

**Er det formelle grunnlaget
for å plassere enslige mindreårige asylsøkere
i mottak, i strid med legalitetsprinsippet og
Barnekonvensjonens artikkel 2 om
ikke-diskriminering?**

Kandidatnr: 478

Veiledere: Cecilia Bailliet og Kirsten Sandberg

Leveringsfrist: 25.11.03

Til sammen 17 248 ord

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLINGEN	1
1.1.1	NOEN TALL	2
1.1.2	DEFINISJONER	3
1.2	AVGRENSNINGER	4
1.3	DEN VIDERE FREMSTILLING	5
2	<u>METODE, KILDER OG PRINSIPPER</u>	6
2.1.1	METODE	6
2.1.2	KILDER	6
2.1.3	PRINSIPPER	8
3	<u>ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE</u>	10
3.1	INNLEDNING	10
3.1.1	HVEM HAR ANSVARET FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE I NORGE	10
3.1.1.1	Vergens rolle i forhold til enslige mindreårige asylsøkere	10
3.1.2	HVEM ER DE ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERNE SOM KOMMER TIL NORGE?	12
3.1.2.1	Gutter/ jenter	12
3.1.2.2	Alder	12
3.1.2.3	Psykiske plager	13
3.1.3	HVORFOR KOMMER ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE TIL NORGE?	14
3.1.4	HVORFOR ER DET VIKTIG Å VERNE OM ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE?	15
3.2	HJEMMELEN FOR Å Plassere enslige mindreårige asylsøkere i mottak	18
3.2.1	PLASSERINGSALTERNATIVENE	21
3.2.1.1	Mottak	21
3.2.1.2	Direktebosetting hos slektninger eller i fosterhjem	22
3.2.2	KRAV TIL MOTTAKENE	22
3.2.2.1	Driftsoperatørens ansvar	23

3.2.3	TILSYN	24
3.2.4	KLAGEADGANG	25
3.3	HVORDAN OPPLEVER DE ENSLIGE MINDREÅRIGE TILVÆRELSEN I MOTTAK	25
4	<u>PLASSERING AV NORSKE BARN UTEN OMSORGPERSO</u>	<u>27</u>
4.1	INNLEDNING	27
4.2	HVEM HAR ANSVARET FOR NORSKE BARN I NORGE?	27
4.3	HJEMMELEN FOR Å PLASSERE NORSKE BARN	28
4.3.1	BARN UTEN OMSORG PÅ GRUNN AV DØDSFALL	28
4.3.2	BARN UTEN OMSORG AV ANDRE GRUNNER	29
4.3.2.1	Midlertidig vedtak i akuttsituasjoner	29
4.3.2.2	Omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12	31
4.4	PLASSERINGSALTERNATIVENE ETTER BARNEVERNLOVEN	33
4.4.1	FOSTERHJEM	34
4.4.2	INSTITUSJON	34
4.5	PLASSERINGSALTERNATIVENE ETTER BARNELOVEN §§ 36 OG 37	36
4.6	HENSYN I VURDERINGEN VED VALG AV PLASSERINGSSTED	36
4.7	KRAV TIL BARNEVERNENSINSTITUSJONER	37
4.8	TILSYN	37
4.8.1	FOSTERHJEM	38
4.8.2	INSTITUSJON	38
4.9	KLAGEADGANG PÅ VEDTAK ETTER BARNEVERNLOVEN	40
5	<u>VURDERINGER OG ANBEFALINGER</u>	<u>41</u>
5.1	ER PRAKTISERT RETT I FORHOLD TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE I SAMSVAR MED GJELDENE RETT?	41
5.1.1	BARNEVERN	41
5.1.2	LEGALITETSPRINSIPPET	45
5.1.2.1	Klageadgangen	47
5.1.3	DISKRIMINERING	48
5.1.4	BARNETS BESTE	51
5.2	ENDRINGSFORSLAG	53
5.2.1	FORSLAG FRA TVERRDEPARTEMENTAL ARBEIDSGRUPPE OM ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE	53
5.2.2	NORGES TREDJE RAPPORT TIL FN	55

5.3	ANBEFALINGER / KONKLUSJON	56
6	LITTERATUR	60
<hr/>		
6.1	LOVER	60
6.2	FORSKRIFTER	60
6.3	KONVENSJONER	60
6.4	DOKUMENTER FRA INTERNASJONALE ORGANISASJONER	60
6.5	ANDRE OFFENTLIGE PUBLIKASJONER	60
6.6	LITTERATURLISTE	61
6.7	ARTIKLER	62
6.8	RAPPORTER	63
6.9	INTERNETT	63

1 Innledning

1.1 Presentasjon av problemstillingen

Oppgaven vil ta for seg om det formelle grunnlaget for å plassere enslige mindreårige asylsøkere (EMA) i asylmottak er i strid med legalitetsprinsippet, og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 2 om ikke-diskriminering. Reglene vurderes i forhold til gjeldende rett for plassering av ”norske” barn uten omsorgsperson.

EMAs rettigheter i Norge er et dagsaktuelt tema. Regjeringen har satt økt fokus på denne gruppen, og per i dag pågår det blant annet utredningsarbeid i forhold til endringer i vergemålsloven. Det er bred politisk enighet om at tilbudet til EMA i mottak kan bli bedre, og Regjeringen ønsker å styrke tilbudet til denne gruppen ytterligere i mottaksfasen. EMA som bor i mottak, trenger blant annet trygge rammer, individuell oppfølging og mer voksenkontakt enn de får i dag.¹ En tverrdepartemental arbeidsgruppe har kommet med en rekke forslag for å bedre EMAs situasjon i Norge. Forslagene har vært på høring hos de aktuelle instanser, og arbeidsgruppen arbeider per i dag med tilbakemeldingene fra høringsinstansene.

Det er mange juridiske problemstillinger knyttet til disse barnas hverdag i Norge, både i forhold til behandlingen av asylsaken, de rettighetene de gis mens saksbehandlingen pågår, og de rettighetene de får etter at saken er ferdigbehandlet.

Formålet med å se på det formelle grunnlaget for plassering av EMA i forhold til plassering av norske barn, er å undersøke om det formelle grunnlaget for plassering av EMA i mottak ivaretar disse barnas interesser på en måte som er likeverdig med reglene som gjelder for norske barn. Det er også interessant å vurdere om

¹ Stortingsmelding nr 40 (2001-2002), Barne- og familiedepartementet

myndighetenes praktiserte rett i forhold til EMA er i overensstemmelse med gjeldende rett. Videre er det interessant å vurdere om praktisert rett og gjeldende rett er i strid med legalitetsprinsippet. Det er interessant å vurdere om gjeldende regelverk er godt nok i forhold til de krav barnekonvensjonsteksten stiller, eller om regelverket bidrar til en forskjellsbehandling av EMA, og ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til barnets beste.

1.1.1 Noen tall

Fra 1990 til 2001 kom til sammen 3395 EMA til Norge. I 2002 kom totalt 894, som er det høyeste antallet hittil.²

Av de EMA som ankom Norge i fjor kom 446 fra Asia, 332 fra Afrika, 100 fra Europa, samt 16 fra Amerika og andre verdensdeler. I år har det per 25.09.03 kommet 481, hvorav 227 fra Asia, 197 fra Afrika, 53 fra Europa samt et fåtall fra Amerika og andre verdensdeler. Av europeiske søkere kom flest fra Russland, Serbia og Montenegro. Fra Asia er Irak og Afghanistan dominerende, med henholdsvis 81 og 100 EMA. Fra Afrika kom 83 fra Somalia og 39 fra Etiopia.³

EMA kommer fra en rekke forskjellige land i ulike verdensdeler. De har hatt forskjellige opplevelser som har gjort at de selv har valgt å flykte, eller foreldrene har sendt dem på flukt. De fleste av disse barna har, eller har opplevd traumer. De har forlatt familien og hjemstedet, og mange vet kanskje ikke hvor resten av familien er. De kan selv ha blitt mishandlet fysisk eller psykisk, eller har kanskje opplevd å se nære familiemedlemmer bli mishandlet.

Ca 6 550 norske barn var under omsorg av barnevernet i løpet av 2002, og av disse var 80 prosent plassert i fosterhjem. Resten hadde enten institusjonsplass eller andre omsorgstiltak utenfor hjemmet.

² KRD, Forslag fra arbeidsgruppe om enslige mindreårige asylsøkere

³ www.udi.no/templates/statistikk

1.1.2 Definisjoner

En EMA er en flyktning under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar. Barn som kommer sammen med andre voksne, for eksempel slektninger, men som ikke har foreldreansvaret for barnet, regnes også som EMA.

Med norske barn uten omsorgsperson, menes barn som av ulike årsaker, for eksempel grunnet dødsfall, ikke lenger har en voksen person med foreldreansvar og ansvar for den daglige omsorg.

Med plassering av EMA, menes plassering på transittmottak som er det første midlertidige oppholdssted for barnet, og den påfølgende plasseringen i mottak.

Direktebosetting betyr at en EMA bosettes i en kommune før oppholdstillatelse er innvilget. Direktebosetting er et unntak fra hovedregelen om plassering i mottak, og er kun aktuelt dersom det er medisinske eller sterke sosiale grunner til at den EMA ikke bør plasseres i mottak.

Dersom barnet har slektninger i Norge kan barnet direktebosettes hos disse, i stedet for å bli plassert i et mottak. Det er ikke en forutsetning at det er medisinske eller sterke sosiale grunner for en slik slektsplassering.

Med plassering av norske barn menes den ”plasseringen” barnevernet foretar av et norsk barn etter barnevernlovens § 4-14, eller den plasseringen tingretten foretar etter barnelovens §§ 36 og 37.

Foreldreansvaret er de rettigheter og plikter som følger av det å være foreldre, innenfor grensene av barnets medbestemmelses- og selvbestemmelsesrett.

Foreldreansvaret omfatter den daglige omsorg og omtanke for barnet, rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold, og til å gi barnet forsvarlig oppfostring og forsørging, jf. barneloven § 30. Den som har foreldreansvaret skal sørge for at barnet får utdanning etter evner og interesser. Vedkommende har også et

vergeansvar, som medfører rett og plikt til å handle på barnets vegne i formuessaker, jf. vergemålslovens § 38. Det er foreldrene som i utgangspunktet har foreldreansvaret. For barn uten foreldre skal det oppnevnes en verge etter vergemålsloven.

Den som har daglig omsorg for et barn, har rett og plikt til å ta vare på og sørge for barnet i dagliglivet, samt å treffe beslutninger knyttet til de daglige spørsmål vedrørende barnet. Foreldrene kan på bakgrunn av foreldreansvaret overlate den daglige omsorgen til andre, for eksempel plassere barnet privat hos familie eller venner.

1.2 Avgrensninger

Oppgaven er konsentrert om reglene vedrørende plassering av EMA i den perioden søknaden om asyl er under behandling hos Utlendingsdirektoratet (UDI) og avgrenses derfor mot reglene for bosetting av EMA etter at de har fått oppholdstillatelse. Det ville blitt for omfattende å behandle begge regelsett, da de ikke er sammenfallende. Videre avgrenses mot å behandle reglene som direkte angår barnas helse mens de bor i mottak, som tilbud om lege, psykolog, psykiater osv. Reglene som angår de psykiske sidene ved barns velferd er svært viktige, ikke minst for denne gruppen barn, men det ville blitt for omfattende å ta disse med i denne fremstillingen.

Hovedfokus i oppgaven er EMA. I den grad jeg skriver om norske barn uten omsorgsperson, er det i utgangspunktet for å belyse EMAs situasjon. Det er nødvendig å beskrive gjeldende rett for hvor og hvordan norske barn uten omsorgsperson plasseres, for å kunne vurdere om barna behandles likt. Gjeldende rett i forhold til norske barn vil derfor ikke bli vurdert her. Denne avgrensningen foretas fordi problemstillingen i utgangspunktet er å vurdere om EMA diskrimineres i forhold til norske barn.

1.3 Den videre fremstilling

Etter en kort fremstilling av metoder, kilder og prinsipper beskrives først myndighetenes praktisering av gjeldende rett i forhold til EMA i kapittel 3, deretter gjeldende rett i forhold til norske barn uten omsorgsperson i kapittel 4.

I kapittel 5 vurderes om myndighetenes praktisering av gjeldende rett i forhold til EMA, er i overensstemmelse med gjeldende rett. Deretter vurderes om gjeldende rett i forhold til plassering av EMA, er i strid med legalitetsprinsippet. Videre om myndighetenes praktisering av gjeldende rett, er i samsvar med Norges forpliktelser etter Barnekonvensjonens artikkel 2 og 3. Avslutningsvis framholder jeg mine vurderinger av rettsområdet og forslag til forbedringer.

2 Metode, kilder og prinsipper

2.1.1 Metode

Det benyttes alminnelig juridisk metode i denne oppgaven. Myndighetenes praktisering av regelverket i forhold til EMA, er ikke nødvendigvis i samsvar med gjeldende rett. I første omgang fremstilles regelverket slik det praktiseres av myndighetene i kapittel 3. Senere vurderes om denne praktiseringen er i samsvar med gjeldende rett, i kapittel 5. Fremstillingen av reglene i forhold til norske barn uten omsorgspersoner i kapittel 3, er en beskrivelse av gjeldende rett.

2.1.2 Kilder

Barnekonvensjonen ble inkorporert i Menneskerettighetsloven 10.06.03 og fra 01.10.03 gjelder den som norsk lov. Norge er etter konvensjonen forpliktet til å sørge for å gjennomføre alle lovgivningsmessige, administrative og øvrige tiltak, som er nødvendige for å ivareta barns rettigheter etter konvensjonen.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) ble inkorporert i menneskerettsloven i 1999, og er en viktig rettskilde i norsk rett. I forhold til denne fremstillingen er imidlertid Barnekonvensjonen en viktigere rettskilde, i og med at den berører barns rettigheter spesielt. EMK vil derfor bare perifert berøres i denne fremstillingen.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), har utformet retningslinjer for arbeid med barn som er flyktninger, "Guidelines on Protection and Care for Refugee Children", (retningslinjene). Disse er først og fremst ment å være et verktøy for å nå målsettinger i arbeid med barn og familier på flukt.

Retningslinjene gjelder i første rekke staben og feltarbeiderne til UNHCR, men er

også tenkt som en rettesnor for stater, ulike operatører og humanitære organisasjoner som er involvert i arbeidet med asylsøkere og flyktninger. Dersom en stat bryter retningslinjene vil det ikke medføre sanksjoner. Retningslinjene er imidlertid ikke bare anbefalinger som kan ignoreres dersom man ikke ser det som ønskelig å følge dem. Det skal sterke grunner til for å avvike fra UNHCRs retningslinjer.⁴

”Enslige mindreårige i Europa programmet” (SCE) er et felles initiativ fra Den internasjonale Redd Barna alliansen (SCA) og UNHCR. SCE har utformet en ”erklæring om god praksis”, som i hovedsak bygger på Barnekonvensjonen, UNHCRs retningslinjer og the European Council on Refugees and Exiles, Position on Refugee Children, (ECRE). Erklæringen inneholder innledningsvis prinsipper som underbygger erklæringen, og som bør vektlegges på alle nivåer i arbeidet med omsorg for og støtte til EMA, blant annet prinsippet om ikke-diskriminering.⁵ SCE skal utvikle et samarbeid med organisasjoner som arbeider med enslige mindreårige i europeiske land. Retningslinjene gjelder for de samarbeidende organisasjoner, SCA og UNHCR. I Norge er det Redd Barna som er samarbeidspartner i prosjektet.

