

Vi kan ikke reise tilbake

Press' rapport om barn som forsvinner fra norske asylmottak 2017

å bo i skjul eller et annet sted. Jeg vil være i Norge. alene. Sendes jeg tilbake kommer jeg til å jobbe for di jeg trengte noen. Alle ungdommene her er så glad. nker på det hver dag. Å ha opphold til 18 år gjør det , nå er jeg trist. Jeg er redd. Vi har sett ting små gutter krike, og bestemte meg for å reise dit. Ingen vil ha meg.

Barnekonvensjonen	FNs barnekonvensjon gir barn grunnleggende rettigheter og et spesielt vern i kraft av at de er under 18 år. Norge har forpliktet seg til å innfri barns rettigheter slik de står i barnekonvensjonen.
EMA	Forkortelse for enslig mindreårig asylsøker, en person under 18 år som søker asyl uten følge av omsorgspersoner. Fordi det er personer under 18 år er de barn. I denne rapporten bruker vi ikke “EMA”, men “enslige asylsøkende barn”.
Forsvunnet	Enslige asylsøkende barn regnes som forsvunnet når vedkommende har forlatt asylmottaket uten å melde fra hvor de er, så man ikke vet hvor de befinner seg
Midlertidig oppholdstillatelse	Enslige asylsøkende barn fra 16-18 år kan få midlertidig oppholdstillatelse frem til de fyller 18 år. Oppholdstillatelsen er tidsbegrenset og uten rett til fornyelse. Etter fylte 18 år må man reise tilbake til opprinnelseslandet.
Rimelighetsvilkår	Tidligere skulle UDI vurdere hvorvidt det var urimelig å sende en ungdom tilbake til hjemlandet sitt dersom ungdommen verken hadde nettverk, tilgang til utdanning eller andre nødvendige tjenester. Nå skal ikke UDI lengre vurdere dette.
UDI	Utlendingsdirektoratet i Norge er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og har ansvar for behandling av søknader fra utlendinger som vil besøke eller bo i Norge, drift av asylmottak og utvisningssaker.

Vi kan ikke reise tilbake

Press' rapport om barn som forsvinner fra norske asylmottak 2017

© Press 2017

www.press.no
press@press.no

Design: Leif-Erik Sørensen

Hittil i år har 223 barn forsvunnet fra norske asylmottak, og vi vet fremdeles ikke hvor de er. Hadde barna vært norske hadde himmel og jord vært satt i bevegelse for å finne hvert eneste ett. Men disse barna behandles ikke som norske barn. Barna som forsvinner har vært på en lang og ofte farlig flukt alene som asylsøker. Siden 2013 har 516 enslige barn forsvunnet fra asylmottak, og vi vet ikke hvor de er i dag.

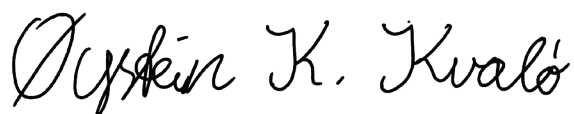
At enslige asylsøkende barn forsvinner fra norske asylmottak er ikke noe nytt. Derimot viser de siste årene en dramatisk økning i forsvinninger som skyldes politiske innstramminger. Den store økningen kan i all hovedsak sees i gruppen enslige barn som har fått midlertidige oppholdstillatelser.

I arbeidet med denne rapporten sa en mottaksansatt til oss: «Hvordan få ned tallet på forsvinninger? Enkelt. Det er de midlertidige oppholdene som er roten til det.» Midlertidig opphold fører til alvorlige psykiske problemer og er den største grunnen til at barn igjen må legge ut på flukt, denne gangen fra Norge.

Press mener at midlertidig opphold for enslige asylsøkende barn bryter med flere artikler i FNs barnekonvensjon, blant annet prinsippet om barnets beste og prinsippet om ikke-diskriminering. Ingen andre grupper barn i Norge utsettes for en behandling hvor livet deres blir satt på vent fram til 18-års dagen. Norske barn teller ned og gleder seg til 18-årsdagen sin, men asylbarna med midlertidige oppholdstillatelser vet at når 18-årsdagen deres kommer, vil de bli sendt ut til en voksentilværelse de frykter.

Norge fører nå en praksis som aktivt fører barna ut på flukt igjen. Det er uakseptabelt at innvandringsregulerende hensyn får trumfe barnets beste. Dette er barn i en svært sårbar situasjon som trenger omsorg og beskyttelse. Med midlertidige tillatelser frykter barna at det verste skal skje: De må reise tilbake. Dette er barn som helt enkelt ikke kan reise tilbake til det de har flyktet fra.

Basert på det vi vet mener Press at ordningen med midlertidige oppholdstillatelser til enslige asylsøkende barn mellom 16 og 18 år må ta slutt.



leder i Press, november 2017

Innhold

Ordliste	2
Forord	3
Innledning og sammendrag	5
Kapittel 1: Hvem, hva og hvorfor?	6
Hvem er de enslige asylsøkende barna i Norge?	6
Hvorfor forsvinner enslige asylsøkende barn?	9
Kapittel 2: Midlertidig opphold	14
Økt bruk av midlertidig oppholdstillatelse	14
Rimelighetsvilkåret	18
Ny vurdering av situasjonen i Afghanistan	20
Justisdepartementets innstramminger	23
Kapittel 3: I strid med barnekonvensjonens prinsipper	26
Kapittel 4: Når skaden har skjedd	30
Risiko ved forsvinning	30
Hvem har og hvem tar ansvar?	34
Kapittel 5: Avslutning	39
Litteraturliste	40
Press anbefaler	45

Dette er den tredje rapporten Press utgir om enslige asylsøkende barn som forsvinner fra norske asylmottak. Som i de to foregående rapportene, utgitt i 2008 og 2013, beskriver vi hvem som forsvinner fra mottakene, hvilke faktorer som øker risikoen for forsvinninger og vi forsøker å gi et bilde av hvorfor barn velger å forsvinne fra mottakene de bor på. I tillegg har vi i denne rapporten valgt å se på den utvidede bruken av midlertidige oppholdstillatelser til ungdom fra Afghanistan. Dette skyldes at man ser en utvikling i hvilke nasjonaliteter som er den største gruppen forsvunne barn. I 2013 var afghanere 27,2 prosent av alle barn som forsvant fra mottak. Økningen har vært gradvis, og i 2017 har 90,5 prosent av barn som forsvinner fra mottak vært fra Afghanistan per 31. oktober 2017. Vi ser at de fleste afghanske barn får midlertidige oppholdstillatelser og at dette er en viktig grunn til økte forsvinningstall.

I 2016 endret UDI sikkerhetsvurderingen sin for Afghanistan.¹ Samtidig ble rimelighetskravet for internflukt fjernet fra utlendingsloven.² Før ble det ansett som urimelig å returnere enslige asylsøkende barn til steder hvor de ikke har tilknytning, men det gjøres nå ikke lengre en slik rimelighetsvurdering.

Rapporten viser også at det er utfordrende at ingen egentlig sitter med ansvaret for barn som forsvinner fra mottak: Hvem leter etter disse barna? Rapporten er basert på tidligere utgitte rapporter og forskning på feltet, og på intervjuer med UDI, PU, ansatte i tre ulike politidistrikt, en ansatt i Justisdepartementet, mottaksansatte på syv ulike asylmottak, representanter/verger og en rekke ungdommer som har fått midlertidige oppholdstillatelser og som enten fremdeles bor på mottak eller som har valgt å forsvinne fra mottaket de bodde på.

I det første kapitlet stiller vi spørsmål om hvem de enslige asylsøkende barna er og hvorfor de forsvinner. I det andre kapitlet ser vi på de politiske føringene som har resultert i den situasjonen vi ser i dag. I kapittel tre ser vi nærmere på hvordan barnekonvensjonens artikler brytes for enslige asylbarn som forsvinner. I det fjerde kapitlet beskriver vi hva som skjer når et barn forsvinner fra et norsk asylmottak. I hvert kapittel vil Press presentere sine anbefalinger. En samlet oversikt over disse finnes til slutt i rapporten.

Rapporten beskriver flere tiltak som ville kunne bidra til å redusere antallet barn som forsvinner fra norske asylmottak, men det mest virkningsfulle tiltaket vil være å slutte å gi midlertidige oppholdstillatelser til barn mellom 16 og 18 år.

1 NTB, 2016

2 Innst. 391 L (2015–2016)

KAPITTEL 1:

HVEM, HVA OG HVORFOR?

Ifølge UDI er du enslig mindreårig asylsøker dersom “(...) du er under 18 år, kommer til Norge uten foreldre eller andre med foreldreansvar og søker beskyttelse (asyl) i Norge.”³

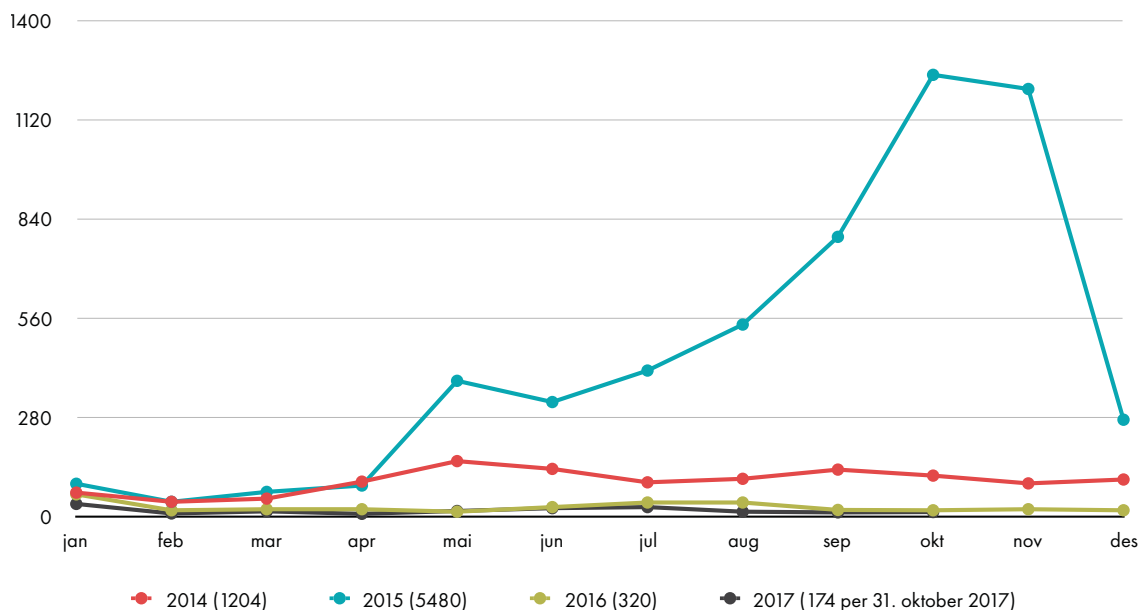
En person som har oppgitt å være under 18 år regnes som mindreårig frem til UDI eventuelt fastsetter alder til over 18 år i det endelige vedtaket til asylsøknaden. Ved tvil om alder kan det foretas en medisinsk aldersundersøkelse av søkeren.

Hvem er de enslige asylsøkende barna i Norge?

Enslige asylsøkende barn er en liten gruppe av det totale antallet asylsøkere i Norge. Siden 2013 har den største gruppen enslige barn kommet fra Afghanistan, men Eritrea, Syria, Somalia og Marokko er også vanlige opprinnelsesland for de enslige asylbarna.⁴ Størsteparten av de som søker asyl alene er gutter.⁵

De siste årene har Norge opplevd store utfordringer i asylsystemet. 2013 og 2014 var stabile år, men i 2015 kom langt flere enslige mindreårige asylsøkere til Norge enn tidligere: 5480 personer oppga å være enslige mindreårige. Etter de ekstraordinært store asylankomstene i 2015 har antallet barn som har søkt asyl alene i Norge vært langt lavere. I 2016 kom det 320 enslige mindreårige til Norge. Tilsvarende tall for 2017 (januar t.o.m. oktober) er 174 barn.

Enslige mindreårige asylsøkere per måned, 2014-2017⁶



Hvorfor har de flyktet?

