

Barn i asylsaker

Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i
Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn

ELISABETH GORDING STANG & HILDE LIDÉN



RAPPORT
NR 1/14

Barn i asylsaker

Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon
blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling,
herunder høring av barn

ELISABETH GORDING STANG
HILDE LIDÉN

NOVA/ISF

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 1/2014

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA),
Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) 2014

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-492-9

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-493-6

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto:	© colourbox.no
Illustrasjon:	Gustav Vigeland. Motiver i smijernsport © Vigeland museet/Bono 2014
Desktop:	Torhild Sager
Trykk:	Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

Denne rapporten er en kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon i asylsaker blir belyst i Utlendingsnemndas (UNEs) saksbehandling. Spørsmålet om hvorvidt og på hvilken måte barn blir hørt, inngår også. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)¹ og Institutt for samfunnsforskning (ISF) har gjennomført prosjektet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Prosjektet har pågått i perioden 3. april 2013 til 10. januar 2014.

Bakgrunnen for prosjektet er at Regjeringen (Stoltenberg II) i stortingsmeldingen om Barn på flukt (St. meld. 27 2011–2012) tiltak nr. 5 skriver at den «vil initiere en ekstern kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i saksbehandlingen til UNE. Prosjektet skal også vurdere bruken av og behovet for muntlig høring av barn.» Dette tiltaket er utformet som ett av 13 tiltak som skal vise hvordan den tidligere regjeringen på ulike måter prioriterte arbeidet med barn på flukt.

Vi vil rette en stor takk til vår kontaktperson i UNE, Christine Dahl, som har bistått oss under hele prosjektet, skaffet og tilrettelagt materiale, kontorplass og ordnet alt annet praktisk for oss på en helt forbilledlig måte. Vi vil også takke Kjetil Larsen i UNE som har bidratt med mange viktige innspill underveis. Videre vil vi takke vår kontaktperson i Utlendingsdirektoratet (UDI), Anne Sofie Døskeland, for nyttig bistand og tilrettelegging i forhold til temaer som knyttet seg til UDIs saksbehandling. Vi ønsker også å takke alle våre informanter i UNE og UDI som velvillig har stilt sin stramt belagte tid til rådighet for oss, og kommet med veldig mange gode innspill og refleksjoner, gitt oss innblikk i vanskelige dilemmaer og krevende avveininger og beslutninger. Vi har møtt en åpenhet og imøtekommenhet og en evne til selvrefleksjon og til å stille spørsmål ved egen praksis, i UNE som vi opplever som sjelden i et forvaltningsorgan.

¹ NOVA er (sammen med Arbeidsforskningsinstituttet) fra og med 1. januar 2014 innlemmet i det nye Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved Høgskolen i Oslo og Akershus

Prosjektet har hatt en referansegruppe som vi har avholdt to møter med. Grappa har lest og kommentert deler av utkast til rapporten. Referansegruppa har bestått av følgende personer: Unni Mette Vårdal (Justis- og beredskapsdepartementet), Christine Dahl og Kjetil Larsen (begge Utlendingsnemnda / UNE), Anne Sofie Døskeland (Utlendingsdirektoratet/UDI), Karolina Lindholm Billing og Irfan Qaiser (begge FNs Høykommissær for flyktninger – UNHCR), Åse Langballe (Norsk kunnskapssenter for vold og traumatisk stress – NKVTS), Kirsten Sandberg (Institutt for offentlig rett, UiO) og Nora Sveaass (Psykologisk Institutt, UiO). Vi takker alle for deres faglige bidrag til prosjektet!

Vi vil også rette en stor takk til leseansvarlig Kirsten Danielsen og til seksjonsleder Tonje Gundersen (begge NOVA) for verdifulle kommentarer til utkastet. Videre takker vi Kristin Aarland (NOVA) for å ha lest og kommentert avsnittet om økonomiske og administrative vurderinger. Stor takk også til Torhild Sager (NOVA) for veldig god hjelp med manuset i sluttspurten.