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold (utlendingsloven) av 24.juni 1988 nr 64, vil kun bli perifert berørt her. Lov om barn og foreldre (barnelova) av 8.april 1981 nr 70, regulerer blant annet rettsforholdet mellom barn og foreldre. Lov om barneverntjenester (barnevernloven) av 17.juli 1992 nr100, regulerer myndighetenes grunnlag for å gripe inn i forhold til barn, eller i forholdet mellom barn og foreldre. Begge vil særlig bli behandlet i kapittel 4 og 5.

I forbindelse med fremstillingen av gjeldende rett i kapittel 4, vil forarbeidene til barnevernloven i en viss grad bli benyttet.

Forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner 01.01.04 og forskrift om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem 21.12.1992 berøres i kapittel 4.

⁴ ”Barn som asylsøkere, elle, melle, deg fortelle...” Elise Kippeberg

⁵ Enslige, mindreårige i Europa programmet, Erklæring om god praksis

Det er i stor grad rundskriv og retningslinjer som regulerer EMAs rettigheter i Norge. Blant annet ”Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i statlige mottak”, ”Melde- og ansvarsrutiner i samband med barn i statlege mottak” (UDI 9/99 INA) og ”saksbehandlingsrutiner enslige mindreårige asylsøkere”.

2.1.3 Prinsipper

Det er særlig tre rettsområder som er aktuelle i forhold til problemstillingen, utlendingsretten, barnevernretten og barneretten. Særlig utlendingsretten og barnevernretten er sentrale deler av forvaltningsretten, og både de lovfestede og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper gjelder på disse rettsområdene. Herunder blant annet legalitetsprinsippet og likhet for loven.

Legalitetsprinsippet er et av de viktigste grunnprinsipper i norsk rett, og går ut på at visse tiltak grunnet sitt innhold krever hjemmel i lov. Vedtak som innebærer inngrep i forhold til privatpersoner skal som hovedregel ha hjemmel i lov.

Generelt kan man si at kravene til lovhjemmel blir viktigere jo mer inngripende vedtaket er. Plassering av barn i barnevernsinstitusjoner eller fosterhjem mot foreldrenes vilje, er eksempler på beslutninger som krever hjemmel i lov. En slik beslutning griper inn i den private rettssfære (familien) i og med at det først og fremst er foreldrenes oppgave å utøve omsorg for sine barn. Legalitetsprinsippet vil bli nærmere behandlet i kapittel 5, i forbindelse med vurderingen av om det formelle grunnlaget for å plassere EMA er i strid med legalitetsprinsippet.

Det følger av ikke-diskrimineringsprinsippet i Barnekonvensjonens artikkel 2, at alle barn i Norge skal behandles likt. Hensynet til barnets beste skal være utgangspunktet i forhold til alle handlinger som vedrører barn, jf. Barnekonvensjonens artikkel 3. Disse prinsippene er grunnleggende i norsk og internasjonal rett. Artikkel 2 og 3 blir mer utførlig behandlet i kapittel 5.

Hensynet til barnets beste er det grunnleggende prinsipp i barnevernretten og skal være utgangspunktet for enhver saksbehandling i barnevernet. Som en del av dette anses prinsippet om en stabil og god voksenkontakt, jf. barnevernloven § 4-1, som særdeles viktig. Det er normalt ansett som det beste for et barn å vokse opp hos sine biologiske foreldre. Selv om det er mangler ved oppvekstvilkårene, kan dette likevel være til barnets beste. Barnets rett til selvbestemmelse og medbestemmelse er viktige prinsipper i barneretten, jf. barneloven §§ 31 og 33, jf. Også barnekonvensjonens artikkel 12.

3 Enslige mindreårige asylsøkere

3.1 Innledning

Først forklares hvem de EMA som kommer til Norge er, og hvorfor de kommer.

Deretter forklares hvorfor det er viktig å verne om EMA, og hvorfor det er viktig at de først og fremst skal behandles som barn. Til slutt fremstilles hjemmelsgrunnlaget for å plassere EMA i mottak, samt hvilke krav som stilles til mottakene, tilsyn, m.m.

3.1.1 Hvem har ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere i Norge

Det følger av Barnekonvensjonens artikkel 22 at staten plikter å treffe egnede tiltak for å sikre et barn som søker flyktningstatus nødvendig vern og humanitær hjelp. I Norge er det Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ved UDI, som har ansvaret for EMA. UDI har ansvaret for at EMA får et forsvarlig omsorgstilbud mens de venter på behandlingen av asylsøknaden.⁶ Dersom en EMA plasseres i et mottak, er det mottaket som har den daglige omsorgen for barnet. Barnets verge har ansvaret for at dets juridiske rettigheter ivaretas.⁷

3.1.1.1 Vergens rolle i forhold til enslige mindreårige asylsøkere

Et utvalg under Justisdepartementet (JD) arbeider for tiden med en fullstendig gjennomgang av vergemålsloven, og har som oppgave å fremme forslag til ny lov. Utvalget skulle lagt frem sitt forslag 01.07.03, men fikk utsatt fristen til desember 2003.

⁶ ”Melde og ansvarsrutiner i samband med barn i statlege mottak”, rundskriv UDI 9/99 INA.

⁷ Utlendingsforskriftens § 54. 6 ledd

Vergemålsutvalget skal blant annet vurdere om EMA skal nevnes i egne bestemmelser i den nye loven, noe de ikke er i nåværende lov.

Utgangspunktet etter vergemålsloven av 22. april 1927 nr. 3 § 3, er at den som har foreldreansvaret for et barn, også i utgangspunktet er verge. Dersom en mindreårig ikke har verge som følge av § 3, skal verge oppnevnes, jf. vergemålslovens § 6.

Dersom ingen har foreldreansvaret for en mindreårig, er det vergen, jf. vergemålslovens § 39, som tar avgjørelser om barnets underhold, oppfostring og opplæring. Vergen har ansvar for å ta avgjørelser vedrørende disse forhold, men skal ikke selv yte omsorg til den mindreårige. Vergens rolle er å ivareta rettssikkerheten til den mindreårige, men vil alltid begrenses av barnets selvbestemmelses- og medbestemmelsesrett, på lik linje som foreldre begrenses av disse rettigheter.

En av vergens oppgaver i forhold til EMA, er å påse at barnet får forsvarlig omsorg der det bor. Hvis det er tvil om dette, bør vergen ta kontakt med mottaket, dersom den mindreårige bor i mottak, eller den som er ansvarlig for den mindreåriges omsorg, for eksempel barneverntjenesten.⁸

Da det for tiden arbeides med vergemålsloven, og trolig foreslås egne bestemmelser som ivaretar EMAs rettssikkerhet, berøres dette ikke nærmere. Det blir interessant å følge utviklingen videre og se forslaget fra Vergemålsutvalget. Det er viktig at vergens oppgaver i forhold til EMA belyses. I prosjektet "livet under 18", kom det frem at få av EMA som var med i prosjektet hadde bevissthet om hva en verge er, eller hadde et avklart forhold til sin egen verge. Dette er urovekkende, all den tid vergen har flere viktige oppgaver i forhold til EMA, blant annet å påse at EMA har et godt omsorgstilbud.

⁸ Veiledning til overformynderiene om EMA, rundskriv fra Justisdepartementet

3.1.2 Hvem er de enslige mindreårige asylsøkerne som kommer til Norge?

3.1.2.1 Gutter/ jenter

Gutter har i flere år utgjort majoriteten av EMA med omkring 80 %. At det er flest gutter kan skyldes flere forhold. For det første er gutter i visse konfliktsituasjoner i større fare enn jenter, fordi de oftere rekrutteres som barnesoldater. For det andre verdsetter foreldre i enkelte kulturer gutter mer enn jenter, og for det tredje er det vanligvis mindre farlig for gutter enn for jenter å reise uten følge.⁹

3.1.2.2 Alder

De fleste EMA er i aldersgruppen 16-18 år (ca 80 %). De aller yngste barna kommer nesten alltid sammen med følgepersoner, som for eksempel voksne søsken, eller andre slektninger.¹⁰

En del av de som oppgir å være EMA, er faktisk voksne. Disse søkerne oppgir uriktig alder i den tro at de derved lettere oppnår oppholdstillatelse. Det siste året har utlendingsmyndighetene drevet et program for alderstesting for å avslører de som oppgir uriktig alder. Hensikten med dette er at det skal virke preventivt slik at færre utgir seg for å være mindreårige, men vel så viktig er det at myndighetene kan konsentrere innsatsen om de som er mindreårige og trenger mest støtte.¹¹

⁹ Statssekretær Kristin Ørmen Johnsen "Om EMA", Innlegg på Press Redd Barna Ungdom konferanse i Oslo 2. februar 2003.

¹⁰ KRD flyktning og asylpolitikk "mottak" www.odin.dep.no/krd/norsk/innvandring/asyl/016081-990045/index-dok000-b-n-a.html

¹¹ "Ungdom på flukt, vårt felles ansvar" Av direktør Trygve G Nordby, UDI

3.1.2.3 Psykiske plager

EMA har ofte traumatiske opplevelser bak seg. De mangler foreldrenes omsorg og beskyttelse, og sørger over deres fravær og eventuelle død. Samtidig må de ta ansvar for eget liv, og de kan i enkelte tilfeller bli utsatt for trakasseringer også i asyl landet.

Under flukt opplever mange EMA stor utrygghet både i forhold til hvor de skal, og om de klarer å gjennomføre reisen til trygge forhold. Flukten gir barna store fysiske og psykiske påkjenninger i tillegg til de påkjenningene de bærer med seg fra de forholdene de flykter fra.¹²

Enkelte uttrykker savnet av foreldrene gjennom å opptre asosialt med provoserende atferd og aggressiv utagering. Tapet av foreldrene og resten av familien er også vanskelig å bearbeide, fordi det ofte dreier seg om et abstrakt tap, da det kan være uvisst om foreldrene er døde eller ikke. Barna har som regel heller ingen mulighet til å kontakte foreldrene.¹³

Lege Berit Austevåg hevder i boken "Helsearbeid og innvandrere" at nærmere halvparten av asylsøker- og flyktningbarna som kommer til Norge, er traumatiserte og har behov for et spesialisert behandlingsopplegg. Det er fra forskningen kjent at psykiske skader på grunn av traumatiske opplevelser vil kunne føre til en sterkt forringet livskvalitet som vedvarer i voksen alder, om man ikke får hjelp til å bearbeide disse traumene. Psykosomatiske plager som hodepine, svimmelhet, dårlig appetitt, magesmerter, angst, depresjoner, trass og sengevæting forekommer relativt ofte hos asylsøker- og flyktningbarn.¹⁴

Traumer blir i liten grad selvbearbeidet hos barn. Dette fordi minnene som er forbundet med traumene nærmest instinktivt fortrenses fordi de er så smertefulle at

¹² BFD, Håndbok for kommunene om arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

¹³ "Barn som asylsøkere, elle, melle, deg fortelle..." Elise Kippeberg

¹⁴ "Barn som asylsøkere, elle, melle, deg fortelle..." Elise Kippeberg,

barnet ikke orker å være alene med dem. Det er derfor viktig at traumene behandles.¹⁵

Psykolog Ingolf Fosse foretok i 1999 en undersøkelse av 120 barn på det nå nedlagte mottaket på Trandum. Han fant at minst en fjerdedel av barna var ”fryktelig dårlige psykisk” og i en svært alvorlig livskrise. I følge rapporten ”Barn i asylmottak” ble 34 EMA tatt inn til behandling ved poliklinikken på Jessheim. Fosse forklarer at barna led av minst en av de tre diagnosene; posttraumatisk stresslidelse, depresjon og angst. Dette medførte lidelser, tilpasningsvansker og redusert livskvalitet for barna. Kun fem prosent av norske barn har så alvorlige vansker at de trenger psykiatrisk hjelp.¹⁶

3.1.3 Hvorfor kommer enslige mindreårige asylsøkere til Norge?

Redd Barna utførte i år 2000 en undersøkelse hvor de intervjuet 218 EMA. Undersøkelsen viser noen av årsakene til at barn og unge flykter eller reiser fra sine hjemland. Væpnet konflikt, politisk forfølgelse, ufrivillig atskillelse fra foreldre, fattigdom og prostitusjon (trafficking), var i denne rekkefølgen, de vanligste begrunnelsene for barn og unge som kom til Norge som flyktninger og asylsøkere.¹⁷

EMA blir gjerne betraktet som en gruppe fremfor som individer med egne rettigheter. De fleste av dem har ikke selv bestemt at de vil forlate sitt hjemsted for å ”søke lykken”, slik mange tror. De er ofte sendt av gårde av familien, eller tilfeldige omstendigheter har gjort at de er blitt flyktninger. I en del av landene barna kommer fra, er det ikke uvanlig med barnerike familier. De har ofte ikke råd til å sende alle på flukt. Barn som blir utvalgt til å reise, anser dette ofte som en ære, selv om de innerst inne ikke ønsker å reise fra familien. Andre kan ha blitt fraskilt fra familien på grunn av konflikter i hjemlandet.

¹⁵ www.hjermann.no

¹⁶ Artikkel i Aftenposten, ”Psykisk syke barn forsømmes, Redd Barna truer Norge med rettssak”, fra internett 19.11.03

¹⁷ SOS-barnebyer Norge med tiltak for EMA flyktninger og asylsøkere, artikkel av Rolf Borge

At EMA som regel selv ikke har valgt å være på flukt, beskriver også direktør i UDI, Trygve Nordby:

”De færreste barn og unge som kommer til Norge gjør det ut i fra et eget bevisst valg. De kan være sendt hit av foreldrene eller slektninger, eller tilfeldige omstendigheter avgjør. Noen sendes med slektninger hit til landet, andre setter seg og familien i stor gjeld for at smuglere skal kunne hjelpe barnet i trygghet.”¹⁸

Familiene som sender barn på flukt er med på å gjøre barna til objekter, ved at de fraskriver seg ansvaret for dem. De har ingen garantier for at barna kommer frem til asyllandet, hvordan reisen går og om de eventuelt får bli i det landet de kommer til. Det innebærer en stor risiko å sende barn av gårde på egen hånd. Foreldrene stoler imidlertid på at slektninger, eller samfunnet i asyllandet, tar vare på barna.

3.1.4 Hvorfor er det viktig å verne om enslige mindreårige asylsøkere?

Barn er i utgangspunktet en sårbar gruppe som er avhengig av voksne omsorgspersoner. De er under utvikling, og deres utvikling vil i stor grad påvirkes av deres omsorgssituasjon. Barn har blant annet behov for ro og kontinuitet i boligsituasjonen og en viss kontinuitet i hvilke personer som tar vare på dem.

EMA er atskilt fra sine nærmeste voksenpersoner. Det er tre sammenhengende faktorer som bidrar til flyktningsbarns spesielle behov, avhengighet, sårbarhet og deres utviklingsbehov. Barn er, særlig i sine yngre år, avhengig av foreldrene for å ivareta de mest livsnødvendige behov. Barns sårbarhet er et resultat av deres avhengighet. De er fysisk og psykisk i mindre grad i stand til å ta vare på egne behov og beskytte seg selv for fare. Konsekvensen av dette er at de blir avhengige av de voksnes omsorg og beskyttelse.¹⁹ EMA er på flukt fra sitt hjemland, det er

¹⁸ ”Ungdom på flukt, vårt felles ansvar” Av direktør Trygve G Nordby, UDI

¹⁹ Vedlegg A til Guidelines on Protection and Care, UNHCR policy on Refugee Children pkt 3

usikkert om de noen gang kan reise tilbake, de vet ikke om de får bli i det landet de søker asyl og kjenner verken kulturen eller språket i asyllandet. Mange EMA har som nevnt ovenfor opplevelser som f eks traumer, noe som medfører at de har et ekstra behov for omsorg og hjelp, også til å bearbeide disse opplevelsene.

