

Det rettslige ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere i Norge

Hvor er det naturlig å lovfeste dette ansvaret?

Kandidatnr: 248

Veileder: Kristian Andenæs.

Leveringsfrist: 25. april 2005

Til sammen 18668 ord

25.04.2005

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING, AVGRENSING, DEFINISJONER OG LOVGRUNNLAG</u>	<u>1</u>
1.1	OPPGAVENS EMNE, AVGRENSNING OG METODE	1
1.2	DEFINISJONER	3
1.3	KORT FREMSTILLING AV LOVGRUNNLAGET	5
1.3.1	BARNEKONVENSJONEN	6
1.3.2	BARNEVERNLOVEN	6
1.3.3	BARNELOVEN	7
1.3.4	FLYKTNINGSKONVENSJONEN	8
1.3.4.1	Utlendingsloven	9
1.3.4.2	Utlendingsforskriften	11
1.3.5	MENNESKERETTSLOVEN	12
1.3.6	FORVALTNINGSLOVEN	12
1.4	KORT OM HVA SOM SKJER NÅR EMA KOMMER TIL NORGE	13
1.5	VERGENS ANSVAR	15
1.6	NOU 2004: 16 (NY VERGEMÅLSLOV)	16
1.7	NOU 2004: 20 (NY UTLENDINGSLOV)	17
<u>2</u>	<u>INTERNASJONALE KONVENSJONER</u>	<u>18</u>
2.1	BARNEKONVENSJONEN	18
2.1.1	ARTIKKEL 1. BARN UNDER 18 ÅR	19
2.1.2	ARTIKKEL 2. IKKE DISKRIMINERING	19
2.1.3	ARTIKKEL 3. BARNETS BESTE	22
2.1.4	ANDRE ARTIKLER	22
2.1.4.1	Artikkel 12. Medbestemmelsesretten	22
2.1.4.2	Artikkel 20. Barn uten omsorg fra familien	23
2.1.4.3	Artikkel 25. Barn under offentlig omsorg	24
2.1.4.4	Artikkel 27. Levestandard	25
2.2	FLYKTNINGKONVENSJONEN	27
<u>3</u>	<u>NORSK UTLENDINGSRETT</u>	<u>27</u>

<u>4</u>	<u>NORSK BARNEVERNLOVGIVNING.....</u>	<u>31</u>
<u>5</u>	<u>OPPSUMMERING.....</u>	<u>35</u>
<u>6</u>	<u>HVA SIER DET OFFENTLIGE?.....</u>	<u>36</u>
6.1	KOMMUNAL OG REGIONALDEPARTEMENTET	36
6.2	UTLENDINGSDIREKTORATET	39
6.3	BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET.....	41
6.4	BARNEOMBUDET	42
6.5	SENTER MOT ETNISK DISKRIMINERING.....	44
6.6	KONTAKTUTVALGET MELLOM INNVANDRERE OG NORSKE MYNDIGHETER.....	44
<u>7</u>	<u>HVA MENER DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE?</u>	<u>45</u>
7.1	REDD BARNA	45
7.1.1	”RAPPORT MED TILRÅDNING OM TILSYNSMODELL FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE.” REDD BARNA, PUBLISERT OKTOBER 2004,	46
7.2	PRESS.....	48
7.3	FORUM FOR BARNEKONVENSJONEN.....	49
7.4	ANDRE ORGANISASJONER.....	50
7.4.1	NORSK ORGANISASJON FOR ASYLSØKERE.....	50
7.4.2	FELLESORGANISASJONEN FOR BARNEVERN PEDAGOGER, SOSIONOMER OG VERNEPLEIERE.....	50
7.4.3	FLYKTNINGHJELPEN	51
7.4.4	RØDE KORS.....	51
<u>8</u>	<u>DE POLITISKE PARTIENES SYN.....</u>	<u>51</u>
<u>9</u>	<u>HVA MENER DE ENSLIG MINDREÅRIGE SELV?.....</u>	<u>53</u>
9.1	”LIVET UNDER 18”	54
<u>10</u>	<u>AVSLUTNING, EGNE BETRAKTNINGER.....</u>	<u>55</u>

11	<u>LITTERATURLISTE / KILDER</u>	59
-----------	----------------------------------------------	-----------

1 Innledning, avgrensning, definisjoner og lovgrunnlag

1.1 Oppgavens emne, avgrensning og metode

Det er stadig flere som søker asyl i Norge. Mange av disse er barn. Vi har i dag et rettsystem som er basert på rundskriv, uttalelser, mangelfulle lovhjemler, internasjonale konvensjoner og uklarhet om hvilken nasjonal lovgivning som gjelder.

Jeg har valgt å sette fokus på de enslige mindreårige asylsøkeres situasjon i Norge. Formålet vil være å vise hvilket ansvar de norske myndighetene har for denne utsatte gruppen asylsøkere og hvordan dette ansvaret fordeler seg mellom de forskjellige departementene. Oppgavens utfordring, slik jeg anser den, vil være å vise hvilke rettsregler som omfatter barna som søker asyl her i Norge og hvor grensen går mellom barns rettigheter og innvandringspolitikk.

Enslige mindreårige asylsøkere kalles heretter EMA.

En av målsetningene i oppgaven er å fremstille gjeldende rett, men jeg har også til hensikt å gi en kritisk og rettsosialogisk fremstilling av denne gruppens livssituasjon i Norge.

Av tids- og plasshensyn vil jeg avgrense oppgaven mot bosetningsprosessen når asylsøknaden er innvilget. Barna skal da bosettes i kommunene, men hvilken bosetningsform som blir valgt faller utenfor denne oppgaveteksten. De hensyn som spiller inn ved avgjørelse av asylsøknaden vil jeg heller ikke gå inn på.

Min oppgave vil derfor omhandle barnas situasjon fra de ankommer Norge, møtet med de norske myndigheter og oppholdet på asylmottak frem til innvilgelse eller avslag på asylsøknaden foreligger.

Jeg presiserer her at jeg i den videre drøftelsen nedenfor tar som utgangspunkt EMA og norske barn som befinner seg i tilsvarende livssituasjon, det vil si de som er uten personer med omsorgsansvaret for dem. Grensen mot hvem som faktisk har det formelle foreldreansvaret vil ikke bli berørt andre steder enn under punktet om barneloven. Dette

faller utenfor oppgaven. I forhold til myndighetene blir derfor det avgjørende om de oppfyller den omsorgen barna trenger og har krav på.

Problematikken omkring aldersundersøkelser av de enslige mindreårige asylsøkerne er en debatt som pågår i samfunnet i dag. De særlige regler og hensyn som gjelder for barn som søker asyl appellerer til mange. Det er på det rene at en rekke av de som hevder å være under 18 år i virkeligheten er eldre. Av de 702 som gjennomgikk aldersundersøkelser i perioden februar 2003 til mars 2004 foreligger det resultater for 365 personer. Av disse viste ca. 60 % seg å være over 18 år.¹ Kritikkk har blitt reist mot de måter man fastslår riktig alder, dette faller imidlertid utenfor oppgaven her.

Oppgaven bygger på materiale fra offentlige dokumenter, juridisk litteratur og opplysninger fra offentlige organer og forskjellige frivillige organisasjoner.

De sentrale departementer det er naturlig å se nærmere på er Kommunal og regionaldepartementet (heretter kalt KR D), Barne- og familiedepartementet (heretter kalt BFD) Jeg vil også se nærmere på Utlendingsdirektoratet (heretter kalt UDI).

En rekke frivillige organisasjoner er også interessante i denne sammenhengen. Jeg har kontaktet bortimot 10 forskjellige organisasjoner. Ikke alle har svart. Organisasjonene vil bli nevnt fortløpende etter hvert som jeg siterer eller tillegger disse noe vekt i min argumentasjon. Ellers så viser jeg til kapittel 7.

Jeg har kontaktet 7 av de største politiske partiene, Kjell Magne Bondevik, Laila Dåvøy, Odd Einar Dørum og Erna Solberg. Svarene jeg har fått finnes nedenfor under kapittel 7.

Første del av oppgaven redegjør for rettsreglene de lege lata (kapittel 1-5). Under kapittel 6 redegjør jeg først for departementenes syn på det rettslige systemet slik det er i dag. Deretter vil jeg vise hvordan de mener det bør være i fremtiden. Kapittel 7 viser hva de frivillige organisasjonen synes om problematikken. Kapittel 8 redegjør kort for

¹ NOU 2004:16, punkt. 16.2.3.4.

hva de politiske partiene synes om forholdene omkring EMA og kapittel 9 vil vise noen av de kommentarene og innspillene EMA selv har om sin egen situasjon i Norge. Jeg vil underveis komme inn på hvordan jeg selv synes jussen bør være, men en mer utførlig selvstendig vurdering og oppsummering vil følge i kapittel 10.

1.2 Definisjoner

Enslige mindreårige asylsøkere defineres som barn under 18 år som kommer til Norge for å søke beskyttelse mot forfølgelse, og som er uten foreldre eller andre som har foreldreansvar for barnet. Dette følger blant annet av utlendingsforskriften § 55a, annet ledd. Også Utlendingsdirektoratet legger denne definisjonen til grunn på sine egne nettsider. UDI henviser der til utlendingsforskriften.

Med barn menes en person under 18 år. Dette følger av vergemålsloven § 1, annet ledd. Det følger også av barnevernloven § 1-3, og barnekonvensjonen art. 1.

Med myndigheter(ene) mener jeg representanter som opptrer på vegne av det offentlige. Også departementene og Utlendingsdirektoratet blir omtalt som myndighetene.

Statlig mottak er et bosted for asylsøkere mens de venter på behandling av asylsøknaden. Alle mottak opprettet etter avtale med Utlendingsdirektoratet regnes for å være statlige mottak.

I 2004 kom det i overkant av 400 enslige mindreårige asylsøkere til Norge.² Dette var en kraftig nedgang fra 2003 hvor noe over 900 søkte om asyl som EMA.

Totalt mottok UDI 7950 søknader om asyl i 2004.³

424 søknader var fra personer som oppga at de var under 18 år ved registrering hos politiet. Antall innvilgede asylsøknader fra EMA i 2004 var 30 stk.

143 antall enslig mindreårige fikk opphold på grunnlag av humanitært grunnlag, jf. utl. § 21, annet ledd. 142 personer fikk opphold av beskyttelsesgrunner, jf. utl. § 21, første ledd.

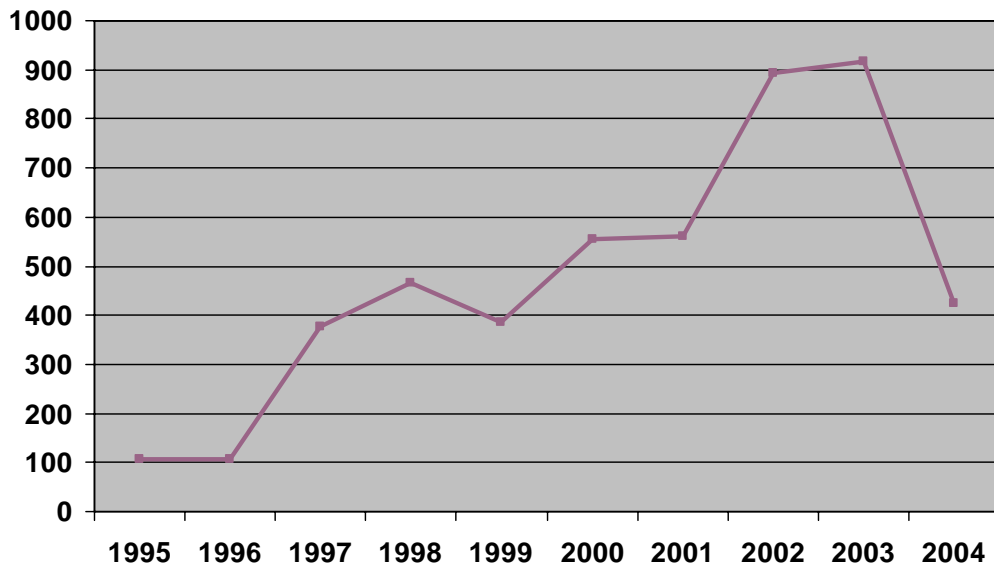
² UDI, tabell 1, nedenfor.

³ UDI, tabell 2, nedenfor.

I 2003 fordelte tallene seg slik; Antall asylsøknader; 15.613 stk. Av disse var det 916 personer som ble registrert som EMA. Antall innvilgede søknader om asyl fra EMA var 22. Antall innvilgede opphold på humanitært grunnlag var 121 stk. Opphold av beskyttelsesgrunner ble innvilget for 205 stk.

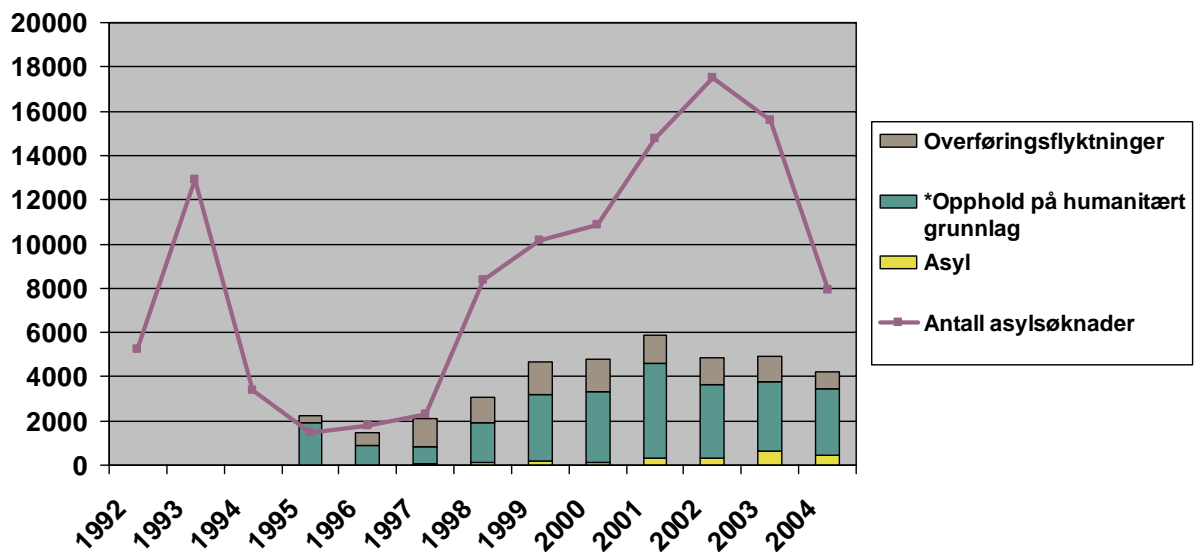
I 2004 forsvant 44 EMA fra norske mottak, mot 33 i 2003. Ved årsskiftet 2004\2005 var 22 EMA registrert som forsvunnet i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker. Ved månedsskiftet mars\april 2005 var tallet 10 stk. UDI forventer at dette tallet vil synke etter hvert som riktig alder blir fastslått. Pr. 4. april 2005 bodde det 138 EMA på mottak i Norge.⁴

Tabell 1. Antall enslig mindreårige asylsøkere, 1995-2004.



Tabell 2. Registrerte asylsøknader, 1992-2004.

⁴ Erik Aksnes, seniorrådgiver i UDI.



1.3 Kort fremstilling av lovgrunnlaget

Når det gjelder det rettslige har den største utfordringen vært det at KRD og UDI faktisk mangler et lovgrunnlag for det ansvaret de har for EMA. Dette har blitt påpekt av blant andre Redd Barna⁵, Justis- og politidepartementet⁶ og Barneombudet⁷. Det står ikke hjemlet noe sted at KRD har ansvaret for EMA. Ansvaret er delegert videre til UDI. Direktoratet på sin side har ikke formell rettslig adgang til å foreta de inngrep de gjør i barnets liv som plassering, botilbud, matpenger etc.

På direkte spørsmål innrømmer også UDI at dette feltet ikke er lovhjemlet.⁸ Direktoratet sier at det er politisk bestemt at UDI skal ha ansvaret for EMA i Norge. Ved spørsmål om forholdet til forvaltningslovens regler om vedtak, klageadgang og annen rettsikkerhet ble ingen klare svar gitt. Det ble vist til styringsdokumenter som tildelingsbrev, driftsreglementet og økonomireglementet. UDI viste ingen interesse for min forespørsel om et møte.

⁵ Rapport nr. 30\04.

⁶ NOU 2004: 16.

⁷ Notat, 08.11.2004.

⁸ Telefonsamtale 11. april 2005, med Agnete Kjerschow, rådgiver i UDI.

Under følger en kort oversikt over de lover og regelverk som kan tenkes å spille en rolle for EMA i forhold til min problemstilling. Listen er ikke uttømmende og jeg kommer nærmere inn på de forskjellige bestemmelsene etter hvert i oppgaven nedenfor. Oppramsingen nedenfor er derfor ment som en kort pekepinn på hvor i regelverket vi befinner oss.

1.3.1 Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen ble vedtatt 20. november 1989 i New York. Norge ratifiserte konvensjonen 8. januar 1991. I dag har hele 192 land i verden vedtatt at de slutter seg til konvensjonen.