Prosjektet har hatt to medarbeidere: Elisabeth Gording Stang (prosjektleder, NOVA) og Hilde Lidén (ISF). Vi har – med bakgrunn i henholdsvis rettsvitenskap og sosialantropologi – hatt hovedansvar for ulike tematiske deler av rapporten, men har samtidig skrevet i «hverandres» kapitler. Elisabeth Gording Stang har hatt hovedansvaret for kapitlene 3, 4, 6, 7, 8 og 9, i tillegg et overordnet ansvar for helheten i rapporten, og Hilde Lidén har hatt hovedansvar for kapitlene 1, 2 og 5.

NOVA, Oslo januar 2014

Elisabeth Gording Stang

Innhold

Sammendrag	7
1 Prosjektet.....	15
1.1 Presentasjon av prosjektet	15
1.2 Bakgrunn for og formål med prosjektet	16
1.3 Noen sentrale problemstillinger	21
1.4 Metodisk design og utvalg	22
1.5 Presentasjon av saksmaterialet.....	26
1.6 Bruken av materialet i rapporten	29
2 Forskningskunnskap om høring av barn	31
2.1 Innledning.....	31
2.2 Studier som belyser barnespesifikke former for forfølgelse	31
2.3 Studier av asylsøkerbarns livssituasjon og sårbarhet.....	32
2.4 Studier av høring av barn i utlendingssaker	34
3 Utlendingsnemnda	39
3.1 Organisering og saksbehandling	39
3.2 Barnesaker i UNE	45
3.3 Valg av avgjørelsesform – «vesentlige tvilsspørsmål»	46
3.4 Valg av avgjørelsesform - betydningen av at saken involverer barn	50
4 Rettsgrunnlaget for høring av barn	57
4.1 Generelt om høring av barn.....	57
4.2 Høring av barn i utlendingssaker	64
4.3 Høring av barn på andre rettsområder	75
5 Barnesamtaler og høring av barn i praksis	91
5.1 Innledning.....	91
5.2 Barnesamtaler i UDI	92
5.3 Høring av barn i UNEs saksbehandling	95
5.4 UNEs vurdering av barnesamtalen fra UDI.....	98
5.5 Muntlig høring i UNE.....	107
5.6 Skriftlig høring	124
5.7 Høring av særlig sårbare barn	127

6 Kartlegging av barnets situasjon	137
6.1 Innhenting av informasjon i barnesaker	137
6.2 Utlendingsnemndas hovedkilder til informasjon om barnet	142
6.3 Foreldrene som hovedkilde til informasjon om barnet	152
6.4 Særlig om informasjonsinnhenting i helsesaker	153
6.5 Taushetsbelagte opplysninger fra andre instanser	156
6.6 Barn med eget asylgrunnlag.....	157
6.7 Opplysninger om identitet.....	159
6.8 Spørsmålet om hvor godt barnets situasjon er belyst i sakene	161
6.9 Bruken av opplysninger om barnet i UNEs vurderinger.....	162
6.10 Oppsummering	174
 7 Barnefaglig kompetanse i UNE	177
7.1 Innledning.....	177
7.2 Hva er barnefaglig kompetanse?	178
7.3 Barnefaglig kompetanse i UNE i dag	183
7.4 Foreslåtte tiltak fra UNEs side	185
7.5 Oppsummering	186
 8 Barnesensitiv lovtolkning og oppfatninger av regelverket om høring av barn	187
8.1 Hva innebærer en barnsensitiv lovtolkning i praksis?.....	187
8.2 Spørsmålet om hvorvidt regelverket om høring av barn er tydelig nok	192
 9 Vurderinger, anbefalinger, økonomiske og administrative konsekvenser	195
9.1 Innledning.....	195
9.2 Vurderinger av praksis og regelverk.....	198
9.3 Anbefalinger for praksis, endringer i regelverk og videre forskning	210
9.4 Vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser	219
 Summary	223
Referanser	227
Vedlegg 1	235

Sammendrag²

Prosjektet

Prosjektet gjelder kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas (UNEs) saksbehandling etter utlendingsloven av 2008. Tema for kartleggingen er UNEs behandling av klager over avslag på søknad om beskyttelse (asyl), og anmodninger om omgjøring i slike saker (om UNEs saksbehandling, se kapittel 3). Sakene skal kun omfatte barn som var under 18 år da saken ble behandlet i UNE. Både enslige mindreårige asylsøkere og barn som søker beskyttelse i følge med voksne, omfattes av undersøkelsen.