Hvorfor de enslige barna har flyktet fra hjemlandet sitt er ikke kun et viktig spørsmål fordi det gir oss økt innsikt om hvem de er - spørsmålet er også i sentrum av en stor politisk debatt der årsaken til barnas flukt er med på å avgjøre hva slags rettigheter barnet har i Norge. Den store andelen enslige asylsøkende barn kommer fra kriserammede land og flykter ofte fra krig eller ulike typer forfølgelse.⁷ Barn på flukt er særlig utsatt for ulike typer overgrep: Barnearbeid, menneskehandel, tvangsrekruttering til væpnede grupper, seksuelle overgrep eller annen vold. Mange av barna har flyktet under svært dramatiske omstendigheter, mistet alt de eier og sett mennesker, ofte nære familiemedlemmer og venner, bli drept eller såret i krigshandlinger.⁸ Årsakene til at barn legger ut på flukt alene er komplekse og sammensatte, og er ofte et resultat av flere svært utfordrende forhold i hjemlandet, både økonomiske og menneskerettslige.⁹

Hva er en forsvinning?

Enslige asylsøkende barn regnes som forsvunnet når vedkommende har forlatt asylmottaket uten å melde fra hvor de er, så man ikke vet hvor de befinner seg.¹⁰

Man kan dele barna som forlater mottaket inn i tre grupper. Noen barn drar fra mottaket, men oppholder seg på kjent adresse. Andre barn forsvinner, men kommer tilbake til mottaket og regnes dermed ikke lenger som forsvunnet. Den siste gruppen er barna som forsvinner uten at man vet hvor de har reist eller hvor de nå oppholder seg: Det er denne gruppen denne rapporten handler om.

Ifølge Politiets Utlendingsenhet (PU) reiser størsteparten av forsvunne asylsøkere i dag ut av Norge: De drar ikke tilbake til hjemlandet, men reiser i stedet til andre europeiske land.¹¹ Her søker de enten om beskyttelse, eller de gjemmer seg for myndighetene. De forsvunne som befinner seg i Norge med ulovlig opphold er i en risikogruppe for utnyttelse, og barn og kvinner er ekstra sårbare, ifølge PU. Siden de som forsvinner verken går på skole, kan delta i arbeidslivet eller i fritidsaktiviteter, kan de lettere bli rekruttert til ulik kriminell virksomhet.¹² Dette kan både dreie seg om menneskehandel og/eller andre former for kriminalitet, eller grov arbeidsutnyttelse der de jobber under uakseptable forhold.¹³ Enslige asylsøkende barn kan skylde penger til smuglere i forbindelse med reisen til Norge, eller trenger å tjene penger for å forsørge familien i hjemlandet.¹⁴

3 Utlendingsdirektoratet, 2017c

4 Bufdir, 2017

5 Berg & Tronstad, 2015

6 Utlendingsdirektoratet, 2017e

7 Bufdir, 2017

8 Flyktningshjelpen, 2017

9 Flyktningshjelpen, 2017

10 Utlendingsdirektoratet, 2014

11 Politiets utlendingsenhet, 2017

12 Politiets utlendingsenhet, 2017

13 Politiets utlendingsenhet, 2017

14 Politiets utlendingsenhet, 2017

Hvor mange har forsvunnet?

Tabellen nedenfor viser antall enslige mindreårige som har forlatt mottak uten å oppgi ny adresse i perioden fra 2013 til og med august 2017. De som omtales som «forsvunnet» omfatter kun personer som UDI per i dag ikke har kunnskap om hvor befinner seg. Det betyr at de som kommer til rette igjen fjernes fra statistikken. Tabellen under gir både en oversikt over alle som har forlatt mottak fra 2013-2017 og over de som fortsatt har ukjent oppholdssted.

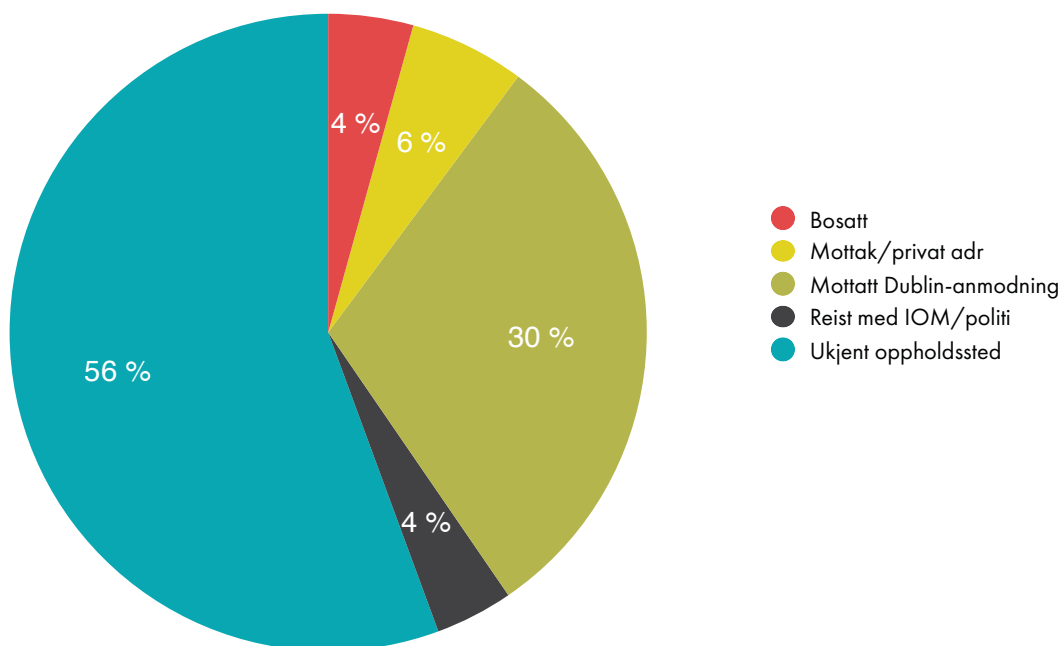
Tabell: Antall enslige mindreårige som har forlatt mottak uten å oppgi ny adresse etter avreiseår.¹⁵

	2013	2014	2015	2016	2017*	Totalt
Alle	90	53	97	268	410	918
Ukjent oppholdssted per 31.08.17	55	32	56	150	223	516

*per 31. oktober 2017

UDI har oversikt over oppholdsstedet til om lag halvparten av de som reiste fra mottak uten å melde fra i tidsrommet 2013 t.o.m. oktober 2017. UDI har fått kunnskap om at noen oppholder seg på ny privat adresse, mens andre har kommet tilbake til mottak eller blitt bosatt i ny kommune. Det er også noen som har blitt uttransportert av politiet eller fått assistert retur til hjemlandet.

Personer som er registrert ut av mottak uten å oppgi ny adresse 2013-2017 (august) etter hvor de er i dag

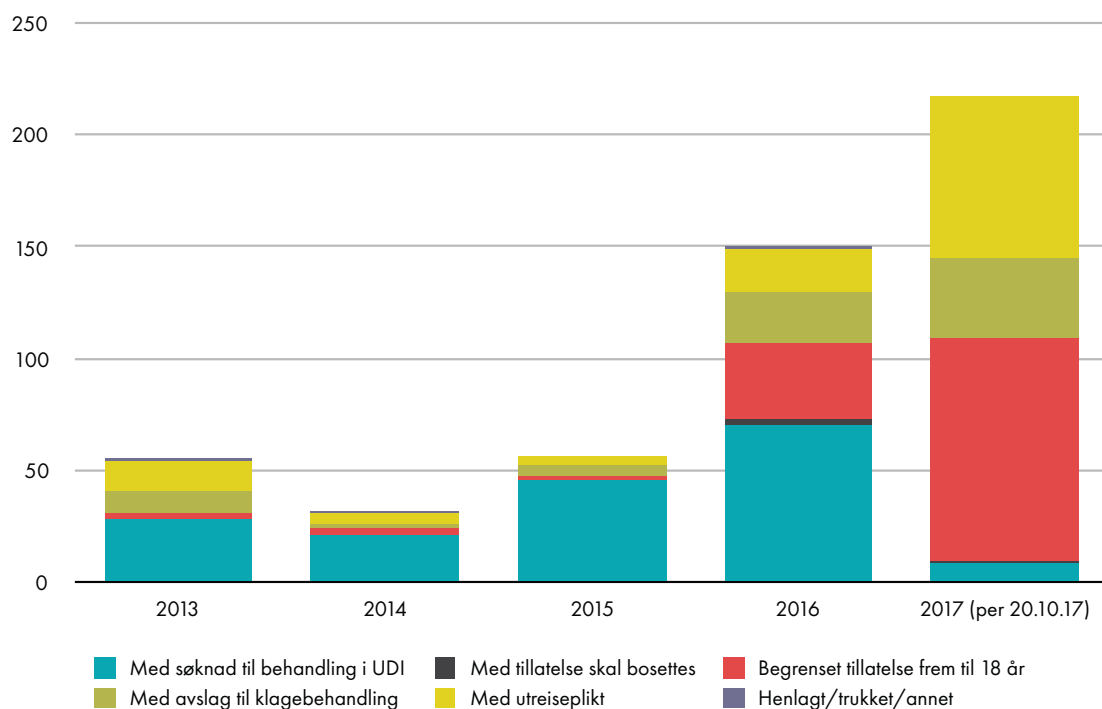


Hvorfor forsvinner enslige asylsøkende barn?

1. Status på asylsøknad

Diagrammet nedenfor viser status på asylsøknaden til barna på tidspunktet de forsvant. Fra 2013 og frem til 2015 hadde de fleste som forlot mottak en sak til behandling. Diagrammet viser at andelen av de som forsvant fra asylmottak i 2016 og 2017 med midlertidig oppholdstillatelse, med utreiseplikt og avslag til klagebehandling har økt sterkt. Den største gruppen som nå forsvinner er barn som har fått midlertidig oppholdstillatelse.

Antall enslige mindreårige som har reist fra mottak og med ukjent oppholdssted per 20.10.17 etter status på søknaden på avreisetidspunktet ¹⁶



“De forsvinningene som har vært spesielt etter de politiske innstrammingene dreier seg om ungdom som tar ansvar for egne liv. De ser at de ikke har noen fremtid i Norge. Vi på mottaket kan forebygge når det kommer til utagering, men fødselsdagen deres kan vi gjøre lite med. De som forsvinner, drar kort tid før de er 18 år. Det er en bevisst, gjennomtenkt handling, som vil fortsette så lenge politikken er som den er.”

— Mottaksansatt

15 E-post fra UDI, per 08.11.17

16 E-post fra UDI, per 20.10.17

Forsvinninger blant afghanere

Antallet som forlater mottak uten å oppgi hvor de reiser har økt vesentlig det siste året. Dette skyldes delvis de høye søkertallene i 2015, men kan ikke bare forklares med dette, skriver UDI.¹⁷ I 2017 var 202 (90 prosent) av barna som forsvant fra mottak fra Afghanistan. Også i 2016 var en større andel av de enslige mindreårige som forsvant fra mottak fra Afghanistan. Til sammenligning var bare 19 av de 87 enslige mindreårige (22 prosent) som forsvant fra mottak i 2013 og 2014 fra Afghanistan.

Tabell: Antall enslige mindreårige som har forlatt mottak med nå ukjent oppholdssted og andel fra Afghanistan¹⁸

	2013	2014	2015	2016	2017*	Totalsum
Afghanistan	15	4	20	104	202	345
Andre	40	28	36	46	21	171
Totalsum	55	32	56	150	223	516

*per 31. oktober 2017

Tabell: Andel av enslige asylsøkende barn fra Afghanistan med midlertidige oppholdstillatelser¹⁹

	2013	2014	2015	2016	2017
Søknader	186	202	551	1485	687
Midlertidig oppholdstillatelse	9	5	10	295	342*

*per 31. oktober 2017

“Jeg dro fra mottaket fordi jeg trengte noen. Ingen ville hjelpe meg. Jeg hadde ikke råd til lege, hadde ikke råd til å trene. Jeg reiste fordi jeg bare var inne på mottaket. Jeg ville gjøre ting, men fikk ikke lov.”

— Rashid (17)

17 Statistikk fra UDI, mottatt 08.09.17

18 Statistikk fra UDI, mottatt 08.11.17

19 Utlendingsdirektoratet, 2017a

2. Faktorer som øker risiko for forsvinninger

I denne rapporten tar Press først og fremst for seg midlertidige oppholdstillatelser og fjerning av kravet om at internflukt ikke skulle være urimelig, som ble innført i 2016, når vi ser på hvorfor barn forsvinner fra mottak. Det er likevel flere grunner til at barn velger å forlate mottaket. Årsakene til at en person forsvinner fra mottak er komplekse, og kan vær en kombinasjon av flere faktorer. Hver person som forsvinner har en individuell historie som ikke får plass i en slik inndeling. Basert på kunnskap som finnes, og på samtaler med barna selv, mottaksansatte, verger og representanter har vi identifisert noen av grunnene.