Det er likevel viktig ikke å generalisere EMA. Individene er like forskjellige blant disse som blant andre barn. HinkeWold skriver i en artikkel i Linjer nr 2/2002 følgende:

”Ulike undersøkelser nasjonalt og internasjonalt, beskriver ofte to bilder av enslige mindreårige asylsøkere. Det ene bildet viser traumatiserte ofre fra krig og konflikter som domineres av personer med psykososiale problemer. Det andre bildet er mer optimistisk, det viser ressurssterke og vitale ungdommer med ønske om fruktbar utvikling og integrering.”²⁰

Selv om en del av EMA er ressurssterke, er det likevel viktig å påpeke at de uansett er barn, og av den grunn har behov for omsorg og vern. Det er et grunnleggende prinsipp i barneretten, at det som hovedregel er best for et barn å vokse opp hos sine biologiske foreldre. I de tilfeller hvor dette ikke er mulig, er det som regel best for barnet å finne en omsorgssituasjon som er så lik den vante situasjonen som mulig. For de fleste barn er det viktig med omsorgspersoner som barnet kan knytte et nært forhold til, som barnet kan stole på, spørre til råds, få veiledning av, osv. Et barn som for eksempel har opplevd krigssituasjoner, har gjerne et stort behov for å bearbeide følelsene og tankene omkring dette. EMA er alene i et land de ikke kjenner kulturen og språket i, og de trenger veiledning for å venne seg til et levesett som kan være ganske annerledes enn det de kommer fra. Barn trenger hjelp og veiledning ikke bare i mellommenneskelige forhold, men også til en del ting i hverdagslivet, som for eksempel skolearbeid.

Det kan stilles spørsmål ved om UDI behandler EMA først og fremst som asylsøkere, dernest som barn.

²⁰ ”En lang vei å gå. Fokus på EMAs hverdag i Norge” artikkel av HinkeWold i Linjer nr 2/2002

En person som søker asyl har flyktet fra sitt hjemland. Det kan være med bakgrunn i forfølgelse på grunn av kjønn, politisk overbevisning, rase, religion osv.

Vedkommende ber myndighetene i det landet han/hun kommer til, om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning og benevnes asylsøker inntil søknaden er avgjort.

Et barn er etter norsk rett alle personer under 18 år. Barn har en rekke spesielle behov, for eksempel behov for omsorg og vern. Dette er behov de EMA har, i tillegg til at de er asylsøkere. EMA har altså behov for vern på to grunnlag, både som asylsøkere og fordi de er barn. Det følger av Barnekonvensjonens artikkel 3, at alle handlinger som angår barn som foretas av myndighetene, først og fremst skal ta hensyn til hva som er det beste for barnet. Dersom EMA først og fremst blir behandlet som asylsøkere, vil dette derfor være i strid med Barnekonvensjonens artikkel 3.

”UDI ønsker så langt det er mulig å behandle asylsøkende barn og unge på samme måte som man behandler norske barn der foreldrene av ulike grunner ikke kan utøve foreldrerollen. Den enkelte må gis tilfredsstillende omsorg ut fra sin bakgrunn og sine individuelle behov. Men det er ikke umiddelbart gitt at deres behov er identiske med behovene til norske barn som oppholder seg i barnevernsinstitusjoner.

Kompetente fagpersoner må sørge for at rettsikkerheten ivaretas”²¹

Det er et viktig poeng at det ikke er gitt at noen barns behov er like, men det er også viktig å se at de fleste barn som regel har de samme grunnleggende behov. UDI har en plikt etter barnekonvensjonen, jf. artikkel 2, til å sørge for at EMA har de samme rettighetene og blir behandlet på lik linje med norske barn uten omsorgspersoner.

Trygve Nordby anfører at det ikke er gitt at EMA har de samme behov som norske barn som bor i institusjoner. Som nevnt ovenfor, sliter mange EMA med psykiske plager som traumer og lignende. Til sammenligning er det bare fem prosent norske

²¹ ”Når barn søker asyl blir de ivaretatt som barn”, av Trygve G Nordby, direktør i UDI 31.07.03

barn som har så alvorlige vansker at de trenger psykiatrisk hjelp.²² Et problem er at det er to forskjellige organer som har ansvaret for de to gruppene barn. Barnevernet som har ansvaret for norske barn, har barn som arbeidsfelt, mens UDI som har ansvaret for EMA, har asylsøkere som sitt arbeidsfelt. Ut fra Nordbys uttalelser, kan det synes som om UDI har et ønske om å behandle EMA som barn fremfor asylsøkere, men at de i praksis, som vi kommer tilbake til, ikke helt lykkes med dette. En av årsakene kan være at hjemmelsgrunnlaget for plassering og oppfølging av de to gruppene barn er svært ulikt.

3.2 Hjemmelen for å plassere enslige mindreårige asylsøkere i mottak

Etter henvendelse til UDI per e-post, ble følgende anført som hjemmel for å plassere EMA i mottak:

”Det er politisk bestemt at UDI har ansvaret for asylmottak, også ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere. Dersom det er særskilt bekymring overfor en mindreårig og dennes situasjon skal en bekymringsmelding sendes lokalt barnevern som skal iverksette nødvendige tiltak. Vedrørende asylsøkeres oppholdssted i søknadsperioden: Utlendingsloven, § 59.”²³

Utlendingsloven gir bestemmelser om rett til opphold i Norge på bakgrunn av søknad om asyl, eller opphold på humanitært grunnlag. Det er ingen bestemmelser i utlendingsloven som bestemmer hvor asylsøkerne skal bo under behandlingen av søknaden, men lovens § 17,5. ledd, bestemmer at utlending som søker asyl, må oppholde seg i den kommunen vedkommende blir utplassert i, inntil søknaden er endelig avgjort.

²² ”Psykisk syke barn forsømmes, Redd Barna truer Norge med rettssak”, artikkel i Aftenposten nettutgaven 22.10.03

²³ E-post fra Randi Kleven, rådgiver i UDI, 06/10/03

I henhold til utlendingsforskriftens § 59 er en plass i et mottak et tilbud fra UDI til alle asylsøkere. En asylsøker kan selv velge om han/ hun ønsker å bo i et mottak. En del asylsøkere bor hos slektninger, eller de kan leie et bosted på egen hånd. I praksis er dette vanskelig for de fleste, da de økonomiske tilskuddene fra staten er forbeholdt de som oppholder seg i mottak. Det er likevel viktig at et asylmottak er et frivillig oppholdssted for de som søker asyl, da den personlige frihet er en grunnleggende menneskerettighet. Det følger av EMKs artikkel 5, at ingen skal berøves sin personlige frihet, unntatt i de tilfellene nevnt i denne bestemmelsen. Det er ingen alternativer i bestemmelsen som hjemler tilbakeholdelse av flyktinger i mottak. Verken utlendingsloven eller utlendingsforskriften har bestemmelser som sier noe spesielt om plassering av EMA.

Rundskrivet ”Melde og ansvarsrutiner i samband med barn i statlege mottak” gir en rekke bestemmelser om EMA i slike mottak. Det følger av rundskrivets pkt 3 at UDI har ansvar for at EMA får et forsvarlig omsorgstilbud mens de venter på behandlingen av asylsøknaden frem til bosetting eller til avreise fra Norge.

Rundskrivet sier imidlertid kun noe om de tilfellene der en EMA bor i et mottak. Det sier ikke noe om eventuelle vurderinger av om barnet bør bo i mottak, eller om andre omsorgsalternativer er bedre.

I henhold til ”saksbehandlingsrutiner enslige mindreårige asylsøkere” pkt 1.4, skal alle EMA bo i transittmottak inntil det er kartlagt om barnet har slektninger som er bosatt eller har oppholdstillatelse i Norge. Kartleggingen skal danne det videre utgangspunkt for plassering av EMA.

Etter disse saksbehandlingsrutinenes pkt 2.2 er hovedregelen at EMA flyttes til et mottak spesielt beregnet for EMA, eller et mottak med egen avdeling for EMA etter kartleggingsfasen. Barna bor i dette mottaket inntil søknaden om asyl er ferdigbehandlet hos UDI.

Det nærmeste man kommer en hjemmel for å plassere EMA i mottak synes å være pkt 2.2 i ”saksbehandlingsrutinene enslige mindreårige asylsøkere”.

En interessant problemstilling er om det foretas en konkret vurdering av om det er til den EMAs beste å bli plassert i mottak, eller om det er bedre for barnet å direktebosettes i et fosterhjem.

På bakgrunn av en individuell vurdering, skal muligheten for direktebosetting, det vil si, bosetting før oppholdstillatelse foreligger, vurderes for alle EMA. Det kan være sterke medisinske eller sosiale årsaker som gjør at dette er den beste løsningen. Direktebosetting kan også være aktuelt for helt unge EMA der det ikke foreligger noen tvil om at de er mindreårige.²⁴

Direkte bosetting skjer i samarbeid med kommunene, forutsetter at det foreligger et reelt omsorgstilbud for barnet i kommunen og at dette er bedre enn opphold i statlig mottak. UDIs regionkontorer er ansvarlige for selve bosettingssaksbehandlingen. Bosetting skjer etter inngått avtale mellom staten ved UDI og kommunene.²⁵

Et interessant spørsmål er om UDI vurderer direktebosetting i forhold til hvert enkelt barn, eller om det er tilfeldig hvem som blir direktebosatt?

UDI opplyser at direktebosetting kun skjer unntaksvis, og at de er blitt mer restriktive i forhold til direktebosetting særlig overfor EMA over 16 år. Dette har sammenheng med økt bruk av alderstesting i ankomstfasen, flere saker som behandles etter Dublinkonvensjonen, økning i negative vedtak og behovet for bedre kartlegging før bosetting.²⁶ De fleste tilfellene av direktebosetting er et resultat av at EMA ønsker å bo hos slektninger.²⁷

²⁴ UDIs håndbok for 2003, en veiledning i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere

²⁵ Håndbok for kommunene, q1016

²⁶ www.udi.no, "Botilbud til EMA"

²⁷ E-post fra Randi Kleven, rådgiver i UDI, 18.11.03

3.2.1 Plasseringsalternativene

De ulike plasseringsalternativene for EMA i perioden søknaden er under behandling hos UDI, er egne mottak for EMA, ordinært mottak med avdeling for EMA, direktebosetting hos slektninger eller direktebosetting i et norsk/ norsk etnisk fosterhjem.

3.2.1.1 Mottak

UDI har ansvaret for de statlige mottakene. Direktoratet har styringsansvar og kan instruere driftsoperatørene innenfor rammene av den avtalen som er inngått om drift av mottaket. Det er regionkontorene som inngår avtaler om drift av statlige mottak med kommuner, organisasjoner og private, disse benevnes driftsoperatører og står for den daglige driften i henhold til reglementer utarbeidet av UDI. Regionkontorene fører tilsyn med at driften er i henhold til de gitte reglementene. Staten dekker driftsutgifter for de statlige mottakene etter avtale med driftsoperatøren for det enkelte mottak.²⁸

UDI bestemmer kapasitetsutnyttelsen av det statlige mottaksapparatet gjennom å disponerer plassene og bestemme hvilke grupper og individer som til enhver tid skal bo i mottak.

Direktoratet har også rådgivingsansvar overfor driftsoperatørene og de ansatte i mottakene, i forhold som angår mottaksdriften, asyl- og flyktningpolitikken og regelverket på området. Rådgivingen skal særlig ivareta mottakets arbeid med å nå driftsreglementets målsettinger.

UDI har utarbeidet faglige retningslinjer for arbeidet med EMA i statlige mottak. Retningslinjene er en utdyping av de krav til mottaksdrift som fremgår av ”Reglement for drift av statlig mottak”. Formålet med de faglige retningslinjene er å

²⁸ UDIs håndbok for 2003, en veiledning i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere

peke ut en faglig retning for arbeidet ved avdelingene for EMA, samt bidra med tips og forslag til metoder i arbeidet. Retningslinjene angir kun en generell faglig retning for mottaksdriften. Hver avdeling for EMA må derfor utarbeide egne rutiner og metoder for hvordan det faglige innholdet skal innlemmes og tilpasses de lokale forhold, jf. retningslinjene pkt 2.

3.2.1.2 Direktebosetting hos slektninger eller i fosterhjem

En EMA kan direktebosettes hos slektninger dersom barnet ønsker det. Ved slik direktebosetting tar UDI kontakt med barneverntjenesten i den kommunen hvor det er aktuelt å plassere barnet. Det er barnevernet som skal godkjenne bosetting hos den mindreåriges familie, og som skal iverksette nødvendige oppfølgingsvedtak av barn og familie.²⁹

UDI kan beslutte å direktebosette en EMA dersom det synes å være sterke medisinske eller sosiale årsaker til at barnet bør direktebosettes. Direktebosetting kan også være aktuelt for helt unge EMA der det ikke foreligger noen tvil om at de er mindreårige.³⁰ Direkte bosetting skjer i samarbeid med kommunene, og forutsetter at det foreligger et reelt omsorgstilbud for barnet i kommunen og at dette er bedre for barnet enn opphold i statlig mottak. UDIs regionkontorer er ansvarlige for selve bosettingssaksbehandlingen. Bosetting skjer etter inngått avtale mellom staten ved UDI og kommunene.³¹

3.2.2 Krav til mottakene

UDI har et ankomst- og mottakssystem med ulike tilbud til EMA over og under 15 år. EMA under 15 år plasseres gjerne i egne mottak for denne gruppen, mens EMA over 15 år ofte plasseres i ordinære mottak som har egne avdelinger for EMA. Det

²⁹ E-post fra Randi Kleven, rådgiver i UDI, 18.11.03

³⁰ UDIs håndbok for 2003, en veiledning i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere

³¹ Håndbok for kommunene, q1016

er utarbeidet egne kravspesifikasjoner for mottakene, og transittavdelingene for EMA er erstattet med ankomstmottak. I kravspesifikasjonen for avdelingene for EMA stilles det blant annet krav til barnefaglig kompetanse, og det er utviklet faglige retningslinjer for arbeidet.³²

I mottaket skal den enkelte ha en egen særkontakt blant de ansatte, og de ansatte med barnefaglig kompetanse skal kartlegge og følge opp den enkeltes særskilte behov på bakgrunn av alder, modenhet og tidligere opplevelser.³³

3.2.2.1 Driftsoperatørens ansvar

Mottakene drives av driftsoperatører etter avtale med UDI. Det er per i dag både kommuner, private og organisasjoner som driver mottak. Driftsoperatøren har det utøvende ansvaret for mottaksdriften og skal sikre at mottaket drives i henhold til gjeldende lovverk og i tråd med styringsdokumentenes bestemmelser og intensjoner. Det er driftsoperatørene som ansetter personell og har arbeidsgiveransvar for de ansatte i mottakene.

Når en EMA bor i et mottak er det driftsoperatøren som har den daglige omsorgen for barnet. Mottaket har ansvaret for at det gis et godt omsorgstilbud i trygge omgivelser, og for at hensynet til barnets beste skal stå i sentrum for alt arbeid. Dette innebærer individuelle tilrettelegginger og at det tas hensyn blant annet til alder, kjønn, livssyn, personlighet, fungeringsevne, ressurser og behov.