Vi har vurdert i hvilken grad, og hvordan, Utlendingsnemnda (UNE) kartlegger barns situasjon. Vi har vurdert i hvilken grad UNE hører barn selv, hvordan høring av barn foregår, og om det er behov for å gjøre dette i større grad og på andre måter. Vi har videre vurdert UNEs barnefaglige kompetanse og beskrevet den pågående interne prosessen med å utvikle slik kompetanse i UNE. Vi har videre vurdert hvorvidt gjeldende saksbehandlingsrutiner og praksis for høring av barn og kartlegging av barns situasjon ivaretar forpliktelsene etter FNs barnekonvensjon artikkel 12, utlendingsloven og -forskriften, og om det er behov for endringer.

Vi har intervjuet 15 saksbehandlere og nemndledere i UNE om saksbehandlingsrutiner vedrørende kartlegging av barns situasjon og deres vurderinger av dette, samt fått beskrivelser av dilemmaer de støter på underveis. Vi har gjennomført deltakende observasjon av et nemndmøte der barn ble hørt, og vi har gjennomgått 18 saker som er avgjort etter utlendingsloven av 2008, med alle saksdokumenter, herunder utskrifter fra barnesamtaler og asylintervju med enslige mindreårige i Utlendingsdirektoratet (UDI). Vi har også vurdert kvaliteten på disse barnesamtalene, ut fra utskriftene. Vi vil understreke at dette er en *kvalitativ* undersøkelse. Utvalget er lite i forhold til det store antallet saker som UNE behandler per år. I 2012 fikk UNE 9565

² Sammendraget bygger på hovedpunktene i kapittel 9

innkomne asylsaker.³ Vi har å gjøre med et kvalitativt materiale som gir mye og viktig informasjon om praksis i enkeltsaker, men som ikke alene kan brukes til å si noe helt generelt og allmenngyldig om praksis i UNE. Vi beskriver og drøfter de trekk ved sakene som vi ser som særlig sentrale i en større sammenheng, ut fra problemstillingene for dette prosjektet og den kunnskap vi har på feltet fra før. Ved å gjøre et slikt dypdykk i saker som vi har gjort, med et så bredt tilfang av informasjon fra ulike saksdokumenter på forskjellige stadier i saksbehandlingen, får vi på en helt annen måte enn ved brede kvantitative studier en innsikt i, og forståelse av, feltets kompleksitet og sammenhengen mellom ulike aspekter. Vi får også tilgang til langt flere relevante problemstillinger og elementer fra praksis enn vi ville fått gjennom en kvantitativ tilnærming basert på store spørreskjema. På et felt som dette er det av svært stor betydning å få tak i noe av kompleksiteten, fordi de fleste spørsmål og vurderinger i asylsaker er meget sammensatte og framkommer gjennom krevende avveininger, ofte med mange motstridende hensyn.

Vurderinger - hovedpunkter

Nedenfor gjengis noen sentrale funn og vurderinger. Det er stor oppmerksomhet internt i UNE knyttet til barns situasjon. Det er høy bevissthet om de særlige problemstillinger barnesaker reiser, og stor vilje til å gi disse sakene en så grundig behandling som mulig. Det pågår en større prosess internt i UNE som har som mål å bedre *UNEs barnefaglige kompetanse*, og å sikre en god anvendelse av den barnefaglige kompetansen som i dag finnes i UNE.

Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 12 at alle barn som har evne til å danne seg egne synspunkter skal bli informert om *retten til å bli hørt*, og få et tilbud om barnesamtale i UDI. Retten til å bli hørt framgår også uttrykkelig av Utlendingsforskriften og av UNEs interne retningslinjer.⁴ Barn som kommer alene – enslige mindreårige asylsøkere – får tilbud om *asylintervju*. Når det gjelder barn som kommer i følge med omsorgspersoner – *medfølgende barn* – er det i praksis bare barn over sju år som i dag får tilbud om *barnesamtale* (samtale med saksbehandler, noe mer avgrenset i omfang enn

³ Årsrapport for Utlendingsnemnda 2012, s. 6

⁴ IR-10-13-01

et asylintervju). Det vil si at barn under sju år i hovedsak ikke blir hørt i UDI. Foreldrene til barn under sju år anses i praksis som representanter for barnet og som egnet til å formidle barnets synspunkter og situasjon. Det vil foreldre noen ganger være godt i stand til, andre ganger ikke. Noen foreldre kan ha motstridende interesser med sine barn, andre har kanskje ikke den kontakten med barnet sitt slik at de kan formidle informasjon sett fra barnets ståsted. Det vil derfor bero på en konkret vurdering hvorvidt foreldrene kan opptre som gode representanter for barnet i saken. Praksis bør derfor ikke baseres på at foreldrene representerer barnet. Når barnet senere fyller sju år, så blir han eller hun heller ikke nødvendigvis hørt i UNE når vedtaket påklages eller begjæres omgjort, noe som vil kunne innebære at en gruppe barn utelates fra muligheten til å bli hørt. Det er i så fall ikke i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 12.

Vi finner at når UNE vurderer hvorvidt et barn skal høres, er det hovedsakelig ut fra hensynet til sakens opplysning, og ikke alene ut fra barnets individuelle rett til å bli hørt. Dersom det foreligger mye dokumentasjon om barnet i saken fra før, er det vårt inntrykk at UNE som regel ikke velger å innkalle barnet til nemndmøte, med mindre det forventes at barnet kommer med opplysninger av avgjørende betydning for utfallet. Dette gjelder også der barnet tidligere ikke har vært hørt. Bare én av våre informanter oppga at vedkommende rutinemessig tilbød en samtale til de barna som ikke var blitt hørt i UDI. En slik praksis vurderer vi som en god praksis som burde innarbeides generelt. Materialet vårt viser for øvrig at de barnesamtalene som foretas av UDI, ikke alltid inneholder relevant informasjon sett fra UNEs ståsted, og at de derfor i en del saker vurderes som lite nyttige for sakens opplysning. Vi har på denne bakgrunn utformet noen forslag knyttet til UDIs høring av barn (nærmere om dette i kapittel 9).

Vi har funnet at barnet i enkelte saker kan ha sentrale opplysninger til saken som ikke har kommet fram før i *omgjøringsomgangen*, gjerne flere år etter at vedtaket i UDI ble fattet. Ut fra materialet har vi særlig spurt oss om informasjon som sannsynliggjør at barnet har et *eget asylgrunnlag*, kunne/burde kommet fram tidligere, og om prosessen i UDI er tilrettelagt godt nok til at barnet kan oppleve det trygt å fortelle om traumatiske hendelser og alvorlige

menneskerettsbrudd. Generelt bør det arbeides for ytterligere å bedre identifiseringen av særlig sårbare barn (og foreldre).

Vi finner at både saksbehandlere og nemndledere legger ned en betydelig innsats i å *framskaffe ytterligere opplysninger* i de tilfellene de mener saken ikke er tilstrekkelig belyst når klagen eller omgjøringsanmodningen oversendes. I det store og det hele er det lite i vårt materiale som tyder på at UNEs praksis ikke ivaretar forpliktelsen etter fvl. § 17 til å få saken tilstrekkelig opplyst. Et generelt inntrykk er at sakene gjennomgående er godt belyst, med relativt mye dokumentasjon fra ulike instanser og personer. Det gjelder særlig omgjøringsaker, herunder saker med lengeværende barn. I klagesaker finner vi noe større variasjon.