Omsorg

I dag plasseres enslige barn under 15 år i omsorgssenter hvor barnevernet har omsorgsansvaret. Barna mellom 15 og 18 år plasseres i såkalte EMA-mottak. Normene for bemanning, kompetanse, boligstandard og ressurser til miljøarbeid på EMA-mottak ligger lavere enn på omsorgssentre.²⁰ Dette gjør at mottakene for barn mellom 15 og 18 ofte ikke har nok ressurser til å følge opp barna og skape et tett og familiært samhold: Det er nødvendig med barnefaglig, flyktningfaglig og psykologisk kompetanse blant de ansatte.²¹ 90 prosent av barn på omsorgssentre opplever at de føler seg trygge og godt ivaretatt mot halvparten av de på EMA-mottak.²²

Fritid

Å kunne delta på fritidsaktiviteter og være sammen med venner er viktig for enslige asylbarn, og slike aktiviteter gir økt trivsel.²³ Hvilke fritidstilbud ungdom på mottak har, varierer. Ifølge barna og de mottaksansatte vi har pratet med arrangeres det både aktivitet i regi av mottakene, og aktører i lokalmiljøet rundt er ofte flinke til å inkludere barna i aktiviteter. Det kan være utfordrende å få til jevnlig aktivitet sammen med aktører utenfor mottaket, fordi mange barn ofte bor kort tid på mottaket, og det er stor utskifting blant beboerne. Gode fritidsaktiviteter som gir tilknytning til lokalsamfunn og skaper vennskap fungerer integrerende. Dette er verdifullt for gruppen som får oppholdstillatelse, og kan motvirke forsvinninger. Det er imidlertid et dilemma hvorvidt man skal arbeide for å integrere barn i lokalmiljø når asylsaken ikke er avklart eller har retur som utfall.

Økonomi

Enslige asylbarn på mottak mottar et månedlig beløp på mellom 2160 og 3080 kroner, avhengig av typen mottak de bor på. Dersom de får servert mat trekkes det penger til dette av beløpet.²⁴ Flere av barna vi har pratet med forteller om en stram økonomi som gjør det vanskelig å få råd til både utgifter knyttet til mat, klær, fritidsaktiviteter og helseutgifter. PU skriver at enkelte kan ha opparbeidet seg gjeld allerede ved ankomst, og derfor trenger å skaffe seg inntekt raskt.²⁵

20 Aasen, Dyb & Lid, 2016

21 Berg og Tronstad, 2005

22 Lidén, Eide, Hidle, Nilsen & Wærdahl, 2013

23 Berg og Tronstad, 2015

24 UDI 2017d

25 Politiets utlendingsenhet, 2017

Helse

Hvilket helsetilbud de enslige asylsøkende barna får, varierer. Noen barn blir godt ivaretatt og får god oppfølging fra mottaket som oppmuntrer barna til å oppsøke lege og gjennomføre rutinemessige helsesjekker. Tilbudet om psykisk helsehjelp er for mange utilstrekkelig. Mange av disse barna får ikke et godt nok tilbud om å møte fagpersoner som kan bedømme deres fysiske og psykiske helsetilstand²⁶. Lang ventetid og utrygghet rundt utfallet av asylsøknaden påvirker barnas psykiske helse negativt. Alderstester, og at barna opplever at myndighetene ikke tror på det de forteller om alderen sin, fører også til stress og dårlig psykisk helse.²⁷ Alderstestene har også blitt kritisert for å være unøyaktige²⁸, og barna selv opplever resultatene som vilkårlige. Barna trekker også frem hyppige flyttinger som kilde til motløshet og rastløshet.

Skole

Å gå på skolen er et positivt avbrekk i hverdagen for enslige asylsøkende barn, og de fleste er fornøyd med tilbudet de får.²⁹ Barna og mottakene vi har snakket med forteller at noen steder går barna i vanlige klasser og inkluderes i skolemiljøet, mens de andre steder blir plassert i egne klasser utenfor skolen de tilhører eller andre steder i skolebygget enn de jevnaldrende elevene. Skolen er en arena for å skape vennskap og å tilegne seg verdifull kunnskap. Barna og mottakene forteller at det er viktig at skolen møter de behovene de har - noen trekker for eksempel frem at de ønsker seg mer undervisning i engelsk og matte fordi det er dette de vil ha nytte av når de skal sendes til Afghanistan når de fyller 18.

Mangel på informasjon

Gangen i en asylsak kan være vanskelig å forstå. Derfor er barna helt avhengig av god informasjon om hva som vil skje og når det vil skje: Barna forteller blant annet at de ikke vet når de får svar, og at det tærer på dem. Manglende informasjon fører til en følelse av håpløshet og at man ikke kan påvirke sin egen framtid. Barna har heller ingen oversikt over hva som egentlig vil skje om de velger å forsvinne, og de kildene de har til informasjon er ikke nødvendigvis gode.

Mistrivsel på mottak

Noen forsvinner fra mottak fordi de mistrives veldig i mottakene de bor - de klarer ikke tilpasse seg, og kan ha konflikter med andre beboere.³⁰ Dette kjenner barna Press har snakket seg igjen i.

Menneskehandel og annen kriminalitet

Man antar at de fleste forlater mottaket de bor på av fri vilje, kanskje fordi de håper å få oppholdstillatelse et annet sted eller fordi de heller vil leve skjult enn å bli returnert. Noen barn forlater imidlertid ikke mottaket av fri vilje, men tvinges til å forsvinne. Press er kjent med at noen tvinges til å selge seksuelle tjenester, utsettes for tvang eller begå kriminalitet.

De siste årene har man derimot sett at en stor andel av de som forsvinner har fått tillatelser med begrensninger. Redsel for retur virker å være den aller tydeligste faktoren som øker risiko for forsvinning.³¹

Jeg blir snart 18 år og da vet jeg ikke hva jeg skal gjøre. Jeg kan ikke reise tilbake. Det jeg tenker på er at Taliban kommer til å få vite at jeg har vært i Europa. Og vet de det, så kommer de for å ta meg. En i familien min er med i Taliban, og han kommer til å kutte over strupen min hvis jeg kommer tilbake.

Sånn som jeg levde før det ble farlig i Afghanistan, så var det bra. Jeg hadde alt jeg trengte, men så ble det alt for farlig å være der, så jeg måtte reise.

Å ha opphold til 18 gjør det vanskelig. Det ødelegger veldig mye. Jeg har det ikke noe bra, og jeg har skadet meg selv flere ganger.

Jeg ville reist tilbake til landet mitt i dag om jeg visste det ble fred i morgen. Jeg vil helst tilbake. Men det er farlig nå.

— *Hamidulla, 17 år*

- 26 Lidén, Eide, Hidle, Nilsen & Wærdahl, 2013
27 Crawley, 2007
28 NOAS & Redd barna, 2016Lidén, Eide, Hidle, Nilsen & Wærdahl, 2013
29 Berg og Tronstad, 2015
30 Politiets utlendingsenhet, 2017
31 Lidén, Eide, Hidle, Nilsen & Wærdahl, 2013 og Politiets utlendingstjeneste, 2017

MIDLERTIDIG OPPHOLD

Økt bruk av midlertidig oppholdstillatelse

“Nå er jeg veldig trist og veldig redd. Jeg har 6 måneder igjen. Hva skal jeg gjøre?”

— Amin, 17

I 2009 trådte en ny forskriftsendring i kraft. §8-8 i Utlendingsforskriften ga hjemmel for å gi enslige asylsøkende barn fra 16-18 år midlertidig tillatelse uten rett til fornyelse. Forskriften har vist seg å være en innstramning i asylpolitikken som har rammet svært mange barn, og er kritisert av flere organisasjoner som jobber med menneskerettigheter.³² Tillatelsen gir begrensninger i familiegjennforening, og det er heller ikke mulig å fornye en slik tillatelse. Paragrafen rammer enslige mindreårige hvor hjemlandet regnes som trygt, men hvor barnet ikke har noen som kan ta omsorgsansvaret. Barnet som søker asyl får da oppholdstillatelse frem til fylte 18 år.

§ 8-8 Begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur

“Enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at søkeren er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd til fylte 18 år. Tillatelsen kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for oppholdstillatelse for familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.”³³ En midlertidig oppholdstillatelse av denne typen er altså et avslag på søknaden om beskyttelse - det er kun en oppholdstillatelse frem til de fyller 18.³⁴

“Det er som å være i fengsel her. Opphold til 18 er som en straff. Hva har jeg gjort for å få den straffen?”

— Khalil, 16

Før denne endringen fikk barna en vanlig humanitær tillatelse som det var mulig å fornye. Med endringen i 2009 ønsket man å forhindre at barn la ut på flukt alene, men samtidig ønsket regjeringen å begrense tilstrømningen av asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Helt siden tidlig 2000-tall har det blitt argumentert med at dette var “ankerbarn” som reiste til Europa av økonomiske årsaker eller med motivasjon i familiegjenforening.³⁵ Argumentasjonen om å legge ut på flukt av økonomiske årsaker finner ikke støtte i statistikken over familiegjenforeninger.³⁶ Det er uansett slik at selv om barn skulle fungere som “ankerfeste”, betyr ikke dette at de nødvendigvis ikke har rett på, og behov for, beskyttelse.

Fra 2009 til 2015 var de midlertidige tillatelsene en svært liten andel av det totale antallet vedtak som ble gjort, men de to siste årene har økningen vært dramatisk.

*Tabell: Prosent midlertidige tillatelser gitt til enslige asylsøkende barn av alle asylvedtak (realitetsbehandlede)*³⁷

2013	2014	2015	2016	2017*
3,43%	2,80%	1,35%	15,21%	43,50%

*per 31. oktober 2017

Det har vært hensikten med de midlertidige oppholdstillatelse å returnere flere personer som ikke hadde annet beskyttelsesbehov enn at de manglet omsorgspersoner.³⁸ Returtallene har likevel ikke vært i samsvar med antallet barn som har fått et slikt vedtak i sin sak. Kun 20 enslige asylsøkende barn med midlertidig opphold har returnert frivillig i perioden 2013-2017 per 20. oktober 2017.³⁹ I 2013-2017 (per 30. september 2017) har 91 barn blitt tvangsreturnert av PU til sitt hjemland, et trygt tredjeland eller landet de hadde dublin-sak i.⁴⁰

“Jeg er så redd for at politiet kommer og tar meg”

— Rashid, 17

*Tabell: Antall enslige mindreårige som har fått en tillatelse etter utf §8-8 1 og som har reist med assistert retur*⁴¹

2013	2014	2015	2016	2017
4	7	7	1	1

32 Skjetne, 2017c

33 Utlendingsforskriften §8.8

34 Utlendingsdirektoratet, 2017b

35 Engebrigtsen, 2002

36 Juristforbundet, Røde Kors, LNU m.fl., 2016

37 Utlendingsdirektoratet, 2017a

38 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008

39 Statistikk fra UDI, mottatt oktober 2017

40 Mail fra UDI til Press, 31. oktober 2017

41 Mail fra PU til Press, 31. oktober 2017

Tabell: Tidligere enslige mindreårige som har blitt tvangsreturnert ⁴²

Årstall	EMA	EMA til trygt tredjeland/ dublinforordningen
2013	3	47
2014	3	11
2015	2	5
2016	3	10
2017*	1	6

*januar- t.o.m. september

Psykisk helse

Det er bredt dokumentert at enslige asylsøkende barn med midlertidige tillatelser er i en spesielt utfordrende situasjon og ofte sliter med sin psykiske helse.⁴³ Samtlige av de mottaksansatte Press har intervjuet forteller at ungdommenes psykiske helse påvirkes negativt av denne typen oppholdstillatelser, det samme gjør verger, representantene og barna selv. De forteller blant annet om barn som sover dårlig om natten, skader seg selv og barn som sier de ikke ønsker å leve. UDI har mottatt meldinger om ungdommer som har søvnproblemer, dårlig matlyst, skolevegring, opplevelse av avmakt, sosial isolasjon, nedstemthet, engstelse, apati og noe aggresjon og utagering.⁴⁴ Mottaksansatte Press har snakket med forteller at forsvinninger i stor grad kan knyttes til vedtaket om midlertidighet.