Selvstendigjøring er et viktig element i arbeidet, og det er viktig med en fast struktur på hverdagen gjennom rutiner, regler og prosedyrebeskrivelser. Man skal sikre omsorg, vekst og utvikling gjennom veiledning, opplæring og skolegang. Den enkeltes evne til å takle individuelle og mellommenneskelige forhold skal styrkes. Det skal legges til rette for at EMA får hjelp til å bearbeide opplevelser fra krig,

³² UDIs håndbok for 2003, en veiledning i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere

³³”Ungdom på flukt, vårt felles ansvar” Av direktør Trygve G Nordby, UDI 20.06.03

konflikt, flukt, tap og eksiltilværelse. Mottakspersonalet skal bistå barnet med å forsøke å oppspore foreldrene og ha kontakt med hjemlandet. Det skal være et relativt godt aktivitetstilbud i fritiden. Driftsoperatøren skal formidle relevant informasjon til barna vedrørende deres omsorgssituasjon m.m.³⁴

Mottaket skal ha kontakt med barnevernet i kommunen. Det skal også forsøke å hindre at EMA flytter til slekt uten forhåndsgodkjenning fra barnevernet i den aktuelle kommunen.³⁵

3.2.3 Tilsyn

UDI har det overordnede ansvaret for driften av asylmottak, har utformet styringsdokumenter og retningslinjer for hvordan mottakene skal drives, og fører tilsyn med mottakene. Tilsyn skal utføres minst 1 gang årlig i alle mottak, mens det for mottak med avdeling for EMA, skal utføres minst 2 tilsyn hvert år. Tilsynet skal utføres i henhold til ”retningslinjer for UDIs kvalitetssikring av mottaksdrift”. UDI er også klageinstans i forhold til vedtak fattet av regionkontorene. Direktoratets regionkontorer opprettholder kontakten med mottakene.

På bakgrunn av de årlige tilsynene gis det hvert år ut en tilstandsrapport hvor de ulike mottakene vurderes sammenlagt. Rapporten bygger på informasjon fra tilsynsbesøkene og forberedelsene til disse.

I følge fjorårets rapport, er det flere mottak enn tidligere som har barnefaglig kompetanse. Det fremgår at mottakene har problemer med å finne gode arbeidsmetoder for å involvere EMA i mottaksdriften på lik linje med de øvrige eldre beboerne. Mottakene samarbeider bra med ytre etater, lag og foreninger. En del mottak savner barnevernet som en fast samarbeidspartner.

³⁴ Faglige retningslinjer for arbeidet med EMA i statlige mottak

³⁵ www.udi.no ”UDIs krav til mottakenes arbeid men EMA”, 28.08.03

Det kan stilles spørsmålstegn ved at UDI både utarbeider retningslinjene for tilsyn i mottak, og er ansvarlige for tilsynene. Det hadde vært mer hensiktsmessig dersom fylkesmannen var tilsynsmyndighet, slik det er for tilsyn i barneverninstitusjoner. Et annet alternativ er et nytt ombud, som kunne ha ansvaret for alle EMA og deres rettigheter.

KRD ønsker å utrede behovet for tilsyn i mottak i forhold til EMA. Fra 01.06.03 og i ett år fremover er derfor Redd Barna etter avtale med UDI, gitt oppgaven med å gjennomføre tilsyn med den enkelte mindreårige i et utvalg asylmottak, samt å foreslå en fremtidig tilsynsordning.³⁶ Det planlegges to til tre tilsynsbesøk til hver EMA. Under tilsynet skal blant annet omsorgssituasjonen på mottaket, skoletilbudet, helsesituasjonen, sosialt nettverk, ivaretagelse av religiøs og kulturell tilknytning og rettssikkerhetsaspektet vurderes. Prosjektet er nå i andre tilsynsperiode. Først når prosjektet ferdigstilles i juni 2004, vil resultatene fra prosjektet foreligge.³⁷

3.2.4 Klageadgang

UDI er av den oppfatning at plasseringen av EMA ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men et midlertidig tilbud til den enkelte og kan derfor ikke påklages.³⁸ Denne praktiseringen av gjeldende rett vil bli vurdert under kapittel 5.

3.3 Hvordan opplever de enslige mindreårige tilværelsen i mottak

Et av problemene barn i mottak sliter med er at de ikke vet hvor lenge, eller om de får bli i Norge. En del barn bor ett år eller mer i mottak, i påvente av at søknaden

³⁶ Når barn søker asyl blir de ivaretatt som barn, av Trygve G Nordby, direktør i UDI 31.07.03

³⁷ ”En modell for individuelt tilsyn med enslige mindreårige asylsøkere”, en prosjektsøknad fra Redd Barna

³⁸ E-post fra rådgiver i UDI, Randi Kleven 18.11.03

behandles, noe som er lenge for et barn. Det kan føre til at barnet føler seg uønsket og usikker, til tross for at det lever i fysisk trygghet. Mange har vonde minner, er redde for hva fremtiden bringer og redde for å bli sendt tilbake. Mange får i en slik situasjon dårlig selvtillit og kan vegre seg mot å ”etablere” seg i et miljø med venner, da de ikke vet om de får bli i landet.

I prosjektet ”livet under 18” uttrykker EMA et ønske om å få bo i norske familier med en gang de kommer til Norge. Dette i motsetning til opphold på mottak, hvor de blir de ”lært opp til å være for seg selv”, og ikke får muligheten til å leve i en normal familiesituasjon.³⁹

Boforholdene i ordinære mottak som har egne avdelinger for EMA er trange og svært enkle, og mange av de andre beboerne bærer også med seg vonde erfaringer, noe som gjør frustrasjoner og utagerende adferd vanlig. Dette miljøet er ikke det beste for barn som er kommet til Norge på egenhånd og som lever i en usikker situasjon med tanke på fremtiden. Tanken med å plassere EMA i mottak, har vært å integrere barna med andre asylsøkere. Det kan stilles spørsmål ved om de ikke heller burde ha vært skjermet i en barnevernsinstitusjon med alt det en slik institusjon kan tilby.

³⁹ ”Livet under 18, unge rapporterer till FN om Barnekonvensjonen 02/03

4 Plassering av norske barn uten omsorgsperson

4.1 Innledning

Det kan være flere grunner til at et norsk barn er uten omsorgspersoner. En årsak kan være at foreldrene er døde, noe som i utgangspunktet medfører at barnelovens §§ 36 og 37 kommer til anvendelse i forhold til plasseringen av barnet. En annen årsak kan være at foreldrene ikke klarer å følge opp barnet grunnet egne problemer, være seg for eksempel rusproblemer eller fengselsopphold. Et tredje eksempel kan være at barnet selv har kommet ut på skråplanet og trenger oppfølging, for eksempel gatebarn. I slike tilfeller er det barnevernlovens regler som kommer til anvendelse i forbindelse med plassering av barnet. Først redegjøres det for hjemmelen for å plassere barn etter barnelovens §§ 36 og 37. Deretter beskrives hjemmelen for å plassere barn etter barnevernlovens regler, herunder reglene om midlertidige vedtak jf. § 4-6, samt reglene for omsorgsovertakelse etter § 4-12.

4.2 Hvem har ansvaret for norske barn i Norge?

Omsorg for, og oppdragelse av barn, er i første rekke foreldrenes ansvar, jf. barnelovens kapittel 5. Foreldre kan likevel ha behov for hjelp til å ivareta dette ansvaret i kortere eller lengre perioder, for eksempel på grunn av en vanskelig livssituasjon. I slike tilfeller har barneverntjenesten et ansvar. Barnevernet skal være en garanti for at alle barn og unge sikres omsorg, trygghet og utviklingsmuligheter.

Barnevernmyndighetenes ansvar og arbeidsoppgaver er regulert i barnevernloven. Staten ved Barne- og familiedepartementet (BFD) har et generelt overordnet ansvar for barnevernet, mens forvaltningen av barnevernet i hovedsak er lagt til den

kommunale barneverntjenesten og fylkeskommunen. Fra 01.01.04 overtar Staten den fylkeskommunale barneverntjenestens oppgaver og ansvar.⁴⁰

4.3 Hjemmelen for å plassere norske barn

4.3.1 Barn uten omsorg på grunn av dødsfall

Før barneloven ble vedtatt i 1981, var det barnevernet som avgjorde hvem som fikk foreldreansvaret og omsorgen for barn som ble foreldreløse. Det er per i dag barnelovens §§ 36 og 37 som regulerer forholdet dersom et barns biologiske foreldre, eller den av dem som har foreldreansvaret dør. Tingretten skal da avgjøre hvem som skal ha foreldreansvaret for barnet. Hvis ingen fremsetter krav om å få foreldreansvaret, eller retten ikke gir noen av kravene medhold, skal det meldes fra til barneverntjenesten, jf. barnevernlovens § 37.5 ledd. Dersom barnet er uten omsorg skal barnevernet da ta seg av barnet.

At et barn er uten omsorg innebærer at ingen tar seg av barnet. Det er da barnevernets oppgave å finne en omsorgsløsning for barnet inntil retten har foretatt en beslutning om hvem som skal ha foreldreansvaret og omsorgen for det. Det må vurderes konkret i det enkelte tilfelle hvilket hjelpetiltak barnevernet eventuelt skal benytte. Er barnet imidlertid forsvarlig ivaretatt av for eksempel slektninger, kan ikke barnet sies å være uten omsorg.⁴¹

Dersom noen uformelt tar seg av barnet og gir det forsvarlig omsorg etter at det er blitt foreldreløst, er det ikke en ubetinget plikt for barnevernstjenesten å overta omsorgen. Det må foretas en reell vurdering i hvert enkelt tilfelle, med utgangspunkt i hensynet til barnets beste.⁴²

⁴⁰ http://odin.dep.no/bfd/norsk/barn_og_ungdom/barnevern/index-b-n-a.html

⁴¹ Kari Ofstad, Randi Skar ”Barnevernloven”, kommentarutgave

⁴² ”Barnevernrett”, Knut Lindboe

Det kan i praksis by på problemer at barnevernets ansvar for barn som er blitt foreldreløse skal være subsidiært i forhold til rettens avgjørelse etter barneloven.

Det er ofte den første tiden situasjonen er særlig vanskelig og uoversiktlig. Samtidig kan det ta lang tid før noen melder krav om omsorgsovertakelse til retten, ettersom det ikke er bestemte frister for å melde slikt krav. Dersom ingen tar seg av barnet etter at foreldrene er døde, vil det i uansett fall være adgang for barnevernet til omgående å overta omsorgen inntil en rettsavgjørelse etter barneloven §§ 36 og 37 foreligger.

4.3.2 Barn uten omsorg av andre grunner

4.3.2.1 Midlertidig vedtak i akuttsituasjoner

Barneverntjenesten skal etter barnevernloven § 4-6 sette inn nødvendige hjelpetiltak etter § 4-4, når et barn er uten omsorg fordi foreldrene er syke, eller er uten omsorg av andre grunner. Tiltak etter § 4-6.1 ledd, kan bare iverksettes når foreldrene ikke motsetter seg tiltaket. Har andre den daglige omsorgen, gjelder dette også for disse. Det er i forarbeidene til barnevernloven gitt eksempler på ulike situasjoner hvor barn er uten omsorg, og som bestemmelsen er ment å omfatte. Dette kan for eksempel være tilfelle når foreldrene er uteblitt fra hjemmet uten varsel, eller i situasjon der de er ute av stand til å ta vare på barnet for eksempel på grunn av rus, men da forutsatt at de ikke motsetter seg tiltaket. Videre er nevnt situasjoner der barnet selv har rømt eller på andre måter har kommet bort fra foreldrene. Herunder omfattes også EMA.

Det kreves ikke at barneverntjenesten er sikker på at det er grunnlag for å sette inn tiltak i det enkelte tilfelle. Det er tilstrekkelig at de har rimelig grunn til å anta at det er grunnlag for tiltak. Formuleringen gir et ganske vidt spillerom for skjønn. Av hensyn til barnet, er det nok som regel bedre at man i tvilstilfeller foretar en undersøkelse som henlegges, enn å henlegge uten undersøkelse.⁴³

⁴³ "Barnet og loven", Gudrun Holgersen og Marianne Tellefsen

Etter § 4-6 kan man skille mellom frivillig vedtak etter 1 ledd, og tvangsvedtak etter 2 ledd. Det er ikke et krav om at foreldrene skal samtykke i et akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6, men det kreves at de ikke setter seg mot vedtaket. Ved sykdom og ulykke vil vanligvis slekt eller venner ta vare på barnet.

Barneverntjenestens bistand vil sjelden være nødvendig i slike tilfelle, og de blir heller ikke kontaktet. Tiltaket faller bort når foreldrene, eller de som ba om det, ikke lenger ønsker at det skal opprettholdes. Dersom det er aktuelt med mer langvarige tiltak, bør barnevernet i stedet vurdere hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4. Det må i hvert enkelt tilfelle vurderes konkret hvilket hjelpetiltak som skal benyttes.

Det er usikkert hvor lenge et barn kan være plassert etter hjelpetiltak jf. § 4-6, før barnevernet går inn og overtar omsorgen. Lovteksten gir ikke klare holdepunkter, men en anbefaling om at man bør vurdere omsorgsovertakelse dersom plasseringen forventes å vare i lengre tid. I forarbeidene gis det uttrykk for at midlertidig tiltak kan brukes når foreldrene forbigående ikke er i stand til å ta vare på barnet, for eksempel ved sykdom, ulykker, innleggelse på sykehus, soning eller ved andre kriser. Det er vanskelig å vurdere hva som er lengre tid, men i praksis synes det å være akseptert at man kan plassere et barn inntil ett år uten å gå over denne grensen. Det kan være grunn til å akseptere lengre tid, der det er relativt klart hvor lenge plasseringen vil vare, for eksempel ved soning i fengsel. Det må i vurderingen tas hensyn til barnets alder da spesielt små barn knytter seg raskere til nye omsorgspersoner enn tenåringer, noe som kan få uheldige konsekvenser for barnet.⁴⁴

Et midlertidig vedtak skal snarest, og om mulig innen 48 timer foreløpig godkjennes av fylkesnemndas leder, § 4-6. 2 ledd 2. punkt.

⁴⁴ "Barnet og loven", Gudrun Holgersen og Marianne Tellefsen

4.3.2.2 Omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12

Barnevernet kan etter barnevernloven § 4-12, dersom visse vilkår er oppfylt, fatte vedtak om å overta omsorgen for et barn.

Det er ut fra vilkårene forsøkt å skille mellom de tilfelle hvor barnet faktisk lever under skadelige forhold, jf. § 4-12 bokstav a t.o.m. bokstav c, og de tilfeller hvor barnets nåtidssituasjon er tilfredsstillende, men der barnet kan bli utsatt for skade på sikt, jf. § 4-12 bokstav d og § 4-8. 2 og 3 ledd.⁴⁵

§ 4-12 tar først og fremst sikte på de tilfeller hvor barnet faktisk bor hos sine foreldre. Bestemmelsen kan imidlertid også anvendes når barnet bor hos andre under forhold som beskrevet i § 4-12.

Vedtak om omsorgsovertakelse kan bare treffes dersom det er nødvendig ut fra den situasjon barnet befinner seg i på vedtakstidspunktet. Det vil si at det bare kan vedtas omsorgsovertakelse ut fra barnets aktuelle situasjon. Man kan heller ikke vedta omsorgsovertakelse dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved mindre inngripende tiltak, ved for eksempel hjelpetiltak etter § 4-4 eller ved tiltak etter § 4-10 eller § 4-11. Hvorvidt et mildere inngrep er tilstrekkelig beror på skjønn. Det forutsettes ikke alltid at et mildere inngrep skal forsøkes først, men at det skal vurderes.

