal reform should reflect article 12». Hodgkin and Newell 2002: 168.

258. I: Hodgkin and Newell 2002: 166

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 til barnets rett til deltakelse i avgjørelser (involvement in decision-making).²⁵⁹ 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 advokat²⁶⁰, lærer eller foreldrene. Denne forståelsen er i overensstemmelse med slik uttaleretten tolkes i barnevernsaker,²⁶¹ barnefordelingsaker²⁶² og dommeravhør²⁶³. 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. Vi mener at utlendingsmyndighetene ikke kan gjøre en grundig barnets beste-vurdering med mindre barnet har blitt rådspurt ved hjelp av en av de overnevnte måtene. Å la barnet gi uttrykk for sine meninger og å ta hensyn til disse er noe vi mener er en forutsetning for å kunne ha et barneperspektiv i utlendingsforvaltningen.²⁶⁴

259. Ibid: 160.

260. Advokaten kommer imidlertid først inn i en klageomgang, og fokus blir da ofte på barnets situasjon i Norge, og ikke på barnets opplevelser i hjemlandet. Advokater får kun betalt for å utrede situasjonen for barn over 14 år, og det er derfor grunn til å tro at yngre barn vil komme i bakgrunnen av de eldre barna.

261. Sandberg, Stang 2007a og b, Gisholt 2007

262. Skjørten, K. 2005

263. Gamst og Langballe, 2007.

264. Se også Stang 2007b

Vår vurdering av hva som ligger i barns uttalerett er følgende:

- 1) At barnet gis anledning til å belyse egen livssituasjon slik at en sak blir tilstrekkelig opplyst og vurdert i forhold til barnets særlige situasjon.
- 2) Dette kan skje gjennom at barnet formidler erfaringer, tanker og opplevelser, enten gjennom en samtale, i skriftlig form eller gjennom andre uttrykksformer. Formidlingen kan skje enten direkte til en myndighetsperson eller via foreldre eller en annen person i deres sted. Hvis det er foreldre eller andre som formidler barnets synspunkter, skal dette gjøres etter at de har snakket med barnet om saken, og ikke ut fra en generell forståelse av hva de antar barnet mener.
- 3) Barnet skal uttale seg etter at barnet har blitt tilstrekkelig informert om saken, på en måte som barnet forstår.
- 4) Barnets mening skal tillegges vekt i avgjørelser, i forhold til barnets alder og modenhet.

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 som en implisitt del av uttaleretten.²⁶⁵ I barnevernssaker framgår dette eksplisitt av barnevernsløven § 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. Retten til informasjon i tilknytning til uttaleretten 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.

Studiens funn

Gjennomgangen av dagens praksis i UDI, hos politiet og på utenriksstasjonene har vist at eksisterende lovverk og praksis på utlendingsfeltet i dag ikke

265. «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. Hodgkin and Newell 2002: 166 og 167, samt Stang, E. «Barns rett til deltakelse i barnevernssaker». 2007:10-11.

ivaretar barns uttalerett i alle sakstyper. Kun utlendingforskriftens § 23 om familieinnvandringssaker og § 55a tredje ledd om asylsaker har en eksplisitt henvisning til barns uttalerett. Lovverket opererer også med ulik aldersgrense for når barn høres. 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 oppholdssaker 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 i tilstrekkelig grad. Vi finner dessuten at det er ulik oppfatning av forpliktelsen til å ivareta informasjon fra og om barn og hvordan dette praktiseres ved utenriksstasjoner og politidistrikter. Behovet og rammebetingelsene for barnesamtaler er også forskjellig. Det bidrar til at noen, men ikke alle barn høres innenfor samme sakstype. Det er altså ikke prinsippet om barns uttalerett, men myndighetenes behov og ressurser som styrer praksis på oppholdsfeltet.

Vi mener at 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 kravet om at det blir gitt informasjon til barn om saker som angår dem.

Vi finner at en ytterligere informasjonsinnhenting fra og om barn som regel fører til at saken tilføres nye og viktige opplysninger. Dersom det i en klageomgang framkommer opplysninger som kunne ha vært med i førsteinstans, men ikke er kommet med, mister opplysningene ofte sin tyngde i annen instans fordi de framsettes for sent. Dette gjelder særlig opplysninger om omsorgsrelasjoner, helse eller forfølgelsesperspektivet i en barnekontekst. En grundigere innhenting av opplysninger fra og om barn i starten av en sak vil derfor kunne styrke saksbehandlingen.

Vi finner dessuten ikke gode nok rutiner for hvordan informasjon fra og om barn ivaretas i den videre saksbehandlingen, og hvordan denne vektlegges i avgjørelser og vedtak. Vi savner også en grundigere analyse av barnekonvensjonens rettigheter i forhold til barn. Vi anbefaler myndighetene å utarbeide retningslinjer for hvordan informasjon fra og om barn skal innarbeides og brukes i vedtak, og hvordan barnekonvensjonens prinsipper kan tydeliggjøres.

På utlendingfeltet finner vi gjennomgående et barnesyn der barn betraktes som sårbare. Mange saker omfatter barn som er i en vanskelig livssituasjon, og der sammensatte spørsmål og dilemmaer reises. Saksbehandlerne er oppriktig engasjert i forhold til disse utfordringene. Vi mener likevel at det her er viktig å ikke beskytte barn for inkludering og innsikt, men å se at barn kan være viktige bidragsyttere for å få sin sak belyst. Barna vil i den forbindelse også ha behov for å bli informert om saken. Barnekonvensjonen understreker at barn i tillegg til å ha behov for omsorg og familie, også må betraktes som selvstendige aktører. Fokuset på barn som individuelle rettighetsholdere gjenspeiles blant annet i uttaleretten, og er noe vi mener bør vektlegges sterkere hos utlendingmyndighetene.