“Før var det sånn at alle fikk opphold. Nå bor de i 2-3 år i mottaket og har ikke særlige fremtidsutsikter. Så vi må bruke enormt mye energi på å holde dem oppe. Det er vanskelig å motivere dem, og noen ganger opplever vi det som helt meningsløst å snakke til dem når de ikke er der i det hele tatt mentalt.”

— Mottaksansatt

De fleste enslige asylsøkende barn opplever det som negativt å bo på asylmottak.⁴⁵ Det viser seg at lange opphold på mottak og usikkerhet rundt egen asylsak skaper uro og rastløshet, men også depresjoner og stressplager. Ofte ser ansatte ved asylmottak for enslige asylsøkende barn at de som forsvinner også har dårlig psykisk helse og at det er vanskelig å bygge opp gode relasjoner til disse barna.⁴⁶

42 E-post fra Politiets Utledningsenhet, mottatt 31.10.17

43 Dittmann & Jensen, 2010

44 Skjetne, 2017a

45 Dittmann & Jensen, 2010 og Oppedal, 2013

46 Aasen, Dyb & Lid, 2016

«Vi har ungdom med svært alvorlige utfordringer. UDI vil at vi skal skrive bekymringsmeldinger om mye og mangt, men både barnevernet og vi er klare over at det er lite vi kan gjøre for en gutt som sliter med søvn og tenker på døden. Ofte ender det med at barnevernet henlegger saken. Vi har blitt styrket med barnefaglige stillinger, men det får ikke ungdommene til å sove om natta. Det er ofte da de tunge tankene kommer.»

— Mottaksansatt

Press' kommentar

Det er få gode argumenter for å gi barn midlertidig oppholdstillatelser. Innvandringsregulering har vært trukket fram som et nødvendig hensyn å ta, selv når det rammer barn. Det er imidlertid ikke dokumentert at midlertidig opphold har virket forebyggende mot at barn legger ut på flukt alene. Tvert imot er antallet enslige mindreårige på flukt i verden nå på det høyeste siden UNHCR begynte å føre slik statistikk i 2006.⁴⁷

Det er heller ikke mye som tyder på at enslige barn legger ut på flukt for så å hente resten av familien i etterkant. Omtrent 5 prosent av alle enslige barn som søkte asyl de siste seks årene er blitt gjenforent med noen av sine familiemedlemmer.⁴⁸ Asylbarn er rett og slett ikke "ankerbarn".

I asylsaker skal hensynet til barnets beste være tungtveiende, men midlertidig opphold viser seg i mange enkeltsaker å være svært skadelig for helsen og slett ikke til barnets beste.⁴⁹ Barna som kommer som enslige asylsøkere har i sammenligning med jevnaldrende svært store problemer med psykisk helse.⁵⁰ De midlertidige tillatelsene skader barna, og er ikke på noen måte forenelig med en barnesensitiv vurdering av en asylsak. Ordningen må derfor avskaffes.

Press anbefaler:

— Å avslutte bruken av midlertidig oppholdstillatelse for enslige asylbarn

“Politikken slutter ikke å få barn til å flykte. Ingen jeg kjenner har visst noe om den.”

— Rashid, 17 år

47 Juristforbundet, Røde Kors, LNU m.fl., 2016

48 Juristforbundet, Røde Kors, LNU m.fl., 2016

49 NOAS & Redd barna, 2016

50 Oppedal, 2013

Rimelighetsvilkåret

Etter et år med høye ankomsttall og innstramminger i 2015, fulgte regjeringen i 2016 opp med å legge frem en rekke forslag til ytterligere innstramming i asylpolitikken.⁵¹ Mange av forslagene gikk lengre enn det flertallet på Stortinget hadde blitt enige om i asylforliket fra 2015 og møtte sterk motstand i høringsrunden.⁵²⁵³ Flere av forslagene ble nedstemt i Stortinget, blant annet forslaget om økt bruk av midlertidig opphold for enslige asylsøkende barn.⁵⁴

I 2016 foreslo Regjeringen å fjerne rimelighetsvilkåret i Utledningslovens §28 femte ledd som en del av en større innstrammingspakke, og i juni samme år vedtok stortinget denne innstrammingen: Rimelighetsvilkåret skulle tas ut av utlendingsloven med virkning fra oktober 2016.⁵⁵

NOAS beskriver det slik: "Tidligere ble ansett som urimelig å henvise enslige mindreårige asylsøkere til et område der de ikke har omsorgspersoner. De som ikke kunne returnere til hjemstedet fordi de risikerte forfølgelse der, fikk dermed beskyttelse. Nå skal det ikke lenger gjøres en vurdering av om det er rimelig å henvise ungdommer til et sted hvor de mangler omsorgspersoner. Da anses de ikke å ha beskyttelsesbehov, og dermed er det åpning for å gi dem en midlertidig tillatelse som innebærer at de må forlate Norge når de fyller 18 år."⁵⁶

Tidligere Utlendingsloven §28 femte ledd

«Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.»⁵⁷

Stortinget og regjeringen begrunnet lovendringen med "som følge av disse anvisningene innebærer rimelighetsvilkåret omfattende og detaljerte, men samtidig skjønnspregede, vurderinger som gjør operasjonaliseringen utfordrende."⁵⁸ Anvisningene det er snakk om er UNHCRs anbefalinger og EUs statusdirektiv.⁵⁹ Forslaget kunne gjennom en slik argumentasjon bli sett på som en opprydding som skulle gjøre saksbehandlingen mer rettferdig og ryddig overfor personer som fikk sin asylsøknad behandlet.

- 51 Justis- og beredskapsdepartementet, 2016
- 52 Finansdepartementet, 2015
- 53 Justis- og beredskapsdepartementet, 2015
- 54 NOAS, 2017b
- 55 Utlendingsdirektoratet, 2016
- 56 NOAS, 2017a
- 57 Innst. 391 L (2015–2016)
- 58 Justis- og beredskapsdepartementet, 2016
- 59 Den europeiske unions råd, 2004 og UNHCR, 2003

Flere høringsinstanser kritiserte forslaget om å fjerne vilkåret om rimelighet fra loven. FNs høykommissær for flyktninger påpekte at rimelighetsvilkåret er rettslig forankret i flyktningkonvensjonen og videre at det er en del av EUs statusdirektiv, og derfor praktiseres i EU-landene.⁶⁰

Konsekvensen av at denne paragrafen ble opphevet var ikke kun oppryddingen i lovverk, men også at UDI ikke lengre kan behandle barns asylsøknad med en form for rimelighetsvurdering. Dette har ført til økt bruk av henvisning til internflukt spesielt for afghanske enslige barn som nå opplever at saksbehandlingen utelukker hvorvidt det er rimelig å sende en ungdom tilbake til et ukjent land uten noe nettverk, tilknytning eller ressurser til å leve et godt liv. Internflukt innebærer at det konkluderes med at barna har et beskyttelsesbehov, men at deler av opprinnelseslandet er trygt nok for retur. Med fjerning av rimelighetsvilkåret er det ikke lenger et krav at ungdommene skal kjenne til delen av landet de returneres til.

I en masteroppgave skrevet ved Universitetet i Bergen drøftes intensjonen ved fjerning av rimelighetsvilkåret, og det trekkes fram at innvandringsregulerende hensyn kan ha vært tungtveiende for forslaget lagt fram for Stortinget.⁶¹ I oppgaven står det at "En mulig konsekvens av denne overføringen kan bli at innvandringsregulerende hensyn vil kunne «trumfe» menneskelige hensyn som etter den tidligere rimelighetsvurderingen ville umuliggjort en henvisning til internflukt."⁶²

I samtale med Press sier Justisdepartementets innvandringsavdeling at fjerningen av rimelighetsvilkåret er en av flere grunner til at flere enslige barn får midlertidig opphold. At dette kunne være en mulig konsekvens kom ikke godt nok fram i proposisjonen sendt til Stortinget i 2016, men departementet viser til et brev som ble sendt til Stortingets kommunal- og forvaltningskomité 18. mai 2016. Brevet svarte på en rekke spørsmål fra SVs stortingsgruppe i forbindelse med behandlingen av innstrammingspakken. I brevet ble det pekt på at å fjerne rimelighetsvilkåret trolig ville få stor betydning for enslige asylbarn fra Afghanistan.

“Jeg bodde 8 steder på 2 år. Man blir alene da.”

— Khalil (16)

60 NHRI, "Årsmelding Dokument 6 (2016-2017)", hentet 06.11.17

61 Skjauff, 2016

62 Skjauff, 2016

Press' kommentar

Å fjerne rimelighetsvilkåret i Utlendingsloven har utvilsomt påvirket behandlingen av asylsøknadene til enslige asylbarn. Et stortingsflertall i 2016 stemte for å ikke utvide bruken av midlertidig opphold for barn.⁶³ Likevel vedtok flertallet å fjerne av rimelighetsvilkåret. Dette tyder på at det ikke var nok klarhet i hva forslaget faktisk innebar. Dermed har et politisk vedtak fått stor betydning for mange barn selv om dette ikke var et ønskelig utfall. Vurderingen av rimelighet innebærer en større forståelse av barn og unges sårbarhet og behov ved retur. Rimelighetsvilkåret sikret at barn fra land med spesielt utfordrende humanitær situasjon, uten nettverk eller forutsetninger for å leve et godt liv, kunne ha grunnlag for permanent opphold i Norge. Nå finnes det ikke lenger hjemmel til dette.

Press anbefaler:

— Å gjeninnføre rimelighetsvilkåret i Utlendingsloven §28 femte ledd

Ny vurdering av situasjonen i Afghanistan

Sikkerhetssituasjonen har de siste årene vært stadig dårligere, og dette har medført at Norge har fått mye kritikk for sin sikkerhetsvurdering i forbindelse med asylsøknader. Den desidert største gruppen enslige asylsøkende barn kommer fra Afghanistan, og det vil derfor være relevant å se på den humanitære situasjonen og sikkerheten i landet barna kommer fra.

Sikkerhet

2016 var det dødeligste året i Afghanistan noensinne.⁶⁴ Andelen barn som har omkommet av ulike eksplosiver og luftangrep økte med 9 prosent fra 2015 til 2016.⁶⁵

“Om du ikke er redd for noe annet, så blir du redd når du går ut av huset og det er bomber der.”

— Khalil, 16

I tillegg til en svekket sikkerhetssituasjon er også barn eksponert for prostitusjon, misbruk og radikalisering. I deler av Afghanistan utsettes eksempelvis unge gutter for en tradisjon kalt “bacha bazi”. Her kles gutter opp som kvinner og danser for eldre menn, og oftest utsettes de også for seksuelt misbruk. Guttene er gjerne eid av en eldre mann. Det er ofte barn fra fattige familier som lures inn i dette, og familiene er gjerne forespeilet at barna skal gjøre an-

63 Møte mellom Seniorrådgiver Unni Mette Vårdal, Justisdepartementet, og Press, 30. oktober 2017

64 UNAMA, 2017

65 Humanitarian Country Team, 2017

net arbeid. Det er mye skam knyttet til å være bacha bereesh, og det er derfor vanskelig å vite omfanget.⁶⁶ Guttene kan være ned til 10 år gamle. En stor del av barna som er offer for disse overgrepene opplyser om at de er tvunget inn i, og til å fortsette med, denne typen arbeid, og at de ikke har gitt samtykke til det som har foregått.⁶⁷

“Jeg møtte Taliban på gata når jeg var liten, og hadde lyst til å jobbe for dem. Mamma sa jeg ikke fikk lov.”