Vedtak om omsorgsovertakelse kan treffes dersom det er alvorlige mangler enten ved den daglige omsorgen barnet får, eller ved den personlige kontakt og trygghet barnet trenger etter sin alder og utvikling, jf. § 4-12 bokstav a. I forarbeidene til barnevernloven er det understreket at § 4-12 1. ledd bokstav a også er ment å omfatte barn som rent faktisk ikke har noen til å sørge for seg. Dette innebærer at det også kan treffes vedtak om omsorgsovertakelse for eksempel for norske barn uten omsorg eller EMA når barnets situasjon for øvrig er som beskrevet i første ledd

⁴⁵ "Barnevernloven kommentarutgave", Ofstad og Skar

bokstav a. Også i disse tilfellene må det imidlertid vurderes om det er andre og mildere tiltak som kan avhjelpe barnets situasjon.⁴⁶

Etter § 4-12 bokstav b, kan barnevernet vedta omsorgsovertakelse dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sine særlige behov for behandling og opplæring. Det kan ikke treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter denne bestemmelsen, dersom det er tilstrekkelig å sette i verk tiltak etter barnevernloven §§ 4-10 eller 4-11, jf. § 4-12. 2 setning.

Barnevernet kan også overta omsorgen for barnet dersom det blir mishandlet eller er utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, jf. barnevernloven § 4-12 bokstav c. I forarbeidene er det uttalt at bestemmelsen er ment å omfatte både fysisk mishandling, herunder seksuelle overgrep, samt psykisk sjikane, trakassering eller vedvarende mindre overgrep.⁴⁷ Vedtak om omsorgsovertakelse etter denne bestemmelsen kan bare skje i en aktuell situasjon, det vil si at man ikke kan overta omsorgen for barnet dersom for eksempel mishandlingen har opphørt.

Dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadet fordi foreldrene er ute av stand til i tilstrekkelig grad å ta vare på barnet, kan barnevernet overta omsorgen for barnet etter barnevernloven § 4-12 bokstav d.

Vedtak om omsorgsovertakelse krever anvendelse av skjønn. Skjønnelementet i § 4-12 innebærer en begrensning i ivaretagelsen av barnets og foreldrenes rettssikkerhet. Det følger av § 4-12 at barnevernet kan foreta en omsorgsovertakelse noe som innebærer at barnevernmyndighetene ikke har plikt til å treffe vedtak om omsorgsovertakelse. Dette samsvarer med de utpregede skjønnelementene i bestemmelsen.

⁴⁶ ”Barnevernloven kommentarutgave”, Ofstad, Skar

⁴⁷ Ot prp nr 44 1991-1992

Dersom barnevernet får omsorgen for et barn hvor ingen tar vare på barnet etter dødsfall, er det ikke forutsatt fremlagt forslag for fylkesnemnda om omsorgsovertakelse etter § 4-12. Det må legges til grunn at barneverntjenesten i disse tilfellene skal plassere barnet uten at det treffes vedtak om omsorgsovertakelse av fylkesnemnda. Ansvar for omsorgen av barnet går likevel over på barneverntjenesten, som ved en omsorgsovertakelse, og barnet skal plasseres etter de samme retningslinjer som ved vedtak om omsorgsovertakelse, jf. §§ 4-14 og 4-15 som det er henvist til i barnelovens § 37.5 ledd.

4.4 Plasseringsalternativene etter barnevernloven

Det er ikke angitt i barnevernlovens § 4-6 hvilke plasseringsalternativer som vil være aktuelle i akuttsituasjoner. I forarbeidene til loven går det frem at det må være opp til barneverntjenesten å vurdere alternativene i hvert enkelt tilfelle. I forarbeidene er det imidlertid forutsatt at plasseringsalternativene er begrenset til å gjelde alternativene etter barnevernloven § 4-14, det vil si fosterhjem eller barnevernsinstitusjon drevet av fylkeskommunen. Etter at vedtaket er fattet etter § 4-6 skal det foreløpig godkjennes av fylkesnemnda.⁴⁸

Barnevernloven § 4-14 inneholder de plasseringsalternativene som kan benyttes når et barn er under omsorg av barnevernstjenesten. Hovedregelen er at barnet i slike tilfeller skal plasseres i fosterhjem etter § 4-14 bokstav a, eller i en barnevernsinstitusjon etter § 4-14 bokstav b.

Bestemmelsen gir en uttømmende oversikt over plasseringsalternativene, noe som kommer til uttrykk blant annet i forarbeidene.⁴⁹ Dette innebærer at private tiltak som ikke er innarbeidet i fylkeskommunens plan, og institusjoner under andre lover, ikke kan benyttes for plassering av barn som barnevernet har overtatt omsorgen for. Unntatt er tiltak som gjelder funksjonshemmede barn, jf. barnevernloven § 4-14 c.

⁴⁸ Kari Ofstad, Randi Skar ”Barnevernloven”, kommentarutgave

⁴⁹ Ot.prp nr.44 (1991-1992)

4.4.1 Fosterhjem

Fosterhjem er det mest brukte plasseringsalternativet når barnevernet overtar omsorgen for et barn. Ca 80 % av alle barn og unge som barnevernet plasserer, blir plassert i fosterhjem.⁵⁰

Fosterforeldre er privatpersoner som etter avtale med barneverntjenesten utøver daglig omsorg for barn som barnevernet har overtatt omsorgen for. Beredskapshjem eller krisefosterhjem er fosterhjem som står klare til på kort varsel, og for begrenset tid, å ta imot barn med et akutt plasseringsbehov. Fosterforeldrene i beredskapshjem er ofte profesjonelt utdannede. De er som regel enten ansatt i fylkeskommunen eller ved barnevernsinstitusjon, under hvis ledelse de utøver omsorgen. Dette medfører at slikt fosterhjem som oftest vil være å anse som en del av den institusjonen de er tilknyttet, og ikke som et fosterhjem etter § 4-22.1 ledd bokstav a.⁵¹

Det stilles krav til fosterhjem i barnevernloven § 4-22, og BFD har gitt ut retningslinjer som utdyper kravene til fosterhjem. Fosterforeldrene må blant annet ha en stabil livssituasjon, og de må ha interesse, evne, tid og overskudd til å ta seg av et barn som ikke er deres eget. Når man skal velge fosterhjem, skal det alltid foretas en individuell vurdering av om fosterforeldrene og fosterhjemmet har de nødvendige kvalifikasjonene i forhold til behovene hos det aktuelle barnet.

4.4.2 Institusjon

Barnevernsinstitusjonene eies enten av fylkeskommunene, kommunene, humanitære/ ideelle organisasjoner eller av private som utgjør den største andelen med ca 2 av 3 institusjoner.⁵² Barnevernsinstitusjonene er forholdsvis små, og har

⁵⁰ St.meld nr 40 (2001-2002)

⁵¹ Knut Lindboe "Barnevernrett" 3.utg

⁵² Barnevernboka, årbok for barnevernet 2000, <http://www.omsorgsnett.no/nyhet>.

fra fire til vel trettiseks plasser. De største institusjonene har flere avdelinger. Det er sjelden mer enn åtte barn i hver avdeling. Barnehjem er institusjoner med fire til åtte plasser som tar imot barn fra ett til tolv år. Noen barnehjem er spesielt tilpasset korttidsopphold, andre tar i mot barn på lengre sikt, for eksempel i tilfeller hvor institusjoner ikke anses formålstjenelig. Barnehjemmene har gjerne knyttet til seg familier utenfor institusjonen, der noen av barna bor en stor del av tiden.

Ungdomshjem er institusjoner for barn i alderen 13-18 år. Noen er basert på korttidsopphold, andre for en lengre periode (2-4 år). Barn som bor i ungdomshjem har også anledning til å veksle på å bo i institusjonen eller tilknyttede fosterhjem.

Etter tidligere lovgivning skulle barn fortrinnsvis anbringes i fosterhjem.

Barnevernloven § 4-14 inneholder ingen slik preferanse. Sosiallovkomiteen uttrykte i forbindelse med arbeidet med barnevernloven, at fosterhjem kanskje er barnvernmyndighetens viktigste ressurs og det beste alternativ i tilfeller når barn skal plasseres utenfor hjemmet. Institusjonsplassering kan i en del tilfeller likevel være å foretrekke, ved forholdsvis korte opphold utenfor hjemmet og hvor det er ønskelig med utstrakt kontakt med familien, fordi barnet normalt skal flytte tilbake til hjemmet. En institusjon kan også være en fordel den første tiden før plassering i fosterhjem.⁵³

Institusjoner er som regel mellomstasjoner mellom foreldrehjem, fosterhjem og eget bosted. Enkelte barn bor likevel i institusjoner i flere år. En årsak til det er at barneverntjenesten ikke alltid finner et egnet fosterhjem for barnet, det kan for eksempel være vanskelig å finne et fosterhjem til en atferdsvanskelig 12 åring.

Det blir generelt vurdert som bedre for barn som ikke kan bo hos foreldrene sine å bo i fosterhjem, blant annet fordi fosterforeldre som regel kan gi mer nærhet og varme enn en institusjon der barnet må innrette seg etter flere voksne.

Institusjonsplassering kan likevel i en del tilfeller være det beste for barnet. Dette er for eksempel når man regner med at plasseringen er kortvarig, eller dersom barnet er eldre og ikke ønsker å etablere seg i en ny familie. Enkelte barn kan ha problemer

⁵³ Knut Lindboe "Barnevernrett" 3.utg

med å mestre livet i en vanlig familie, i slike tilfeller er det kanskje bedre for barnet å bo i en institusjon hvor det kan få faglig hjelp med sine problemer.

4.5 Plasseringsalternativene etter barneloven §§ 36 og 37

Dersom en eller flere krever foreldreansvaret for et barn etter barneloven §§ 36 og 37, er det opp til retten å avgjøre spørsmålet om foreldreansvaret og daglig omsorg. Dersom ingen melder seg, eller retten gir avslag på alle kravene, skal den melde fra til barneverntjenesten. I så fall skal barneverntjenesten plassere barnet etter reglene i barnevernloven.

Slik barneloven § 37. 5 ledd er utformet, må det legges til grunn at det i disse tilfellene ikke er forutsatt at barneverntjenesten skal legge frem forslag for fylkesnemnda om omsorgsovertakelse etter § 4-12. Det er i disse tilfellene ingen å ta omsorgen fra, og behandling i fylkesnemnda vil derfor ha liten hensikt. Barneverntjenesten skal i disse tilfellene plassere barnet uten at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse av fylkesnemnda. Ansvar for omsorgen for barnet går likevel over på barneverntjenesten, som ved en omsorgsovertakelse, jf. henvisningen til barnevernloven § 4-18 1. ledd, og barnet skal plasseres etter de samme retningslinjer som ved vedtak om omsorgsovertakelse, jf. §§ 4-14 og 4-15 som det er henvist til i barneloven § 37.5 ledd.⁵⁴

4.6 Hensyn i vurderingen ved valg av plasseringssted

Barn som skal plasseres etter barnevernloven har ulike behov, og dette stiller naturligvis ulike krav til plasseringsstedet. Det sentrale er at ethvert plasseringssted skal ivareta det enkelte barn på en best mulig måte.

⁵⁴ Kari Ofstad, Randi Skar "Barnevernloven"

Barnevernloven § 4-15. 1 ledd inneholder enkelte generelle retningslinjer for valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle. Det skal være et mål ved plasseringen av barnet at senere flytting i størst mulig grad unngås, jf. § 4-17. Det skal blant annet tas hensyn til barnets egenart, behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø. At det skal tas hensyn til barnets egenart innebærer at man ved valg av plasseringssted skal ta hensyn til barnets kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn. Dette betyr at barnet fortrinnsvis bør søkes plassert i et fosterhjem som har den samme etniske, språklige og religiøse tilhørigheten som barnet selv. Det skal også tas hensyn til vedtakets forutsatte varighet, og til i hvilken grad det er ønskelig og mulig at barnet har samvær og annen kontakt med foreldrene.

Barnevernloven § 4-15 gjelder direkte bare når barnet plasseres utenfor hjemmet etter vedtak om omsorgsovertakelse. De generelle prinsippene i bestemmelsen bør imidlertid legges til grunn også når barnet plasseres utenfor hjemmet av andre grunner, for eksempel ved frivillige plasseringer etter § 4-4. 5 ledd.

4.7 Krav til barnevernsinstitusjoner

BFD vedtok 27.10.03 forskrift om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner. Den trer i kraft 01.01.04.

Forskriften stiller krav til de ulike institusjonene ved at de skal ha en skriftlig plan for sin virksomhet, de skal definere hvilke målgrupper de retter seg mot, samt ha formulert en målsetting for den faglige virksomheten. Det stilles videre materielle krav til institusjonen og krav til dens lokalisering. De ansatte skal ha tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting.

4.8 Tilsyn

4.8.1 Fosterhjem

Det følger av barnevernloven § 4-16 at barnevernet har plikt til å følge barnets utvikling nøye etter plassering i fosterhjem eller institusjon. Etter barnevernloven § 4-22 3. ledd kan departementet i forskrift bestemme hva slags plikter barnevernet har til å følge opp barn i fosterhjem, samt hvordan tilsynet kan føres.

Omsorgskommunen plikter å gi fosterforeldre nødvendige råd og veiledning så lenge plasseringen varer, jf. ”Forskrift om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem” av 21.12.1992 nr 1244 § 4. Det er ikke angitt noe nærmere om hvordan denne veiledningen skal skje. Kommunen har også ansvaret for at det blir ført tilsyn med barn i fosterhjem. Det skal oppnevnes en særskilt tilsynsfører for barnet. Det bør blant annet legges vekt på å finne en tilsynsfører barnet har, eller kan få tillit til. Tilsynsføreren skal ha en uavhengig funksjon både i forhold til barnevernet og fosterfamilien, men skal samarbeide med barnevernet til barnets beste. Tilsynsføreren skal kontrollere at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet og skal ha adgang til fosterhjemmet så ofte forholdene gjør det nødvendig, minst 4 ganger per år. Det skal utarbeides en rapport etter hvert tilsyn.

4.8.2 Institusjon

Det er per i dag fylkesmannen som har tilsynsmyndighet med institusjoner på fylkeskommunalt plan, jf. barnevernloven § 5-8.

BFD har gitt ut forskrift om tilsyn i barnevernsinstitusjoner. Av forskriftens § 2 fremgår at formålet med tilsynet er å påse at lover og regelverk blir fulgt og at barna får forsvarlig omsorg og behandling. Videre nevnes respekt for den enkeltes integritet samt utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet. Fylkesmannen kan eventuelt oppnevne et tilsynsutvalg, jf. barnevernloven § 5-7, men slik at fylkesmannen likevel beholder det overordnede tilsynsansvar.⁵⁵

⁵⁵ Knut Lindboe ”Barnevernrett” 3 utg.

Minst to representanter skal besøke institusjonene 4 ganger eller mer per år, jf. forskriftens § 8. To av tilsynene skal skje uanmeldt. Tilsynsmyndigheten skal når barnets alder og modenhet tilsier det, ta direkte kontakt med barnet og forespørre dets syn på oppholdet. Etter hvert besøk utarbeides en skriftlig rapport som sendes utvalgets medlemmer, institusjonen, fylkesmannen og fylkeskommunen.

BFD foreslår endringer i forskriften om tilsyn i institusjoner som følge av at staten overtar ansvaret for barneverninstitusjonene fra 01.01.04. Tilsynet skal påse at lover og regelverk blir fulgt i institusjonene, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling der. Man skal ved tilsyn også påse at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet, jf. forskriftens § 2.