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 mener at det er viktig å være seg bevisst denne rollekonflikten. For å sikre objektivitet overfor barnet bør utlendingsmyndighetene så langt det er mulig sørge for at saksbehandlere som skal snakke med barn ikke samtidig skal håndtere foreldrenes sak.

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.

Alder

I lovverket eksisterer det i dag ulike aldersgrenser i forhold til uttalerett i utlendingssaker. I asylsaker er aldersgrensen 7 år eller yngre, mens for familiegjenforening (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.

Barnekonvensjonen setter ingen aldersgrense i artikkel 12, men sier at barn som er «i stand til å danne seg egne synspunkter» skal ha uttalerett og myndighetene skal legge til rette for dette. FNs barnerettskomité har gjentatte ganger understreket at artikkel 12 også retter seg mot små barn. Jurist Elisabeth Gording Stang mener imidlertid at det verken er nødvendig for oppfyllel-

sen 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 rett til å uttale seg dersom barnet «er i stand til å danne seg egne synspunkter». Det samme er som nevnt tilfelle i retningslinjene for høring av medfølgende barn i asylsaker. Stang understreker imidlertid at det å ikke ha en aldersgrense ville være best i samsvar med konvensjonen.²⁶⁶ Etter inkorporeringen av barnekonvensjonen i Menneskerettighetsloven ble aldersgrensen i blant annet barnevernsloven og i barneloven endret fra 12 til 7 år. Vi ser ingen grunn til at familiegjenforeningssaker skal skille seg ut, og håper at denne aldersgrensen senkes i løpet av kort tid.

Barnets uttalerett versus 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 oppfatning 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 til å uttale seg i alle saker, men har også mulighet til å avstå fra å bruke denne retten. Det må imidlertid legges til rette for rutiner og høringsformer som reduserer belastningene for barnet.

Et komparativt blikk

Studien har vist at samtalene med barn i utlendingssaker kan være vanskelige og utfordrende, og at de byr på mange dilemmaer. Saksbehandlerne bekymrer seg for at barna skal havne i en lojalitetskonflikt med foreldrene, eller at de selv ikke vil være kompetente til å ta i mot dersom barna forteller om traumatiske hendelser. Dobbeltrollen som kontrollerende organ, mens samtidig å skulle ha et barneperspektiv beskrives også som vanskelig. Utfordringene som

266. Stang, Elisabeth Gording. *Barnets rett til deltakelse i barnevernssaker* (2007a: 11).

barnesamtalene byr på, taler for en spesialisering av intervjuerne som skal snakke med barn.

I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått studier av barnesamtaler i barnevernet, fra barnefordelingssaker og dommeravhør, som i likhet med samtalene på utlendingsfeltet ofte er spesielt krevende. Alle de overnevnte feltene omhandler barn i vanskelige livssituasjoner. Studiene vi har gjennomgått peker på årsaker til at man ikke hører barn. Dette kan være undervurdering av barn, ønske om å skåne barna, intervjuernes usikkerhet, manglende kompetanse eller undervurdering av egen kompetanse, intervjueres ønske om å skåne seg selv, overidentifisering med foreldrene, begrensninger i loven, etiske dilemmaer i faget, hensynet til familien, ressursmangel, tidspress og liknende.²⁶⁷ Forskning viser på den andre siden at barns mulighet for å uttale seg kan styrke barns mestringsevne i vanskelige livssituasjoner, blant annet ved å bli informert, reflektere over hendelser og sammenhenger, og å bli tatt på alvor.²⁶⁸ Mange av dilemmaene myndighetene stilles overfor på disse områdene er sammenlignbare. Vi anbefaler derfor utlendingsforvaltningen å søke erfaringer fra andre myndigheter som gjennomfører samtaler med barn i vanskelige situasjoner.

Hvordan kan uttaleretten ivaretas på utlendingsfeltet?

Dersom barn gis muligheter til å uttale seg i alle saker, mener vi det vil være fornuftig å skille mellom de sakstypene hvor særlige prosedyrer tilpasses uttaleretten, i form av en samtale, og de sakstypene hvor denne enkelt ivaretas ved at barnet informeres, gis mulighet til å uttale seg (for eksempel i skranken) og underskriver 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 kan være mer kompliserte enn andre, fordi barn her inngår som mulige informanter og det er avgjørende at myndighetene derfor har gode rutiner for informasjonsinnhenting. 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 innstilling er vanlig i forhold

267. Stang 2007b:123- 129

268. Jensen 2004, Solberg 2000.

til en del sakstyper, særlig i familiegjenforening og i utvisningssaker. 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 statsborgerskap 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. Det skal krysses av for at barnet aksepterer å bli norsk statsborger, eller eventuelt gis begrunnelse for hvorfor ikke det ønsker dette. 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, som kan være nyttig i forhold til andre sakstyper.

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 barnets livssituasjon med utgangspunkt i barnet selv.

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 å innarbeide 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 og arbeidsgrupper 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 å innarbeide grunnleggende rutiner og opplæring i forhold til å samtale med barn. Behovet fremgår klart etter samtalene vi har hatt med disse instansene. Ett eksempel er hvordan barn skal informeres om 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 barn som «dumpes» i utlandet.

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.