— Rashid, 17

Taliban har over lang tid brukt mindreårige til ulike oppgaver i sin krigføring.⁶⁸ Å bli beskyttet fra deltakelse i krig og konflikt er nedfelt i barnekonvensjonenes art. 38. Likevel rapporterer UNHCR om en risiko for rekruttering til Taliban når enslige asylsøkende barn blir returnert til Afghanistan.⁶⁹

Humanitær situasjon

I tillegg til sikkerhetstruslene i Afghanistan har landet store humanitære utfordringer. FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) har anslått at over 9 millioner mennesker vil ha begrenset eller ingen tilgang til helsetjenester i 2017. De uttrykte i august bekymring for at væpnede motstandsstyrker stenger sykehus og nekter barn vaksinasjon, operasjon og annen helsehjelp.⁷⁰ Den grunnleggende helsehjelpen (BPHS⁷¹) som skal tilbys til befolkningen i Afghanistan er helt fraværende i 51 distrikt.⁷²

Matsikkerhet og tilstrekkelig ernæring er en stadig økende bekymring. Over 1,6 millioner mennesker vil berøres av alvorlig matmangel i 2017 samtidig som nivået av underernæring i befolkningen har oversteget nødssituasjon i 59% av landet.⁷³ Til tross for et fravær av naturkatastrofer av større omfang, er i underkant av 40.000 mennesker rammet av ekstremvær og naturkatastrofer som fratrar dem både arbeid, husly og trygghet.⁷⁴

I områder med pågående konflikt utsettes også flere for kjønnsdiskriminerende vold, inkludert tvangs- og barneekteskap, vold i nære relasjoner, psykisk misbruk og seksuell utnyttelse.⁷⁵

66 Humanitarian Country Team, 2017

67 Afghanistan Independent Human Rights Commission, 2014

68 Afghanistan Independent Human Rights Commission, 2014

69 Afghanistan Independent Human Rights Commission, 2014

70 Humanitarian Country Team, 2017

71 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2017

72 Blaakman & Lwin, 2013

73 Humanitarian Country Team, 2017

74 Humanitarian Country Team, 2016

75 Humanitarian Country Team, 2017

UDIs vurdering av sikkerhet i Afghanistan

I 2016 endret UDI sin sikkerhetsvurdering av Afghanistan til mindre alvorlig, og mente at samtlige av landets provinser var trygge nok til at de ikke ga grunnlag for beskyttelse.⁷⁶ Selv om sikkerhetssituasjonen i landet har blitt forverret de siste årene definerte UDI alle provinsene i Afghanistan som trygge nok for retur.⁷⁷

I 2017 har det blitt foretatt en ny vurdering som erklærer de to provinsene Nangarhar og Helmand som «generelt utrygge» og for farlige til at det anses som forsvarlig å returnere personer dit.⁷⁸ UDI begrunnet den nye vurderingen med at “Vi har foretatt en gjennomgang av oppdatert landinformasjon og på det grunnlaget kommet til en ny vurdering av sikkerheten i de to provinsene”.⁷⁹ Likevel åpner ikke den nye vurderingen for beskyttelsesbehov for et enslig asylsøkende barn som kommer fra en av de to provinsene. Nå kan barna henvises til internflukt og dermed sendes til provinser de ikke kjenner, hvor de ikke har nettverk og ressurser.

“Hvorfor sier Norge at Afghanistan er trygt? Ingen andre land gjør det.”

— Reza, 17 år

Press' kommentar

Samlet tegner humanitær- og sikkerhetssituasjonen i Afghanistan et bilde av et utrygt land hvor de fleste som flykter har et reelt beskyttelsesbehov. Noen provinser er tryggere enn andre, men landet som helhet kan ikke regnes som trygt nok til at man henviser personer til internflukt slik situasjonen er i dag. Amnesty International har kritisert returnering av asylsøkere til landet og unge uten omsorgspersoner risikerer nå å stå alene uten nettverk, utdanning, helsetjenester, tilstrekkelige boforhold og i fare for rekruttering til ekstreme grupper.⁸⁰ Det er grunn til å stille spørsmål ved UDIs vurdering av hvorvidt det er trygt eller forsvarlig å sende ungdommer i en sårbar situasjon tilbake til et land som Afghanistan.

Press anbefaler:

- Midlertidig stans i alle returer til Afghanistan
- At UDI innhenter informasjon om humanitær- og sikkerhetssituasjonen i asylsøkeres opprinnelsesland fra flere kilder enn Landinfo.

76 Humanitarian Country Team, 2017

77 Sæther, 2016 og Skjetne, 2017b

78 Amnesty International, 2017

79 Skjetne, 2017b

80 Skjetne, 2017b

Justisdepartementets innstramminger

Da den foreslåtte økte bruken av midlertidige tillatelser for enslige barn ble nedstemt, gav dette et tydelig signal om hva Stortinget ønsket. Det var en forståelse av at flyktningkrisen tvang frem ny, restriktiv politikk, men at det skulle vernes om spesielt sårbare grupper, slik som kvoteflyktninger og enslige asylsøkende barn.

Etter vedtakene om innstramming ble fattet av Stortinget i 2016, sendte UDI en praksisforeleggelse til Justisdepartementet om bruk av midlertidig opphold for enslige mindreårige som henvises til internflukt.⁸¹ UDI foreslo en mer barnesensitiv vurdering av asylsakene til enslige barn som var 16 år enn hos søkere som nærmet seg 18. UDI trakk også frem den utfordrende humanitære situasjonen i Afghanistan. Kombinasjonen av ung alder, manglende nettverk, tilknytning til returlandet og manglende ressurser gjorde at UDI mente at det kan bli svært vanskelig for ungdommene å klare seg i internfluktområdet ved retur, og at man derfor skulle vurdere disse kriteriene som grunnlag for permanent opphold.⁸²

Justisdepartementet svarte i 2017 på praksisforeleggelsen fra UDI med en instruks som strammet inn saksbehandlingen for enslige barn ytterligere.⁸³ Instrukses sendes fra Justisdepartementet for å sørge for lik praksis i saksbehandling, og for at lover og forskrifter tolkes likt. Det som skiller seg ut med denne instruksen er at den gir sterke politiske føringer for en mer restriktiv saksbehandling overfor barn som søker asyl alene, og dette til tross for Stortingets vedtak om mindre bruk av midlertidig opphold for barn, samt UDIs eget ønske om en praksis hvor barnesensitive vurderinger skulle ligge til grunn.

Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt:

“Ordinær oppholdstillatelse etter utl. § 38 for søkere mellom 16 og 18 år forutsetter i utgangspunktet at det foreligger «annet grunnlag» for opphold enn mangel på forsvarlig omsorg ved retur, jf. utlf. § 8-8. Manglende nettverk og/eller ressurser til å klare seg i internfluktområdet, samt sosiale og humanitære forhold ved retursituasjonen kan ikke alene begrunne at det gis ordinær oppholdstillatelse etter utl. § 38.”⁸⁴

81 Skjetne, 2017b

82 Justis- og beredskapsdepartementet, 2017

83 Justis- og beredskapsdepartementet, 2017

84 Justis- og beredskapsdepartementet, 2017

Denne instruksjonen skulle tre i kraft straks og er den som er gjeldende for dagens praksis. Dette gir UDI klar beskjed om å ikke legge grunnleggende vekt på sosiale og humanitære forhold ved retursituasjon.⁸⁵ Dette betyr blant annet at barn som kommer fra land hvor det er en prekær humanitær situasjon, men uten betydelig sikkerhetsrisiko, ikke skal få beskyttelse på bakgrunn av dette aspektet alene.

"Instruksjonen har ført til at enda flere har fått en tidsbegrenset tillatelse"

— UDI, svar i e-post til Press (06.11.17)

Seniorrådgiver i Justisdepartementets innvandringsavdeling, Unni Mette Vårdal, forteller til Press at instruks GI-02/2017 kan ha ført til at flere enslige asylsøkende barn har fått midlertidig tillatelse enn tidligere. "Dette fordi instruksjonen innsnevrer vektleggingen av retursituasjonen for de som ikke kan returneres på grunn av mangel på forsvarlig omsorg og som dermed kan få en midlertidig tillatelse," forteller hun. Vektleggingen av humanitære forhold, nettverk og ressurser ved retursituasjon har tidligere vært årsak til at flere barn har fått oppholdstillatelser som gir grunnlag for varig opphold. Innvandringsavdelingen forteller at instruksjoner alltid klareres med politisk ledelse før de blir sendt ut, samt at det ikke er konkrete planer om å endre dagens praksis. Det viktigste for departementet er å forebygge at barn uten beskyttelsesbehov blir sendt på en farlig reise til Europa. Departementet er imidlertid nylig kjent med representantforslag om innføring av sårbarhetskriterier ved vurderingen av midlertidig opphold til enslige mindreårige.⁸⁶

Press' kommentar

Allerede før Justisdepartementet kom med sin instruks hadde UDIs handlingsrom for skjønsmessige vurderinger blitt betydelig innskrenket. Nå er alle remmer strammet, og det vil være nærmest umulig å vurdere barnets beste når viktige hensyn som humanitær og sosial situasjon ved retur ikke lenger kan veie like tungt. UDI har allerede hatt utfordringer knyttet til sine barnets beste-vurderinger, og en ytterligere innstramming gjennom instruks vil føre til at slike vurderinger tillegges enda mindre vekt.⁸⁷ Instruksjonen fra Justisdepartementet har ført til at en større andel av enslige asylsøkende barn får midlertidig opphold, og at det vil bli færre grundige vurderinger av barnets beste.

Press anbefaler:

— En ny instruks som gir UDI rom for å legge sårbarhetskriterier, sosial og humanitær situasjon ved retur til grunn i vurderingen av asylsøknader fra enslige barn.

85 Representantforslag 52 S (2017–2018)

86 Representantforslag 52 S (2017–2018)

87 Redd barna, FO & Noas, 2017

Jeg tok permisjon fra mottaket og reiste til Oslo. Jeg reiste fordi jeg bare var inne på mottaket hele tiden og følte at jeg råtnet. Jeg ville gjøre ting, men fikk ikke lov. Jeg trengte hjelp av noen. Jeg dro aldri tilbake til Nord-Norge. Jeg bor fortsatt i Norge, men jeg går ikke på skole. Jeg må jobbe, tjene penger. Før hadde jeg drømmer om å bli politi. Nå har jeg ikke noen drømmer å jobbe for lenger. Jeg har bodd her et halvt år, men jeg har det ikke noe bra. Det er ikke bra for meg å jobbe, jeg vil helst gå på skole. Jeg vet ikke helt hva som skjer med saken min, men jeg ønsker å få opphold her.

Når jeg ser ungdommer på min alder som møtes på kafé, går på tur, sykler og trener sammen, så tenker jeg det er bare det jeg ønsker meg. Jeg vil også ha et liv. Sånn som dem. Jeg er trist. Før var jeg glad, nå er jeg trist. Gråter alene mange ganger i uka. Jeg vil ikke dra tilbake når jeg blir 18. Jeg tenker på det hver dag. Når jeg spiser, er på jobb, hele tiden. Alle snakker om hva de gjør neste år. Hva gjør jeg neste år? Kanskje jeg er i Afghanistan...

Jeg føler Norge har ødelagt meg. Og hjertet mitt også.

— Rashid, 17 år

KAPITTEL 3:

I STRID MED BARNEKONVENSJONENS PRINSIPPER

Norge ratifiserte barnekonvensjonen i 1990 og forpliktet seg dermed til særskilt vern for alle under 18 år. I 2003 ble konvensjonen en del av menneskerettsloven. I menneskerettsloven er det inntatt en forrangsregel som innebærer at de fem konvensjonene som er inkorporert gjennom loven er gitt en særlig sterk formell rettslig stilling i norsk rett.⁸⁸ Dette betyr at dersom annen lov strider mot barnekonvensjonen, skal konvensjonen gå foran. I 2014 kom et nytt særskilt vern av barn inn i norsk lov ved Grunnlovens §104. Denne paragrafen tydeliggjør at alle avgjørelser som berører barn skal være til barnets beste.

FNs barnekomité har ansvar for å overvåke land som har ratifisert og inkorporert barnekonvensjonen, men også tolke konvensjonens artikler i generelle kommentarer. De generelle kommentarer er en utdypende anbefaling og retningslinjer for hvordan barnekonvensjonens artikler skal tolkes i alle land. I forbindelse med enslige asylsøkende barn som forsvinner fra mottak er det spesielt relevant å se på barnekomiteens Generell kommentar nr. 6 og Generell kommentar nr.14

Generell kommentar nr. 14, Barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn

FNs barnekomité løfter frem det generelle prinsippet i barnekonvensjonen om barnets beste som helt essensielt for oppfyllelsen av barns rettigheter. I utdyping av hva det vil si at barnets beste “skal være et grunnleggende hensyn” slår komiteen fast:

- “Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vedtak av alle gjennomføringstiltak. Ordene «skal være» [...] betyr at stater ikke kan utøve skjønn med hensyn til om barns beste skal vurderes [...]”⁸⁹
- “Uttrykket «grunnleggende hensyn» betyr at barnets beste ikke kan vurderes på samme nivå som alle andre hensyn[...].”⁹⁰

1) Sårbarhet

Komiteen argumenterer for viktigheten av at sårbarhet blir tillagt vekt i saker hvor barns beste gjør seg gjeldende. En slik tolkning peker på at det er helt essensielt å vurdere barnets beste ut

88 Menneskerettsloven, 1999

89 Komitéen for barns rettigheter, 2013

90 Komitéen for barns rettigheter, 2013

ifra spesielle behov eller utfordringer. Disse sårbarhetsvurderingene kan være på bakgrunn av funksjonshemming, tilhørighet i en minoritetsgruppe, status som flyktning eller asylsøker, fare for overgrep, leve på gaten osv.