I 2003 ble konvensjonen inkorporert i vår norske lovgivning gjennom Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (heretter kalt menneskerettsloven) fra 1999, jf. § 2. nr. 4. Lovendringen trådte i kraft 1. oktober 2003.

Ved motstrid mellom konvensjonen og annen norsk lovgivning går konvensjonen foran, jf. menneskerettsloven § 3. Også i forhold til utlendingsloven har det lenge vært klart at konvensjonen går foran, jf. utl. § 4, jf. punkt. 1.3.4.1 nedenfor.

I fortalen til konvensjonen slås det blant annet fast; at ”...*barn har rett til spesiell omsorg og hjelp*”. Videre slås det fast at ”...*barn på grunn av sin fysiske og psykiske umodenhet har behov for spesielle beskyttelsestiltak og særlig omsorg*...”.

Norske myndigheter forpliktet seg for snart 15 år siden til å sikre at innholdet i konvensjonen blir oppfylt. Ytterligere redegjørelse for konvensjonen og innholdet finnes nedenfor under punkt. 2.1.

1.3.2 Barnevernloven

Barnevernloven (heretter kalt bvl.) i Norge er fra 1992. Den erstattet den gamle barnevernloven av 17. juli 1953. Loven trådte i kraft 1. januar 1993.

Det følger direkte av barnevernloven § 1-2 at loven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge.

Barnevernloven trådte i kraft to år etter at Norge ratifiserte barnekonvensjonen. Det skulle derfor ikke være noen grunn til å tro at bestemmelsene i barnevernloven står i motstrid til innholdet i barnekonvensjonen fra 1989.

Mer om barnevernloven nedenfor under kapittel 4.

1.3.3 Barneloven

Barneloven (heretter forkortet bl.) er fra 1981. Den erstattet de to gamle barnelovene fra 21. desember 1956, lov nr. 9 lov om born i ekteskap og lov nr. 10 om born utanom ekteskap.

Bl. regulerer forholdet mellom barn og foreldre, den slår blant annet fast hvem som regnes som barnets foreldre, hvem som har foreldreansvaret og innholdet i dette. Foreldreansvaret står hjemlet i § 30. De som har foreldreansvaret har ansvaret for at barnet mottar forsvarlig oppdragelse og oppfostring. Det er ikke slik i Norge at foreldrene, selv om de har foreldreansvaret for sine barn, har en plikt til egenhendig å oppfostre sine egne barn. Foreldrene kan godt sette bort barna til andre omsorgspersoner, forutsatt at omsorgen barna mottar er kvalitativt god nok. Dette følger forutsetningsvis av bl. § 30, annet ledd.

I de tilfellene et barn på grunn av dødsfall står uten foreldre som har det formelle foreldreansvaret skal det sendes melding til tingretten eller lensmannen, jf. bl § 38, tredje ledd. Dersom ingen krever foreldreansvaret for den mindreårige går ansvaret over på barnevernet, jf. bl. § 63, syvende ledd. For den eller de som får foreldreansvaret for barnet gjelder reglene i kapittel 5 og 6 i barneloven, jf. bl. § 38, femte ledd.

Barnevernstjenesten bestemmer så hvilke tiltak som må settes inn ovenfor det enkelte barnet.

Dette kan være aktuelt for EMA som ankommer landet etter at foreldrene er døde. Også i de tilfeller man har sterke grunner for å tro at foreldrene ikke lenger er i live, men man ikke har kunnet stadfeste dette, kan bestemmelsen i bl. § 38 komme inn. Den kan klargjøre hvem som skal ha det formelle ansvaret for barnet her i Norge. Det avgjørende må være hvorvidt barnet faktisk har noen som har foreldreansvaret for det.

Dette betyr med andre ord at UDI, som i foreldrenes sted har omsorgsansvaret for EMA i Norge, må oppfylle de krav til omsorgens kvalitet som følger av barneloven, jf. bl. kapittel 5. Det er mottakene som er ansvarlige for den daglige omsorgen for EMA.

1.3.4 Flyktningkonvensjonen

Norge ratifiserte Flyktningkonvensjonen 18. april 1960. Den er fortsatt ikke innlemmet i norsk lov, men utlendingsloven henviser til de internasjonale reglene i § 4.

Konvensjonen har bestemmelser om hvilke vilkår som må være oppfylt for å bli ansett som flyktning, den har forbud mot tilbakesendelse til områder hvor personer risikerer tortur eller umenneskelig behandling osv. Konvensjonsteksten gir ingen selvstendig rett til å få innvilget asyl. Det er opp til ethvert land å bestemme vilkårene for innvilgelse eller avslag av asylsøknader i tråd med landets innvandringspolitikk. Det er heller ingen definisjon på asyl i konvensjonsteksten. Høyesterett uttalte i Rt. 1991 s. 586 følgende *"En subjektiv rett er ei heller hjemlet i flyktningkonvensjonen"*.

Konvensjonen har ingen spesifikke bestemmelser om opphold, bosted eller ansvar for barn. Heller ikke forhold til EMA har konvensjonen noen spesielle bestemmelser.

Flyktningkonvensjonens definisjon på hvem som skal regnes som flyktning er universell. De aller fleste land følger denne definisjonen, og Norge er ikke et unntak. I utlendingsloven § 16 vises det til art. 1 A i flyktningkonvensjonen fra 1951. I utkastet til ny utlendingslov kommer definisjonen enda klarere til uttrykk. I forslag til ny lovtekst §§ 38 - 40 oppstilles kriteriene i lovteksten (transformasjon), i stedet for slik som det er i dag hvor utl. § 16 kun henviser til konvensjonsteksten (inkorporering).

Flyktningkonvensjonen var til å begynne med ment å være tidsbegrenset.

Den tradisjonelle flyktningdefinisjonen inneholder en begrensning i tid, slik at flyktningbegrepet kun omfatter personer som er fordrevet som følge av begivenheter inntrådt før 1. januar 1951. Konvensjonen gir også adgang for statene til å operere med en geografisk begrensning, jf. artikkel 1B nr 1. Den geografiske og den tidsmessige

begrensningen har i dag bortfalt for Norge og for de aller fleste andre konvensjonsstatene, jf. artikkel 1B nr 1a og tilleggsprotokoll av 31. januar 1967.

I praksis er vernet mot tilbakesendelse noe av det viktigste flyktningkonvensjonen gir anvisning på, jf. art. 33. I utl. finnes bestemmelsen i § 15, jf. utl. § 4. I utkast til ny utlendingslov er vernet hjemlet i ny §§ 84 og 85.

Vernet mot tilbakesendelse skal gis en selvstendig og konkret vurdering uavhengig av om personen oppfyller kravene til asyl. En person kan med andre ord få avslag på asylsøknaden, men likevel få bli i Norge enn så lenge det eksisterer en hindring for tilbakesendelse. Vernet faller bort samtidig med hindringen.

EMA har et spesielt vern mot tilbakesendelse. Barna kan kun sendes tilbake til hjemlandet dersom de har omsorgspersoner i hjemlandet som er i stand til å ta seg av dem. Dette blir en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. EMA som ikke kan returneres til hjemlandet, men som ikke oppfyller vilkårene for asyl, får i praksis ofte opphold på humanitært grunnlag.

1.3.4.1 Utlendingsloven

Utlendingsloven (heretter kalt utl.) er fra 1988. Den erstattet loven fra 27. juli 1956 (fremmedloven).

Det fremgår av utl. § 2, første ledd at formålet med utlendingsloven er å *”gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og med utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk innvandringspolitikk”*. I utl. § 5 bestemmes det at Stortinget skal godkjenne hovedprinsippene for innvandringen til Norge. Det med andre ord en nær relasjon mellom utlendingslovgivningen og den norske innvandringspolitikken i Norge.

Utlendingsloven inneholder blant annet regler om vilkårene for å få innvilget asyl i Norge, saksbehandlingsregler, vilkår for familiegjenforening, regler om grensekontroll og oppholds- og arbeidstillatelse. Loven skiller ikke mellom barn og voksne.

I utl. § 49 er det fastslått at loven gjelder for ”riket”. Med dette forstås først og fremst Norges territorium til lands og vanns. I utl. §§ 165-171 finner vi nærmere beskrivelser av hva som faller inn under den geografiske avgrensningen.

Som en følge av de stadig skiftende politiske signalene i samfunnet har utlendingsloven en rekke forskjellige rundskriv, retningslinjer, direktiver. Disse danner grunnlaget for den forvaltningspraksisen som føres på utlendingsrettens område.

Også internasjonale konvensjoner er viktige på dette feltet. I utl. § 4 fastslås det at utlendingsloven ”skal anvendes i samsvar med internasjonale regler Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingens stilling”. Ordlyden ”skal” gir klare indikasjoner på at menneskerettighetskonvensjoner i slike situasjoner går foran. Barnekonvensjonen kommer inn her når det gjelder EMA. Man må kunne si at formålet med barnekonvensjonen er å styrke barns rettigheter, og at konvensjonen på den måten gir EMA et bedre vern enn utlendingsloven. Barnekonvensjonen får derfor forrang foran utlendingsloven.

Utlendingsloven har ingen klare regler om hvilke typer botilbud flyktninger som ankommer landet skal ha mens de venter på svar på asylsøknaden. Den har heller ingen konkrete bestemmelser som hjemler omsorgsansvaret for enslig mindreårige asylsøkere. Heller ikke utkastet til ny utlendingslov har bestemmelser om dette, se nedenfor under punkt. 1.7.

Utlendingsloven har imidlertid en bestemmelse som sier at en asylsøker som avventer svar på søknaden, kan pålegges å oppholde seg i den kommunen han eller hun blir utplassert i inntil søknaden er avgjort, jf. utl. § 17, femte ledd. I utf. § 59 står det at asylsøkeren kan overføres fra et mottakssted til et annet innenfor samme kommune eller på tvers av kommunegrensene.

UDI har presisert at tilbudet om å bo i mottak er frivillig.⁹ Betegnelsen frivillig er brukt en rekke steder som omtaler mottakene.¹⁰ Innholdsmessig mister derfor disse to bestemmelsene i utl. og utf. mye av sin funksjon. Det er vanskelig å se hvorfor en asylsøker skal kunne pålegges å oppholde seg i én kommune dersom det i utgangspunktet er frivillig hvor han eller hun vil bo? Ordlyden ”utplassert” i utf. § 59,

⁹ Rundskriv 9/99 INA – UDI, samt informasjon på UDIs egne nettsider under ”Asylmottak”.

¹⁰ Q-17-2004 – BFD, og informasjon fra KRDs egne nettsider under ”Asyl- og flyktningpolitikk”.

første ledd tyder på at det bare er disse asylsøkerne som kan pålegges å bli i kommunen. Andre asylsøkere som velger å ikke ta imot tilbudet om å bo i mottakene omfattes da ikke av denne bestemmelsen.

Det går klart frem av utl. § 3, som er videreført i utkast til ny utlendingslov § 3, at utlendinger har rett til de samme rettigheter og plikter under sitt lovlige opphold i riket. I praksis er dette blitt tolket slik at rettighetene og pliktene inntreer først etter at oppholdstillatelse har blitt innvilget. Dette betyr med andre ord at man trekker en grense før og etter oppholdstillatelse. I forholdet mellom utlendingsloven og barnekonvensjonen blir dette problematisk. Jeg kommer nærmere inn på dette senere i oppgaven.

Mer om utlendingsretten i kapittel 3.

1.3.4.2 Utlendingsforskriften

Utlendingsforskriften (heretter kalt utf.) er gitt i medhold av utlendingsloven § 5. Der bestemmes det at regjeringen gir nærmere forskrift for reguleringen av innvandringen til Norge. Gjennom denne forskriften kan Regjeringen i stor grad regulere innvandringen til Norge.

Utf. §§ 2 – 5a inneholder forskjellige bestemmelser om innvandringsregulering, jf. utl. § 5, annet ledd.

Forskriften er mye mer omfattende enn selve loven. Utlendingsloven er på mange måter en rammelov, og den største delen av innholdet finnes i forskriften. Forskriften endres stadig.

I utkast til ny utlendingslov har utvalget lagt vekt på utforming av den nye lovteksten. Det er i forslaget lagt opp til at flere av de punktene som tidligere var regulert gjennom forskriften nå er nedtegnet i selve lovteksten. Man ønsker på denne måten å redusere bruken av forskriftsbestemmelser.

1.3.5 Menneskerettsloven

Menneskerettsloven inkorporer noen av de viktigste konvensjonene på menneskerettighetsområdet inn i norsk lov. Loven er under stadig utvikling, og den siste store tilføyelsen i loven var innlemmelsen av FNs barnekonvensjon i 2003.¹¹

Den tradisjonelle dualistiske læren forutsetter tre måter å innlemme folkeretten (her konvensjoner) i det norske rettsystemet på, inkorporering, transformering og passiv transformasjon. Inkorporasjon vil si at man gjennom særskilt lovbestemmelse henviser til den internasjonale konvensjonen og dermed gir den anvendelse. Transformasjon vil si at de nasjonale rettsreglene utformes på en slik måte at de stemmer overens med den internasjonale konvensjonen. Passiv transformasjon er de tilfeller der man sammenligner de nasjonale lovbestemmelsene med de internasjonale. Bestemmelsene fortolkes senere i samsvar med konvensjonsteksten.

Der det ikke er fullt samsvar tar vanligvis et land et forbehold ved ratifisering, normalt tidsbegrenset til den tiden det tar å endre de nasjonale rettsreglene slik at samsvar oppnås.

Barnekonvensjonen går, i likhet med de andre konvensjonene i menneskerettsloven, foran nasjonale bestemmelser ved en motstrid, jf. menneskerettsloven § 3.

Det har vært hevdet at fremtidige konvensjoner ikke vil bli inkorporert i menneskerettsloven nettopp av denne grunn. Kvinnekonvensjonen er foreslått inkorporert i Likestillingsloven.¹² På denne måten vil loven bli likestilt med, og ikke overordnet, nasjonal lovgivning. Om dette argumentet holder vann går jeg ikke nærmere inn på her. Den diskusjonen faller utenfor oppgaven.

1.3.6 Forvaltningsloven

Den norske forvaltningsloven (heretter kalt fvl.) er fra 10. februar 1967. Loven gjelder for offentlige forvaltningsorganer og den virksomhet de driver. Også private regnes som forvaltningsorgan i de tilfellene de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter, jf. fvl. § 1.

¹¹ I kraft 1. oktober 2003 i flg. res. 1 august 2003 nr. 991.

¹² Ot.prp. nr. 35 (2004-2005).

I § 2 oppstiller loven en rekke definisjoner. Mest interessant i forhold til EMA er definisjonen på et vedtak, jf. fvl. § 2a, et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2b og partsbegrepet, jf. fvl. § 2e. Endringer i forvaltningsloven §§ 11d, 16-18 og 27 har medført at også EMA har fått styrket sine rettigheter ovenfor forvaltningsorganene.

Det er mange regler i forvaltningsloven som kan komme til anvendelse på forhold som omhandler EMA. En rekke av de bestemmelsene vi finner igjen i bvl. og utl. er omtrent likt formulert som i de tilsvarende bestemmelsene i fvl.

Barnevernloven § 6-1 henviser til forvaltningsloven og gjør disse bestemmelsene gjeldende. Også utlendingsloven § 32 henviser til forvaltningslovens regler.

1.4 Kort om hva som skjer når EMA kommer til Norge

Når barnet kommer til landet skal det registrere seg hos politiet, jf. utl. § 14 og utf. § 51.¹³ Etter registrering hos politiet plasseres barnet i et transittmottak. Et transittmottak er et midlertidig bosted for asylsøkere inntil de har blitt intervjuet av UDI og har gjennomgått en helsesjekk. På transittmottaket skal barnet intervjues av UDI. Den oppnevnte vergen skal da være tilstede (nærmere om oppnevning av verge, verges ansvar osv. nedenfor under punkt 1.5).

Etter intervjuet blir barnet overført enten til et mottak beregnet kun for EMA eller til et ordinært mottak med egen avdeling for EMA. Dette mottaket skal være et midlertidig tilbud. Det er i dag 12 mottak i Norge som har enten egne avdelinger for EMA eller er kun for EMA.¹⁴

Mottaket varsler UDIs regionskontor, barnevernstjenesten og overformynderiet i kommunen når det ankommer en ny enslig mindreårig beboer til mottaket. Meldingen til barneverntjenesten i den aktuelle kommunen er kun rutinemessig varsling og ikke en melding etter bvl. § 4-2. Dette kommer klart frem i punkt. 3 i rundskriv Q-17-2004 fra BFD.

¹³ NOU 2004: 16 - Justisdepartementet, Ot.prp. nr. 64 - BFD, Rundskriv G-0344 B/2003 - Justisdepartementet, Rundskriv 9\99 INA – UDI.

¹⁴ Adresseliste for mottak for EMA, per. 8. november 2004.

Barnet blir boende i mottaket til asylsøknaden er avgjort og det enten er fattet vedtak om opphold eller det er gitt avslag. Målet er at bosetning i kommunene skal skje innen 3 måneder. I praksis er gjennomsnittlig behandlingstid 9 måneder. Dersom ikke myndighetene lykkes med å finne egnet bosted umiddelbart etter oppholdstillatelse er innvilget blir barna boende enda lenger i mottakene.