Familieinnvandringsaker

Ifølge utlendingsforskriftens § 23 gis særkullsbarn over 12 år rett til å uttale seg. Etter våre vurderinger er ikke barns uttalerett tilstrekkelig ivaretatt i familieinnvandringsaker. Vi mener det må innarbeides en generell uttalerett i alle saker, ikke bare hvor særkullsbarn er involvert. Det kan imidlertid vurderes hvorvidt sakene skal tilrettelegges 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 kan det leveres et eget dokument med 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 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 familieinnvandringssaker hvor barns uttalerett er særlig 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 familieinnvandringssaker. 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 utformes en standard mal for intervju med foreldre/referanseperson som gir utfyllende informasjon om særkullsbarn, fosterbarnssaker og familiejenforeningssaker 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 en mal for slike samtaler. Malen bør ha et bredt fokus på hva samtalen skal dreie seg om som går ut over å kontrollere informasjon som oppgis av foreldre/referanseperson, og gir en systematisk tilnærming til livssituasjonen barn befinner seg i. Dette er opplysninger som kan være vesentlig også for senere saksgang. Et utfyllende referat fra utenriksstasjonen av barnesamtalen vil gi UDI et bedre vurderingsgrunnlag. Samtalen bør sendes ordrett,

eller forklares detaljert til UDI. 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 som skal kontrolleres, men 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 samtalerommet et to-delt rom hvor saksbehandler og søker snakker sammen gjennom en luke med et skuddsikkert glass. Vi ser dette som lite hensiktsmessig når det gjelder samtaler med barn. Rommet bør tilfredsstille konvensjonens krav om en samtale på barnets premisser. Informasjon tilpasset barnet om premissene for barne-samtalen er også viktig.

Ressursmangel – et legitimt hensyn?

Når det gjelder utenriksstasjonenes henvisninger til ressursmangel og Arbeids- og inkluderingsdepartementets uttalelser om at man i familieinnvandrings saker 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.²⁶⁹ Vi viser igjen til Sveriges og Finlands praksis med å ha samtaler med barn på utenriksstasjonene.

Opprette egne saksmapper og saker for barn

Familieinnvandrings saker behandles av flere instanser og søknadssituasjoner. For å synliggjøre medfølgende barn anbefaler vi at det alt fra starten opprettes egen saksmappe for medfølgende barn, med eget (selvstendig)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

269. Jf. barnekonvensjonens artikkel 4 skal medlemsstatene til konvensjonen «sørge for alle lovgivningsmessige, administrative og øvrige tiltak som er nødvendige for å virkeliggjøre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon». Bestemmelsen sier videre at når det gjelder sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, skal statene gjøre sitt «ytterste» for å oppfylle disse «innenfor sine tilgjengelige ressurser». Vi vil hevde at det samme gjelder for å legge til rette for barns uttalerett.

som skal ha kontakten med barna, både de som skal gjennomføre selve barne-samtalene 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 utlendingsforskrift § 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 mor for eksempel 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 kjennskap til 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 Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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 forenklete 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. Det bør skrives egne vedtak for barn i visumsaker.

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, eksempelvis 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 at 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 barna opplyses om sin uttalerett og gis anledning til å uttale seg hvis de ønsker dette.

Det er utenriksstasjonene som forbereder og i stor grad behandler visumsaker. Det er også ved utenriksstasjonene de eventuelle samtalene med barn skal finne sted. Vi mener i denne sammenheng at den barnefaglige kompetansen ved utenriksstasjonene bør heves. For videre vurderinger i forhold til barnesamtaler på utenriksstasjonene, se kapittel 6 om *Familiegjenforening*.

Det er viktig at det opprettes formelle rutiner for hvordan eventuelle problematiske aspekter ved referanseperson kan formidles til UDI og utenriksstasjonene. Barneperspektivet i visumsaker er så og si fraværende i forslaget til ny utlendingslov. I forbindelse med arbeidet med nye forskrifter og eventuelt nye rundskriv bør barneperspektivet trekkes inn.

Reisedokumenter

Det finnes i dag ingen egen lovhjemmel for at barn kan høres i reisedokumenter. 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 i forhold til reisedokumenter, som at barn etterlates i utlandet og at deres oppholdstillatelse utløper. Kjønnslemlestelse er også et tema som berører spørsmålet om utstedelse av reisedokumenter.

Vi mener det bør innarbeides egne felt for underskrift fra barn i søknadsskjemaene, hvor det informeres om at barn har uttalerett og et felt hvor det krysses av om barnet har fått uttale seg. Vi foreslår at søknadsskjema tilpasses barn etter mal for søknad om statsborgerskap – inklusive våre forslag til for-

bedringer av dette. Ifølge passbestemmelsene foreligger det i reisedokument-saker spesifikke argumenter for at aldersgrensen for å underskrive skal forbli 10 år. Barnet må ha utviklet en personlig håndskrift som kan være med på å sikre identifisering av underskriften. Reisedokumentsøknader vil derfor utgjøre et unntak fra vår generelle anbefaling om at barn skal skrive under på søknader så sant de er i stand til det.

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 dersom søker eller saksbehandler mener dette er nødvendig. Per i dag er det politiet og ikke ansatte ved reisedokumentenheten som har den direkte kontakt med søkerne. Det bør derfor være politiet som gjennomfører samtalen. Dette krever at de ansatte i politiet som skal gjøre dette har fått opplæring i å snakke med barn (se eget avsnitt). Videre bør også saksbehandlerne i reisedokumentenheten skoleres i barnespesifikke problemstillinger tilknyttet utstedelse av 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 f.eks. tvangsekteskap/kjønnslemlestelse.