2) Omsorg og beskyttelse

Som en del av barnets beste skal omsorg og beskyttelse tas med i betraktningen, både på gjeldende tidspunkt, men også som en del av vurderingen for fremtidig risiko, skade og sikkerhet. Komiteen løfter frem at føre-var prinsippet er en viktig del av vurderingen for å oppfylle barnets beste-prinsippet: "Å bruke en «beste for barnet»-tilnærming til beslutnings-taking betyr å bedømme sikkerheten og integriteten til barnet på det aktuelle tidspunktet; men føre-var-prinsippet krever også å vurdere muligheten for fremtidig risiko og skade og andre konsekvenser av vedtaket for barnets sikkerhet."⁹¹

Generell kommentar nr.6, Behandling av enslige barn og enslige barn med følgepersoner utenfor deres opprinnelige hjemland

1) Humanitær situasjon

I Generell kommentar nr. 6 tolker FNs barnekomité artikler som berører enslige asylsøkende barns rettigheter. Anbefalingene gitt av komiteen er blant annet å la hensyn til manglende tilgang på mat og helsetjenester være avgjørende for beskyttelse dersom personen er under 18 år:

"Videre skal partene, for å oppfylle forpliktelsene i henhold til konvensjonen, ikke sende et barn tilbake til et land der det er berettiget grunn til å anta at det er reell fare for at barnet kan bli påført uopprettelig skade [...] Vurderingen av om det er fare for slike alvorlige krenkelser skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til barnets alder og kjønn, og den skal f.eks. ta hensyn til de spesielt alvorlige følger som utilstrekkelig tilgang til mat eller helsetjenester har for barn."⁹²

2) Menneskehandel

Med mindre det finnes helt avgjørende årsaker som argumenterer for at det er til barnets beste å sendes til opprinnelseslandet, skal ikke barn i fare for utnyttelse returneres:

"Barn som er i faresonen for å bli offer for menneskehandel på nytt, skal ikke sendes tilbake til sitt opprinnelige hjemland, med mindre dette er til det beste for dem, og med mindre det er truffet egnede tiltak for å beskytte dem."⁹³

"[...] Tilbakesending til opprinnelseslandet skal i prinsippet bare skje dersom en slik handling er til barnets beste"⁹⁴

91 Komiteén for barns rettigheter, 2013

92 Komiteén for barns rettigheter, 2005

93 Komiteén for barns rettigheter, 2005

94 Komiteén for barns rettigheter, 2005

3) Andre hensyn

Et annet element som framkommer av Generell kommentar nr. 6 er hvilket hensyn som skal gå først, og veie tyngst, i asylsaker. Her er komiteen svært tydelig på hva som skal være tungtveiende i saker som angår barn:

“Argumenter som ikke er basert på rettigheter, som f.eks. slike som går på generell innvandringskontroll, kan ikke settes foran hensynet til barnets beste.”⁹⁵

I strid med barnekonvensjons intensjoner og prinsipper

Til tross for at barns rettigheter står sterkt og at barn har et særskilt vern i kraft av å være under 18 år, utfordres og brytes likevel barns rettigheter. Press mener at innføringen av midlertidig opphold er i strid med barnekonvensjonens prinsipper. Midlertidig opphold for enslige asylbarn er problematisk. Barnets rett til omsorg og beskyttelse fordi det mangler omsorgspersoner blir ivaretatt, men samtidig avvises både prinsippet om barnets beste og prinsippet om ikke-diskriminering. Alle under 18 år er etter barnekonvensjonen å regne som barn, men med midlertidig opphold forskjellsbehandler Norge barn basert på en helt vilkårlig aldersgrense. Både diskriminering og innskrenket mulighet for å vurdere barnets beste strider mot grunnleggende prinsipper i barnekonvensjonen.

FNs barnekomité er klar i sin tale: innvandringsregulering skal ikke komme foran barnets beste-vurderingen.

Press anbefaler

- En gjennomgang av hvordan barnets beste vurderes i politiske vedtak som berører asylbarn

Jeg er 16 år. Jeg kom til Norge for to år siden. På to år har jeg bodd 8 forskjellige steder. Man blir veldig alene da. Jeg har mange venner som har reist til andre land. Det er veldig vanskelig å ikke ha venner her.

Jeg kommer fra et farlig område i Afghanistan. Når jeg gikk ut var jeg redd for bomber. Bilene som kjørte på gata var ødelagt på grunn av bombene.

Jeg har fått opphold til 18 år. Jeg prøver å få saken min omgjort. Jeg vil helst være i Norge, for Afghanistan er ikke trygt. Hvis man får midlertidig opphold føler man ikke lenger glede i livet. Det er som å bli straffet uten å ha gjort noe. Det er som fengsel å være her på mottaket.

Jeg kjenner en som måtte tilbake. Han dro til Pakistan og bor ulovlig der nå.

— Khalil, 16 år

KAPITTEL 4:

NÅR SKADEN HAR SKJEDD: HVA SKJER NÅR BARN FORSVINNER?

Når et barn forsvinner fra et asylmottak trer ulike tiltak i kraft. Både politi og mottak har et ansvar for barnets trygghet og sikkerhet i en slik situasjon. I dette kapitlet gjøres en gjennomgang av hva som er gjeldende praksis i politiet og på mottak når et enslig barn forsvinner. Sett bort ifra de antakelsene vi får fra politi og informasjon fra personer som omgås barna, finnes det lite systematisk dokumentasjon av hva som faktisk skjer med barn som forsvinner.

Risiko ved forsvinning

“Det er tortur å leve uten rettigheter”

— Rashid, 17 år

1. Menneskehandel

Å forlate et mottak gjør barn spesielt sårbare. Risikoen for å rekrutteres til kriminelle miljø gir en særlig grunn til å lete etter barna som forsvinner fra asylmottak. I Norge regnes prostitusjon og seksuelle tjenester, tvangsarbeid og kriminell virksomhet som de vanligste formene for menneskehandel med mindreårige.⁹⁶ Den organiserte kriminaliteten utsetter barn for grov arbeidsutnyttelse eller moderne slaveri. Både Politiet og Pro-Senteret har de siste årene uttalt at enslige asylsøkende barn som forsvinner er spesielt sårbar for denne organiserte kriminaliteten. Ofte som offer, men noen ganger også som gjerningsmenn.⁹⁷

Torgeir Winsnes, etterretningsleder i Agder politidistrikt forteller til Press at han er bekymret for barnas situasjon. "Enslige unge asylsøkere er spesielt sårbare for organisert kriminalitet. Disse barna har få tillitspersoner rundt seg og dersom de rømmer fra mottak kan flere også havne i en vanskelig økonomisk situasjon. Dette gjør barna til et lett bytte for kriminelle nettverk ikke bare innen menneskehandel, men også nettverk som driver narkotikavirksomhet. I tillegg er disse barna sårbare for radikalisering og ekstremisme."

96 Tyldum, Lidén, Skilbrei, Dalseng & Kindt (2015)

97 Politiets utlendingsenhet, 2017

Det var en kveld da vi hadde spilt fotball med noen venner og jeg skulle tilbake til mottaket. En venn av meg, som har oppholdstillatelse og eget hjem, spurte om vi ville sove der. Da jeg våknet på morgenen, ringte en av vennene mine og sa at politiet var på mottaket og spurte etter meg. Jeg ble så redd at jeg aldri turte å dra tilbake til mottaket, selv om jeg egentlig hadde tenkt til det.

Nå bor jeg i skjul i Norge. Jeg bor rundt omkring, men klarer meg ikke selv. Jeg får hjelp og støtte fra venner og de jeg bor hos.

— Samir, 17 år

2. Drift i Europa

Flere barn velger å reise videre til andre land i håp om en bedre situasjon. Vergeforeningen har gjennom flere år fortalt at flere barn velger å reise til andre land i Europa fordi de er redde for å returneres til Afghanistan.⁹⁸ Politiet antar også at de fleste enslige asylsøkende barn som forsvinner reiser ut av landet.

“Vennene mine sier andre land er bedre. Jeg sier at de ikke må dra. Det er bedre her. Men her er det ingen de kjenner som vil hjelpe dem.”

— Rashid, 17 år

Noen av barna ønsker å søke asyl i andre, andre lever uten å registrere seg. Barna som velger å gå under jorda lever uten rett til skolegang, helsehjelp eller andre nødvendige tjenester, og ivaretas ikke av et statlig apparat som kan avdekke eventuelle overgrep og rettighetsbrudd.

“ Vennene mine sier de må bo på gata i Frankrike. De sier de ikke har noe valg”

— Khalil, 16 år

3. Bor i Norge

“Det er ikke bra for meg å jobbe. Jeg vil trene, gå på skole. Jeg vil ikke jobbe, men jeg har ingen valg.”

— Rashid, 17 år

Noen barn velger å forlate mottak, men blir værende i Norge. Disse barna lever på samme måte som de på drift i Europa, og velger ofte å holde seg i skjul mens de jobber eller får bistand fra personer som i varierende grad ivaretar deres behov. De kan ikke gå på skole, og kan heller ikke ha en ordentlig jobb. Disse barna opplyser om at de lever i frykt for å bli oppsøkt av politiet og bli returnert. De klarer ikke å slå seg til ro, og sliter med psykiske og fysiske utfordringer. De har svært begrensede rettigheter til helsehjelp. Disse ungdommene ønsker å holde seg i skjul i Norge så lenge de kan, og dette medfører at både rettigheter og plikter fratras dem. Det er vanskelig for barna å si ifra og få hjelp dersom de utsettes for noen form for kriminalitet eller overgrep. Til tross for at de ofte bidrar med arbeidskraft vil det ikke være mulig for dem å opprette verken bankkonto, betale skatt eller bidra på andre måter. Manglende rettigheter setter barna i en særlig risiko for å bli overarbeidet og underbetalt.

Jeg har bodd 3 forskjellige plasser. I Afghanistan, Hellas, Norge og jeg er nå i Frankrike. Jeg bodde i Norge i to år, gikk på skole, spilte fotball og bodde på asylmottak, noe mange av mine venner også gjorde. Endelig kunne jeg føle meg hjemme en plass og være det jeg har drømt om og kjempet for i flere år. I 2017 så jeg mange av mine venner bli sendt hjem til hjemlandet sitt, slik skulle jeg også bli sendt «hjem». Hvordan kunne de sende meg og vennene mine tilbake? Vi har flyktet fra livet vårt, familien vår og ofret alt. Tror de virkelig vi ville gjort det om det ikke var noen fare? Jeg har opplevd ting ingen liten gutt noen gang burde opplevd. Jeg har sett mer enn de fleste og håper ingen trenger å oppleve det jeg har opplevd.

Jeg har flere ganger vært så sliten fysisk og psykisk at jeg har vurdert å bare gi opp livet og tenkt at det ikke er noe for meg, men jeg klarer ikke å gjøre det mot personene som er glade i meg og har hjulpet meg.

Jeg har flyktet 3 ganger for mitt liv og når jeg fikk beskjed om at jeg ikke fikk bo i Norge og skulle bli sendt «hjem» visste jeg at jeg ikke kunne bli, og måtte flykte for fjerde gang. Jeg måtte igjen flytte fra livet mitt som den vanlige glade gutten jeg var, fra alle vennene og all sikkerheten og stabiliteten i livet mitt. Det føltes forferdelig og urettferdig.

Hvis jeg ble sendt «hjem» hvor skulle jeg bodd og hvem skulle jeg vært med? Alle jeg kjente og hele min familie flyktet. Jeg vet enda ikke hvor de er eller hvordan de har det. Jeg pakket og måtte reise til Frankrike for å søke om oppholdstillatelse her. Jeg har bodd og sovet ute, men har heldigvis fått mulighet til å sove inne for nå fordi jeg ble syk. Derfor fikk jeg plass for å sove inne, men bare i natt. Det jeg ikke forstår er hvorfor jeg ikke fortjener samme mulighet som en fra Norge eller Frankrike? Vi kan se overalt at Afghanistan ikke er trygt, men ennå skal de sende en liten gutt tilbake? Hvordan er det rettferdig?