I høringsutkastet, ”Forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling” foreslås det ingen endringer i forhold til hvem som skal føre tilsyn. Dette skal fortsatt være fylkesmannens ansvar, jf. barnevernlovens § 5-7.⁵⁶

I tillegg til de endringer som er en direkte konsekvens av endrede ansvarsforhold, foreslås også enkelte andre endringer. Det er bl.a. foreslått at tilsynsmyndighetene skal føre tilsyn etter systemrevisjonsmetoden basert på institusjonenes internkontrollplikt. Det er i utkast til ny forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner, som nå er ute til høring, foreslått at institusjonene har en plikt til å føre internkontroll, jf. utkastet § 10. BFD mener at tilsyn etter systemrevisjonsmetoden ikke fullt ut kan erstatte dagens tilsyn basert på inspeksjonstilsyn med anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk. Barn og unge på barneverninstitusjon er en gruppe som i stor grad mangler mulighet til å fremme sine synspunkter selv, og som ofte heller ikke har pårørende som kan tale deres sak. Det er derfor viktig og nødvendig ut fra hensynet til barnas rettssikkerhet at det i tillegg til systemrevisjon opprettholdes et individbasert tilsyn. Tilsyn i form av tilsynsbesøk er derfor foreslått opprettholdt, men det pålagte minstekrav til antall

⁵⁶ Høringsutkast forskrift om tilsyn barneverninstitusjoner for omsorg og behandling

tilsynsbesøk er foreslått halvert i forhold til gjeldende forskrift. Det vises til utkastet § 8 (tilsynsbesøk) og § 9 (tilsyn ved systematiske undersøkelser). Forskriften angir kun et minimumskrav når det gjelder antall tilsynsbesøk.

Det har vært en del debatt i media i forhold til disse foreslåtte endringene. Marianne Wahlstrøm, generalsekretær i Organisasjonen for private barneverntiltak (OFB) er uenig i det foreslåtte, fordi hun ønsker mer kontroll, ikke mindre.⁵⁷ Barne- og familieminister Laila Dåvøy opplyser at hensikten ikke er at det skal bli mindre tilsyn, men at tilsynene skal gjøres mer effektive, blant annet fordi en del fylkesmenn etter dagens system ikke klarer å utføre alle tilsynene etter gjeldende regelverk.⁵⁸

4.9 Klageadgang på vedtak etter barnevernloven

Det følger av forvaltningslovens § 24 at en part skal få opplysninger om klageadgang og klagefrist samtidig med begrunnelsen for vedtaket. Det skal også gis opplysninger om retten til å be om utsatt iverksettelse av vedtaket, opplysninger om adgangen til å søke om fri rettshjelp og opplysninger om barneverntjenestens veiledningsplikt.

Fylkesmannen er klageinstans i forhold til enkeltvedtak fattet av barnevernet jf. barnevernloven § 6-5. Dette gjelder likevel ikke for saker som hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde, da midlertidige vedtak etter § 4-6 skal påklages til fylkesnemnda. En part, eller annen person med rettslig klageinteresse, kan klage. Med part menes en person som avgjørelsen retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder. Det følger av barnevernloven § 6-3 at et barn kan være part når det har fylt 15 år. Før det fyller 15 år vil det være foreldre, vergen eller andre omsorgspersoner, som opptrer som part på vegne av barnet.

⁵⁷ ”Barnehjemmene skal sjekkes sjeldnere”, artikkel i aftenposten 06.10.03

⁵⁸ ”Dåvøy: Bedre tilsyn med barnehjemmene”, artikkel i aftenposten 07.10.03

5 Vurderinger og anbefalinger

Foreløpig er myndighetenes praktisering av gjeldende rett i forhold til EMA, samt en fremstilling av gjeldende rett i forhold til norske barn uten omsorgspersoner gjennomgått.

I dette kapitlet vil det gjøres rede for om myndighetenes praktisering i forhold til EMA er i samsvar med gjeldende rett for EMA. Videre vil det vurderes om gjeldende rett er i strid med legalitetsprinsippet. Deretter vurderes reglene i forhold til EMA i lys av Barnekonvensjonens artikkel 2 og artikkel 3. Den tverrdepartementale arbeidsgruppens høringsforslag og Norges tredje rapport til FNs barnekomité vurderes så, før jeg avslutningsvis presenterer mine forslag til endringer/ forbedringer.

5.1 Er praktisert rett i forhold til enslige mindreårige asylsøkere i samsvar med gjeldende rett?

5.1.1 Barnevernet

Barnekonvensjonens artikkel 22 er den eneste bestemmelsen i konvensjonen som gir staten et konkret ansvar for å gi asylsøker- og flyktningbarn nødvendig vern og humanitær hjelp. Norge er etter Barnekonvensjonen forpliktet til å behandle alle barn i Norge likt, uavhengig av om de har lovlig opphold i landet eller ikke, jf. artikkel 2. Dette innebærer at asylsøker- og flyktningbarn har krav på å bli behandlet likt som norske barn.

EMAs rett til å bli behandlet likt med norske barn fremgår også av SCEs erklæring om god praksis. Erklæringens punkt B.2 sier:

”EMA har rett til samme behandling og rettigheter som mindreårige som er statsborgere eller fastboende. De skal først og fremst behandles som mindreårige. Alle overveielser om deres status som immigranter må komme i andre rekke.”⁵⁹

Det følger av EMK artikkel 14, at ingen skal diskrimineres på grunn av kjønn, rase, farge, språk, religion med videre, for så vidt gjelder rettighetene nedfelt i konvensjonen. I henhold til Den Europeiske menneskerettighets domstols (EMD) praksis, er en forskjellsbehandling diskriminerende hvis den ikke har et legitimt formål, eller hvis det ikke er forholdsmessighet mellom midlene som benyttes og formålet.⁶⁰

Som nevnt tidligere er det ikke BFD og herunder barnevernet, men KRD og UDI som i praksis har ansvaret for EMA i Norge.

Det er barnevernloven som regulerer det offentliges ansvar for å bidra til å trygge barns oppvekstvilkår. Barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge, jf. barnevernloven § 3-1. Barnevernets ansvar er subsidiært, det vil si at dette kommer inn som et supplement eller erstatning i tilfeller hvor barn ikke har forsørgere eller i tilfelle hvor foreldrenes omsorg svikter. Dette innebærer at barnevernet har et ansvar for EMA, selv om det i utgangspunktet er UDI som har ansvaret for omsorgen.

Den kommunale barneverntjenesten har ansvaret for at det enkelte barn og ungdom får nødvendige tiltak og tjenester når behov for hjelp oppstår. I tillegg til disse oppgavene har de enkelte kommunene et ansvar for å følge nøye med i de forhold barn og unge i kommunen lever under, jf. barnevernloven § 3-1.

Det følger av barnevernlovens § 4-3 at barnevernstjenesten har en plikt til å foreta undersøkelser dersom de har en rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som

⁵⁹ Enslige, mindreårige i Europa programmet, Erklæring om god praksis pkt B 2

⁶⁰ Menneskerettighetsdomstolens avgjørelser i saker om offentlig omsorgsovertakelse av barn, av Lotte Pernille Loftsgaard og Kristin Alstad, i ”barnevern og omsorgsovertakelse”

kan gi grunnlag for tiltak. Det er ikke et krav etter loven at undersøkelsen starter på bakgrunn av en melding fra andre instanser eller personer, selv om dette kanskje er det vanlige. Barnevernstjenesten kan bli kjent med barn som er i faresonen gjennom egne observasjoner, noe som også ble nevnt i forarbeidene til loven.⁶¹

Som nevnt i kapittel 4.3.1 har ikke barnvernet en ubetinget plikt til å overta omsorgen for et barn dersom noen "uformelt" tar vare på barnet. UDI har ansvaret for at de EMA får et omsorgstilbud. Barnevernet har derfor ikke en plikt til å overta omsorgen for EMA etter barnevernloven § 4-6. Dersom en enslig mindreårig rømmer fra mottaket, kan barnevernet ha plikt til å sette i verk hjelpetiltak for barnet etter § 4-6. Barnet har i dette tilfellet ikke noe omsorgstilbud, og barnevernet er da forpliktet til å gripe inn.

EMA er som tidligere nevnt en spesielt sårbar gruppe og mange av dem har behov for hjelpetiltak etter barnevernloven. Dersom mottakspersonalet vurderer det slik at EMA har behov for hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, skal mottaket melde dette til barneverntjenesten, jf. "Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige i statlige mottak", pkt 6.4.1. Dersom EMA har særlig behov for det, skal barnevernet fatte vedtak om hjelpetiltak etter § 4-4. Hjelpetiltak kan for eksempel være støttekontakt, barnehageplass eller lignende. EMA kan også plasseres hos slektninger som et hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4. 5 ledd. Dersom barneverntjenesten plasserer et barn i et fosterhjem, etter 4-4 5. ledd, skal hjemmet først godkjennes etter vanlige regler og prosedyrer. Det innebærer at fosterhjemmet skal være godkjent for plassering av det enkelte barn før plasseringen finner sted.⁶²

Det er alminnelig kjent blant de som arbeider med barn at EMA er en spesielt sårbar gruppe. Etter barnevernloven § 4-3 har barnevernet plikt til å foreta undersøkelser dersom de har grunn til å tro at det kan være grunnlag for tiltak. På bakgrunn av dette bør barnevernet i utgangspunktet følge nøye med på barn i mottak.

⁶¹ Ot. Prp nr 44 (1991-1992)

⁶² Q 1016

Dersom barnevernet ser at en EMA lider under omsorgssvikt i et mottak, kan barnevernet etter § 4-12 vedta å overta omsorgen for vedkommende. Dette kan være tilfellet dersom det er mangler ved barnets daglige omsorg, eller alvorlige mangler med hensyn til den personlige kontakt og trygghet som barnet trenger etter sin alder og utvikling, jf. § 4-12 bokstav a.

Dersom UDI er kjent med at en EMA har flyttet til slektninger på eget initiativ, skal de sende en bekymringsmelding til barnevernet i den angjeldende kommunen. I disse tilfeller kan barnevernet kreve å godkjenne plasseringsstedet, dersom plasseringen varer i mer enn to måneder, jf. barnevernloven § 4-7.

Det finnes lite forskning på området barnevern og unge med innvandrer- og flyktningbakgrunn. Videre finnes det lite dokumentasjon på avgjørelsesgrunnlaget hos barnevernet ved valg av hjelpe- eller omsorgstiltak, og hvilke virkninger tiltakene har på barna. Det er derfor lite systematisert kunnskap om, og erfaringer med plassering i institusjon i norske fosterhjem eller i fosterhjem med annen etnisk bakgrunn. I Stortingsmelding nr 40. BFD (2001-2002), ble det foreslått at det konkretiseres hvilken faglig kunnskap en veileder/ rådgiver i barnevernssaker bør ha i forhold til etnisitet. Det blir vist til at det også er behov for å utvikle og informere om alternative metoder, tilnæringsmåter og tiltak basert på et nært samvirke mellom forskning og praksis.⁶³

I Stortingsmeldingen etterlyser de ansatte i barnevernet særlig generell flerkulturell kompetanse og tilgang på rettleidelse i arbeid med barn av ulik etnisk bakgrunn. Mangel på informasjon, riktig kompetanse og tilnæringsmåter, kan gjøre mange unødig usikre og føre til ulik kvalitet på arbeidet. Det tilbys kurs og etter- og videreutdanning i flerkulturell forståelse ved en del høyskoler. BFD gir blant annet støtte til et etterutdanningstilbud i barnevern og etnisitet for ansatte i den kommunale barnevernstjenesten i de større byene.

⁶³ BFD Stortingsmelding nr 40 (2001-2002)

Barnevernet sitter inne med en fagkompetanse om utvikling og behov hos barn generelt, som er viktig å benytte i alle saker uten hensyn til barnets etnisitet. Når det gjelder den organisatoriske forankringen av ansvaret for, og arbeidet med EMA som gruppe, har kommunene handlefrihet. I noen kommuner har flyktningskontoret ansvaret, i andre tilligger det barnevernet.⁶⁴

Noen mottak erfarer at barnevernstjenesten ikke følger opp meldinger fra mottakene. På den andre siden opplever noen ansatte i barnevernstjenesten at tjenesten i økende grad tar over det ansvaret mottakene har for EMA, blant annet fordi mottakene ikke har ressurser til å gi EMA et godt nok tilbud. Dette viser at det er noe uklarhet i rollene mellom mottakene og barnevernet. Det er som tidligere nevnt mottakene som har omsorgsansvaret for EMA, men antallet EMA med behov utover vanlig omsorg er av et slikt omfang, at mottakene ikke har kapasitet til å følge opp deres behov.

Som en konklusjon av det ovenfor beskrevne, har barnevernet i utgangspunktet et større ansvar for EMA enn det som fremgår av dagens praksis. Det er på bakgrunn av dette det hevdes at den praktiserte rett i forhold til EMA ikke er i overensstemmelse med gjeldende rett.

5.1.2 Legalitetsprinsippet

Det fremgår av pkt 3.2 at det nærmeste man kommer en hjemmel for å plassere EMA i mottak er pkt 2.2 i saksbehandlingsreglene for EMA utarbeidet av UDI. Det er derfor interessant å vurdere om dette hjemmelsgrunnlaget er i strid med legalitetsprinsippet.

Legalitetsprinsippet er et av de viktigste grunnprinsipper i norsk rett. Det går ut på at visse tiltak, på grunn av sitt innhold, krever hjemmel i lov. Vedtak som innebærer inngrep i forhold til privatpersoner, må som hovedregel ha hjemmel i lov.

⁶⁴ BFD, Norges 3 rapport til FNs komité for barns rettigheter

Kravet om lovhjemmel innebærer ikke nødvendigvis at hjemmelen for tiltaket må være fastsatt i selve loven. Det er som utgangspunkt tilstrekkelig at loven, eller bestemmelser gitt i medhold av loven, gir noen kompetanse til å gjennomføre tiltaket. Hjemmel i "reglement" eller "instruks" som ikke har hjemmel i lov, er derimot ikke nok til å tilfredsstille dette kravet.⁶⁵ Man kan stille spørsmål ved om hvor klar hjemmelen må være. Det må antas at der det dreier seg om et vesentlig inngrep, må man kreve klarere hjemmel, enn om det dreier seg om et mindre inngrep.⁶⁶

Generelt kan man si at kravene til lovhjemmel blir viktigere jo mer inngripende vedtaket er. Plassering av barn i barnevernsinstitusjon eller fosterhjem mot foreldrenes vilje, er eksempel på beslutning som krever hjemmel i lov. En slik beslutning griper inn i den private rettssfære (familien), i og med at det først og fremst er foreldrenes oppgave å utøve omsorg for sine barn.

Et spørsmål som er aktuelt i denne sammenheng er hvordan man vurderer dette i de tilfellene hvor foreldrene er permanent fraværende. Regnes slike beslutninger fortsatt som et inngrep i den private rettssfære?

Det kan anføres at slike vedtak trenger hjemmel i lov, selv om foreldrene ikke er til stede, da vedtaket like fullt er inngripende i forhold til foreldrenes rettssfære så sant de lever, men ikke samtykker. Kravet om lovhjemmel verner foreldre og barn mot tilfeldige og uriktige vedtak fattet av forvaltningen. Den gir dem også muligheten til å kunne forutberegne sin rettsstilling, og til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte.

Selv om vedtaket ikke inngriper i foreldrenes rettssfære, krever det like fullt hjemmel i lov dersom det inngriper i den EMAs rettssfære. For å vurdere om en

⁶⁵ Forvaltningsrett 6utgave, Eckhoff, Smith

⁶⁶ Knophs oversikt over Norges rett, 10 utgave

plassering av EMA i mottak griper inn i dennes rettssfære, må vi vurdere om det å plassere EMA i et mottak er en rettighet eller en plikt for vedkommende?