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 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 ikke.²⁷⁰ 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 er nødvendig. Vi foreslår derfor at spørsmålet som stilles på skje-

270. 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.

ma om barn har uttalt seg om saken gjøres uavhengig av alder, og at alle barn som 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 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 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

alder.²⁷¹ 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 vurdert 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 utlendingssakerloven at barnets beste-prinsippet skal lovfestes i forhold til utvisningssaker. Vi mener at myndighetene vanskelig kan vurdere hva som vil være til det enkelte barnets beste med mindre barna gis anledning til å uttale seg i slike saker.²⁷² 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

271. Ot.prp nr.75 (2006-2007) s.283

272. 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.

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, og ønsker skolering i hva de barnerelaterte konsekvensene vil være av avgjørelsene de tar.

Asylsaker

I dag får alle medfølgende barn over 7 år som søker asyl muligheten til å ha en samtale med UDI, i henhold til 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 etter vår mening derfor avvikles.²⁷³

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.²⁷⁴ Verge-spørsmålet er imidlertid juridisk komplisert og må utredes nærmere.

Vi foreslår følgende tiltak for å sikre nok informasjon om barn i asylsaker i tillegg til barnesamtalen:

- Tilpasset skjema for egenerklæring for barn. Egenerklæring bør tilbys samme aldersgruppe som får tilbud om samtale med barn og ikke være utelukkende for barn over 12 år. Forutsetningen blir her at barnet kan uttrykke seg skriftlig.
- Man bør i asylintervjuet med foreldrene spørre mer detaljerte spørsmål om barns livssituasjon og omsorgsrelasjoner i hjemlandet. Intervjuer-

273. 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. Se også kapittel 4 om barn i asylsaker for en nærmere vurdering.

274. Samtale med Overformyndert 5.12.2007. For å kunne bruke setteverge må UDI ha konkrete mistanker om at det foreligger interessekonflikt. I praksis vil dette ofte være vanskelig å si før man har snakket med barnet.

ne bør også stille oppfølgingsspørsmål angående hvordan barna konkret har vært berørt av konflikt, forfølgelse og flukt, for eksempel om barna har vært vitner til opplevelser som foreldrene forteller om.

- 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 barnesamtalen må avklares, og må styre rutiner. Samtalene må være reelle utredningssamtaler der formålet er å belyse barnas sak, barnets livssituasjon og hvordan barn berøres av sakens utfall. Måten barn høres i utlendingsforvaltningen må ha forståelsen av barneperspektiv innebygget. I asylsaker skal barnesamtalen bidra til å avdekke om barn har eget oppholdsgrunnlag. Våre undersøkelser har vist at dagens praksis er preget av et tradisjonelt syn på barn som et sårbart vesen, som risikerer å komme i skyggen av foreldrene og som ikke reelt behandles som individuelle rettighetsinnehavere.

1. *Reservasjonsretten.* Vi har i kapittel 4 argumentert for at foreldrenes reservasjonsrett er i strid med barnas ubetingede uttalerett etter artikkel 12, og mener at praksisen med at foreldrene kan reservere seg bør avvikes.²⁷⁵ Vi ønsker ikke med dette å frata foreldrene ansvaret for sine barn, men mener at rettigheten tilhører barnet, og at muligheten derfor bør tilbys barnet, i samråd med foreldrene.

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.
- 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 barnepass²⁷⁶ eller transport slik at barna slipper den

275. Vi viser her til brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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.

276. UDI informerer om at det i løpet av våren 2008 vil bli innført en ordning for pass av barn. Vi synes at dette er positivt.

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 vedtaksfatting.
- Intervjuere behøver mer kompetanse til å snakke med barn. I dag skal alle i utgangspunktet kunne snakke med medfølgende barn, og mange vegrer seg. 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. Det bør satses på kompetansebygging gjennom kontakt 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 vedtaksfatting, der man i plenum klargjør hvilken status medfølgende barn har i asylsaker og hvordan dette skal komme til uttrykk i samtaler og vedtak.
- 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 barne mishandling som eksempel på tilfeller når saksbehandlere bør melde fra. Vi mener at terskelen bør legges lavere og at rutiner og kanaler til instanser som helse, mottak, skole og barnevern bør etableres eller forsterkes slik at barn som er utsatt for omsorgssvikt eller lider av traumer 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 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 (traffickingssaker). Vi ser at dette er vanskelig i praksis.

4. *Synliggjøring:* Ved at intervjuere ikke får uttelling for produksjon, blir barnesamtalen «usynlig». Vi anbefaler at samtalene med medfølgende barn regnes som produksjon, da dette vil bidra til å synliggjøre saksbehandlerens arbeid og øke betydningen og profesjonaliseringen av samtalene.

5. *Premisslegging og realitetsorientering:* Det er nødvendig med en klargjøring av formålet med samtalen, og hvordan denne informasjonen skal brukes i saksbehandlingen. Dette er viktig i forhold til alle involverte parters forståelse og motivasjon. Barnet må gis forståelse 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 må 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. Det bør klargjøres om mor eller far kan få avledet status fra barnet dersom barnet er hovedanførsel i en asylsak, og konsekvenser dette får f.eks. for bar-

nets status i vedtak. Dersom UDI skal gjennomføre barnesamtaler, må barns selvstendige beskyttelsesgrunnlag og helsesituasjon være i fokus.