— Hamid, 18 år

Hvem har og hvem tar ansvar?

1. Mottak

Det er asylmottaket hvor barnet bor som først har et ansvar for å melde ifra når barnet har forsvunnet. UDI har bedt alle mottak om å umiddelbart undersøke årsaker når et barn ikke er til stede. Når det er grunn til å tro at den mindreårige har forsvunnet fra mottaket skal ansatte varsle om dette. Den mindreårige skal meldes savnet straks og senest innen 24 timer.

Asylmottaket skal ifølge UDIs rundskriv⁹⁹ melde fra til:

Politiet

Mottaket skal varsle om blant annet når barnet sist ble sett, hvilket nettverk barnet har og om det er gitt signaler om forsvinning i forkant.

Representant/verge og advokat

Skal varsles per telefon om forsvinningen.

Barnevernet

Når enslige mindreårige forsvinner fra mottak, er det grunn til å tro at den mindreårige kan bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Mottaksansatte skal derfor sende bekymringsmelding til lokal barneverntjeneste om forsvinningen, hva mottaket er bekymret for og hvilke opplysninger mottaket har om hvor den mindreårige kan oppholde seg.

UDI

Mottaksansatte skal registrere den mindreårige som forsvunnet i System for elektronisk samhandling med mottakene innen 24 timer. De skal også sende kopi av meldingene som er sendt politiet og barneverntjenesten til UDIs regionkontor.

Samtlige av seks mottak Press har snakket med, oppgir at de følger UDIs rundskriv. Press får også inntrykk av at mottakene varsler politiet og de andre aktørene raskt. Noen oppgir at de har gitt beskjed for raskt, og at ungdommen har kommet tilbake senere på dagen eller kvelden. Flere av mottakene opplever at politiet gjør en faglig vurdering ut fra hva mottaket oppgir om ungdommen som har forsvunnet, og graden av engstelse for situasjonen. I enkelte tilfeller har disse personene blitt funnet av politiet og returnert til mottaket.

Jeg kom til Norge i 2015. Da var jeg 14 år. Hos politiet fikk jeg beskjed om at jeg ikke var 14, men 15 år. Jeg gråt fordi de sa at jeg ikke var 14. De trodde ikke på meg. Etter alderstesten sa UDI at jeg var 20 år, men jeg ble til slutt fortalt at jeg var 16.

Jeg bodde først på et omsorgssenter. Der var alle glade, de voksne lagde mat til oss, de snakket med oss og spurte hvordan vi hadde det. Når jeg skulle ha intervju med UDI fortalte ingen til meg at dette var "det store intervjuet" og de spurte så mange rare spørsmål. Brukte masse tid på å spørre hvordan det så ut der jeg bodde, om bekkene svingte til venstre eller høyre og hva som var de store byene der jeg bodde. Jeg skjønnte ingenting. Og så ville ikke UDI tro på meg mer fordi jeg ikke husket det de spurte om.

Så måtte jeg flytte til Nord-Norge. Vi var 60 gutter på mottaket. Kanskje 30 av dem reiste til andre land. Jeg likte ikke å bo i Nord-Norge. Der var alt så mye dårligere enn det var på omsorgssenteret. Jeg kunne ikke lage mat, men fikk ikke hjelp, så jeg måtte få hjelp av de andre guttene. Jeg fikk ikke lov til å gjøre noen ting og ingen voksne spurte meg hvordan jeg hadde det. Jeg var syk, men ble mer syk av opphold til 18 år. Jeg kunne ikke gå til legen fordi det kostet mye penger. Jeg kunne ikke trene fordi det var for dyrt. De på mottaket sa jeg ikke fikk gjøre ting fordi jeg hadde den oppholdstillatelsen jeg har. En gang ble jeg skikkelig sint og knuste to biler. Mottaket hadde ingen planer om å gjøre det bedre for oss som bodde der, så jeg reiste derfra.

— Rashid, 17 år

"Vi har et godt samarbeid med det lokale lensmannskontoret, og opplever at de tar det på alvor mer nå fra og med 2015 enn i starten. Jeg tror de har fått noen føringer ovenfra om at de ikke tok godt nok tak i det. Tidligere rapporter som har blitt skrevet om emnet har nok hatt effekt, i tillegg til en del omtale om forsvinninger i media."

— Mottaksansatt

Selv om flere mottak har et godt samarbeid med politiet vil ikke dette nødvendigvis bedre situasjonen til ungdommen. «Politiet har ansvar for å finne de, og dersom de gjenfinnes er det tilbake igjen til 'scratch', og det er fare for at de forsvinner igjen.» forteller en ansatt ved et av mottakene. En annen utfordring som kommer fram i samtale med mottak er at savnetmeldingene ikke leder til videre etterforskning. Noen mottaksansatte opplever av registrering kun er en formalitet. En mottaksansatt forteller: "På en måte føler vi kanskje at politiet tar det som en formell jobb å registrere savnetmelding. De igangsetter sjelden etterforskning for å prøve å finne ut noe mer om en person som kom til Norge i går og forsvant i dag."

Press' kommentar

Lav bemanning og lite barnefaglig kompetanse gjør det vanskeligere å plukke opp signaler fra ungdommene som tenker på å forsvinne. Et av mottakene Press har snakket med forteller at den minimale bemanningen i mottaket er utfordrende. "Vi er et EMA-mottak – de er minimalt bemannet om vi skal se i sammenheng med omsorgssenter og andre barnevernsinstitusjoner." Mottaket mener derfor at «flere hender, flere øyne og samtalepartnere» vil være viktig. "I dag jobber vi ræva av oss" sier en av de ansatte ved mottaket. Med en presset arbeidsdag er det vanskelig å inneha all informasjonen som vil gjøre en god etterforskning mulig. Høy bemanning og fagkompetanse i mottak vil ikke bare sørge for nok informasjon til politi, det vil også forebygge at barn forsvinner.

Press anbefaler

- At omsorgsansvaret for enslige asylbarn mellom 15 og 18 år overføres til Barnevernet
- Opplæring i forsvinnings-problematikk for alle mottaksansatte

2. Politiet

Politiet har en svært viktig rolle i forsvinningsaker. Deres rolle er både å lete etter personen, men også å kartlegge og etterforske om barnet kan ha vært offer for kriminelle handlinger, eller selv tatt del i kriminell aktivitet. Likevel har ikke politiet funnet spesielt mange av de barna som har forsvunnet fra asylmottak. Derfor bestemte et samlet Storting i 2015 at asylbarn aktivt skal letes etter av politiet.¹⁰⁰

Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet (PU) er politiets hovedaktør på migrasjonsfeltet. PUs hovedoppgaver er å registrere asylsøkere som kommer til Norge, identitetsfastsettelse og uttransportering av personer uten lovlig opphold. I tillegg driver enheten utlendingsinternatet på Trandum. Til tross for at PU er det organet som sitter på mest kompetanse og informasjon om migrasjonsfeltet har enheten ingen rolle i arbeidet med å spore opp barn som forsvinner fra norske asylmottak.

Politidistriktene

Press har snakket med tre politidistrikt med ulike erfaringer og oppfatninger av utfordringene med barn som forsvinner fra mottak. Det virker som stortingsvedtaket i 2015 om leting etter asylbarn som har forsvunnet har sørget for en tydelig ansvarsfordeling og en tydeliggjøring av alvoret i forsvinningene.¹⁰¹ Likevel er rutinene i politidistriktene forskjellige. Det virker som om det er en felles forståelse i de fleste distrikt om at barna etterlyses i et felles Schengen-register, samt at det iverksettes en rutinemessig undersøkelsessak eller ettersøking. Dessverre gjør ikke disse rutinene at vi vet hva som er endestasjon for barna.

Politidistriktene forteller om varierende kompetanse på hvordan man følger opp akkurat denne typen forsvinningsaker. Noen distrikt kjenner godt til utfordringene med sårbarhet for kriminalitet og menneskehandel, men forteller at det er vanskelig å både ettersøke og etterforske sakene når de fleste barna reiser ut av landet. To av de tre distriktene forteller at det er lite de kan gjøre annet enn å registrere forsvinningen. De har ikke nok ressurser til å følge opp hva som faktisk skjer med barna: Det er vanskelige saker å følge opp.

“Det er ikke tilfredsstillende at vi har uløste forsvinningsaker, men det er et spørsmål om ressurser. Vi har ofte få spor og lite informasjon å gå ut i fra og en reell etterforskning vil være svært ressurskrevende.”

— Ketil Remman, Politiadvokat i Sør-Vest politidistrikt

100 Fremstad, 2016

101 Stortinget, 2015

Press' kommentar

Press opplever at politiet er opptatt av at det er problematisk at barn forsvinner, men hvilken kompetanse man har på akkurat denne typen saker, varierer. De fremhever at det er ressurskrevende og vanskelig å lete etter noen som ikke ønsker å bli funnet, som forflytter seg raskt og som gjerne forsvinner ut av landet.

En gjennomgående utfordring virker å være å få koordinert arbeidet og få informasjon frem til de som trenger den. At politiet stopper letingsarbeidet når de antar at barnet har krysset landegrensene er bekymrer oss. Dette er en sårbar gruppe, som i et ukjent land kanskje i enda større grad risikerer å bli utsatt for ting de burde vært spart for.

Det trengs mer kunnskap om hvor forsvunne barn oppholder seg når de forsvinner fra asylmottak, og barna som forsvinner må vi finne igjen.

Press anbefaler:

- En koordinerende enhet for enslige asylbarn som forsvinner fra mottak
- At alle forsvinningsaker må etterforskes
- At det føres statistikk over hvor barna er
- Å utrede mulighetene for et internasjonalt samarbeid for å løse saker hvor barn forsvinner

AVSLUTNING

Denne rapporten kommer med en rekke forslag til hvordan situasjonen for enslige asylsøkende barn kan forbedres, med fokus på barn med midlertidige oppholdstillatelser. Press anbefaler på det sterkeste at midlertidig opphold avskaffes, men som sekundær anbefaling foreslår vi å se på hvordan bruken av midlertidighet kan reduseres.

Press' hovedanliggende er at FNs barnekonvensjon oppfylles for alle barn. Dessverre ser vi at enslige asylsøkende barn er en av de gruppene som opplever de mest alvorlige rettighetsbruddene i Norge. Det er viktig å fremheve at tiltak som forebygger forsvinninger, men som frarøver barna deres frihet, ikke er riktige tiltak for å løse det grunnleggende problemet med barn som flykter fra asylmottak.

Den nåværende situasjonen setter mange ungdommer i fare for utnyttelse og i en situasjon med utilstrekkelig levestandard hvor rettighetene deres ikke innfris. En bedring av situasjonen forutsetter at disse barna ikke blir offer for uenigheter i partipolitikken, men at man kommer frem til en langvarig løsning som imøtekommer barnas behov og innfrir deres rettigheter.

Press ønsker at denne rapporten brukes videre av politikere og andre beslutningstakere for å utvikle god, barnevennlig politikk.

Litteraturliste

Aasen, B., Dyb, E. & Lid, S. (2016). Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre (NIBR-rapport 2016:17). Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Forebygging-og-oppfoelging-av-enslige-mindreareige-asylsoekere-som-forsvinner-fra-mottak-og-omsorgssentre>

Aasen, H.S. (2015, 26. mars). Grunnloven § 104 og barnets beste: Høyesterett viser vei [Blogg-innlegg]. Hentet fra <http://innsikt.bt.no/grunnloven-§-104-og-barnets-beste-hoyesterett-viser-vei/>

Afghanistan Independent Human Rights Commission. (2014). Causes and Consequences of Bacha Bazi in Afghanistan. Hentet fra <http://www.aihrc.org.af/home/research-reports/3324>

Amnesty International. (2017). Afghanistan: Forced back to danger: Asylum-seekers returned from Europe to Afghanistan. Hentet fra <https://www.amnesty.org/en/documents/asa11/6866/2017/en/>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008, 5. september). Om midlertidig tillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/om-midlertidig-tillatelse-til-enslige-mi/id525802/>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2009). Rundskriv om ikraftsetting av forskrifter om endringer i utlendingsforskriften - Oppfølging av Regjeringens innstramming av asylpolitikken - tiltak 1, 4, 6, og 12. (Rundskriv A-2009-047). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/jd-rundskriv-og-instrukser/a-2009-047/>

Berg, B. & Trondstad, K. R. (red). (2015). Levekår for barn i asylsøkerfasen. Hentet fra https://www.bufdir.no/Global/Barnevern/Kunnskap/Laevekar_for_barn_i_asylsoekerfasen.pdf.