Når barnet fyller 18 år flyttes det som hovedregel til et vanlig mottak dersom det ikke allerede er bosatt i kommunen. Det kan være grunnlag for en individuell vurdering av flyttingen. Hvilken fase barnet befinner seg i, om barnevernet tilrår fortsatt bosetting i mottak for EMA, kapasiteten til mottaket og om barnet selv ønsker å bli boende er momenter som skal tillegges avgjørende vekt.¹⁵

Noen barn blir direktebosatt. Dette gjelder blant annet EMA som kommer som overføringsflyktninger.¹⁶ Med direktebosetting menes bosetting i kommunene før det eventuelt blir innvilget oppholdstillatelse. Som hovedregel må det foreligge sterke sosiale grunner eller medisinske årsaker til at barnet ikke skal bosettes på et mottak. EMA skal motta tilbud om skolegang også mens de bor i mottakene. Dette er en sentral del av myndighetenes forpliktelser, jf. art. 28 og 29 i barnekonvensjonen.

UDI har utarbeidet flere tiltaksplaner for håndtering og omsorg av EMA i mottakene. Også i mottaket blir barnet intervjuet, denne gangen av personalet i mottaket. Sammen skal de legge opp en individuell plan. Denne planen danner siden størstedelen av grunnlaget for bosetningen i kommunene. Planen skal angi hvilke tiltak som er satt inn ovenfor barnet, oppfølging, omsorg, eventuell kontakt med skole, PP-tjeneste, helsetjeneste, barneverntjeneste osv. i kommunen.¹⁷

Dersom EMA forsvinner fra mottakene er det utarbeidet retningslinjer¹⁸ som mottakene skal forholde seg til, hvem de skal varsle og hvilke tiltak som skal settes i gang for å

¹⁵ Saksbehandlingsrutiner enslige mindreårige asylsøkere, gjeldende fra 10. januar 2000 – UDI.

¹⁶ Rundskriv G-0343 B/2003 – Justis- og politidepartementet.

¹⁷ Q-17-2004 – BFD.

¹⁸ Rundskriv 67/01 – UDI.

spore opp igjen barna. Det er hevdet at i praksis gjør verken mottakene eller politiet særlig mye for å finne igjen disse barna.

UDI har bestemt at asylsøknader fra EMA skal prioriteres i alle ledd. Som et utgangspunkt skal søknadene være vurdert og avgjort innen 7 til 12 uker fra UDI mottar søknaden. I praksis er det derimot slik at gjennomsnittlig behandlingstid for disse søknadene ligger på mellom 8 til 10 måneder (32 til 42 uker). Usikkerhet omkring alder, nasjonalitet, identitet, tidligere oppholdssted etc. gjør at saksbehandlingen normalt tar lengre tid enn ønskelig.¹⁹

Tabellen viser antall dager saken har blitt ligget før den ble behandlet i 2004.

	Mars	April	Mai
Dublinsaker	137	176	123
EMA	256	282	261
Asylsaker	214	226	213

Tabellen fra UDIs egne nettsider viser at tiltross for at man har bestemt at prioritering skal finne sted, er gjennomsnittlig behandlingstid for asylsøknader fra EMA hele veien lengre enn for andre asylsaker i de tre månedene som er nevnt i tabellen.²⁰

1.5 Vergens ansvar

"Verge, hva er det? Det var en person der som trodde på meg, var det vergen?"²¹

Vergemålsloven er fra 22. april 1927. Heretter kalt vrgml.

En verge er normalt foreldrene, jf. vrgml. § 3, første ledd og bl. § 30, fjerde ledd.

Når en enslig mindreårig kommer til Norge følger det av nasjonal og internasjonal rett at barna skal få oppnevnt en representant. Det står i vrgml. § 3, annet ledd at for den

¹⁹ Q-17-2004 – BFD.

²⁰ Sist oppdatert 19. juni 2004 – UDI.

²¹ "Livet under 18".

som ikke har en verge skal det oppnevnes en verge. Loven oppstiller ingen spesifikke krav til verger for EMA, jf. vrgml. § 7, første ledd.

Rent formelt skiller man mellom verge og hjelpeverge, jf. vrgml. §§ 6 og 7. I praksis er derimot oppgavene tilnærmet like. Det oppnevnes en verge der man vet at barnets foreldre er døde, mens det oppnevnes en hjelpeverge i de tilfeller man er usikker på om foreldrene er i live, hvor de er osv.

Det er myndighetenes ansvar å sørge for oppnevningen av vergen etter at EMA er registrert hos politiet. Overformynderiet oppnevner vergen, jf. vrgml. § 14. Vergen skal sørge for at barnet får den støtten det har krav på fra myndighetene. Vergen trer ikke inn i foreldrenes sted når det gjelder ansvaret for personlige forhold.

I de tilfellene der EMA bytter mottak (for eksempel når mottakene blir lagt ned) får barnet oppnevnt en ny verge. De eneste kravene som blir stilt til en verge er at personen er vederheftig og skikket til å påta seg vergeansvaret. I dette ligget det et krav om ryddig egen økonomi og de riktige personlige egenskapene. I tillegg er det ønskelig at vergen har erfaring fra arbeid med asylsøkere og flyktninger. Det er i utkastet til ny vergemålslov foreslått en rekke forbedringer på dette punktet. Se nedenfor under punkt. 1.6. Det er Overformynderiet som har ansvaret for veiledning av verger. Det har også ansvaret for tilsyn med vergene.

I følge rundskriv G-0343 B/2003 fra Justisdepartementet er en verges oppgaver i korte trekk innenfor de juridiske, økonomiske og i en viss grad det personlige plan.

I henhold til vrgml. § 38 og § 39 skal vergen bistå barnet i økonomiske forhold og representere det på et rettslig plan. For EMA betyr dette blant annet at vergen skal bistå barnet ved avhør hos politiet, jf. utf. § 55a, ved en eventuell anke over saksbehandlingen, ved søknad om økonomiske støtte fra myndighetene etc. (dette gjelder der ingen har foreldreansvaret for barnet).

1.6 NOU 2004: 16 (Ny vergemålslov)

I NOU 2004: 16, kapittel 16 gjennomgås vergens rolle og ansvar i forhold til den enslig mindreårige asylsøkeren. Utvalget som har redegjort for utkastet til ny

vergemålslov har blant annet gått igjennom praksis fra våre naboland Danmark, Sverige og Finland.

I lovforslaget finnes mange tiltak som skal forbedre vergeordningen. Det foreslås blant annet at politiattest skal innhentes for de som skal være verger.²² Det er ønskelig at det etableres en fast ordning for rekruttering og opplæring av vergene.²³ Arbeidet som verge skal bli lønnet og det offentlige skal stå for utgiftene.²⁴

1.7 NOU 2004: 20 (Ny utlendingslov)

Utlendingslovutvalget (utvalget) som skulle utrede forslaget til ny utlendingslov ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. desember 2001. Utvalget avga sin innstilling til KRD 19. oktober 2004. I henhold til utvalgets mandat, punkt 10²⁵ skulle det vurdere på hvilken måte FNs barnekonvensjon skal innarbeides i utlendingsloven. I punkt 14 står det at ikke-diskrimineringsprinsippet skal ligge til grunn for utvalgets arbeid.

På side 91 i innstillingen som ble lagt frem er det et eget punkt om barnekonvensjonens stilling.²⁶ Det vises der til at barnekonvensjonen er inkorporert i menneskerettighetsloven og at konvensjonen ved motstrid med andre nasjonale regler skal gis forrang.²⁷ Om art. 2 i barnekonvensjonen sier utvalget at artikkelen gjelder for alle barn i Norge, uansett om de har lovlig opphold eller ikke. Utvalget presiserer at de rettighetene, under opphold i Norge, som følger av art. 2 ikke er til hinder for at et barn siden kan bli nektet oppholdstillatelse og sendt ut av landet etter reglene i utlendingsloven.²⁸

Utvalget nevner siden en rekke artikler det mener kommer til anvendelse i forhold til utlendingsloven. Art. 3, 9,10,12 og 22 blir nevnt. Under redegjørelsen for art. 3 nevnes

²² Utkast til Lov om representasjon for EMA (utk.) § 7.

²³ Utk. § 8.

²⁴ Utk. § 10.

²⁵ NOU 2004: 20 s. 17 og 18.

²⁶ Punkt 4.10.3.

²⁷ Se også oppgavens punkt. 1.3.5 ovenfor.

²⁸ Punkt 4.10.3.1

bare nr. 1. Felles for de artiklene utvalget nevner er at ingen av artiklene i seg selv gir grunnlag for opphold i Norge. Nedenfor under punkt. 2.1 redegjør jeg for en rekke andre artikler jeg mener at er sentrale i forhold til EMA i Norge. Ingen av de artiklene har heller noen sammenheng med eventuell innvilgelse eller avslag av asylsøknaden, ref. min avgrensning av oppgaven, men artiklene tar for seg en annen side av rettighetene og pliktene som gjelder i forhold til EMA.

Det er overraskende at NOU 2004: 20 ikke har et større fokus på EMA og deres situasjon i Norge. Det har vært mye medieoppmerksomhet omkring dette temaet de siste årene, også før utvalget startet sitt arbeid. Det finnes kun et lite avsnitt om EMAs rettigheter under opphold i mottak.²⁹

En forklaring kan være at utlendingslovens hovedformål er å føre kontroll med utlendingers adgang til og opphold i Norge. Som nevnt skiller ikke loven mellom voksne og barn. Verken loven som er gjeldende i dag eller det nye lovutkastet har noen spesifikke bestemmelser om bosted og rettigheter i den tiden man venter på avgjørelse av asylsøknaden.

2 Internasjonale konvensjoner

2.1 Barnekonvensjonen

Nedenfor redegjøres det for noen av de artiklene jeg mener er relevante å se nærmere på i forhold til myndighetenes ansvar for EMA i Norge. Det er sikkert flere som kunne vært nevnt. Artiklene som er valgt representerer, for meg, et minimum av de forpliktelser norske myndigheter må passe på når de vedtar hva slags omsorg EMA skal motta ved ankomst og opphold i Norge. Der det er hensiktsmessig er det foretatt en henvisning til den tilsvarende "norske" bestemmelsen.

²⁹ NOU 2004: 20, punkt 6.11.7.

2.1.1 Artikkel 1. Barn under 18 år

Det er ikke omstridt at barnekonvensjonen gjelder for barn under 18 år. I andre land der myndighetsalderen er lavere er det denne grensen som gjelder, men i Norge er myndighetsalderen satt til 18 år, jf. vrgml. § 1.

2.1.2 Artikkel 2. Ikke diskriminering

En sentral side av enhver diskusjon omkring diskriminering er hva som ligger i selve begrepet. Dersom det skal være mulig å avgjøre om den tilsynelatende åpenlyse forskjellsbehandlingen av EMA og norske barn er diskriminerende, må den innholdsmessige betydningen av ”diskriminering” avklares.

Ordet diskriminering kommer fra det latinske ordet ”discrimen” som betyr forskjell. I dette ligger det at det i ellers like tilfeller forekommer urettmessig forskjellsbehandling. Innenfor forvaltningen kan man si at usaklig forskjellsbehandling er diskriminering. Et annet ord for dette er myndighetsmisbruk.

I det norske rettsystemet er det flere lovbestemmelser som forbyr diskriminering.

I Likestillingsloven fra 1978 nevnes det i § 3 noen tilfeller hvor man mener forskjellsbehandling finner sted. I Straffeloven §§ 135 a og 349 a finner vi forbud mot diskriminering på grunn av religion eller seksuell legning.

I de internasjonale konvensjonene finnes forbudet mot diskriminering flere steder. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 14, den internasjonale konvensjonen for sosiale og politiske rettigheter (SP) art. 26 og den internasjonale konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 2 nr. 2 har alle et forbud mot diskriminering. I Norge har EMK art. 14 flere ganger vært påberopt i Høyesterett, jf. Rt. 1987 s. 1004, Rt. 1991 s. 973 og Rt. 1991 s. 1379.

I forslag til ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) finner vi forbud mot og definisjon av både direkte og indirekte diskriminering i forslag til ny lovtekst § 4.³⁰

³⁰ Ot.prp. nr. 33 (2004-2005).

Pliktene etter art. 2 er en viktig del av statens ansvar, mange vil hevde kanskje det viktigste. Det er ikke adgang for staten å forskjellsbehandle barn som oppholder seg i Norge på måter som fremstår som eller er diskriminerende.

Det er mange som er opptatt av å bekjempe diskriminering. Hva folk legger i begrepet er avhengig av hvem man snakker med. Tid og sted avgjør om man står ovenfor diskriminering i hvert enkelt tilfelle. Diskriminering er ikke alltid tilfellet selv om en person kan føle seg urettferdig behandlet noen ganger.

Diskriminering foreligger dersom man åpenlyst forskjellsbehandler personer som har samme utgangspunkt. Det er i denne oppgaven forutsatt at vi snakker om EMA og norske barn som befinner seg i tilnærmet like livssituasjoner, og i lys av dette kan det forskjellsbehandlingen av barna virke diskriminerende. Norske barn som trenger omsorg fra det offentlige blir plassert på barnevernsinstitusjoner eller i godkjente fosterhjem. EMA som trenger omsorg fra det offentlige blir plassert i mottak, uten den samme oppfølgingen som de norske barna. Private plasseringer av barna hos slekt følger heller ikke de samme prosedyrene som godkjenning av fosterhjem etter bvl.

Mottakene har ikke samme standard som barnevernsinstitusjonene og heller ikke samme antall ansatte med barnefaglig kompetanse. Det er også en merkbar forskjell i størrelse. Nedenfor følger en oversikt som viser noen av forskjellene.

Informasjon innhentet fra kravspesifikasjonen³¹ til mottakene viser at mottakene er pliktig til å sikre at én ansatt har minimum toårig barnefaglig utdanning eller tilsvarende kompetanse. Personen skal ha ansvaret for arbeid med barn og unge, herunder en barnebase der dette finnes. I de mottakene det bor EMA skal én person være fagansvarlig og ha relevant barnefaglig utdanning på høyskolenivå.

Det er viktig å presisere at art. 2 i barnekonvensjonen, jf. art. 3 nr. 3 ikke begrenser forbudet mot diskriminering til en spesiell gruppe eller situasjon. I dette ligger det et forbud mot å diskriminere barn som oppholder seg i Norge, uansett om de har behov for tiltak etter barnevernloven eller ikke.

³¹ Kravspesifikasjon fra 1. november 2004 – UDI, punkt. 2.3.4.

Et sentralt spørsmål blir om forskjellen i standard på bosted er diskriminering etter art. 2 i barnekonvensjonen? PRESS (Redd Barnas ungdomsorganisasjon) foretok en sammenligning av tilbudet to 15 år gammel gutter kan motta av staten. Den ene gutten bodde på institusjon og den andre i asylmottak.³² PRESS viste til forskjeller når det gjelder fysisk og psykisk oppfølging, saksbehandling, bokomfort, bemanning og barneplasser, godkjenning av institusjonene, tilsyn, penger og vandelsattest for ansatte. Når man vet at PRESS er veldig opptatt av EMAs rettigheter må man ta høyde for at fremstillingen i seg selv ikke er helt nøytral, men det er faktiske forskjeller mellom EMA og norske barn.³³ Det er betydelige forskjeller i bokomfort, rettsikkerhet og tilsyn.

En rask sammenligning av kravene til barnevernsinstitusjoner og asylmottak viser at de innholdsmessig er forskjellig. I driftsreglementet til mottakene står det at mottaket skal holde en nøktern men forsvarlig standard.³⁴ I forskrift til barnevernloven³⁵ står det oppstilt en rekke krav til materiell kvalitet og bemanning. Politiattest skal kreves av ansatte i barnevernstjenesten, fosterforeldre og institusjonspersonale.³⁶ Der politiattesten ikke er tilfredsstillende får ikke personen arbeide med barna, jf. forskriften § 7. For asylmottak finnes ingen slike tilsvarende regler. I kravspesifikasjonen punkt 2.3.4 står det at driftsoperatøren skal så langt det er mulig forvise seg om at de som blir ansatt i mottaket ikke har en vandel som gjør dem uegnet til å arbeide i mottaket.

Også utlendingsloven har en bestemmelse som forbyr diskriminering. I utl. § 3 bestemmes det at en utlending med lovlig opphold (endret ordlyd i 1995) har de samme rettigheter og plikter som norske statsborgere. En reservasjon er tatt, jf. ”dersom ikke annet følger av gjeldende rettsregler”. I forhold til EMA og deres rettigheter i landet før en eventuell innvilgelse av oppholdstillatelse, slår ordlyden feil ut. Dersom myndighetenes intensjoner er å følge innholdet i menneskerettighetsloven § 3, jf. barnekonvensjonen art. 2, må det slås fast at utl. § 3 ikke får noe innvirkning for EMA i

³² Eksempelene er konstruerte, men er ment å vise virkeligheten slik PRESS oppfatter den. Publisert i EMBLA nr. 4 2004.

³³ Dette ble blant annet presisert av et av medlemmene (Grøslund) i utvalget til NOU 2004: 16, jf. punkt 16.2.3.5.

³⁴ Kravspesifikasjon til mottakene – UDI.

³⁵ Forskrift av 27. oktober 2003, nr. 1283, jf. § 5-10 i bvl.