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, bl.a. i hvilken grad kontrollperspektivet preger samtalene med medfølgende barn. Samtaler med saksbehandlere, samt bisitting av en barnesamtale har demonstrert at disse to rollene er vanskelig å håndtere. Et annet viktig spørsmål som må avklares er i hvilken grad barnas samtale kan løsrives fra foreldrenes asylintervju.

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 9 samt i avsnittet nedenfor.

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 til.²⁷⁷ 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 barnekonvensjonen utelukkende brukes for å legitimere avslag: «Direktoratet legger til grunn at vedtaket ikke er i strid med bestemmelsene i Barnekonvensjonen». Vi finner at utover BKs artikkel 3.1 om barnets 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 barnets 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.

277. 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».

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 med utgangspunkt i 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.

Barnets meninger bør tillegges vekt i forhold til barnets alder og modenhet, samt i forhold til sakens opplysning.

Konsekvensene for det enkelte barnet ved en retur må alltid fremgå av vedtaket. Barns situasjon må vurderes opp mot ulike artikler i barnekonvensjonen og eventuelt mot andre relevante konvensjoner som EMK og Flyktningkonvensjonen, og ikke bare i forhold til barnets beste.

Vi mener at vedtakene i dag er for generelle. I forhold til avslag på asyl og utvisningssaker, er det grunn til å tro at foreldre og barn som leser vedtakene sitter 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 øke vedtakets legitimitet. Henvisning til at de opplysninger som har blitt sendt inn faktisk er tatt med i vurderingen vil være viktig for advokaten i forhold til klagegrunnlag.

En fare ved bruk av standardbegrunnelser er at det kan gi vedtak et masseprodusert preg. Vi mener imidlertid at disse standardmalene også vil kunne brukes i positiv forstand, ved å gjøre det individuelle barn synlig. Ved å måtte fylle inn f.eks. om barn har blitt hørt eller ikke, og hvordan dette eventuelt har påvirket saken, vil saksbehandler måtte ta stilling til det enkelte barns situasjon.

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 saksbehandlere, det er et ansvar Landinfo mener ligger hos utlendingsmyndighetene selv. Vi tror imidlertid at en systematisk praksis i forhold til å inkludere utsatte gruppers stilling i de enkelte land (barn, kvinner, homofile o.l.) som egne kategorier i landrapportene vil kunne bidra til å gjøre saksbehandlere oppmerksom på disse gruppene og problemstillingene. En fare er at informasjonen blir oversett, da holdningen hos mange saksbehandlere synes å være at man ikke leter etter informasjon med mindre man har fått indikasjoner på at noe er galt. UDI ansetter ofte nye saksbehandlere, og for disse må kjennskap til forholdene for barn i det aktuelle området være lett tilgjengelig.²⁷⁸

Konklusjon

Studien har gjennomgått lovverk og praksis i saker som omhandler medfølgende barn på utlendingsfeltet. Materialet har vært stort, problemstillingene vanskelige og tiden for kort til at vi kan konkludere med at de slutninger vi har trukket er dekkende for all praksis på området. Gjennom intervjuer, saksmapper og gjennomgangen av lovverket mener vi likevel å ha et fått nyansert bilde av hvordan utlendingsmyndighetene praktiserer barns uttalerett. Studien har vist bredden i saker som behandles av utlendingsforvaltningen hvor barn blir berørt.

Forskningsprosjektet har vært engasjerende og vist oss betydningen av den menneskelige faktor i utlendingsforvaltningen. Saksbehandlere, intervjuerne, politibetjentene og visumattachéene stilles hver dag overfor vanskelige dilemmaer, hvor enkeltmennesker skal veies opp mot regelverket. Balansen mellom innvandringsregulerende hensyn og menneskerettigheter blir ytterligere satt på spissen når det gjelder barn. Det er saksbehandlere i utlendingsmyndighetene som har den daglige kontakten med utlendingene og som skal implementere lovverket. En grundig vurdering av saken må balanseres opp mot tidspress og behovet for en rask avklaring. Sakene er nyanserte og avgjøres ofte på bakgrunn av skjønn. Det er derfor viktig at avgjørelsene som tas er basert på en vurdering av all tilgjengelig informasjon. Å innhente muntlig og skriftlig informasjon om og av barn som berøres av avgjørelsene er helt nød-

278. Sommeren 2007 ble nærmere 150 nye saksbehandlere ansatt i UDI.

vendig for å kunne ha et barneperspektiv og kunne vurdere hensynet til enkeltbarn opp mot andre hensyn.

Undersøkelsen av utlendingfeltet har vist at høring av barn fortsatt er på et tidlig stadium og krever endringer både i lovverk og praksis. Vi mener at barns uttalerett som et første trinn bør nedfelles i den nye utlendingsloven. I Soria Moria-erklæringen lover regjeringen blant annet at den skal «legge til rette for at barn og unge i økende grad blir hørt i saker som angår dem», samt at den skal «sørge for samsvar mellom FNs barnekonvensjon og utlendingforvaltningen». En lovendring vil sende et signal om at uttaleretten er prioritert fra regjeringens side, og at barn har rett til å bli hørt i *alle* saker som angår dem. Vi mener at lovendringen må følges opp av endringer i forskrift og interne retningslinjer, samt med bevisstgjøring, opplæring og praktiske tiltak, som vi har foreslått i rapporten. Det faktum at dette forskningsprosjektet ble satt i gang viser at det er endringsvilje i UDI, og vi er positive til de tiltak som nå allerede er satt i gang. Vi har i alle instanser vi har vært i kontakt med, som asyl, opphold, politi, og utenriksstasjoner, møtt personer som er engasjert i emnet og som etterlyser prinsipielle diskusjoner og avveininger i forhold til barnets beste og barns uttalerett. Vi mener at dette engasjementet hos utøverne legger et positivt grunnlag for barns uttalerett. Vi oppfordrer til videre studier av de enkelte områder og henstiller politikere til å ta opp utfordringen om å ta en prinsipiell debatt om barn på utlendingfeltet.