UDI mener at plasseringen av EMA i mottak er et tilbud til den enkelte, altså en ”rett” barnet får. Forvaltningen trenger ikke lovhjemmel for å gi private rettssubjekter rettigheter eller andre fordeler. Det tas ikke stilling til om dette medfører en plikt eller rett i forhold til voksne asylsøkere. Selv om plasseringen ikke har et element av tvang, må den likevel anses som en ”plikt” for barnet. Bakgrunnen for å hevde dette er at barnet ikke har andre reelle alternativer. Det er avhengig av å bli tatt vare på, og må ”ta til takke” med det alternativet som tilbys. Avgjørelsen har også stor betydning for barnet. Beslutningen om å plassere EMA i mottak må derfor sies å inneholde et visst element av plikt, og er derfor et klart eksempel på offentlig myndighetsutøvelse. Andre momenter som taler for dette, er at UDI plasserer barnet i mottak uten at det får uttale sine ønsker.

I og med at plasseringen i mottak kan vurderes som en plikt for EMA, medfører dette at plasseringen er et inngrep i barnets private rettssfære. I henhold til legalitetsprinsippet krever slike inngrep hjemmel i lov. Plasseringen av EMA er kun hjemlet i saksbehandlingsrutiner utformet av UDI, og kan ikke sies å være tilstrekkelig hjemlet i lov. Det kan følgelig konkluderes med at eksisterende hjemmel for plassering av EMA i mottak er i strid med legalitetsprinsippet.

5.1.2.1 Klageadgangen

Det neste spørsmål som kan reises er om EMA skal ha adgang til å klage på vedtaket om plassering i mottak.

Slik systemet fungerer per i dag, må vergen dersom vedkommende mener at plasseringen av barnet ikke er riktig i forhold til barnets behov, kontakte barnevernet som da har en plikt til undersøke forholdene.

En EMA har etter UDIs syn ikke anledning til å klage på plassering i mottak, da UDI mener at dette ikke er et vedtak, men et tilbud til den enkelte.

Etter forvaltningslovens § 2 bokstav a, er et vedtak en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer. Et enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningslovens § 2 bokstav b.

Plasseringen av EMA foretas av UDI, som er en del av forvaltningen. Plasseringen foretas som en del av offentlig myndighetsutøvelse, og medfører en plikt for den det gjelder. Det er derfor klart at denne plasseringen er et vedtak etter forvaltningslovens § 2 bokstav bokstav a. Det er også klart at vedtaket er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 bokstav b, fordi det angår plikter for enkeltindivider (den enkelte EMA).

Det følger videre av forvaltningslovens § 28 at et enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken, til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket.

At UDI er av den oppfatning at disse vedtakene ikke kan påklages, er et stort problem i forhold til EMAs rettsikkerhet, og er i strid med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

5.1.3 Diskriminering⁶⁷

Barnekonvensjonens artikkel 2 forplikter den norske stat til å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at alle barn i Norge blir vernet mot diskriminering. FNs barnekomité har uttalt at artikkel 2 om ikke-diskriminering, samt artikkel 3 om hensynet til barnets beste, er grunnleggende prinsipper for statene i forhold til alle

⁶⁷ Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child, Unicef

de resterende rettigheter etter barnekonvensjonen. Ikke-diskriminering er derfor et generelt prinsipp av grunnleggende betydning for implementeringen av hele konvensjonen. Komiteen har uttrykt at det er viktig å avdekke alle former for diskriminering.

Ikke-diskrimineringsprinsippet kommer imidlertid ikke i veien for lovlig positiv forskjellsbehandling av enkelte grupper barn, som for eksempel barn med fysiske/psykiske handikap, gatebarn osv, jf. barnekonvensjonenes artikkel 23.

Forskjellsbehandlingen må i så tilfelle være fornuftig og objektiv for å oppnå et legitimt formål.

Begrepet diskriminering er ikke nærmere definert i barnekonvensjonen. Så vidt kjent har heller ikke FNs barnekomité gitt ut noen generell kommentar om hvordan prinsippet skal fortolkes. Menneskerettighetskomiteen uttrykte imidlertid i en generell kommentar i 1989, at ikke-diskriminering, sammen med likhet for loven og lik beskyttelse etter loven uten noen diskriminering, er grunnleggende og generelle prinsipper i forhold til beskyttelsen av menneskerettighetene.

Både formuleringen av artikkel 2 og barnekomiteens anvendelse av den, understreker at statene er forpliktet til å forebygge diskriminering, og at dette krever en aktiv innstas og fokus fra statene. Komiteen har også understreket at bestemmelsen bør implementeres i nasjonal lovgivning, og at prinsippet skal kunne prøves for de nasjonale domstoler.

I og med at artikkel 2 inneholder et generelt prinsipp, skal alle de andre bestemmelsene i barnekonvensjonen tolkes i lys av denne.

Som direkte følge av Barnekonvensjonens artikkel 2, er det derfor viktig at ingen barn i utgangspunktet diskrimineres. Det er bare en positiv forskjellsbehandling som er tillatt i forhold til enkelte grupper spesielt utsatte barn. Det er viktig at alle barn har de samme grunnleggende rettigheter, og at ikke grupper av barn, for eksempel EMA, blir behandlet annerledes enn andre tilsvarende grupper.

Prinsippet om likhet for loven ligger også til grunn i norsk rett, og kommer til uttrykk ved at loven gjelder for alle. I den offentlige forvaltning gjelder et ulovfestet rettslig prinsipp, som innebærer at det ikke skal foretas usaklig forskjellsbehandling. Dette forplikter offentlige organer til å behandle like tilfeller likt, og til ikke å treffe vilkårlige eller sterkt urimelige avgjørelser. Brudd på dette prinsippet blir karakterisert som myndighetsmisbruk og kan medføre at vedtak blir funnet ugyldige.⁶⁸

Fremstillingen ovenfor viser at EMA i praksis blir diskriminert i forhold til norske barn uten omsorgspersoner. Omsorgsansvaret for de to gruppene barn tilligger henholdsvis KRD og BFD. Som beskrevet ovenfor er den eneste hjemmelen for å plassere EMA i mottak, en bestemmelse i saksbehandlingsrutiner utformet av UDI. Til sammenligning er alle plasseringer av norske barn hjemlet i henholdsvis barneloven eller barnevernloven. Ovenfor ble det påvist at hjemmelsgrunnlaget i forhold til EMA er i strid med legalitetsprinsippet. Det faktum at hjemmelsgrunnlaget for EMA er dårligere enn hjemmelsgrunnlaget for norske barn, kan føre til svekket rettssikkerhet for EMA. At hjemmelsgrunnlaget er dårligere, er i seg selv diskriminerende og kan i tillegg føre til diskriminering i praksis.

Det fremgår også at UDI mener at det å plassere EMA i mottak ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. EMA kan derfor ikke klage på vedtaket. En rettslig avgjørelse av plassering av et norsk barn etter barneloven kan ankes for en høyere rettsinstans og vedtak fattet etter barnevernloven kan påklages til overordnet organ, jf. barnevernloven § 6-5, jf. forvaltningslovens § 28. Det faktum at EMA, i motsetning til norske barn, ikke kan klage på vedtak om plassering i mottak, er også klart diskriminerende i forhold til gjeldende rett.

⁶⁸ Barnekonvensjonen, rettigheter for barn i Norge, Redd Barna og Tano as

5.1.4 Barnets beste⁶⁹

FNs barnekomité har fremhevet at artikkel 3, om hensynet til barnets beste skal være det grunnleggende hensyn i alle handlinger som angår barn. Artikkel 3 er et av de grunnleggende prinsipper i barnekonvensjonen i likhet med blant annet artikkel 2..

Man kan ikke foreta en tolkning av hva som er best for et barn, som vil stride mot andre prinsipper eller bestemmelser i barnekonvensjonen. Bestemmelsen om hensynet til barnets beste gjelder generelt, og de andre bestemmelsene i konvensjonen skal tolkes i lys av denne bestemmelsen.

FNs barnekomité understreker at barnekonvensjonen må vurderes som et hele, og at man for å vurdere barnets beste, må vurdere ikke-diskrimineringsprinsippet, hensynet til barnets utvikling og respekt for barnets meninger sammenlagt. I vurderingen av barnets beste må man ta i betraktning både hva som er best på kort og lang sikt. Man må legge spesiell vekt på at barnet er et individ med behov, meninger og følelser. Det er viktig at statene bruker dette prinsippet aktivt i alt arbeid med barn. Hensynet til barnets beste kan ikke alltid være det utslagsgivende moment i en vurdering, men det er viktig at momentet alltid er utgangspunktet for, og en sentral del av vurderingen.

Hensynet til barnets beste følger også direkte av retningslinjer utformet av UNHCR. Retningslinjene omtaler blant annet hensynet til barnets beste, betydningen av kultur, psykososial helse, barn med spesielle behov, barnets frihet, barnets trygghet, overgrep mot barn, rekruttering av barn til militæret, evakueringstiltak ovenfor barn, m.m.⁷⁰

Når EMA skal plasseres, skal det foretas en konkret vurdering av hva som er det beste, i hvert enkelt barns tilfelle. For noen er plassering hos en familie best, for

⁶⁹ Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child, Unicef

⁷⁰ UNHCR, Refugee children, Guidelines on Protection and Care

andre kan plassering i en gruppe være ønskelig. Det viktigste er at man i vurderingen tar hensyn til barnets alder, personlighet, ønsker, behov for kjærlighet og omsorg, ernæring og behovet for kontinuerlige omsorgsgivere, jf. retningslinjene kapittel 7.⁷¹

Hovedhensynet bak reglene om plassering av EMA og norske barn uten omsorgspersoner, skal i utgangspunktet være det samme, nemlig hensynet til barnets beste, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Det er mange ulikheter ved disse to gruppene, men det er viktig å huske at alle er barn. Hensynet til barnets beste er også sterkt forankret både i norsk og internasjonal rett og praksis, i tillegg til barnekonvensjonens artikkel 3. Prinsippet er lovfestet blant annet i barneloven § 34 og barnevernloven § 4-1.

Det er uheldig at den eneste hjemmelen som sier noe om plassering av EMA finnes i UDIs saksbehandlingsrutiner for EMA. Saksbehandlingsrutinenes pkt 2.2 sier ikke noe om at barnets beste skal ligge til grunn for vurderingen av hvor barnet skal plasseres. Både Barnekonvensjonen, barneloven og barnevernloven inneholder bestemmelser som understreker at alle avgjørelser som tas i forhold til barnet, skal være til dets beste. Denne ulikheten i regelverket er uheldig i forhold til EMAs rettigheter, og medfører at det ikke stilles samme krav til EMAs behov i forhold til bosted og omsorg, som de kravene som stilles i forhold til norske barn i en tilsvarende situasjon.

I forhold til hjemmelsgrunnlaget for plassering av EMA, kan det derfor synes som om hensynet til barnets beste ikke blir tilstrekkelig vektlagt.

⁷¹ UNHCR, Refugee children, Guidelines on Protection and Care chapter 7

5.2 Endringsforslag

5.2.1 Forslag fra tverrdepartemental arbeidsgruppe om enslige mindreårige asylsøkere

En tverrdepartemental arbeidsgruppe bestående av medlemmer fra KRD, BFD og JD, har arbeidet med EMAs situasjon, og er kommet med forslag til endringer i forhold til dagens regelverk og systemer.

Bakgrunnen for arbeidet er at Regjeringen ønsker at det legges opp til en mer helhetlig mottaks- og bosettingsmodell for EMA. Man ønsker derfor å se på tiltak for å bedre dagens mottaksordning, i den hensikt å sikre en rask og god bosetting.

Arbeidsgruppen foreslår et prøveprosjekt i noen kjernekommuner i kombinasjon med et styrket statlig mottakssystem, for å skaffe erfaringer med en ny type bosetting av EMA, i enkelte kommuner, før man vurderer å ta den i bruk for alle EMA som kommer til Norge.

Det er vanskelig å kommentere kjernekommunemodellen i og med at den er utpreget teoretisk fremstilt, og endringer i forhold til dagens system ikke kommer godt nok frem. Det er imidlertid positivt at man søker å prøve ut modellen før man eventuelt vedtar den som en hovedregel i forhold til alle EMA. Videre er det positivt at man søker å utvikle kompetanse i enkelte kommuner først, slik at disse opparbeider en spesialkompetanse.

Det foreslås at det skal føres tilsyn med kjernekommunenes tilbud til EMA. Tilsynet bør omfatte både kvaliteten på utredningen og botilbudet. Et utvalg av EMA må få anledning til å uttale seg om hvordan tilbudet oppleves.

Det er viktig at barnas rett til å bli hørt får større betydning, ikke bare i forhold til tilsyn, men også i andre forhold som angår dem. Barnekonvensjonens artikkel 12 er

et grunnleggende prinsipp i konvensjonen. Barns rett til å bli hørt er viktig og bør vektlegges i større grad enn i dag.

I tillegg til prøveprosjektet foreslås at den eksisterende mottaksmodellen styrkes, blant annet gjennom innføring av en bemanningsnorm, mer barnefaglig kompetanse i mottak og differensiering i forhold til ulike gruppers behov.

Arbeidsgruppen foreslår videre at det foretas en politisk vurdering av om det er hensiktsmessig å utrede nærmere en lovpålagt bosetting av EMA. I dagens situasjon er det opp til kommunene selv å bestemme om, og eventuelt hvor mange enslige mindreårige de skal ta imot.

Arbeidsgruppen anbefaler ikke økt bruk av direktebosetting i forhold til EMA, da manglende utredning før bosetting øker faren for brudd i tiltak og omsorg.

Direktebosetting er imidlertid et viktig tilbud for EMA. Som nevnt tidligere er fosterhjem det mest brukte plasseringsalternativet for norske barn som plasseres. Betydningen av å bo i et hjem og ikke i en institusjon er viktig også for EMA. Det bør heller foreslås økt bruk av ressurser for å få den nødvendige utredning før man benytter direktebosetting. Faren for brudd i omsorg og tiltak kan nok være stor i enkelte tilfeller, men det er bedre at det foretas en konkret vurdering av dette i forhold til hvert enkelt barn, enn at man generelt avgrenser muligheten til å benytte direktebosetting.

Kommunene skal fortsatt selv bestemme hvilken enhet i kommunen som skal ha det overordnede ansvaret for EMA. En vurdering av tiltak og forslag til tiltak bør imidlertid gjøres av barneverntjenesten, selv om det for eksempel er flyktningskontoret som har det overordnede ansvaret. Når barneverntjenesten har foretatt sine undersøkelser og vurderinger, vil det være opp til barneverntjenesten selv å vurdere om EMA har behov for tiltak etter barnevernloven, eller om saken eventuelt kan tilbakeføres til flyktningskontoret for oppfølging. Dette gjelder for alle bo- og omsorgstiltak.

5.2.2 Norges tredje rapport til FN

Det følger av Barnekonvensjonen at Regjeringen hvert femte år skal rapportere til FNs komité om barns rettigheter om barns levevilkår i Norge. På bakgrunn av disse rapportene kan komiteen fremme forslag til endringer eller be om ytterligere redegjørelser.

Komiteen har tidligere anbefalt Norge å overveie å inkorporere Barnekonvensjonen i norsk rett. Etter vurdering av Regjeringen ble konvensjonen inkorporert dette år.