³⁶ Forskrift av 15. oktober 1999, nr. 1090, jf. § 6-10 i bvl.

Norge også i tiden før asylsøknaden er avgjort. Dette vil si at reservasjonen i utl. § 3 ”lovlig opphold” ikke kan gjelde for EMA.

2.1.3 Artikkel 3. Barnets Beste

I alle de avgjørelser som det offentlige foretar som involverer barnas omsorg skal barnets beste være et grunnleggende prinsipp, jf. art. 3 nr. 1. Ordlyden ”et” er bevisst valgt slik at myndighetene også kan legge andre kriterier til grunn ved de avveininger som tas. I UDI er dette typisk innvandringspolitiske hensyn. Også i barnevernloven finner vi igjen dette prinsippet i § 4-1. I barneloven finnes prinsippet nedfelt i § 48.

Barnets beste er også et viktig kriterium når asylsøknaden skal avgjøres. Det skal komme klart frem i vedtakene hvilke hensyn som er tatt og på hvilken måte kriteriet ”barnets beste” er ivaretatt. Prinsippet er ment å være et tolkningsprinsipp og får på den måten betydning for alle rettighetene som følger av konvensjonen.

Art. 3 nr. 3 pålegger myndighetene å sikre lik standard på institusjoner som ivaretar omsorgen for barn. Asylmottak faller også inn under art. 3 nr. 3, uavhengig av hvem som har ansvaret. Art. 3 nr. 3 og art. 20 nr. 2 må sees i sammenheng med hverandre. Når det gjelder redegjørelse innholdet i ordlyden ”lik standard” vises det til punkt 2.1.4.2.

2.1.4 Andre artikler.

2.1.4.1 Artikkel 12. Medbestemmelsesretten

Medbestemmelsesretten som følger av art. 12 i barnekonvensjonen regnes, sammen med art. 3, som et banebrytende prinsipp i folkeretten. Det er et viktig prinsipp at barnet får være med å bestemme over vedtak som omhandler det selv. Bestemmelsen i art. 12 i barnekonvensjonen sikrer barnet anledning til å komme med egne synspunkter på alle de forhold som vedrører det. Synspunktene skal tillegges vekt i samsvar med barnets modenhet og alder.

Bvl. § 6-3 inneholder også en bestemmelse om barnets rett til å uttale seg i saker som angår det selv. Her er den nedre grensen satt til 7 år (før 12 år). Aldersgrensen er et resultat av en lovendring som trådte i kraft i oktober 2003. Tilsvarende bestemmelse finner vi i barneloven § 31.

Når det gjelder EMA i Norge har vi ikke en fullgod oppfyllelse av prinsippene som følger av art. 12. Utarbeidelsen av en individuell plan på mottakene hjelper et stykke på vei, men det er fortsatt slik at EMA ikke får vite alt som skjer i deres sak til enhver tid. Innsynsretten i egen sak er minimal, det er mangel på tolker som kan oversette sentrale dokumenter, barna forstår ikke alltid hvorfor de må bytte mottak som følge av nedleggelse osv.

2.1.4.2 Artikkel 20. Barn uten omsorg fra familien

Staten skal sikre barn som ikke er eller kan være i sitt hjemmemiljø særlig beskyttelse og bistand. Artikkel 20 er en del av barnekonvensjonens mange økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I art. 4 i barnekonvensjonen finnes bestemmelser om at staten skal gjøre sitt ytterste for å sikre de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene innenfor de ressursene den har tilgjengelig.

Det påhviler staten å sikre at disse barna får nyte godt av det regelverket som finnes på tilsvarende områder, jf. art. 20 nr. 2. Det er ikke påkrevd at noen aktivt har fratatt barnet hjemmemiljøet. Alle EMA, uansett hvilken opprinnelig grunn de hadde til å forlate sitt hjemland, omfattes av artikkelen.

EMA som kommer til Norge er i en spesielt sårbar og vanskelig situasjon. Etter art. 20, nr. 2 og nr. 3 er det statens ansvar å sørge for at alle EMA får et tilbud som er i samsvar med den nasjonale lovgivningen. Ovenfor er det slått fast at utlendingslovgivningen ikke har egne lovbestemmelser som fastslår hvilke standarder som skal gjelde for EMA i mottak. UDI fastsetter standardene i mottakene gjennom styringsdokumentene som gjelder for drift av statlige mottak.

Den sentrale lovgivningen på dette området i Norge er barnevernslovgivningen. Det finnes der konkrete bestemmelser om omsorgsovertakelse og plassering av barn som står uten slik omsorg som nevnt i art. 20. Det er således naturlig å sammenligne

retningslinjene for plasseringer av EMA i mottak med de retningslinjene som finnes for tilsvarende plasseringer av norske barn etter barnevernloven. Om konkret levestandard og tilgjengelige midler vises til punkt. 2.1.4.4. nedenfor.

Art. 20 inneholder ingen særskilte bestemmelser om hvor omsorgsansvaret for barna skal legges. Det er opp til statene å bestemme hvor det er mest hensiktsmessig å hjemle ansvaret for barn som står uten omsorg fra foreldrene eller i hjemmemiljøet.

Dersom man legger til grunn av det er barnevernet som har ansvaret for EMA ved ankomst til Norge faller alle EMA inn under bestemmelsene i barnevernloven med tilhørende forskrifter. Institusjoner som huser EMA skal da oppfylle alle de krav som følger barneverninstitusjoner i dag, både statlige og private. Kravene følger av bvl. §§ 5-1, 5-7, 5-8 og 5-10 med tilhørende forskrifter.

Dersom man legger til grunn at UDI fortsatt skal ha hovedansvaret for EMA i Norge, påhviler det UDI å sikre at den omsorgen som tilbyes, både fysisk og psykisk, er like tilfredsstillende som det som følger av barnevernloven med forskrifter, jf. art. 20 nr. 2. Dette følger også av art. 2 i barnekonvensjonen som forbyr staten noen som helst diskriminering av barna.

2.1.4.3 Artikkel 25. Barn under offentlig omsorg

I barnevernloven er det bestemt at Fylkesmannen har det overordnede oppsynet med barnevernet, jf. bvl. § 7-2.

Slik situasjonen er i dag er det UDI som selv har ansvaret for tilsynet med mottakene der EMA bor. I driftsreglementet og kravspesifikasjonen står det ingenting om antall ganger i året tilsynet skal gjennomføres. Det kan gjennomføres både meldte og uanmeldte tilsyn. Denne ordningen var noe av bakgrunnen for utarbeidelsen av den individuelle tilsynsmodellen som resulterte i Redd Barnas rapport.

Art. 25 må sees i sammenheng med art. 3, nr. 3, jf. ordlyden ”kvalifisert tilsyn”.

I de tilfeller et barn er plassert av myndighetene (UDI) for å motta omsorg, skal det foretas periodiske vurderinger av alle de forholdene som er av betydning for plassering av barnet, herunder hvilke tiltak hvert barn har behov for. I dette ligger det en plikt for myndighetene til jevnlig å vurdere hver EMA konkret og om nødvendig fatte

nødvendige tiltak. UDIs organisasjon er ikke utformet med tanke på å ha omsorgsansvar for mindreårige barn. Direktoratet ønsker selv at Fylkesmannen overtar tilsynet med mottakene.³⁷

2.1.4.4 Artikkel 27. Levestandard

De fleste EMA trenger økonomisk støtte for å klare seg igjennom hverdagen i Norge. Et fåtall av de barna som ankommer har egne midler å rutte med. Art. 27 i barnekonvensjonen bestemmer hvilken minstestandard staten plikter å tilby de barn som oppholder seg i Norge. Dette gjelder alle barn innenfor Norges grense. Bestemmelsen sees i sammenheng med art. 2 i samme konvensjon. Staten kan ikke bevisst forskjellsbehandle EMA og norske barn på sentrale punkter som mat, klær og bolig.

Det er stor forskjell på den standarden som finnes i mottakene der EMA bor og på barnevernsinstitusjonene i Norge.

Forskjellen viser seg ikke bare på størrelse og komfort, men også i kroner og øre. Det koster staten langt mindre å ha et barn i mottak enn på en institusjon.

UDI skiller mellom transittmottak og ordinært mottak.³⁸ Tallene varierer med type mottak. Som nevnt under punkt 1.4 er målsetningen at EMA skal oppholde seg kortest mulig i transittmottakene. Når den obligatoriske helseundersøkelsen og asylintervjuet er foretatt flyttes barna over til ordinære mottak (enten med EMA-avdeling eller til et EMA-mottak).

Plass i et transittmottak koster i gjennomsnitt kr. 18 000,- i måneden, prisen i et ordinært mottak koster i gjennomsnitt kr. 14 000,- i måneden. I tillegg betaler UDI leie til mottakene på kr. 2300,- i måneden pr. EMA.

De årlige driftskostnadene for EMA i mottak beløper seg slik; Transittmottak kr. 243 600,-, ordinære mottak kr. 195 600,-. Lønn er inkludert i dette beløpet, men det er driftsoperatørene/mottakene selv som er arbeidsgiver. Tilbud på drift av mottak som omfatter alle krav i driftreglementet, inklusive alle stillinger, er et av kriteriene UDI setter i sine anbudskonkurranser.

³⁷ UDI.

³⁸ Mai-Liss Kjær, seniorrådgiver UDI.

EMA mottar også basisbeløp (lommepenger). Også her skilles det mellom transittmottak og ordinære mottak. I tillegg skiller UDI mellom mottak med kantine og mottak med selvhusholdning. Tallene som følger er lommepenger for EMA på årsbasis. Transittmottak med kantine pr. EMA kr. 4800,-. I ordinære mottak med kantine kr. 13620,-. I transittmottak med selvhusholdning kr. 13980,-. Ordinære mottak med selvhusholdning kr. 33480,-. Lommepengene forvaltes av leder i mottaket i samråd med barna.³⁹

Lommepengene skal i utgangspunktet dekke alle utgifter, men det finnes noe unntak. Dette gjelder for eksempel for reise til skole. EMA følger der de samme reglene som alle norske barn når det gjelder avstand til skolen (2 km for første klasse, 4 km for andre til tiende klasse, 6 km for videregående). Busskortet kan da også brukes på fritiden. Mottakene dekker også noen utgifter til noen av de fritidsaktivitetene som mottakene selv arrangerer. I de tilfellene barna ikke møter på obligatoriske tiltak, mister nøkler eller lignende skal barna trekkes 50,- kr per gang.⁴⁰

Opplysninger om økonomisk støtte og eventuelle fradrag i støtten finnes i UDIs ”Pengereglement”.

I 2001 kostet en institusjonsplass i barnevernet i gjennomsnitt i overkant av 1 million i året.⁴¹ Kommunen dekker utgiftene ved institusjonsplassering opptil en normert minstesats. I 2002 var denne minstesatsen kr. 22 000,- pr. måned. Fylkeskommunen dekker det overskytende. Etter at Staten overtok fylkeskommunens oppgaver og ansvar, jf. lov av 9. mai 2003 nr. 29⁴², er det Statlig regional barnevernmyndighet som krever inn minstesatsen fra kommunen. Det overskytende dekkes av den Statlige regionale barnevernsmyndigheten.

Fra Barne-, familie og ungdomsdepartementet opplyses det at prisen på en institusjonsplass varierer veldig. En gjennomsnittsplass på atferdsinstitusjon koster i

³⁹ Pengereglementet, punkt. 8.1, jf. kapittel. 4.

⁴⁰ Pengereglementet punkt. 8.2, jf. punkt 7.4 og 7.6.

⁴¹ Lindboe, Knut: Barnevernsrett. Statistisk sentralbyrå, 16. september 2002.

⁴² I kraft 1. jan 2004 iflg. res. 9. mai 2003 nr. 596.

overkant av 1 million i året. I flg. statistikk fra SSB koster plassene alt fra ca. kr. 600 000,- til kr. 1 250 000,-. Prisene inkluderer de totale kostnadene ved drift av institusjonen. Alle nødvendige utgifter dekkes av institusjonen (transport, fritidssysler, klær, legetimer etc.)

Når det gjelder lommepenger varierer beløpet med alder. Jeg fikk ikke oppgitt et beløp. PRESS skriver imidlertid i sin sammenligning at en 15 år gammel gutt mottar kr. 1050,- i måneden som skal dekke lomme- og hygienepenger. Det gir et barn i barnevernsinstitusjon kr. 12 600,- i året i lommepenger. Sammenlignet med en EMA som også får dekket mat og bolig ser vi at det skiller kr. 1620,-. I realiteten er man langt fra målet om likebehandling. Selv om en EMA får utbetalt mer skal denne dekke langt flere utgifter selv.

En ringerunde til forskjellige mottak for EMA viser at mottakene ikke tilbyr alle barna enkeltrom. Det avhenger av det antall som bor der til en hver tid. Mottakene oppgir at det ofte bor to eller flere barn sammen.⁴³

I følge forskrift nr. 1282 § 3, tredje ledd skal alle barn som bor på barnevernsinstitusjon tilbys enkeltrom, med mindre målgruppen for institusjonen er små barn.

2.2 Flyktningkonvensjonen

Temaet for min avhandling dekker ikke en omfattende redegjørelse for flyktningkonvensjonen. Flyktningkonvensjonen gjelder først og fremst i forhold til hvem skal ansees som flyktning etter utlendingsloven. Jeg viser derfor til punkt. 1.3.4 ovenfor.

3 Norsk utlendingsrett

Utlendingsretten er politisk ladet. Rettssystemet er under stadig forandring, gjenstand for til tider massiv kritikk og involverer mange sterke følelser. Avgjørelsene som tas på det politiske plan om vilkårene for innvilgelse av opphold, hvem som ansees som

⁴³ Vårli og Hvalstad asylmottak.

flyktning, skal søkeren ha rett på familiegjening osv. er alle viktige avgjørelser som direkte påvirker de menneskene som faller inn under dem. Det er svært viktig for myndighetene å beholde kontrollen med innvandringen til Norge.

Slik situasjonen er i dag er mottakene en del av det norske kontrollapparatet. Det er delte meninger hvilket formål de tjener. Noen sier at mottakenes primære mål er å sørge for at myndighetene på best mulig måte har kontroll med flyktingene som ankommer landet. Ved å tilby dem plass i mottak, og tildele (økonomiske) goder som henger sammen med oppholdet, skaffer myndighetene seg god og effektiv kontroll over innvandrerne som oppholder seg her. Andre igjen hevder at formålet med et mottak primært skal være å tilby flyktinger et trygt sted å oppholde seg mens de avventer svar på asylsøknaden eller på bosetting i kommunen.

Mottakssystemet har eksistert lenge, men har opp igjennom tidene vært underlagt forskjellige styringssystemer. Felles for alle systemene er derimot et ønske om og behov for økt kontroll, lavere kostnader og økt effektivitet. I tillegg er det ikke ønskelig for myndighetene å tilby opphold i mottak som ”lokker flere” hit til landet. Mottakenes standard skal være nøktern. I praksis tjener mange av mottakene dessverre som ”oppbevaringssteder”, også i forhold til EMA.

Et sentralt spørsmål i forhold til utlendingsretten er hvorvidt myndighetene trenger hjemmel i lov for å plassere asylsøkere i mottak i Norge?

Rettsikkerhet for hver enkelt borger må alltid være en målsetning. Når myndighetsutøvelsen følger de regler som er fastsatt i lov, forskrift eller rundskriv sikres samtidig den konstitusjonelle kontrollen med forvaltningen. Som et utgangspunkt sikres borgernes rettsikkerhet på en tilfredsstillende måte når regelverket er skriftlig (og tilgjengelig). Det følger av legalitetsprinsippet at myndighetene trenger hjemmel i lov dersom myndigheten utøves enten i form av påbud eller forbud som griper inn i borgernes rettigheter.

Spørsmålet blir derfor om opphold i mottak slik det er organisert i dag griper inn i EMAs rettigheter? Det er fra UDI side sagt at tilbud om bosted i mottak er et frivillig tilbud som asylsøkere står fritt til å takke ja til. I de tilfellene vi snakker om her, barna, er dette kanskje ikke så opplagt. Persongruppen vi snakker om er mindreårige og det er

på det rene at de trenger et annet vern enn voksne mennesker. Det er da også myndighetenes ansvar å sørge for at disse barna får den nødvendige omsorgen de trenger og har krav på, jf. barnekonvensjonen art. 3, nr. 2.

BFD påpeker at EMA er i en spesiell situasjon.⁴⁴ Sett fra myndighetenes side er det ikke ønskelig at barna bor et annet sted enn i mottakene inntil søknaden er avgjort.

Konklusjonen blir den at majoriteten av de barna vi snakker om i realiteten ikke har annet valg enn å rette seg inn etter myndighetenes ønsker, og at de dermed ”samtykker” i å bli bosatt i mottakene i Norge.

I ordlyden ”frivillig” kan det ikke leses inn et krav om informert samtykke når det gjelder EMA. Når det gjelder voksne derimot kan situasjonen være en annen, voksne har ofte et større kontaktnett, er mer modne, reflekterte og behersker kanskje flere språk. EMA er, i tillegg til å være barn, ofte også i en slik situasjon at de lett kan bli ofre for mennesker som ønsker å utnytte dem. Det er myndighetenes ansvar å sikre disse barna den beskyttelsen som trengs. Det må derfor dras et skarpt skille mellom barn og voksne når det gjelder innholdet i UDIs erklæring om at opphold i mottak er frivillig.