Litteratur

- Baillet, Cecilia (2004), *Grensen mellom asyl og beskyttelse på humanitært grunnlag*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/2004.
- Bhabha, Jacqueline og 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». I: Prout, Allan and Allison James (red.) *Constructing and Reconstructing Childhood*. London: Falmer Press.
- Cederborg, Ann-Christin (2004), *Migrationsverkets utredningssamtal med barn. Sluttrapport frå eit utdanningsprosjekt delfinansiert av Europeiska flyktningfonden*. Linköping.
- Detrick, Sharon (1999), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Haag.
- 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.
- Einarsen, Terje (1998), «Barnekonvensjonsstatus og rolle i asylsaker». I: *Mennesker og rettigheter*, (2):156-163.
- 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: Med kommentarer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- 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 kjole. Oda i dommeravhør*. DVD og manual: Kommunikasjon med barn – en dialogisk metode. Oslo: RVTS
- Gisholt, Marianne Aasland (2007), *Barns rett til å bli hørt ved omsorgsovertakelse*. Masteroppgave i rettsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- 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, Universitetet i Oslo.
- Hart, Jason (2004), «Beyond struggle and aid: children's lives in a Palestinian refugee camp in Jordan». I: Boyden, J. and J. de Berry (red.), *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 flyktningerett*. Institutt for offentlig retts skriftserie. nr. 7. Universitetet i 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.
- Johnsdotter, Sara (2007), «Dumping av svensksomaliska barn? Om familjer, foreldre og barn i en transnasjonell kontekst». I: Marita Eastmond og Lisa Åkesson: *Globala familjer. Transnasjonell migrasjon och släktskap*. Stockholm: Gidlunds forlag
- 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.
- 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?» *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 7(4): 196-212.
- Lidén, Hilde (2005), *Transnasjonale serieekteskap. Art, omgang og kompleksitet*. ISF-rapport 2005:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lidén, Hilde og Hilde Rusten (2007), «Asylum, Participation and the Best Interest of the Child: new lessons from Norway», *Children & Society*, 21(4):273-283
- Ljoså, Tone (2001), *Utlendingsforskriften § 37.6 (tidligere 5 ledd): Oppholdstillatelse for utenlandske kvinner etter samlivsbrudd*. Stensilserie nr 83, Juss-buss. Oslo: Universitet i Oslo
- Long Litt, Woon (2007), *Visitor's visas in connection with family visits. Norwegian visa practice compared to a selection of Schengen countries*. Project funded by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) Department for Strategy and Coordination. March 1, 2007. Oslo: Long og Olsen.
- 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. Child-watch International og UNESCO. Oslo 26.-28. juni 2000.
- Mullinger et al (2003), *Children's perspective on Domestic Violence*. London: Sage
- Mann, G. (2004), «Separated Children: Care and Support in Context». 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.
- Rimsten, Eva. Barns egne asylskäl 2005-Uppföljande kartläggning, Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar och Rädda Barnen 2005.
- 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». *Kritisk Juss*. 30(4):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». *Tidsskrift for Velferdssforskning* 7(4): 213-228.
- Skjørten, Kristin (2005), *Samlivsbrudd og barnefordeling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S
- Skjørten, Kristin (2005), *Barnekonvensjonen og norsk rettspraksis*. Prosjektskisse. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Smith, Lucy (2004), «Barnets beste og barnets uttalerett». *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernsrettligespørsmål*. 3/2004:223-232
- Solberg, Anne (2001), *Fokus på unge brukere på krisesenter*. NIBR notat 111. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Steiner, Henry J. and Philip Alston (2000), *International Human Rights in Context: law, politics and morals: text and materials*. Oxford University Press.
- Stang, Elisabeth Gording (2007a), «Barnets rett til deltakelse i barnevernssaker». *Kritisk Juss* 1-2/2007
- 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 Utviklingssenter i Nord-Norge. Skriftserie 1/2004
- Øvreeide, Karsten (2000). *Samtaler med barn. Metodiske samtaler med barn i vanskelige livssituasjoner*. Høyskoleforlaget

Dommer og avgjørelser

- Norsk Retstidende 2005 s 238
- Norsk Retstidende 2005 s 229
- Norsk Retstidende 1993 side 1591
- Khadir mot staten v/Utlendingsnemnda. Oslo Tingrett, 08.2006

Lovverk

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)
- Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- Lov om pass (Passloven)
- Lov om politiet (Politiloven)
- Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)

- Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsforskriften)

Lovforslag

- Ot. prp. nr 46 (1986-87) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingeloven).
- Ot.prp. nr 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)
- Ot.prp. nr 109 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår mv.)
- Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven).