I forbindelse med regjeringens tredje rapport til FNs komité for barns rettigheter, er det gjennomført et prosjekt, ”Fra livet under 18”, hvor barn og unge i Norge har uttalt seg om Barnekonvensjonen, sine rettigheter osv. I prosjektet kom det frem at EMA opplever at det er slitsomt å bo sammen med andre unge med ulike språk, og i en boligløsning hvor mange av de andre beboerne har en traumatisk bakgrunn. De opplever at de er isolert fra lokalsamfunnet og at det er vanskelig å få norske venner. Deres samstemte forslag til forbedringer er at EMA umiddelbart må bosettes i en norsk familie. De fleste opplever også mye godt i det første møtet med Norge, men at det føles svært nedbrytende og krenkende å vente så lenge på behandlingen av søknaden. Få av dem vet hva en verge er eller har noe avklart forhold til vergen sin, men de ønsker sterkt en voksenperson å forholde seg til, rådføre seg med og være trygg på.⁷²

Regjeringen gjør i rapporten rede for det som er gjort og videre planer for å bedre situasjonen til barn generelt, og EMA spesielt. I forhold til de problemene som er nevnt ovenfor, foreslås en rekke endringer. En del av forslagene er i og for seg bra, men er lite konkrete og på siden av de nevnte problemstillingene.

Ett av forslagene er at den enkelte EMA skal ha en individuell plan. Den enkeltes behov, herunder skole og eventuelle særlige hjelpebehov, skal tas hensyn til i planen. Det er fint at man utformer planer for EMA, men langt viktigere er hvordan

⁷² Fra Norges tredje rapport til FNs komité for barns rettigheter.

planene blir fulgt opp. UDI skal medvirke til nettverkssamlinger for kommuner som bosetter EMA. Dette er også et bra tiltak da det er viktig for kommunene å kunne utveksle erfaringer fordi en del kommuner nøler med å bosette EMA. Dersom man ser at bosettingen fungerer fint i noen kommuner vil trolig også andre kommuner åpne for mer bosetting. Det vises videre til den tverrdepartementale arbeidsgruppens arbeid med EMA.

Regjeringen ønsker at barneverntjenestens rolle i forhold til EMA skal styrkes. BFD skal derfor utarbeide en manual om rutiner, prosedyrer og metoder til bruk i arbeidet med å vurdere, godkjenne og følge opp EMA som blir plassert hos slektninger. Det vil også bli iverksatt tiltak som kan bidra til å veilede og kvalifisere slektningene til å ta imot EMA.

Regjeringen vil fortsatt gi kommunene handlefrihet når det gjelder den organisatoriske forankringen av ansvaret for, og arbeidet med, EMA som gruppe. EMA og flyktninger har likevel rett til å motta tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester, dersom de har et særlig behov for hjelp.⁷³

Det synes som om det er for liten fokus på det ansvaret barnevernet allerede har for EMA, men det er likevel positivt at man ønsker å gi barnevernet mer ansvar for disse. Det er imidlertid klart at forslaget ikke innebærer at barnevernet får hovedansvaret for omsorgen av EMA, noe som ville vært hensiktsmessig i forhold til Norges forpliktelser etter barnekonvensjonens artikkel 2.

5.3 Anbefalinger / Konklusjon

På bakgrunn av det som er kommet frem så langt vil jeg foreslå visse endringer ut fra hva jeg anser for å være gjeldende rett.

⁷³ Norges tredje rapport til FNs komité for barns rettigheter.

Det bør innføres krav til formelle vedtak, med hjemmel i lov, om hvem som har omsorgsansvaret, og hvem som utøver den daglige omsorgen for EMA.

Plasseringsalternativene bør angis, samt hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen av hvor barnet skal plasseres. Hovedhensynet for vurderingen bør være hva som er det beste for det enkelte barn.

Barnevernet har som illustrert ovenfor et visst ansvar i forhold til EMA. Ut i fra at dagens ordning medfører en diskriminering av EMA etter barnekonvensjonens artikkel 2, kan det være hensiktsmessig om barnevernet får et større ansvar for EMA, enn de har etter gjeldende rett, ved at de bør være den instans som i utgangspunktet har omsorgsansvaret for EMA i likhet med for norske barn uten omsorgspersoner.

Barnevernstjenesten har barn som arbeidsområde, høy kompetanse på området og skal alltid ta beslutninger som er til barns beste. Det ville vært enklere om en fast instans, med lovfestet regelverk, har ansvaret for EMA. Barnevernet i de enkelte kommuner og på landsbasis kunne utvekslet erfaringer også på dette området. Det vil også være enklere for departementet å gi instruksjer og styre et konkret organ, enn å administrere en enhetlig praksis fordelt på mange ulike kontorer og enheter.

Staten bør bestemme hvilken instans i hver enkelt kommune som skal ha ansvaret for EMA, og dette bør fortrinnsvis være barnevernet. Dersom det fortsatt skal være opp til den enkelte kommune å bestemme hvilken instans som skal ha ansvaret, bør det stilles like krav til denne instansen som til barnevernet.

Mottakene kan for eksempel gjøres om til omsorgsinstitusjoner som barnevernet har ansvaret for. Dette er også anbefalt i flere uavhengige rapporter, blant annet ”enslige flyktningebarn-kollektive utfordringer” (en rapport fra Sintef). Flere uavhengige organisasjoner (høringsinstanser), som for eksempel Redd Barna og Kirkerådet fremhever også at barnevernet bør få et større ansvar for EMA enn de har i dag.

Verken transittmottakene eller andre asylmottak er godkjente institusjoner etter reglene om godkjenning av institusjoner etter barnevernloven.

Statene er i henhold til Barnekonvensjonen forpliktet til å sørge for at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for omsorgen eller vernet av barn, har den standard myndighetene har fastsatt, jf. art 3 pkt 3. For EMA er det er UDI som setter denne standarden og som sørger for at retningslinjene blir fulgt, men for norske barn ligger dette ansvaret hos BFD. Det bør vurderes om oppfølgingen av institusjoner for EMA er bra nok i forhold til barnekonvensjonen artikkel 3.3.

Dersom barnevernet ikke skal ha omsorgsansvaret for EMA, mener jeg at de i større grad enn etter barnevernloven § 3-1 bør ha plikt til å foreta jevnlige undersøkelser i asylmottak hvor det bor EMA.

Forutsatt at UDI har ansvaret for å plassere EMA slik det er i dag, kan det være hensiktsmessig å opprette en egen instans som har ansvaret for å føre tilsyn med de eksisterende plasseringsalternativer. Det er trolig mer hensiktsmessig at en objektiv part fører tilsyn, fremfor at UDI selv fører tilsyn med mottakene. En slik tilsynsmann/ myndighet kan for eksempel rapportere til barnevernet. En tilsynsfører for enkelt barn, kan også være fornuftig i forhold til EMA.

Dersom EMA flytter til slektninger, må man kunne stille samme krav til disse som til fosterhjem etter barnevernloven. I dag kan i praksis "hvem som helst" hente ut barn av mottak. Det er ingen bestemmelser som gir mottakene rett til å holde igjen barn dersom en slektning av barnet ønsker å ta det med seg. Det bør derfor vedtas bestemmelser som hindrer voksenpersoner i å ta med EMA uten at vedkommende først er vurdert som skikket til å ta vare på barnet. Dersom en EMA selv reiser fra mottaket, kan dette være vanskelig å hindre. Når en EMA forsvinner, må man i tillegg til å melde dette til politiet og barnevernet, sette i verk oppsporing av barnet.

Det er mest vanlig at EMA plasseres i mottak, og unntaksvis direktebosettes hos slektninger eller vanlige fosterfamilier. UDI ønsker å være restriktive med denne typen direktebosetting. I barnevernet benyttes fosterfamilier i ca 80 % av tilfellene hvor barnevernet plasserer barn, fordi det i de fleste tilfeller anses bedre for barn å bo i et fosterhjem enn i en institusjon. Det er ikke alltid lett å vurdere hvilket

plasseringsalternativ som er det beste for det enkelte barn, men de ulike alternativene bør være åpne, slik at man i hvert enkelt tilfelle får en konkret vurdering av hva som er best for barnet.

I utgangspunktet er det for de fleste barn uten omsorgsperson, bedre å bli plassert i et fosterhjem enn i en institusjon. Hovedargumentet mot dette i EMAs situasjon, er at stadige flyttinger er uheldig, spesielt da man ikke vet utfallet av asylsøknaden. Man kan likevel stille spørsmål om det er bedre å bo i et mottak, hvor tilværelsen i stor grad preges av usikkerhet i forhold til om man får bli i landet eller ikke.

Barnet er preget av denne usikkerheten uansett hvor det bor, men i mottaket vil det kanskje være mer fremtredende blant alle beboerne. Et barn som bor i en familie, har kontinuitet i omsorgspersonene og kan lettere søke trøst, råd, nærhet osv. En EMA i et fosterhjem er også preget av usikkerhet og redsel for fremtiden. Det som er viktig er at man ser den verdien det har for et barn å bo i et hjem fremfor i en institusjon, og at det ut i fra dette foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av hva som vil være det beste for barnet. Andre momenter i vurderingen vil være alder, kjønn, etniske bakgrunn, traumer eller andre psykiske plager, osv.

At direktebosetting bør benyttes i større grad enn i dag, ble også uttalt av en samlet kommunalkomiteé i forbindelse med behandlingen av Stortingsmelding nr 17 (2000-2001) om Asyl-og flyktningepolitikken i Norge. Komiteen uttaler at det bør være mulig å bruke fosterhjem som bo-ordning for de yngste EMA istedenfor mottak. Komiteen uttaler videre at det også vil være et godt supplement til mottak, å bruke fosterhjem som besøksfamilie. Komiteen mener bruk av fosterhjem vil øke bosettingshastigheten for EMA, og at det må arbeides videre med bosettingsordninger basert på fosterforeldre. Komiteen viser til at det blir praktisert en form for direktebosetting av EMA dersom de har familie eller kjente i Norge. Det har imidlertid blitt reist kritikk mot at denne bosettingen ikke blir fulgt opp, og komiteen mener derfor at en må etablere rutiner for oppfølging av direktebosetting av EMA.

6 Litteratur

6.1 Lover

Barneloven av 8. april 1081 nr. 7

Barnevernloven av 17. juli 1992 nr. 100

Menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr.30

Utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 64

Vergemålsloven av 27. april nr 3.

6.2 Forskrifter

Utlendingsforskriften av 21.12.1990 nr. 1028

Forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner 01.01.04

Forskrift om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem 21.12.1992

6.3 Konvensjoner

FNs konvensjon om barnets rettigheter fra 1989

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

6.4 Dokumenter fra internasjonale organisasjoner

UNHCR, "Refugee Children, Guidelines on Protection and Care"

Enslige mindreårige i Europa programmet, "Erklæring om god praksis"

"En modell for individuelt tilsyn med enslige mindreårige asylsøkere", en prosjektsøknad fra Redd Barna 2003

6.5 Andre offentlige publikasjoner

Norges tredje rapport til FNs komité for barnets rettigheter, BFD, UD 2003

Håndbok for kommunene om arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. BFD, Q1016

UDIs håndbok for 2003, en veiledning i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere

Barnevernboka, årbok for barnevernet 2000

Stortingsmelding nr 40 (2001-2002), BFD

Forslag fra arbeidsgruppe om enslige mindreårige asylsøkere, (2003) KRD

”Melde og ansvarsrutiner i samband med barn i statlege mottak”, rundskriv UDI 9/99 INA

Veiledning til overformynderiene om enslige mindreårige asylsøkere, JD

”Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i statlige mottak” UDI

Ot.prp.nr 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester BFD

Ot.prp.nr 60 (1988-1989) Om lov om sosiale tjenester m.v

Høringsutkast om forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling 2003/ 02760

”Mottak”, KRD, www.odin.dep.no/krd/norsk/innvandring/asyl/016081-990045/index-dok000-b-n-a.html

”UDIs krav til mottakenes arbeid med enslige mindreårige asylsøkere” UDI

Stortingsmelding nr 17 (2000-2001) Asyl og flyktningpolitikken i Norge, KRD

6.6 Litteraturliste

Loftsgaard, Lotte.P og Alstad, Kristin. ”Menneskerettighetsdomstolens avgjørelser i saker om offentlig omsorgsovertakelse av barn”, i ”*Barnevern og omsorgsovertakelse*”, Kommuneforlaget 2003, ISBN 82-446-0903-6

Lindboe, Knut ”*Barnevernrett*”, 3.utg Tano Aschehoug 1998, ISBN 82-518-3664-6

Ofstad, Kari og Skar, Randi ”*Barnevernloven, kommentarutgave*”, 2.utg Juridisk forlag 1995, ISBN 82-7513-038-7

Mower, Glenn A Jr.”The convention on the rights of the child, International Law support for children”, Greenwood press 1997, ISBN 0-313-30170-0

Kippeberg, Elise "Barn som asylsøkere, elle, melle, deg foretelle...."

Universitetsforlaget 1996, ISBN 82-00-42275-5

Vevstad, Vigdis "Refugee Protection, A European challenge", Tano Aschehoug
ISBN 82-518-3630-1

Redd Barna, "Barnekonvensjonen, Rettigheter for barn i Norge", Tano as 1993
ISBN 82-518-3126-1

Holgersen, Gudrun og Tellefsen, Marianne "*Barnet og loven*" Kommuneforlaget
2003, ISBN 82-446-0907-9

Innjord, Frode.A "*Forvaltningsretten*" i Knophs oversikt over Norges rett. 10.utg
ISBN 82-00-21333-1

Eckhoff, Torstein "*Forvaltningsrett*" 6.utg ved Smith, Eivind, Universitetsforlaget
1993, ISBN 82-518-3522-4

Unicef "Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child",
UNICEF 1998, ISBN 92-806-3337-6

Stang, Elisabeth.G "*Barns rett til foreldre*", Gyldendal ad Notam 1995, ISBN 82-
417-0584-0

Smith, Lucy og Lødrup Peder, "*Barn og foreldre*", Oslo 1998,
ISBN 82-91724-04-0

6.7 Artikler

Borge, Rolf "Sos-barnebyer Norge med tiltak for enslige mindreårige flyktninger og
asylsøkere", Linjer nr 2/2002 12.årgang

Nordby, Trygve.G " *Når barn søker asyl blir de ivaretatt som barn*", www.udi.no,
31.07.03

Wold, Hinke "En lang vei å gå. Fokus på enslige mindreårige asylsøkeres hverdag i
Norge", Linjer nr 2/2002 12. årgang

Nordby, Trygve.G " *Ungdom på flukt, vårt felles ansvar*", www.udi.no 20.06.03
"*Barnehjemmene skal sjekkes sjeldnere*", artikkel i Aftenposten nettutgaven
06.10.03

"*Dåvøy: Bedre tilsyn med barnehjemmene*", artikkel i Aftenposten nettutgaven
07.10.03

Statssekretær Kristin Ørmen Johnsen ”Om enslige mindreårige asylsøkere”
02.02.03

”Psykisk syke barn forsømmes, Redd Barna truer Norge med rettssak”, artikkel i
Aftenposten nettutgaven 22.10.03

6.8 Rapporter

Atle Solberg, rapport om enslige mindreårige
(www.svf.uib.no/sefos/IMER/publikasjon/a.solberg)

”Livet under 18”, Barn og unge rapporterer til FN om barnekonvensjonen 2002-
2003

6.9 Internett

”Botilbud til enslige mindreårige asylsøkere”, www.udi.no

”E-post fra Randi Kleven, rådgiver i UDI” 18.11.03

”E-post fra Randi Kleven, rådgiver i UDI” 06.10.03

www.udi.no/templates/statistikk

www.hjermann.no