I de tilfellene hvor EMA har slekt de vil bo hos, og dermed vil forlate mottaket, har ikke UDI myndighet til å stoppe dem. Dette kommer blant annet frem i rutineene som er utarbeidet for håndtering av forsvinning fra mottakene. Dersom en EMA har lyst til å forlate mottaket står barnet i utgangspunktet fritt til det. UDI oppfordrer imidlertid alle EMA til å bli boende i mottaket til søknaden er avgjort. Dette fremgår av rundskriv Q-17-2004 fra BFD og i Ot.prp. nr. 64, øverst på side 18. I kravspesifikasjonen til driftsreglementet til mottakene står det at mottakene skal ”*bidra til å hindre at EMA flytter til slekt uten forhåndsgodkjenning fra den aktuelle kommunen*”.⁴⁵

I de tilfellene barnet likevel velger å forlate mottaket skal mottaket varsle UDIs regionkontor Midt-Norge, politiet, verge eller hjelpeverge, advokat, barnevernstjenesten i kommunen og eventuelle pårørende.⁴⁶ I dag er det 15 EMA som er registrert med privat adresse.⁴⁷

⁴⁴ Rundskriv Q-17-2004

⁴⁵ Punkt. 4.1.2.

⁴⁶ Rundskriv nr. 67/01 – UDI.

⁴⁷ Erik Aksnes, seniorrådgiver UDI, 22. april 2005.

I mars 2005⁴⁸ lanserte UDI en håndbok for bedre oppfølging av EMA som bor hos slektninger. I håndboken presiserer UDI at de anser EMA først og fremst for å være barn og dernest flyktninger.

Det må vurderes om de administrative tiltak som treffes av UDI ved plassering av EMA i mottak oppfyller de internasjonale forpliktelsene Norge er bundet av.

Det er tidligere i oppgaven slått fast at en rekke internasjonale konvensjoner kan gå foran nasjonal lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Under kapittel 2 ovenfor ble det redegjort for en rekke bestemmelser i barnekonvensjonen som har direkte betydning for UDI og dermed mottakene. Til tross for at avtalen mellom UDI og mottakene i utgangspunktet er et rettsforhold som angår disse to partene, er det ikke slik at man på denne måten kan avtale seg bort fra de forpliktelser man har etter for eksempel barnekonvensjonen art. 20, 25 og 27. I den utstrekning barnekonvensjonen gir uttrykk for at en viss minstestandard må opprettholdes, må dette også være bindende for eierne av mottakene og driften av disse.

Dersom man kommer til at UDI trenger en rettslig hjemmel for å plassere EMA i mottakene må det vurderes hvor langt UDIs ansvar rekker, også i forhold til barnevernsmyndighetene.

Det er på det rene at det finnes en ansvarsfordeling mellom de to myndighetsorganene. Grensen i forhold til EMA går ved de tilfeller barnet trenger slik oppfølging og slike tiltak som følger av barnevernloven. I kapittel 4 nedenfor redegjøres for barnevernloven og hvilke kriterier som må ligge til grunn for at barnevernets plikt inntreffer. Det vises til dette kapittelet når det gjelder grensen mot barnevernet. Mottakene har en plikt til å varsle barneverntjenesten i kommunen dersom de mener barnet trenger bistand fra barnevernet.

UDI er ansvarlig for at den daglige omsorgen opprettholder en viss standard. Slik situasjonen er i dag er dette kjernen i mye av kritikken som rettes mot UDI og mottakene. Det er ingen forskjell mellom de ansatte på en barnevernsinstitusjon og de

⁴⁸ UDI, 17. mars 2005.

ansatte i et mottak. De er alle pliktige til å utøve omsorgen på en slik måte at barnet ikke blir skadelidende på noen måte. Det er UDIs ansvar å påse at de avtaler som inngås med mottakene sikrer EMA den oppfølging og omsorgen de har krav på.

Dersom man kommer til at UDI ikke trenger en rettslig hjemmel for plassering av EMA i mottakene blir spørsmålet hvordan kan rettsikkerheten kan opprettholdes, slik at barna får de rettighetene de har krav på som for eksempel klageadgang, partsrettigheter, innsyn i dokumenter etc.

UDI etterstreber differensiert oppfølging og informasjon tilpasset barn ut i fra alder og modenhet. Barn skal sikres informasjon i mottakene, jf. kravspesifikasjonen punkt.

4.1.5. Noen reell klageadgang har imidlertid ikke EMA i dag. Dette er et av punktene som må sikres i fremtiden dersom UDI fortsatt skal ha omsorgen slik den er praktisert i dag.

4 Norsk barnevernlovgivning

Loven retter seg mot alle barn under 18 år, jf. bvl. § 1-3.

Formålsbestemmelsen i barnevernloven finner vi i § 1-1. Barnevernet skal sørge for at de barn som trenger oppfølging og hjelp får det, og at alle barn sikres trygge oppvekstvilkår. Barnevernloven § 1-2 slår fast at loven gjelder for alle barn som oppholder seg i riket. Det er ikke gjort noen unntak for asylsøkere.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med art. 2 i barnekonvensjonen som bestemmer at staten skal sikre og respektere de rettigheter som følger av konvensjonen. Dette gjelder i forhold til alle som befinner seg innenfor deres jurisdiksjon.

Det er klart at barn som befinner seg på norsk jord, og i norske asylmottak er omfattet av denne stedlige avgrensningen.

De tiltak som retter seg mot barnet skal være vurdert i lys av barnets beste, jf. bvl. § 4-1. Dette samsvarer med barnekonvensjonen art. 3, nr. 1.

Det er i barnevernsretten også andre prinsipper som er tungtveiende. Det biologiske prinsipp fastslår at det for barn flest har stor egenverdi å vokse opp hos sine egne foreldre, selv om det er mangler i hjemmet. I forhold til EMA er dette et prinsipp som myndighetene forsøker å etterleve. Oppsporing av foreldre i hjemlandet for retur av EMA er et satsningsområde for UDI.⁴⁹

Barnevernloven slår fast at forvaltningsloven gjelder, med de særlige begrensinger som går frem av bestemmelsene i loven, jf. § 6-1, første ledd.

Barnevernloven er en subsidiær lovgivning. Med dette menes det at barneverntjenestens ansvar først trer inn i de tilfeller der barnet ikke får tilstrekkelig omsorg, enten fra foreldre, andre familiemedlemmer eller annet sosialt nettverk. Lovens forebyggende karakter kommer til uttrykk i § 3-1, jf. § 1-1 i.f.

Barnevernet skal, i tillegg til å tre støttende inn der tiltak trengs, også drive forebyggende arbeid gjennom både generelle og konkrete tiltak som kommer barn til gode i samfunnet.

Barnevernet er avhengig av å få tilbakemeldinger fra andre i samfunnet der forholdene ikke er tilfredsstillende. Når barnevernet mottar meldinger om bekymring fra ansatte i mottaket eller andre som har kontakt med EMA skal de vurdere innholdet i meldingen, jf. bvl. § 4-2. Vurderingen skal skje fortløpende og senest innen en uke.

Dersom barnevernet finner rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold ved den enkelte EMA som gir behov for tiltak etter loven er de forpliktet etter § 4-3 til å undersøke disse forholdene nærmere.

Det har vært hevdet av flere at det er bekymringsverdig i seg selv at EMA ankommer landet uten voksenpersoner med foreldreansvar.⁵⁰ Departementene og UDI har presisert at ikke alle EMA som ankommer Norge er i en slik situasjon at de har behov for oppfølging og hjelp fra barnevernet til tross for at de ankommer alene.

⁴⁹ UDI.

⁵⁰ Redd Barna, PRESS, Barneombudet.

Et sentralt punkt i denne diskusjonen er hva som ligger i ”bekymringsgrunn” etter barnevernloven og hvor grensen går etter bvl. §§ 4-2 og 4-3.

Det må foretas en individuell vurdering av hvert barn, man må se på hvilken bakgrunn barnet har, personlige egenskaper og tilbudet det vil få fra staten her i Norge. Dersom alle disse faktorene samlet sett viser at barnet vil/ kan bli skadelidende på noen måte, jf. formålet i bvl. § 1-1, må man kunne konkludere med at det foreligger en grunn til bekymring. Redd Barna har hevdet at barnevernets undersøkelses- og omsorgsplikt utløses allerede ved ankomst, det vil si når det er slått fast at barnet er her alene. Redd Barna mener det, i tråd med barnevernlovens formål, er barnevernets plikt til å ta vare på alle barn i Norge som ikke har omsorgspersoner med foreldreansvar.

Det er på det rene at barnevernet har et ansvar for barn som ikke har omsorgspersoner, men ikke alle norske barn som omfattes av barnevernets tiltak blir plassert på institusjon eller i fosterhjem. I mange tilfeller blir mindre omfattende tiltak som barnehageplass, støttekontakt i hjemmet eller lignende satt inn i første omgang, jf. bvl. § 4-4, annet ledd. Dette er i tråd med det mildeste inngreps prinsipp i barnevernet. Se også ovenfor om lovens subsidiære karakter.

Når det gjelder EMA er det ikke aktuelt med mindre inngripende tiltak som barnehage og støttekontakt i hjemmet. Det som kjennetegner EMA er nettopp det at de er i landet alene, uten foreldre og et hjem der det ytes omsorg. I realiteten må EMA som trenger tiltak etter barnevernloven plasseres enten i fosterhjem eller på institusjon, jf. bvl. § 4-4, femte ledd.

Barnevernet har en plikt til å sørge for at de barn som trenger oppfølging faktisk får det. Slik situasjonen er i dag mottar barnevernet i kommunene melding hver gang det ankommer nye EMA til mottakene. Disse meldingene er ikke av en slik karakter at de utløser en undersøkelsesplikt etter bvl. § 4-3.⁵¹ Det kan diskuteres om meldingene likevel innebærer en slik plikt for barnevernet som følger av § 4-2.

Dersom man svarer ja på dette spørsmålet må barnevernet besøke barna i mottakene og foreta en foreløpig kartlegging av behovet til hvert barn. Denne kartleggingen kan igjen

⁵¹ Se ovenfor under punkt. 1.4.

danne grunnlag for en slik undersøkelse som følger av bvl. § 4-3. Svarer man nei er situasjonen slik den er i dag tilfredsstillende. Det betyr at barnevernet er nødt til å vente på at noen i mottaket eller i EMAs omgangskrets sender inn varsel om bekymring. I de tilfellene inntreer plikten etter § 4-2 og § 4-3 fra det tidspunktet meldingen kommer inn.

Noen EMA har behov for tettere oppfølging enn andre. Det kan være vanskelig å sette i gang tiltak som kanskje vil strekke seg over tid når barneverntjenesten ikke vet om eller hvor lenge barnet kommer til å være i Norge. Dette kan imidlertid ikke være avgjørende. Det følger av art. 2 i barnekonvensjonen at alle barn skal få det samme tilbudet. Dette må også gjelde de EMA som har behov for tiltak, til tross for at men ikke vet hvor lenge de faktisk vil være her.

Dersom man kommer til at den enkelte EMA har behov for tiltak etter barnevernloven kan barnet plasseres etter bestemmelsen ”akutte tilfeller” i bvl. § 4-6, første ledd. Slike tiltak kan imidlertid ikke opprettholdes mot foreldrenes vilje dersom det etableres kontakt med disse. Barnevernet kan overta omsorgen for EMA etter bvl. § 4-4, femte ledd. Barnevernet står da fritt til å velge det plasseringsalternativ som passer best i det konkrete tilfellet. Overtar derimot barnevernet omsorgen for EMA etter bvl. § 4-12 skal barnet plasseres etter reglene i bvl. §§ 4-14 og 4-15. Bvl. § 4-14 er uttømmende.

Dersom man legger til grunn at alle EMA automatisk faller inn under barnevernlovgivningen, er en naturlig konsekvens at de bestemmelser som finnes i barnevernloven og tilhørende forskrifter også kommer EMA til gode. I de tilfellene vil mottakene formelt sett være å anse som institusjoner etter barnevernloven kapittel 5 ”Institusjoner”. EMA faller også inn under bvl. kapittel 6 ”Generelle saksbehandlingsregler”. Art 3 nr. 3 i barnekonvensjonen slår fast at staten skal sikre at de institusjoner eller tjenester som har ansvaret for barns omsorg skal oppfylle de krav som stilles til slike institusjoner eller tjenester.⁵²

I forskrift om krav til barnevernsinstitusjoner⁵³ finnes krav til kvalitet, materielle goder, bemanning, ansattes kompetanse, medisinsk tilsyn etc. Forskriften § 3 sier at

⁵² Se også punkt. 2.1.3.

⁵³ Nr. 1282, 2003.

institusjonen skal ha tilstrekkelig med ute- og fellesarealer, enerom til alle beboerne (med mindre det er snakk om små barn), tilfredsstillende vedlikehold og hygienisk standard. Til sammenligning bestemmer driftsreglementet til de statlige mottakene⁵⁴ at mottakene skal ha nøktern men forsvarlig standard.⁵⁵ Botilbudet skal være et mest mulig normalt bosted for mennesker i en unormal livssituasjon, jf. driftsreglementet del A, pkt. 2.1.

Også dersom man kommer til at det ikke bør finne sted en automatisk ansvarsoverføring til barnevernet bør man vurdere tiltak som sikrer bedre likebehandling av barna som oppholder seg i landet. Det vises til punkt 6.2 når det gjelder satsningsområder på dette punktet.

5 Oppsummering

Barnevernloven og utlendingsloven tjener hvert sitt formål på to svært ulike rettsområder. Der barnevernloven har ekspertise i forhold til det å yte omsorg, er utlendingsloven best når det gjelder innvandringspolitikk. Når rettsområdene blandes kolliderer ulike hensyn og ulike lovverk på sentrale punkter. Det blir et spørsmål hvorvidt omsorgsaspektet eller innvandringspolitikken er viktigst.

Det er selvsagt ikke et spørsmål med kun et svar. Vi har en situasjon i dag hvor vi har behovet for innvandringspolitisk kontroll på den ene siden og behovet for (klarere) lovregler og forutsigbarhet på den andre.

I forhold til EMA og deres situasjon i Norge, vil det unektelig være bedre å ha et skriftlig regelverk som hjemler omsorgsansvaret enn slik situasjonen er i dag. Dette vil i så fall være en klargjørende redegjørelse av UDIs eller andre myndigheters ansvar og plikter ovenfor gruppen vi her snakker om.

Med et klart, skriftlig og tilgjengelig regelverk kan også EMA og deres verger lettere sette seg inn i de rettigheter og plikter som gjelder for myndighetene, og på den måten

⁵⁴ Driftsreglement, UDI 1. november 2004.

⁵⁵ Se også punkt. 2.1.4.2 – 2.1.4.4.

lettere påpeke feil og mangler dersom de oppstår. EMA har i dag problemer med å finne frem i det norske lovverket, de snakker ikke vårt språk og det er mangel på tolker.

”Vi har så mye håp, vil ikke se det negative. Men noen ganger går det ikke an å presse frykten og forvirringen vekk”

Når det er motstrid mellom to nasjonale lover pleier man å se på hvilken lov som veier tyngst (lex superior), er yngst (lex posterior) eller om en av lovene hjemler spesielle rettsregler (lex specialis). Dette er særlig aktuelt når motstriden oppstår mellom rettsregler som er gitt av samme myndighetsorgan.

I forholdet mellom bvl. og utl. er dette ikke så enkelt. Det er rettsområder som tilsynelatende ikke skal kunne kollidere med hverandre. Likevel ser vi at det er motstrid når det gjelder omsorgen for EMA. Som vist ovenfor er det enighet om at barnevernloven gjelder, men ikke på hvilket tidspunkt dette ansvaret inntreffer. Hvor langt omsorgen rekker er heller ikke helt klart. I praksis betyr dette at EMA som oppholder seg i Norge i dag faller mellom to stoler mens myndighetene og organisasjonene krangler om hvem som har hvilket ansvar til hvilke tidspunkt. Dette er selvsagt ikke holdbart.

6 Hva sier det offentlige?

6.1 Kommunal og Regionaldepartementet

Departementet svarte følgende på forespørsel om hva de mener om en eventuell ansvarsføring til barnevernet;

”Når det gjelder spørsmålet ditt om barnevernet bør overta ansvaret for EMA, er departementets syn at EMA fortsatt skal bo i statlige asylmottak. Noen av de enslige mindreårige som bor i mottak kan ha behov for barnevernstiltak, og departementet mener at det i denne sammenheng er viktig å tydeliggjøre barnevernets ansvar overfor denne gruppen.”⁵⁶

⁵⁶ E-post fra Anne Kristine Ivan, Innvandringsavdelingen i KRD, 14. mars 2005.

Det er i dag KRD som har det øverste ansvaret for regelverket omkring asylsøkere i Norge. Innvandringsavdelingen i KRD, har det overordnede ansvaret for reglene og saksbehandlingen til UDI, Utlendingsnemnda, politiet og utenriksstasjonene. KRD har også det overordnede ansvaret for Senter mot etnisk diskriminering (heretter kalt SMED) og Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (heretter kalt KIM).