Rundskriv

- 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
- Rundskriv 2001-037 OPA- Reisebevis eller utlendingspass til barn som tidligere blei førde inn i foreldras åass - utlendingsforskrift § 75
- Politidirektoratet: Utkast til rundskriv om Politiets arbeid med registrering av asylsøkere, identifisering og uttransportering av utlendinger (ikke ferdigstilt).
- Rundskriv UDI 9/99 INA Melde-og ansvarsrutiner i forbindelse med barns ankomst og opphold i statlig mottak
- Rundskriv UDI 2002-039 – Om avledet status
- Rundskriv UDI 2002-41 SODA – søknad om familiegjeforening 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 – underholds krav i familiegjeforening – 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
- SUAK- 2001 12-12 adopsjon

Notater og rapporter

- Migrationsverket. Utlänningshandboken kap 37.5 Att Utredda Barn (13.03.2006).
- Utlendingssaker – 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 arbeidsgrupperapport 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
- UDI: 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 Kommunal- og regionaldepartementet 21.11.2004

- UP 2006-013 Omfang av samvær og dokumentasjonsplikt - praktisering av uf § 23 første ledd j – brev til Kommunal-og regionaldepartementet av 22.06.05

Internasjonale konvensjoner

- Den europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK)
- FNs Konvensjon for barns rettigheter (Barnekonvensjonen)
- FNs konvensjon for flyktninger (Flyktningkonvensjonen)

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

FNs Høykommissær for Flyktninger (UNHCR)

- Refugee Children: Guidelines on Protection and Care (Geneva, 1994)
- Handbook on procedures and criteria for determining refugee status (1992).
- UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum (1997)
- UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum 1997
- UNHCR Guidelines on the Formal Determination of the Best Interests of the Child (2006)

Vedlegg 1

1. Liste over Landinfo responser (1) som omhandler barns situasjon.

Landinfo har produsert om lag 320 responser siden opprettelsen i 2005. 18 av disse omhandler barns situasjon spesielt.²⁷⁹

- 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

279. Disse tallene er imidlertid usikre. Tallene er basert på søk i Landdatabasen og er kun ment å gi en indikasjon (per 26.10.2007).

Barn : tvangsrekruttering

- Sørøst-Asia:
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

Vedlegg 2

Elektronisk spørreskjema til utenriksstasjonene.

Navn på utenriksstasjonen):

Fylt ut av (navn og tittel):

1. Hvor mange saker behandles gjennomsnittlig i alt pr måned?

Familiegjenforening Visum

2. Hvor ofte behandler dere saker der informasjon om/av barn innhentes når det gjelder:

2.1.1 Familiegjenforening med en forelder med opphold i Norge på bakgrunn av:

| | Ukentlig | Hver måned | Sjeldnere | Ikke aktuelt |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 2.1.2. Ekteskap (særkullsbarn) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.1.3. Arbeidsmigrasjon | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.1.4. Flyktning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.2 Familiegjenforening med begge foreldre som bor i Norge | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.3 Familiegjenforening med søsken eller slektninger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.4 Barn som søker visum til Norge alene | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.5 Barn og forelder søker visum for å besøke framtidig ektefelle | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.6 Andre saker der barn er involvert | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Hvilke?:

3.1 Hvilke erfaringer har dere når det gjelder dokumenter (pass, fødselsattest, samtykke fra den andre forelderen osv) på barn?

3.2 Hvilke typer dokumentasjon kan være problematisk å få innhentet?

3.3 Hvilke typer dokumentasjon kan være problematisk å vurdere gyldigheten av?

3.4 Hvilke konsekvenser har dette?

4. Hvilke erfaringer har dere med å få informasjon om barn fra foreldre?

| | Ja | Nei |
|--|-----------------------|-----------------------|
| 4.1 Innhenter dere rutinemessig informasjon om barn i samtalen med foreldre? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.2 Forteller foreldre uoppfordret om barnas situasjon? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.3 Er informasjonen ofte mangelfull? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.4 Hvis ja, hvorfor? | | |

5. Innhenter dere informasjon utover det foreldrene gir?

Ja

Nei



5.1 Hvis Ja, i hvilke saker innhenter dere informasjon ut over det som foreldrene gir?

5.2 Fra hvem innhenter dere denne informasjonen?

5.3 Er denne informasjonen pålitelig?

Ja

Nei



5.4 Hvis nei, hvorfor?

6. Har dere gjennomført samtaler med barn?

Ja

Nei



6.1 Hvis Ja:

I hvilke type saker har dere gjennomført barnesamtaler?

6.1.1 Er barnesamtaler fast rutine i disse sakene?

Ja

Nei



6.1.2 Ber UDI om at dere gjør samtaler med barn i konkrete saker?



6.1.3 Hva er formålet med samtalen?

6.1.4 Hvem utfører barnesamtalen?

6.1.5 Hvordan oppfatter dere kvaliteten på informasjonen som er innhentet gjennom barnesamtaler?

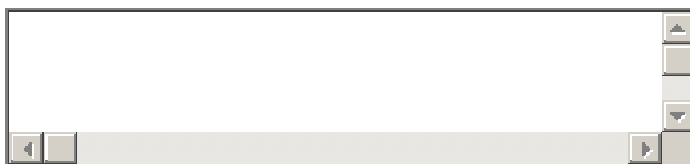
6.2 Hvis dere ikke har gjennomført samtale med barn, hvorfor ikke?

7. Har dere innhentet barns vurderinger og ønsker på andre måter enn gjennom samtale?

- | | Ja | Nei |
|---------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 7.1 I skriftlig form | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7.2 Via foreldrene | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7.3 Via referansepersoner | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7.4 Via andre kanaler | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Hvis ja, hvilke?

8. I hvilken grad mener dere at den informasjon som dere får av og om barn er tilfredsstillende? Hva er svakhetene, og hva kan eventuelt gjøres bedre?