Blaakman, A & Lwin A. (2013). Afghanistan Basic Package of Health Services (BPHS) Study: Cost-Efficiency, Quality, Equity and Stakeholder Insights into Contracting Modalities. Hentet fra https://www.healthpolicyproject.com/pubs/245_ContractingModalitiesStudyFINALREPORT.pdf

Bufdir. (2017, 10. april). Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Barn_pa_flukt/Enslige_mindreareige_asylsoekere_EMA/

Crawley, Heaven (2007). When is a child not a child? Asylum, age disputes, and the process of age assessment. ILPA Immigration Law Practitioners' Association Report. London: Immigration Law Practitioners' Association (ILPA)

Den europeiske unions råd (2004). Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. Hentet fra <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c22317ec-43eb-4f6a-955a-c1da055c9913/language-en>

Dittmann, I. & Jensen, T.K. (2010). Enslige mindreårige flyktningers psykiske helse – en litteraturstudie. Tidsskrift for Norsk psykologforening, 47(9), 812-817. Hentet fra <http://www.psykologtidsskriftet.no/pdf/2010/812-817.pdf>

Engebriksen, A. (2002). Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn... Et transnasjonalt perspektiv på enslige, mindreårige asylsøkere. Oslo: NOVA

European Asylum Support Office. (2016). Afghanistan Security Situation Update. Hentet fra https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-COI-Afghanistan_Security_Situation-BZ0416001ENN_FV1.pdf

Finansdepartementet. (2015). FOR BUDSJETTÅRET 2016 Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylankomster) (Prop. 1 S Tillegg nr. 1 2015–2016). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-nr.-1-20152016/id2459718/>

Flyktningshjelpen. (2017). Fakta om barn på flukt. Hentet 06.10.17 fra <https://www.flyktningshjelpen.no/fakta-om-barn-pa-flukt>

Fremstad, M. (2016, 21. april). Liten kontroll over letingen etter forsvunne asylbarn. ABC Nyheter. Hentet fra <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2016/04/21/195210346/liten-kontroll-over-letingen-etter-forsvunne-asylbarn>

Gladwell, C. & Elwyn, H. (2012). Broken futures: young Afghan asylum seekers in the UK and on return to their country of origin. Hentet fra <http://www.unhcr.org/research/working/5098d2679/broken-futures-young-afghan-asylum-seekers-uk-return-country-origin-catherine.html>

Human Rights Watch. (2016, 17. februar). Afghanistan: Taliban Child Soldier Recruitment Surges. Hentet fra <https://www.hrw.org/news/2016/02/17/afghanistan-taliban-child-soldier-recruitment-surges>

Humanitarian Country Team. (2016). Afghanistan 2017 Humanitarian Needs Overview. Hentet fra <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-2017-humanitarian-needs-overview>

Humanitarian Country Team. (2017). Afghanistan: 2017 Humanitarian Response Plan - Mid-Year Review. Hentet fra <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-2017-humanitarian-response-plan-mid-year-review-january>

Innst. 391 L (2015–2016). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II). Hentet fra <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-391/>

Juristforbundet, Røde Kors, LNU m.fl. (2016). Åpent brev om midlertidig oppholdstillatelse til enslige barn på flukt. Hentet 18.10.2017 fra <https://www.fo.no/getfile.php/1328793/05%20Politikk/åpent%20brev%20om%20midlertidig%20opphold%20til%20enslige%20barn%20på%20flukt%20v2%281%29.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). Høring – endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramninger-ii/id2469054/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II) (Prop. 90 L (2015–2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-l-20152016/id2481758/sec1>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt (Rundskriv GI-02/2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-022017--instruks-om-praktisering-av-utlendingsloven--38-jf.-utlen-dingsforskriften--8-8--enslige-mindrearige-asylsokere-mellom-16-og-18-ar-som-kan-henvises-til-internflukt/id2546207/?q=GI-02/2017>

Komitéen for barns rettigheter. (2005). Generell kommentar nr. 6 (2005) Behandling av enslige barn og enslige barn med følgepersoner utenfor deres opprinnelige hjemland. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-6---25-8-09.pdf>

Komitéen for barns rettigheter. (2013). Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3, para. 1)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/1376fac2fe2a427389f9f94b52acdefc/crc_c_gc_14_eng_nor.pdf

Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A.C.E. & Wærdahl, R. (2013). Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere (ISF-rapport 2013:3). Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/asylmottak/levekaar-i-mottak-for-enslige-mindrearige-asylsokere.pdf

Menneskerettsloven. (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21.05.1999. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>

NOAS. (2017a). Internflukt. Hentet fra <https://www.rikestilstand.noas.no/internflukt/>

NOAS. (2017b). Regjeringens innstrammingspakke. Hentet fra <https://www.rikestilstand.noas.no/regjeringens-innstrammingspakke>

NOAS og Redd Barna (2016). Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere. Over eller under 18 år? Hentet 17.10.2017 fra <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2016/03/Over-eller-under-18-Aldersvurderinger-av-enslige-mindre%C3%A5rige-asyls%C3%B8kere.pdf>

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (2017). Årsmelding for 2016 (Dokument 6). Hentet fra <http://www.nhri.no/getfile.php/131686/nim/Nyhet/Årsmelding%202016%20-%20Norges%20nasjonale%20institusjon%20for%20menneskerettigheter.pdf>

NTB. (2016, 3. juli). Listhaug: – Trygt å sende asylsøkere tilbake til Afghanistan. Dagens næringsliv. Hentet fra <https://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2016/07/03/1759/Flyktninger/listhaug--trygt--sende-asylskere-tilbake-til-afghanistan>

Oppedal, B. (2013). Sosiale nettverk, mestring og psykisk helse blant barn og unge som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere. Hentet fra https://www.bufdir.no/global/Sosiale_nettnettverk_mestring_og_psykisk_helse_blant_barn_og_unge.pdf

Politiets utlendingsenhet. (2017). Forsvunnet. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/pu/forsvunnetrapport.pdf>

ProSentret. (2016). Mistanke og magesfølese. Hentet fra <http://prosentret.no/wp-content/uploads/2017/02/Mistanke-og-magesfoelse.pdf>

Redd barna, FO & Noas. (2017). En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere. Hentet fra http://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/10/EMA-notat_web.pdf.

Representantforslag 52 S (2017–2018). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Rigmor Aasrud, Stein Erik Lauvås, Siri Gåsemyr Staalesen, Jorodd Asphjell og Kari Henriksen om innføring av sårbarhetskriterier ved vurderingen av midlertidig opphold i asylsaker til enslige mindreårige. Hentet fra <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2017-2018/dok8-201718-052s/>

Skjauuff, C. (2016). Opphevelsen av rimelighetsvilkåret i utlendingsloven § 28 (5) - En konsekvensanalyse. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Bergen). Hentet fra <http://hdl.handle.net/1956/15442>

Skjetne, O.L. (2017a, 9. februar). UDI: Veldig bekymret for enslige mindreårige i norske mottak. VG Nett. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/udi/udi-veldig-bekymret-for-enslige-mindrearige-i-norske-mottak/a/23918144/>

Skjetne, O.L. (2017b, 4. april). UDI: Bare to av Afghanistans 34 provinser er utrygge. VG Nett. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/afghanistan/udi-bare-to-av-afghanistans-34-provinser-er-utrygge/a/23963813/>

Skjetne, O.L. (2017c, 23. oktober). Halvparten av asylbarn med midlertidig opphold har forsvunnet. VG Nett. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/halvparten-av-asylbarn-med-midlertidig-opphold-har-forsvunnet/a/24166937/>

Stortinget. (2015). Representantforslag om å styrke rettsikkerheten og oppfølgingen av mennesker som utsettes for menneskehandel i prostitusjon. Dokument 8:116 S (2014-2014), Innst. 90 S (2015-2016). Hentet 4. november 2017 fra <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak?p=62709>

Strand, T. & Granviken, S. (2015, 9. desember). Savnede asylbarn skal ettersøkes og letes etter. Aftenposten. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/qW9E/Savnede-asylbarn-skal-ettersokes-og-letes-etter>

Sæther, A.S. (2016, 8. juli). UDI: Innstramminger rammer enslige mindreårige asylsøkere hardest. VG Nett. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/udi-innstramminger-rammer-enslige-mindrearige-asylsoekere-hardest/a/23731794/>

Tyldum, G., Lidén, H., Skilbrei, M.L., Dalseng, C.F. & Kindt, K.T. (2015). Ikke våre barn. Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge (Fafø-rapport 2015:45). Hentet fra <http://www.fafø.no/images/pub/2015/20550.pdf>

Utlendingsdirektoratet. (2014). Enslige mindreårige som forlater mottak. Hentet fra <https://www.udi.no/aktuelt/enslige-mindrearige-som-forlater-mottak/>

Utlendingsdirektoratet. (2015). Varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra asylmottak (Rundskriv RS 2015-009). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2015-0091/>

Utlendingsdirektoratet. (2016). Internflukt - utlendingsloven § 28 femte ledd. (Intern melding IM 2016-006). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2016-006/>

Utlendingsdirektoratet. (2017a). Asylvedtak etter statsborgerskap og utfall for enslige mindreårige asylsøkere (2015). Hentet 17.10.17 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-for-enslige-mindrearige-asylsokere-2015/>

Utlendingsdirektoratet. (2017b). Asylvedtak etter statsborgerskap og utfall for enslige mindreårige asylsøkere (2017). Hentet 18.10.17 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-for-enslige-mindrearige-asylsokere-2017/>

Utlendingsdirektoratet. (2017c). Enslig mindreårig asylsøker. Hentet 06.10.17 fra <https://www.udi.no/ord-og-begreper/enslig-mindrearig-asylsoker/>

Utlendingsdirektoratet. (2017d). Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2017. (Rundskriv RS 2008-035V1). Hentet fra https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#_Toc442260116

Utlendingsdirektoratet. (2017e). Statistikk og analyse, statistikk om innvandring. Hentet 06.11.17 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/?year=0&filter=39&page=2>

Utlendingforskriften § 8.8 Begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur. Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2009-10-15-1286/§8-8>

UNAMA. (2017). Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Midyear Report. Hentet fra https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_midyear_report_2017_july_2017.pdf

UNHCR. (2003). "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Hentet fra <http://www.unhcr.org/publications/legal/3f28d5cd4/guidelines-international-protection-4-internal-flight-relocation-alternative.html>

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2017). Afghanistan Humanitarian Bulletin Issue 66. Hentet fra https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20180820_ocha_afghanistan_monthly_humanitarian_bulletin_july_2017_2.pdf

Vergeforeningen Følgesvennen (2016). Høring - Endringer i Utlendingsloven (Innstramninger II). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4da4984e3d0e4088aa7824a254c0d436/vergeforeningen-folgesvennen.pdf>

Midlertidig opphold

- Å avslutte bruken av midlertidig oppholdstillatelse for enslige asylbarn
- Å gjeninnføre rimelighetsvilkåret i Utlendingsloven §28 femte ledd
- Midlertidig stans i alle returer til Afghanistan
- At UDI innhenter informasjon om humanitær- og sikkerhetssituasjonen i asylsøkeres opprinnelsesland fra flere kilder enn Landinfo.
- En ny instruks som gir UDI rom for å legge sårbarhetskriterier, sosial og humanitær situasjon ved retur til grunn i vurderingen av asylsøknader fra enslige barn.

I strid med barnekonvensjonens prinsipper

- En gjennomgang av hvordan barnets beste vurderes i politiske vedtak som berører asylbarn

Når skaden har skjedd: Hva skjer når barn forsvinner?

- At omsorgsansvaret for enslige asylbarn mellom 15 og 18 år overføres til Barnevernet
- Opplæring i forsvinnings-problematikk for alle mottaksansatte
- En koordinerende enhet for enslige asylbarn som forsvinner fra mottak
- At alle forsvinnings saker må etterforskes
- At det føres statistikk over hvor barna er
- Å utrede mulighetene for et internasjonalt samarbeid for å løse saker hvor barn forsvinner



Det er tortur å leve uten rettigheter. Jeg kommer til
Vennene mine sier andre land er bedre. Jeg gråter a
Taliban. Jeg føler Norge har ødelagt meg. Jeg dro for
Jeg vil også være glad. Jeg vil ikke dra tilbake. Jeg ten
vanskelig. Det ødelegger veldig mye. Før var jeg glad,
ikke skal se. Jeg snakket med noen av de som var i Fran