KRD overtok ansvaret for utlendingssaker fra Justisdepartementet i 2000.⁵⁷ Endringen trådte i kraft 1. januar 2001, og KRD har i dag alt ansvaret for asyl- og innvandringspolitiske saker. Departementet har ikke anledning til å instruere de utøvende myndighetene i andre saker enn de som gjelder rikets sikkerhet eller hvor utenrikspolitikk spiller en rolle. I praksis betyr dette at departementets viktigste og mest effektive styringsverktøy finnes i økonomien, styringsdokumentene og tildelingsbrev. KRD har i dag også det overordnede ansvaret for EMA i Norge, og har delegert dette ansvaret til UDI.

KRDs standpunkt er som nevnt ovenfor at EMA fortsatt skal bo i statlige mottak. Departementet mener imidlertid at det er på det rene at noen av de EMA som ankommer landet kan ha behov for barnevernstiltak. I denne sammenhengen er det viktig at barnevernets ansvar ovenfor denne gruppen blir tydeliggjort. Dette kommer også tydelig frem i rundskriv Q-17 2004. Det er et felles rundskriv fra KRD og BFD som slår fast barnevernets ansvar for EMA når de ankommer Norge.

Allerede i St. meld nr. 17 (2000-2001) slo KRD fast at regjeringen skal arbeide for å sikre EMAs rettigheter i Norge.⁵⁸ Saksbehandlingen skulle prioriteres, kompetansen blant de som arbeider med EMA i mottakene skulle styrkes, man skulle videreføre ordningen med egne avdelinger for EMA i ordinære mottak, ordningen med verger skulle gjennomgås (se punkt 1.5), tilsynet med EMA skulle styrkes osv. Punktene er mange og omfattende og viser at problematikken omkring EMA ikke var ukjent for departementet i 2000. I en kronikk skrevet av Solberg og Laila Dåvøy, datert 14.10.2004, skrives det følgende; ”*Det er utarbeidet egne kravspesifikasjoner for*

⁵⁷ Ansvaret ble formelt overført fra Justisministeren 2. juni 2000, gjeldende fra 7. juni.

⁵⁸ St.meld. nr 17 (2000-2001), punkt 2.6.

mottakene. Transittavdelingene for enslige mindreårige asylsøkere er erstattet av ankomstmottak. I kravspesifikasjonene for avdelingene for enslige mindreårige er det bl.a. stilt krav om barnefaglig kompetanse, og det er utviklet faglige retningslinjer for arbeidet. De ansatte har både flyktningfaglig og barnefaglig kompetanse. Mange har (men ikke alle? red.) bakgrunn som barnevernspedagoger, førskolelærer/lærer, flere med minoritets- eller flerkulturell tilleggsutdanning. Noen av mottakene har tilknyttet psykiatrisk ekspertise. Senter for Krisepsykologi gir et tilbud om gruppeterapi for enslige mindreårige i mottak for å bearbeide traumer og forebygge psykiske lidelser.”⁵⁹

Dette viser med all tydelighet at problematikken omkring dette temaet ikke er ukjent for verken KRD eller BFD.

KRD har møtt mye kritikk for måten de har behandlet EMA på. I et avisinnlegg skrevet av Erna Solberg (Solberg), sendt til Varden og Asker og Bærum Budstikke⁶⁰ sier Solberg blant annet følgende; ”*Det er på det rene at Barnekonvensjonen og barnevernloven også gjelder for EMA. De siste årene har det blitt arbeidet systematisk med kvalitetsforbedringer av tilbudet for EMA i Norge. Det har vært satt i gang 26⁶¹ forskjellige prosjekter og forbedringstiltak ovenfor gruppen det her er snakk om.*” Solberg viser til at det i de fleste tilfellene vil være til barnets beste å bli gjenforent med sine foreldre i hjemlandet. Solberg viser til at dette også er en rettighet etter barnekonvensjonen. Utlendingsmyndighetene vil prioritere arbeidet med oppsporing av foreldre i hjemlandet.⁶²

I avisinnlegget nevnes det ikke hvilket rettslig grunnlag som gjelder ovenfor EMA. Det anerkjennes at reglene i barnekonvensjonen og barnevernloven også gjelder for EMA, men det slås ikke fast hvem som har det overordnede rettslig ansvaret for denne gruppen. KRD er imidlertid av den oppfatning at det er dette departementet som har det overordnede ansvaret for EMA. Solbergs svar til avisene kommer i kjølvannet av kritikken som ble reist ovenfor regjeringen da Redd Barnas rapport ble lagt frem i fjor. Denne rapporten gjøres det rede for nedenfor under punkt 7.1.1.

⁵⁹ Avsnitt 8.

⁶⁰ Fra KRDs nettside, under artikler, 22.10. 2004.

⁶¹ Tall fra UDI.

⁶² Pressemelding KRD, 14. september 2004.

Til tross for at KRD var svært misfornøyd med Redd Barnas rapport anerkjenner Solberg i kronikken at de erfaringer barnevernet og Fylkesmannen har når det gjelder tilsyn også kan være til stor nytte ovenfor EMA. Solberg og Dåvøy skriver at ”*UDI ønsker å dra nytte av barnevernmyndighetene og fylkesmannens erfaringer med tilsyn av barn i barneverntiltak.*”⁶³

I fremtiden kan hende KRD virkelig tar den kraftige kritikken som har kommet de siste årene på alvor.

6.2 Utlendingsdirektoratet

UDIs primære oppgave er å motta og avgjøre asylsøknader.

Utlendingsloven, utlendingsforskriften, gjeldende forskrifter, rundskriv og retningslinjer legger føringene for myndighetenes arbeid med EMA, men en rettslig hjemmel for plassering av asylsøkerne, og dermed også EMA, i mottak finnes ikke. UDIs rundskriv og rutiner omkring behandlingen av EMA handler i stor grad om saksbehandlingen.

I rundskriv nr. 9/99 INA slår UDI fast at direktoratet har ansvar for at EMA får et forsvarlig omsorgstilbud mens de venter på behandling av asylsøknaden frem til bosetning eller avreise fra Norge. Dette rundskrivet viser at UDI anser sitt ansvar for EMA som avsluttet når enten bosetning skal skje eller barnet har reist fra Norge. Rundskriv 9/99 INA erstatter rundskriv nr. 20/94 MIA. Rundskrivet bærer tittelen ”Melde- og ansvarsrutiner i forbindelse med barns ankomst og opphold i statlige mottak.”

Det er ingen tvil om at UDI har forsøkt å bedre situasjonen for EMA de siste årene. En rask kikk på UDIs egne nettsider viser at også UDI etterlyser bedre oppfølging av EMA. Stadig flere tiltak som skal bedre barnas livssituasjon, rundskriv som klargjør ansvar og bestemmer minstestandarder, utarbeidelse av rapporter (for eksempel Redd Barnas rapport) og lignende har gjort sitt til at UDI i dag fremstår som bedre rustet enn tidligere til å ivareta ansvaret for EMA.

⁶³ Avsnitt 10.

Problemet er like fullt det at direktoratet fortsatt mangler lovhjemmel for alle de avgjørelser som blir tatt og som angår barna. Hvorfor dette er problematisk drøftes ovenfor i kapittel 3.

I rundskriv nr. 9/99 INA skriver UDI at direktoratet har det faglig og administrative ansvaret for statlig mottak for asylsøkere, direktebosetning av asylsøkere og bosetning av flyktninger i kommunene. Opphold i mottak er det midlertidige botilbudet som tilbys asylsøkere som venter på å få avgjort sin søknad. UDI mener som nevnt at det å bo på et mottak er et frivillig valg. I forhold til EMA blir dette vanskelig. Barna som kommer hit alene, uten omsorgspersoner, har i de fleste tilfellene ikke et annet sted å oppholde seg. De er i praksis prisgitt myndighetenes evne og vilje til å finne et egnet sted der de kan bo. Dette gjelder uansett om botilbudet blir mottak, bofelleskap, fosterhjem, hos slektninger eller lignende. Det er også slik at dersom barna flytter ut av mottakene mister de den økonomiske støtten de mottar mens de bor i mottak. Dette kan regnes som et pressmiddel for å få barna til å bli?

Formelt sett er det ikke UDI som står for driften av mottakene. UDI inngår avtaler med private aktører som driver mottak, utarbeider driftsreglement og er ansvarlige for rettleiding og oppfølging. I praksis vil det derfor si at UDI har stor kontroll med hva slags mottak vi har i Norge per dags dato. Avtalene med mottakene kan gjensidig sies opp, som oftest med 3 måneders varsel.⁶⁴

Tilsynet med mottakene er det UDI som står for selv, jf. driftsreglementet punkt. 4.1.3. Det har vært reist kritikk mot måten denne ordningen fungerer på.⁶⁵

Også UDI har innsett at det er nødvendig med bedre rutiner omkring tilsyn med EMA. Dette kom blant annet frem i St.meld. nr 17 (2000-2001) punkt 8.2.4 og 8.3.3.

Dette kom også til uttrykk gjennom den anbudskonkurransen UDI lyste ut i forbindelse med utarbeidelse av tilsynsmodell. Redd Barna fikk våren 2003 i oppdrag å utvikle en slik modell for individuelt tilsyn av EMA. Da rapporten ble lagt frem sa UDI at de savnet flere konkrete forslag fra Redd Barna. I tiden etter fremleggelse av rapporten har også UDI gjort det klart at de ønsker å dra nytte av Fylkesmannens erfaring.⁶⁶

⁶⁴ St. meld. 17 (2000-2001) punkt. 5.2.2.2.

⁶⁵ Redd Barna rapport nr. 30\04, side 9 og 15.

⁶⁶ Kronikk av Solberg og Dåvøy, 14. oktober 2004.

UDI skal i løpet av første halvår 2005 utarbeide et forslag til metode for tilsyn med EMA⁶⁷.

Ett av UDIs satsningsområder er retur av EMA til hjemlandet. De har inngått en avtale med den internasjonale organisasjonen International Social Service (ISS) om utviklingsprosjektet ”Oppsporing av omsorgspersoner og retur til hjemlandet av enslige mindreårige asylsøkere”. I forbindelse med prosjektet vil ISS også drive informasjonsarbeid rettet mot verger og mottaksansatte. UDI uttaler at de håper prosjektet vil hjelpe dem å få på plass (varige) arbeidsmetoder og rutiner for oppsporing av omsorgspersoner og retur av enslige mindreårige asylsøkere.⁶⁸

6.3 Barne- og Familiedepartementet

Barne- og Familiedepartementet arbeider for forbrukeres, familien og barnas rettigheter og velferd. Barnehager og barnevern er de to største postene innefor velferdstiltakene. Departementet arbeider også for å sikre at lovene på dette området blir overholdt og endret der det trengs.

18. mars 2005 la BFD frem Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) I Ot.prp. forslås det å lovfeste en plikt til å vurdere om barnevernet skal bidra ved bosetningsprosessen etter at den mindreårige har fått tilslag på asylsøknaden.⁶⁹

Bakgrunn for forslaget er en oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 40. (2001-2002). Barne- og familiedepartementet drøftet enkelte endringer i barnevernloven i meldingen. Enkelte av disse meldingene sluttet Stortinget seg til. I tillegg ba Stortinget departementet vurdere noen andre endringer, jf. Innst.S. nr. 121 (2002-2003). Mange av forslagene ble i sin tid tatt opp av Befringutvalget i NOU: 2000:12. Befringutvalgets pkt. 8, om forlag til lovfesting av kommunens plikt til å vurdere egnet botiltak for EMA ved bosetning i kommunen er et av disse forslagene.

⁶⁷ UDI, 18. februar 2005.

⁶⁸ UDI, 13. april 2005.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 64. Punkt 3.3, tredje og fjerde avsnitt.

Ot.prp. nr. 64 (2004-2005), kapittel 3 omhandler forslaget om endring i barnevernloven i forhold til EMA. Punkt. 3.1 redegjør for den gjeldende praksisen for EMA i Norge i dag. De tiltak som er satt i gang av UDI er også nevnt. Punkt 3.2 redegjør for bakgrunnen for forslaget, punkt 3.3 for selve forslaget i høringsnotatet. I punkt 3.4 presenteres høringsinstansenes syn, og til sist i punkt 3.5 redegjøres det for departementets vurdering av endringene.

Det vises i punkt 3.2 i Ot.prp. nr. 64 til alle de tiltak som er satt i gang for å bedre forholdene for EMA. Når det gjelder midlertidig bosetning av EMA som venter på å få avgjort sin søknad mener departementet at UDIs valg av type bosetning er i orden. Departementet understreker likevel at dette ikke betyr at barnevernet kun har en plikt til å følge opp EMA når det er snakk om bosetning i kommunene. Det vises til rundskriv Q-17 2004 fra BFD, hvor departementet slår fast at barnevernet har et ansvar også for barn som bor i mottakene. Det forutsettes at barnevernet følger opp de meldingene som kommer fra mottakene, enten det er fra ansatte der eller fra andre personer som har kontakt med EMA.

6.4 Barneombudet

Barneombudets oppgave er å arbeide for at et barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Barneombudet skal særlig følge med på at lovgivningen omkring barns rettigheter blir fulgt. Innlemmingen av barnekonvensjonen i norsk lovgivning i 2003 var en svært viktig anerkjennelse av barns rettigheter. Barneombudet mener at den situasjonen vi har dag, med UDI som har ansvaret for EMA uten hjemmel i lov må endres.

Barneombudet mener at ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere må rettslig forankres og ser det som naturlig at dette ansvaret for plasseres hos barnevernet.⁷⁰

De mener at det at EMA kommer alene til landet i seg selv er bekymringsverdig og at det burde utløse en plikt hos barnevernet til å undersøke nærmere omkring omstendighetene.

⁷⁰ Notat fra Barneombudet.

Det vernet som EMA skal yte godt av når de ankommer Norge skal være det samme som for norske barn og unge. Også Barneombudet mener at art. 2 i barnekonvensjonen, sammenholdt med § 1-2 i barnevernloven viser at ansvaret for EMA faller inn under barnevernlovgivningen.

Når EMA ankommer landet må den som først kommer i kontakt med barnet sende inn en bekymringsmelding til barnevernet. Denne bekymringsmeldingen må barnevernet følge opp, på samme måte som alle andre bekymringsmeldinger etter bvl. §§ 4-2 og 4-3, første ledd. Barnevernet må vurdere hvert tilfelle konkret og treffe de tiltak som er egnet for barnet. Om plasseringen blir på institusjon, i fosterhjem eller hos slektninger må være opp til barnevernet å avgjøre, jf. bvl. § 4-4, femte ledd. Uansett må hver plassering følge de regler og standarder som følger av barnevernloven med forskrifter.

Barneombudet understreker at de institusjoner som velges for plassering av EMA må ha samme standard når det gjelder materiell, bokomfort, voksenkontakt og omsorg. Også kravene til personalet som jobber på institusjonene må oppfylle de krav som er satt til ansatte i barnevernet. Barneombudet understreker også at det er hensynet til barnets beste som skal legges til grunn ved valg av omsorgsform.

Barneombudet påpeker at det i dag ikke eksisterer samme adgang til klagemuligheter på den offentlige omsorgen som ytes EMA. Barna har ikke formaliserte rettigheter. Dette gir EMA som bor i mottakene dårligere rettssikkerhet enn norske barn i tilsvarende livssituasjon. Dette er en uheldig forskjellsbehandling av barna.

Barneombudet slutter seg til forslaget i Redd Barnas rapport fra 2004 om å overføre tilsynsordningen med EMA til Fylkesmannen. Barneombudet viser til at Fylkesmannen allerede har ansvaret for alle andre institusjoner under barnevernet.

I Ot.prp. nr 64 blir Barneombudet også nevnt. Barneombudets svar til forslaget var at ansvaret for å vurdere egnet botiltak for EMA bør rettslig forankres hos barneverntjenesten. Barneombudet presiserer at ansvaret bør ligge hos én instans for å unngå pulverisering av ansvaret mellom ulike kommunale instanser. Dette har vært et problem i noen kommuner i dag.

6.5 Senter mot etnisk diskriminering

SMED ble opprettet i 1998 og skulle opprinnelig avslutte sitt arbeid 31. desember 2002. I 2001⁷¹ ble det bestemt at SMED skal fortsette sitt arbeid slik det fungerer i dag, inntil regjeringen har vedtatt og lagt frem et forslag til lov om etnisk diskriminering. Dette forslaget skal ta stilling til på hvilken måte og i hvilken form senteret skal videreføre sitt arbeid for fremtiden.

Jeg hadde en telefonsamtale med en juridisk rådgiver den 29. mars 2004.

SMED har ingen offisielle synspunkter på denne problemstillingen. Ressursprioritering tilsier ikke at de bruker tid på dette. De støtter imidlertid opp under Redd Barnas synspunkter.

6.6 Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter

KIM ble opprettet som et prøveprosjekt i 1984. I 1993 ble KIM etablert som en permanent ordning.⁷² Utvalget er oppnevnt av regjeringen, og skal arbeide for å bedre dialogen mellom innvandrere og myndighetene. De skal også bistå myndighetene med råd i saker som angår innvandring. Utvalgets leder utpekes av Kommunal og regionalministeren.