An empty rectangular text input field with a light gray border. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically. On the bottom left, there are two small square buttons, and on the bottom right, there is one small square button.

9. Eventuelle andre kommentarer til høring av barn i utlendingssaker:

An empty rectangular text input field with a light gray border. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically. On the bottom left, there are two small square buttons, and on the bottom right, there is one small square button.

Takk for at du tok deg tid til å svare.

Send

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2008:2

| |
|---|
| <i>Forfatter/Author</i> Hilde Lidén, Hilde Rusten og Monica Five Aarset |
| <i>Tittel/Title</i> Å høre barn i utlendingssaker |
| <i>Sammendrag</i> Prinsippet om barnets rett til å uttale seg i saker som vedrører det og få synspunktene tillagt vekt er et av grunnprinsippene i FNs barnekonvensjon. Barn berøres av utlendingsmyndighetenes avgjørelser i et stort antall saker. Forskningsprosjektets formål har vært å beskrive og vurdere hvordan gjeldende regelverk, rutiner og praksis hos UDI, politiet og utenriksstasjonen ivaretar forpliktelsene barnekonvensjonens artikkel 12 om barns rett til å bli hørt. Prosjektet er tredelt: 1) Drøfte forpliktelsene om høring av barn slik de er nedfelt i lov og forskrift for ulike sakstyper og søknadssituasjoner. 2) Beskrive og vurdere hvordan barn høres i praksis i ulike sakstyper og søknadssituasjoner. 3) Beskrive og vurdere hvordan informasjon om barnets situasjon blir reflektert i vurdering av saken og synliggjort i vedtak. Prosjektets metodegrunnlag er primært basert på en gjennomgang av nasjonalt lovverk og regelverk på utlendingsfeltet, relevante konvensjoner og «soft law», intervju av saksbehandlere i UDI, politiet og utvalgte utenriksstasjoner samt en gjennomgang av saksmapper på asyl- og oppholdsfeltet. I studien diskuteres blant annet hva det vil si å «høre barn» og å ha et barneperspektiv i utlendingssaker. En av forskningsprosjektets hovedkonklusjoner er at barns uttalerett er en forutsetning for at barn skal kunne gis en individuell vurdering, blant annet i forhold til barnets beste. Gjennomgangen har vist at eksisterende lovverk og praksis på utlendingsfeltet i dag ikke ivaretar barns uttalerett i alle sakstyper. I rapporten foreslås derfor endringer i lovverk og praksis som forskerne mener ligger innenfor barnekonvensjonens krav. |
| <i>Emneord</i> FNs barnekonvensjon, barns uttalerett, medbestemmelse, Utlendingsmyndighetene, Utlendingsloven |
| <i>Summary</i> In 2003, the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) was formally incorporated into Norwegian law through the Human Rights Act, rendering the Convention a substantial position in the Norwegian legal system. The CRC advocates an innovative participatory role for children in decision-making processes. Article 12 of the Convention states that children have a right to be heard in matters affecting them and to have their opinions taken into account according to their age and level of maturity. On assignment of the Directorate of Immigration (UDI), the Institute for Social Research makes an assessment of the immigration authorities' implementation of article 12. The study includes the authorities of first instance; the UDI, the police, as well as a selection of Norwegian Foreign Service-missions in the countries of origin of relevant immigrant groups. The project has a broad scope and includes case procedures both in the field of asylum and residence (the latter consisting of applications for family reunification, visa, travel documents and citizenship, as well as deportation and abuse-cases). The research is based on an examination of legal documents (mainly national legislation, the Convention on the Rights of the Child, and soft law such as the recommendations from the Committee on the Rights of the Child), interviews with practitioners (mostly case workers) and analysis of decisions, asylum interviews, and printouts of conversations with children as well as participant observation of a child conversation. The study offers a comparative look at the Swedish practice as well as other professions' experiences with hearing children. The report concludes that in its true sense, the right to participation is still far from fulfilled. The field of asylum has made important progress. However, in most residence-procedures, children are still not offered the opportunity to participate. Whereas children's participation rights in the field of asylum and in one family reunion procedure are incorporated into the Immigration Regulations, several procedures lack such a legal provision. As a first important step towards the implementation of the right to participation, the researchers recommend the incorporation of the principle into the forthcoming Immigration Act. The right to be heard is applicable to all case procedures. Like the principle of the best interests of the child, children's right to be heard should therefore be incorporated into the Act as a general principle. The researchers consequently propose an unambiguous provision of children's participatory rights in all procedures, adjusted to the differ- |

ent case procedures.

Interviews with case workers and bureaucrats disclosed a wide range of dilemmas inherent in the right of participation, acting as hindrances to its full implementation. In the cases where children are being heard, the conversations are not able to expose specific issues such as child-specific forms of persecution. The report proposes practical and theoretical training of case-workers in this area. Interviews with children in the child welfare system or in child custody cases and police examination of sexually abused children (dommeravhør) present similar traits and challenges and the study recommends that these should be consulted. The experiences and views of children are not visible in decisions, nor are they given any weight. This is an important part of the participation right and must be given priority.

The information provided by the child may help the authorities to elucidate the child's case and to better assess the child's best interests, by adding the so-called *child's perspective*. The researchers argue that hearing children is an important and necessary means of assuring that the case of each child will be considered on its individual merits- thereby increasing the legal protection of children.

Index terms

International Convention on the Rights of the Child, children's participation rights, children's right to involvement in decision-making, Immigration Authorities, Immigration Act