I en høringsuttalelse har KIM tatt standpunkt til deler av problematikken. KIM understreker at det i barnevernsloven heter at barn som ikke har foreldre eller en voksen rundt seg med foreldreansvar hører under barnevernlovens ansvarsfelt. Organisasjonen mener det er bekymringsfullt når det ikke på en klar og tydelig måte går fram at barnevernet har det overordnede ansvar også for enslige mindreårige asylsøkere i kommunen. KIM mener dette må rettes opp.

*"..for å sikre kvalitet, høy faglig kompetanse, helhet og kontinuitet i arbeid og beslutningsprosesser rundt enslige mindreårige asylsøkere, bør det overordnede ansvaret ligge hos én myndighet, - barnevernsmyndighetene."*⁷³

⁷¹ Inst. S. nr. 5. 2001.

⁷² KIM.

⁷³ KIM.

I kjølevannet av Redd Barnas rapport inviterte KIM til et møte hvor representanter for både UDI og Redd Barna deltok.⁷⁴ KIM noterte seg at UDI og Redd Barna har ulik oppfatning av hvordan EMA best mulig kan sikres et tilfredsstillende omsorgstilbud mens de venter på svar på søknaden. På bakgrunnen av det som fremkom på møtet dannet KIM seg følgende konklusjon; KIM mener UDI gjør mye bra for å bedre EMAs situasjon i Norge i dag, men at innsatsen i dag ikke er tilfredsstillende nok. Det er mangel på juridiske rammer og barnefaglig kompetanse. Når sammenlignet med vanlige døgnbaserte omsorgstilbud for barn er mottakene underbemannet, de mangler klare kriterier for barnefaglig kompetanse og det er ikke adgang til å kreve politiattest fra de ansatte på mottakene.

KIM mener at ansvaret formelt må overføres til BFD og at mottakene som huser EMA skal tilfredsstille og drives etter de krav som gjelder etter barnevernloven. En slik ansvarsoverføring vil sikre at ansvaret for EMA fortsatt forblir et statlig ansvar, samtidig som man skaper sikre juridiske rammer på området. Til slutt mener KIM at en slik ansvarsoverføring vil sikre likebehandling av barna.

7 Hva mener de frivillige organisasjonene?

7.1 Redd Barna

Redd Barna arbeider for å sikre barns rettigheter og for at barna skal få leve et verdig liv, uansett hvor de bor og hvem de er.⁷⁵ Redd Barna ble opprettet i 1946.

Redd Barnas hovedoppgave er å sikre barn utdanning. De arbeider også blant annet med å spre kunnskap om barns rettigheter og de forsøker å påvirke myndighetene der det trengs for å sikre at disse rettighetene blir sikret og overholdt.

Redd Barna er en av mange aktører i Forum for Barnekonvensjonen.

⁷⁴ 16. november 2004.

⁷⁵ Redd Barna.

7.1.1 "Rapport med tilrådning om tilsynsmodell for enslige mindreårige asylsøkere." Redd Barna, publisert oktober 2004

Redd Barna fikk etter anbudskonkurransen tilslag på å utarbeide en tilsynsmodell for UDI. Modellen skulle skissere hvordan UDI best kan ivareta individuelt tilsyn med EMA i mottakene i Norge. Da rapporten var ferdig var KRD og UDI langt fra fornøyd med de resultater og konklusjoner Redd Barna hadde kommet med. Mer om det nedenfor.

Tilsynsprosjektet har gjennomført samtaler med nesten 100 barn i alderen 5 til 18 år. Alle barna er enslige mindreårige asylsøkere. Det har også vært gjennomført samtaler med personalet i mottaket, hjelpeverger, ansatte i skolen, helsevesenet og barnevernet. Tilsynsprosjektet innhentet også opplysninger gjennom UDIs dokumenter, som for eksempel individuell plan for barna, retningslinjer osv. Prosjektet har drevet tilsyn på fem mottak. Mottakene ligger i UDIs regioner Øst og Vest.

Hovedmålet med prosjektet var å utarbeide metodikk for individuelt tilsyn med EMA som bor i asylmottakene.

Redd Barna la vekt på at de ville utarbeide en tilsynsmodell som var praktisk gjennomførbar, fremfor å utvikle en teoretisk modell som kanskje ikke ble realitet.

Redd Barna har gått ut ifra at EMA har krav på de samme rammer og trygghet når det gjelder omsorg som norske barn i samme situasjon. Det vil si i de situasjoner der vi har norske barn som også befinner seg uten nære omsorgspersoner. Redd Barna er av den oppfatning at disse kravene ikke blir oppfylt når det gjelder EMA i asylmottakene.

De rettslige rammene omkring ansvaret for EMA i Norge er ikke klare. Dette ansvaret mangler formell forankring. Avgjørelsene som fattes omkring EMAs personlige forhold, deres plassering, daglige liv, økonomiske forhold etc. blir ikke oppfattet som ordinære vedtak. Det finnes derfor heller ingen formell adgang til å klage på vedtakene. Redd Barna mener dette er et alvorlig brudd på barnas rettssikkerhet.

Et av Redd Barnas viktigste ankepunkter er at dersom man skal føre tilsyn med forholdene omkring EMA i Norge, må det finnes faste rammer som er hjemlet i lov eller i gyldig instruks. Uten disse grunnlagene er det ikke mulig å drive et effektivt tilsyn på riktige premisser.

Redd Barna peker også på at det er svært uheldig at UDI i dag har en dobbeltrolle når det gjelder EMA. Som utlendingsmyndighet har de ansvaret for saksbehandlingen og kontrollen med asylsøknadene, samtidig som de skal ivareta omsorgen for barna som venter på svar på asylsøknadene sine. Redd Barna mener ansvaret for barnas omsorg bør være atskilt fra den instans som skal avgjøre asylsøknadene.

UDI reagerte med å legge ut følgende uttalelse på sine nettsider; *"Redd Barna var engasjert av UDI for å utrede tilsynsordninger til enslige mindreårige barn i asylmottak. I stedet for å benytte prosjektmidlene på nærmere to millioner kroner til å få gjort noe konkret med dagens situasjon, har Redd Barna benyttet prosjektet til å fremme sitt kjente synspunkt om at barnevernet bør ha ansvar for disse barna. (...) Redd Barnas generalsekretær Gro Brækken har gått så unyansert til verks i presentasjon av sin rapport (...), at det neppe tjener barna det gjelder. Med udokumenterte påstander om "graverende forhold" og "daglige lovbrudd" har Brækken verken svart på oppgaven hun påtok seg for bedringer eller fått en konstruktiv dialog om ansvaret. UDI mener at Fylkesmannen må få ansvar for tilsyn med hvert enkelt barn. Fylkesmannen som i dag fører tilsyn for barnevernsinstitusjoner er ikke fornøyd med dagens metoder. Redd Barnas oppdrag var å lage nye metoder for tilsyn. Redd Barnas konklusjon er at myndighetene må snakke med barna og bruke tolk. Dessverre er dette et for spinkelt helhetlig verktøy til å kalles tilsynsmodell."*⁷⁶

Solberg uttalte følgende i et avisinnlegg (til Varden og Asker og Bærum Budstikke) etter at rapporten var gitt ut; *"Redd Barna ønsker at enslige mindreårige asylsøkere skal automatisk komme inn under barnevernets omsorg. Det er tvilsomt om tradisjonelle norske barnevernsinstitusjoner og barnevernstiltak er fullgode svar på enslige mindreårige asylsøkeres behov i en overgangsfase, der det er også uavklart om de skal bli i Norge eller gjenføres med omsorgspersoner i hjemlandet."*

Jeg har kontaktet Erna Solberg for å få hennes synspunkt på problematikken som tas opp i oppgaven min. Jeg har ikke fått svar. Mine referanser til hva hun har sagt og mener står derfor uimotsagt i denne oppgaven.

⁷⁶ Manuela Ramin-Osmundsen; assisterende direktør i Utlendingsdirektoratet, 1. november 2004.

Jeg møtte en av rapportens forfattere Turid Berger. Det var et veldig interessant møte. Jeg nøyer meg her med å konstatere at hennes opplevelse av virkeligheten i mottakene gjennom prosjektet er nokså ulik den virkelighet myndighetene skildrer.

7.2 PRESS

PRESS ble stiftet i 1995. Organisasjonens overordnede målsetting er ”*et samfunn der barns rettigheter, slik disse er formulert i FNs barnekonvensjon, blir ivaretatt. I dagens verden er vi langt unna å oppnå dette. I opprettelsen av PRESS ligger det en forståelse av at hver enkelt av oss må gjøre en innsats dersom det skal være håp om endring.*”⁷⁷

PRESS krever⁷⁸:

- *At barnevernet skal ha direkte omsorgsansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge.*
- *Umiddelbar iverksettelse av reell etterforskning når det forsvinner enslige mindreårige asylsøkere fra asylmottak.*
- *Barnepsykolog på alle de asylmottak der det bor barn.*
- *Individuell behandling av barns asylsøknader.*
- *Tilbud om norskundervisning til alle asylsøkere som har vært i Norge i tre måneder eller mer.*
- *Norge skal ta imot 1500 overføringsflyktninger.*

Som allerede nevnt ovenfor under punkt. 7.1 har Redd Barna jobbet mye med denne problemstillingen. Redd Barnas ungdomsorganisasjon PRESS er ikke noe unntak. Det er et viktig satsningsområde for PRESS, og de har jobbet med problematikken helt siden de ble startet i 1995.

Kort sagt er PRESS imot den situasjonen man har dag. Betegnelsen ”barnevern light” kan være et dekkende ord for å beskrive situasjonen i 2005.

⁷⁷ PRESS - Grunndokumenter.

⁷⁸ PRESS` nettside.

PRESS peker på at lovgivningen slik den er i dag er bra nok. Det følger, etter PRESS mening, allerede av barnevernloven § 1-2 at også EMA faller inn under barnevernlovgivningen i Norge. Dette ble også påpekt av Redd Barna i rapporten.

Også PRESS avgrensner mot selve bosetningsprosessen. Det er PRESS` erfaring at det sjeldent er et problem med for lite oppfølging av EMA når de skal bosettes i kommunene. Da er situasjonen heller motsatt.

PRESS driver lobbyvirksomhet mot myndighetene omkring dette temaet. I løpet av 2 år ble det etter pågang fra PRESS tre ganger fremmet et forslag om lovendring som vil styrke EMAs rettigheter i Norge. Alle gangene fikk forslaget støtte fra SV, SP og FrP. Regjeringspartiene og Ap stemte imot. Ap har nå snudd, se nedenfor.

7.3 Forum for Barnekonvensjonen

Forum for Barnekonvensjonen (heretter kalt FFB) ble startet i 1994, og er et nettverk bestående av organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner som er opptatt av barnas rettigheter i Norge og internasjonalt. Forumet teller omkring 50 organisasjoner og enkeltpersoner.

FFB leverte i 2004 inn en supplerende rapport til Norges 3 rapport til FNs komité for barnets rettigheter (Komiteen). I denne rapporten settes søkelyset blant annet på EMAs situasjon i Norge. Den norske regjeringen skal 24. mai 2005 på høring Komiteen. Der vil regjeringen måtte svare på hvilke tiltak som skal sikre bedre behandling av EMA i Norge.⁷⁹ Representanter fra FFB vil være til stede under høringen av den norske regjeringen i mai.

FFB hadde mange anbefalinger til Komiteen. De peker blant annet på manglene med dagens tilsynssystem med EMA i asylmottak.⁸⁰ Også EMA som forsvinner fra mottak er nevnt.⁸¹

⁷⁹ Brev til den norske regjeringen fra Komiteen, Del IA spørsmål 3, 11 c, Del IV spørsmål 2. Datert 22. februar 2005.

⁸⁰ Art. 25 B, side 17.

⁸¹ Art. 22 C, side 25.

Når det gjelder spørsmålet om diskriminering har FFB en klar anbefaling til Komiteen⁸². Komiteen anbefales å be regjeringen sikre at barn innenfor statens jurisdiksjon ikke diskrimineres, og at staten i det minste må sikre at dens egne tiltak og systemer selv bryter med dette prinsippet.

7.4 Andre organisasjoner

7.4.1 Norsk Organisasjon for Asylsøkere

Norsk organisasjon for asylsøkere forkortes heretter NOAS.

Som organisasjon konsentrerer NOAS seg hovedsakelig om selve asylsøknaden og de problemstillinger som dukker opp i denne forbindelse, eksempelvis forholdene omkring alderstesting. NOAS gir også rettshjelp i den enkelte asylsak.

NOAS støtter Redd Barnas standpunkt om en ansvarsoverføring til barnevernet. NOAS henviser til Redd Barna og PRESS og sier; *Delvis av kapasitetsbegrensninger, delvis fordi vi har sett at Redd Barna har arbeidet grundig med det spørsmålet du tar opp, har vi selv ikke gått sterkt inn i det, annet enn ved å støtte deres vurdering*⁸³

7.4.2 Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere

FO er et fagforbund som organiserer mer enn 18.000 helse- og sosialarbeidere og studenter. Organisasjonens hovedmål er å bedre medlemmenes lønns- og arbeidsforhold, drive helse- og sosialpolitisk påvirkningsarbeid og yrkesfaglig aktivitet.⁸⁴

På sine nettsider har FO kommet med følgende uttalelse; *„barnevernsloven må gjelde for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere på samme måte som for andre barn her i landet.”* Organisasjonen støtter opp under de eksemplene som kommer frem i Redd Barnas rapport og deler Redd Barnas bekymring over den manglende kontrollen

⁸² Art. 2, side 9.

⁸³ E-post fra Rune Berglund Steen, fagsjef – NOAS, 22. mars 2005.

⁸⁴ FO.

og beskyttelsen av barna i mottakene. FO kommenterer også det lovforslaget som foreligger i Ot.prp. nr. 64. (2004-2005). Etter FOs mening innebærer forslaget til lovendring at barnevernet kun vil ha et ansvar for å bistå den enkelte EMA når det er fattet vedtak om bosetting i kommunene. Det er interessant at også fagforeningene innenfor barnevernet mener at ansvaret bør tillegges barnevernsmyndighetene fra dag 1.

Jeg venter fortsatt på svar på e-post.

7.4.3 Flyktningshjelpen

Flyktningshjelpen har ikke tatt stilling til hvorvidt det rettslige ansvaret i sin helhet bør ligge i BFD. Slik de ser det er det i dag et delt ansvar mellom KR/UDI og BFD, og at alle barn som oppholder seg i landet omfattes av bvl. Denne ansvarsfordelingen svekker ikke barnevernets plikt til å iverksette undersøkelser og tiltak for de barn som befinner seg i en situasjon hvor dette er påkrevd.

Flyktningshjelpen er av den oppfatning at det å komme alene som mindreårig asylsøker i seg selv gir grunnlag for bekymring, og at de aller fleste enslige EMA vil være i en situasjon som gir grunnlag for bekymringsmelding til barnevernet.

De mener imidlertid det er viktig å ta med i vurderingen at EMA er i en situasjon hvor man ikke vet om de får opphold i Norge. Det må foretas en avveining om i hvilken grad disse barna skal integreres i det norske samfunnet før dette er avklart.⁸⁵

7.4.4 Røde Kors

Jeg venter fortsatt på svar på e-post.

8 De politiske partienes syn

En likelydende e-post ble sendt til de 7 største politiske partiene og noen enkeltpersoner i regjeringen. Jeg har ikke fått svar fra Kjell Magne Bondevik, Laila Dåvøy, Erna Solberg, Odd Einar Dørum, Kristelig Folkeparti (KrF), Fremskrittspartiet (FrP) eller

⁸⁵ E-post fra Gro Elisabeth Helgerud, 6. april 2005.

Venstre. Derimot har svar kommet fra Sosialistisk Venstreparti (SV), Arbeiderpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp) og Høyre. Nedenfor følger kort deres synspunkter.

SV skriver at dette er et tema som i stor grad opptar partiet. De har fremmet forslag i statsbudsjettet hvert år om at EMA skal anses som ”bekymringstilfeller” og derfor automatisk falle inn under barnevernet. Inntil det skjer krever SV at det stilles like strenge krav til UDIs tilbud til disse barna som til barnevernsinstitusjoner. SV peker også på at det uholdbart at det gjøres så lite for å spore opp de EMA som forsvinner fra mottakene. Når det gjelder i hvilken lov en rettslig hjemmel eventuelt bør fastsettes svarer SV at jeg har et poeng når jeg foreslår at denne hjemmelen kan legges til utlendingsloven.⁸⁶

Høyre var ikke fullt så klar i sitt svar. Høyre har ikke hatt disse problemstillingene oppe til behandling i partiet, men svarer at de stiller seg bak sin leder Erna Solbergs syn i saken. Siden jeg ikke har fått svar fra Erna Solberg er jeg ikke helt hundre prosent sikker på hva dette synet er. Jeg har spurt Solberg, men ikke fått svar, på hvorfor ansvaret for EMA ikke er/ blir fastslått i utlendingsloven. Høyre presiserer at de mener Norge må følge opp sine folkerettslige avtaler og at dette må sees i sammenheng med vårt indre styringssystem. Hva de mener med det er jeg faktisk ikke helt sikker på. Kanskje mener de det er greit at Norge bryter noen av forpliktelsene (eksempelvis art. 2 i barnekonvensjonen) dersom det trengs av styringsmessige grunner? Jeg forsøkte å få et klarere svar fra Høyre, uten å lykkes.

Sp har tatt til orde for at EMA som kommer til Norge skal taes hånd om av barnevernet og være underlagt barnevernloven mens de venter på at asylsøknadene skal avgjøres. I Budsjett-innstilling S.nr. 5 (2002-2003) skriver Sp blant annet at praksis diskriminerer EMA i forholdt il norske barn. Dette gjelder både i forhold til kvaliteten på omsorgen og tilsyn i mottakene. Sp peker også på manglende oppfølging ved plassering hos slekt, hvilke tiltak som igangsettes ved forsvinninger og hvilke muligheter EMA har til å gjenforenes med sine foreldre der det er gjennomførbart. Sp krever at EMA må likestilles med norske barn i tilsvarende situasjoner.

⁸⁶ Se avslutning.

Også Ap er opptatt av EMAs situasjon i Norge. De nevner tre sentrale problemstillinger. Barnevernets ansvar og oppfølging av EMA, rettsikkerheten til EMA og kvaliteten på omsorgen. På landsmøtet i april 2005 vedtok Ap at partiet vil at barnevernet skal ha omsorgsansvaret for EMA. Dette følger av et kulepunkt i Aps nye program.⁸⁷

PRESS har tidligere rettet skarp kritikk mot Ap for deres manglende vilje til å bistå i kampen for automatisk ansvarsoverføring til barnevernet. I 2004 uttalte Ap at de mener EMA og norske barn likebehandles.⁸⁸ Nå i 2005 har de altså snudd. Det er nå flertall på Stortinget i denne saken (Ap, Sp, SV og FrP).

Det vil bli spennende å følge med på løftene som gis i forkant av kommende stortingsvalg. Mange løfter har tidligere blitt gitt og flere partier har gitt uttrykk for at situasjonen slik den er i dag er uholdbar. Forventningene til neste regjering er store, og partienes intensjoner mange. Når tiden kommer til å virkeliggjøre løftene kan muligens tone ble en annen.

9 Hva mener de enslig mindreårige selv?

Det finnes flere rapporter som viser hvilke syn EMA har i forhold til sin egen livssituasjon i Norge. Under redegjør jeg kort for noe av det som kommer frem i en slik rapport.

Dels av tidshensyn, men også fordi det ville vært feil prioritering av tiden jeg har hatt til rådighet, har jeg valgt å ikke selv besøke eller intervju noen EMA.

Det måtte vært gjort grundig forarbeid forut for besøk i mottakene, mottakene måtte forberedt barna som skulle intervjues, hvilke spørsmål det hadde vært hensiktsmessig å stille måtte vært grundig planlagt, godkjenning fra mottakene etc. Utbytte av slike besøk ville vært begrenset sett i forhold til oppgavens forutsetning.

⁸⁷ Siste punkt på side 59 i det nye programmet.

⁸⁸ Signe Øye, Embla nr. 4 2004.

9.1 "Livet under 18"

Prosjekt av Barneombudet og Forum for Barnekonvensjonen.⁸⁹ Prosjektet ble finansiert av BFD. 1500 barna bidro i prosjektet, og tema var hvordan det er å vokse opp i Norge (i 2002). Prosjektet tar for seg mange aspekter ved det å være barn i Norge. Interessant i denne forbindelse er de sider ved prosjektet som setter søkelys på EMAs situasjon i Norge, og hva barna synes selv. Et par sitat fra prosjektet:

"Jeg gråt masse da jeg var hos politiet. De tok fingeravtrykkene mine. I hjemlandet er det bare kriminelle politiet tar fingeravtrykkene til."

"For de under 18 er det veldig vanskelig å havne direkte på et mottak. Vi ville komme i et hjem, der kunne vi være en eller to en familie. Da hadde jeg lært språket fortere. Og kanskje ikke følt meg så ensom."

Ut i fra prosjektet kan man lese at barna har mange og sterke meninger om det å være EMA i Norge, de danner seg synspunkter med en gang de ankommer landet og det første møtet med myndighetene her, enten det er politiet eller en for eksempel en verge.

Barna har et hovedønske om å få bo i norske familier. De begrunner det med at dette vil gi dem bredere kontaktflate med nordmenn, mer privatliv og større kontakt med voksne. Livet i mottakene beskrives som masete, regelbundet, bråkete, skummelt osv.

"Det fins alltid program, det er slitsomt. Vekking...Mat...Skole...Mat...Lesetid osv. ALT er lagt opp.."

Barna mener at en hverdag og et liv i (foster-)familier vil sørge for at de ikke føler seg så ensomme og isolerte. For mange er møtet med mottakene skremmende og helt uvant det de er vant til hjemmefra. Mangel på andre som snakker samme språk er også frustrerende for barna som så gjerne vil gjøre seg forstått.

Når det gjelder asylintervjuet opplevde barna dette forskjellig. Noen syntes at intervjuet var helt ok, andre følte seg mistenkeliggjorte. Spørsmålene tydet på at myndighetene

⁸⁹ Utgitt mai 2003. Mye av det samme kommer frem i FAFOs rapport "Forlatt eller ivaretatt".

ville finne ut om barna løy, hadde gjort noe galt eller lignende. Felles for de fleste av barna som ble spurt var at de ønsket mer tid med vergen før intervjuet. De var ofte slitne etter reisen, forvirret, visste ikke hvilket land de var i og de følte seg veldig ensomme.

Alle barna ønsket seg en voksenperson de kunne forholde seg til og følge seg trygg på. Det kunne godt være vergen problemet er bare det at mange av barna ikke har noe forhold til vergen sin. De syntes det viktigste var å ha en de kunne snakke med og gi uttrykk for meningene sine ovenfor.

Selve saksbehandlingen følte de tok for lang tid. Det var lenge å vente på en avgjørelse. Barna følte de fikk liten oppfølging underveis, lite informasjon og barna visste ikke om de ble trodd av norske myndigheter. Dersom de ikke fikk bli i Norge visste ikke alle barna hvor de skulle gjøre av seg dersom de ble sendt tilbake. Mange hadde ikke familie i hjemlandet som kan ta seg av dem.

10 Avslutning, egne betraktninger

Utgangspunktet for oppgaven var å finne ut hvorvidt og i hvilken grad de norske myndighetene overholder sine internasjonale og nasjonale forpliktelser ovenfor EMA. Før jeg startet arbeidet hadde jeg en formening om at KRD og BFD var av ulik oppfatning om hvor ansvaret for EMA burde ligge. Jeg trodde KRD vil ha ansvaret for best mulig å ivareta de innvandringspolitiske hensyn som spiller inn ved innvilgelse av asyl, også ovenfor EMA. Jeg trodde BFD hadde et ønske om å overta hele omsorgsansvaret for EMA. På den måten kunne departementet på en bedre måte oppfylle det ansvaret som følger av barnekonvensjonen i forhold til barn som er uten adekvat omsorg fra foreldrene eller familien.

Slik var det ikke.

Jeg har funnet ut at de statlige departementene og UDI stort sett er enige. I alle fall er de enige om at regelverket i dag hovedsakelig er godt nok, og at det dekker de behovene

EMA har når de ankommer Norge. Dette vises tydelig i rundskrivet som ble sendt ut fra BFD i april 2004⁹⁰ hvor det står at rundskrivet utgis i forståelse med KRD.

KRD, BFD og UDI anerkjenner at barnevernlovgivningen gjelder også for EMA, men de legger andre kriterier til grunn når det gjelder vurderingen av når dette ansvaret trer inn. Kritikken som har fremkommet går blant annet ut på hvilke tidspunkt barnevernet blir koblet inn ovenfor EMA. Også kvaliteten på omsorgen som ytes i dag har vært gjenstand for kritikk fra flere hold. Det er ovenfor vist hvilke faktiske forskjeller som eksisterer mellom norske barn hvor barnevernet har overtatt omsorgen og EMA som mottar tilsvarende omsorg fra UDI.

Et sentralt poeng i oppgaven har vært om det gjeldende regelverket er godt nok og om vi virkelig trenger en eksplisitt lovbestemmelse som hjemler ansvaret for EMA en gang for alle? Jeg ser ikke bort fra at det kan være både ønskelig og naturlig, sett fra myndighetenes side, at dette ansvaret hjemles i utlendingsloven. På denne måten sikres sektoransvaret og man slipper å ”dele opp” ansvaret for flyktningene i Norge. Et absolutt krav til en slik lovregel, mener jeg, bør være at det i samme lovhjemmel må fastsettes et ansvar for å sikre at omsorgen som ytes skal inneha samme kvalitet som omsorg som ytes etter barnevernloven.

Om ansvaret lovfestes i barnevernloven eller utlendingsloven er i grunn likegyldig slik jeg ser det. Barna har uansett krav på hjelp fra barnevernet med en gang de befinner seg i en slik situasjon at de har behov for oppfølging. Det ansvaret barnevernet har for barn i Norge forandrer seg ikke uansett hvilken lov omsorgsansvaret er forankret i. Ovenfor diskuterte jeg hvorvidt det er nødvendig for UDI å ha hjemmel i lov for å plassere (tilby opphold) EMA i mottak. Jeg mener at det uansett konklusjon her er ønskelig med en klargjøring av ansvaret gjennom en lovregulering. Det må sikres at mottakene for EMA oppfyller de samme standarder som barnevernsinstitusjoner, at vedtak treffes i overensstemmelse med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og at rettsikkerheten overholdes. Det må sikres adgang til å klage på vedtakene, bedre rutiner omkring opplysninger om egen sak etc. Det vil skape en ryddigere situasjon for alle

⁹⁰ Rundskriv Q-17-2004.

parter, utlendingsmyndighetene, barneverntjenesten og ikke minst EMA selv, dersom ansvaret klart og tydelig er fastsatt i en lovbestemmelse.

Jeg har ikke tatt stilling til hvordan en slik lovbestemmelse skal utformes. Det avgjørende må være om innholdet i lovbestemmelsen oppfyller de krav som stilles myndighetene. Om man velger å henvise til de en hver tid gjeldende bestemmelser i barnevernloven eller om man inntar likelydende bestemmelser i for eksempel utlendingsloven vil være opp til lovgiver å bestemme. Antageligvis vil vel førstnevnte alternativ på lang sikt være mest effektivt. På den måten sikres den dynamiske utviklingen på en tilfredsstillende måte uten at man trenger å gå veien om lovendring hver gang en lovbestemmelse eller forskrift forandres, tilføyes eller oppheves.

Et annet sentralt poeng i oppgaven har vært hvorvidt barnevernet bør overta ansvaret for EMA med en gang de kommer til landet. Det har vært hevdet mot dette at man på denne måten er nødt til å la alle barna omfattes av barneverntjenesten, selv om ikke alle EMA er i en slik situasjon at dette er nødvendig. Jeg har spurt meg selv følgende spørsmål; Burde disse barna da plasseres i barnevernsinstitusjoner eller fosterhjem eller hadde det vært tilfredsstillende å sikre alle EMA like rettigheter når det gjelder kvaliteten på omsorgen psykisk og fysisk?

Redd Barna har vært svært opptatt av den dobbeltrollen UDI har i forhold til EMA. Kritikken har vært synlig og sterk, reaksjonene fra UDI og departementene har ikke latt vente på seg. *”Som utlendingsmyndighet har de ansvar for saksbehandlingen og kontrollen med asylsøknadene, samtidig som de skal ivareta omsorgen for barna som venter på svar på asylsøknadene sine.”*⁹¹

Selv synes jeg dette har vært et svært vanskelig tema. Jeg har forsøkt å diskutere problemstillingen med venner underveis for å høre hva ”folk der ute” synes. Den gjengse oppfattelsen er at det er synd på barna som kommer hit alene. De bør antageligvis ikke plasseres i mottak, kanskje heller på en barnevernsinstitusjon.

⁹¹ Redd Barna.

Jeg har spurt meg selv om hele problemet med diskriminering løses dersom ansvaret blir lovfestet i utlendingslovgivningen. En forskjellsbehandling må kunne begrunnes godt dersom det ikke skal oppfattes som diskriminering. Slik situasjonen er i dag synes det ikke å være noen gode grunner for den forskjellsbehandlingen barna får. Dersom det er slik at man av politiske grunner ikke finner det formålstjenlig å automatisk overføre alle EMA til barnevernsrettens område må man, slik jeg ser det, finne en annen løsning. Slik situasjonen er i dag har man en rekke barn som lider under manglende politisk vilje til å rydde opp.

Redd Barna har unektelig et poeng når de kritiserer myndighetene for deres håndtering av EMA i Norge. Om jeg ikke på alle punkter i kritikken er enig, så har jeg som blivende jurist fått meg en stor overraskelse under arbeidet med dette temaet og denne oppgaven. Det hadde ikke falt meg inn at et såpass viktig rettsområde ikke var skikkelig lovhjemlet. Jeg er ikke av den oppfatning at lovhjemler nødvendigvis er løsningen på alle samfunnsproblemer, men akkurat i forhold til barn synes jeg terskelen for ”rot” skal ligge svært lavt. Slik jeg ser det burde det ikke være vanskelig å lovfeste dette ansvaret en gang for alle og samtidig sørge for at barna får oppfylt de rettighetene de har krav på fra den norske stat.

Den oppfordringen sender jeg videre til myndighetene, vel vitende om at jeg ikke er den første som har satt søkelyset på dette problemet. Forhåpentligvis blir jeg derimot den siste.

11 Litteraturliste / Kilder

Offentlige utredninger.

NOU 2004: 16. Ny vergemålslov.

NOU 2004: 20. Ny utlendingslov.

Stortingsmeldinger og Ot.prp.

St. meld. nr. 17 (2000 - 2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge. KRD.

St. meld. nr 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet. BFD.

Ot.prp. nr. 64 (2004-2005). "Om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) m.v."

Ot.prp. nr. 33 (2004-2005). "Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.(diskrimineringsloven)"

Rundskriv, Retningslinjer og Rutiner.

Rundskriv nr. 9\99 INA – Utlendingsdirektoratet.

Rundskriv nr. 67\01 – Utlendingsdirektoratet.

Rundskriv G-0344 B/2003 – Justis- og politidepartementet.

Rundskriv G-0343 B/2003 – Justis- og politidepartementet.

Rundskriv Q-17-2004 – Barne- og familiedepartementet.

Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige i statlige mottak, november 2000 – UDI.

Saksbehandlingsrutiner enslige mindreårige asylsøkere, januar 2001 – UDI.

Q-1016-2001 – BFD, Håndbok for kommunene om arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

Håndbok 2003, En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere – UDI.

Rapporter.

Norges rapporter til FNs komité for barnets rettigheter.

Supplerende rapport fra Forum for Barnekonvensjonen i 2004.

Redd Barna. Rapport nr. 30/04. Oktober 2004.

FAFO - "Forlatt eller ivaretatt". Rapport nr. 346 i 2001.

Pressemeldinger, Artikler, Notater, Uttalelser og Kronikker.

KRD – Bør gjøre mer for å oppspore foreldrene.

<http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/innvandring/taler/pressemeldinger/016081-070253/dok-bn.html>

KRD – Vi skal ta vare på enslige mindreårige asylsøkere! 14.10.2004.

<http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/innvandring/taler/artikler/016081-090180/dok-bn.html>

KRD – Enslige mindreårige asylsøkere tas godt vare på. 22.10.2004.

<http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/innvandring/taler/artikler/016081-090177/dok-bn.html>

Barneombudet – Notat om enslige mindreårige asylsøkere, 08.11.2004.

<http://www.barneombudet.no/cgi-bin/barneombudet/imaker?id=7822>

UDI – Hadde håpet på flere konkrete forslag fra Redd Barna. 11.10.2004.

<http://www.udi.no/templates/UttalelsePrint.aspx?id=5300&printmode=true>

UDI – Udokumenterte påstander og for spinkelt fra Redd Barna. 29.10.2004.

<http://www.udi.no/templates/UttalelsePrint.aspx?id=5385&printmode=true>

Høringsuttalelser.

KIM – Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, 10.09.2003.

<http://www.kim.no/templates/Hoeringsuttalelse.aspx?id=428>

FO – Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere – barnevernets ansvar, 01.11.2004.

<http://www.fobsv.no/web/Ostpubli.nsf/29A687B1F38C624E412569A4002D0F87/4608C1F499D40997C1256F3F004DFFE3?opendocument>

PRESS – Høringsuttalelse: Arbeidsgruppe om EMA, 30.07.2003

Bøker.

Buflod, Sannes og Aasebø: Folkerettslig tekstsamling, 2 utgave. 2004.

Bunæs, Ottesen Kvigne og Vandvik: Utlendingsrett. 2004.

Smith og Lødrup: Barn og foreldre. 2004.

Lindboe, Knut: Barnevernrett. 2003.

Møse, Erik: Menneskerettigheter. 2002.

Einarsen, Terje: Retten til vern som Flyktning. 2000.

Annet.

Møte med Turid Berger, medforfatter av Redd Barnas rapport.

Møte med Kirsten Sandberg, førsteamanuensis ved Universitet i Oslo.

Møte med Lucy Smith.

Nettsider.

www.udi.no

www.press.no

www.odin.no

www.nrc.no

www.barneombudet.no

www.smed.no

www.lovdata.no

www.redcross.no

www.kim.no

www.jus.uio.no

www.fobsv.no

www.reddbarna.no

www.noas.no