Vi har gjennomgått UNEs *bruk av kilder* for informasjon om barn skal vurderes. Det er flest kilder som beskriver barnets situasjon i Norge, mens det gjerne er mindre dokumentasjon om barnets situasjon i hjemlandet før flukten og ved en eventuell retur. Et trekk vi finner ved noen saker vi har gjennomgått, er at de forhold som beskrives av klageren selv, i liten grad legges til grunn ved vurderingen av situasjonen ved retur, men at man i større grad bygger på mer generelle opplysninger om den sikkerhetsmessige og humanitære situasjonen, regelverk og forvaltning i det aktuelle landet. Tvil om søkerens troverdighet er hovedårsaken til at individuelle opplysninger ikke vektlegges. Det kan for øvrig være grunn til å stille spørsmål ved selve troverdighetsvurderingen i noen tilfeller.⁵ Der klagerens opplysninger om retursituasjonen derimot integreres og vektlegges i saken, ser vi at dette kan få avgjørende betydning for utfallet.

Få av våre informanter har direkte foreslått *endringer i lov eller forskrift*, eller gitt uttrykk for misnøye med regelverket som sådan. Det kommer imidlertid fram at det eksisterer til dels stor usikkerhet om flere sentrale tolknings-spørsmål og rettsanvendelsesspørsmål. Dette gjelder særlig følgende områder:

- Vurdering av *om barnet er hørt*. På hvilken måte bør barnet være hørt for å tilfredsstille barnekonvensjonens krav? Når kan man si at et barn er hørt i tråd med disse? Hvilke former for høring er aktuelle (direkte / gjennom representant, skriftlig/muntlig)? Hvem kan fungere som barnets representant? Når kan foreldrene representere barnet?

⁵ Se UNHCR 2013: Beyond Proof – Credability Assessment in EU Asylum systems

- Vurdering av valg av *avgjørelsesform*. Hvilken betydning skal det ha / har det for valg av avgjørelsesform at saken involverer barn? Når har det eventuelt betydning i seg selv, uavhengig av andre forhold?
- Når skal en sak vurderes som *kurant*? Hvilke momenter har betydning i den vurderingen? Vurdering av *lavere terskler* for barn når det gjelder vilkår for opphold. Hvor mye lavere skal terskelen være, og når? Hvordan skal lavere terskler praktiseres i forhold til de ulike oppholdsgrunnlagene?
- I hvilken grad er allmennpreventive hensyn (innvandringskontroll) relevant ved anvendelsen av lavere terskler for barn (kan slike hensyn hindre at terskelen senkes)?
- Vurdering av vilkår for asyl. Hva slags forhold skal regnes som *barne-sensitive forfølgelsesformer*? Hvordan skal framtidig risiko for vold og overgrep fra omsorgspersoner vurderes ved retur? Hvordan skal tidligere utsatthet for vold og overgrep vurderes når det gjelder barn?
- Vurdering av *særlig tilknytning* til riket. Når skal dette være *utslagsgivende*? Hvilken betydning har antall år og grad av tilknytning når det fortsatt er slik at barn som har bodd i Norge i 10 år, kan tvangsreturneres? Er det slik at tilknytningskravene settes helt til side når saken har sterke innvandringsregulerende hensyn? Glir over i neste punkt:
- Vurdering av hensynet *til barnets beste* opp mot innvandringsregulerende hensyn. Hva innebærer det at barnets beste er «grunnleggende»? Når skal barnets beste gå foran innvandringsregulerende hensyn, eller omvendt? Hvilke type innvandringsregulerende hensyn skal i hovedsak kunne vike for barnets beste, og hvilke skal kunne overkjøre barnets beste?
- Vurdering av *helsemessige forhold*. Når kan helsemessige forhold for barn gi grunnlag for opphold, særlig når det gjelder psykisk helse?

Anbefalinger – hovedpunkter

Alle barn har en rett til å bli hørt i saker som angår dem. Hvorvidt barnet forventes å ha noe nytt eller vesentlig å komme med, skal ikke ha noen innflytelse på selve retten til å bli hørt. For å etablere et system som sikrer at alle barn får en reell mulighet til å bli hørt muntlig eller skriftlig i sakene, foreslår vi flere tiltak (disse er nærmere beskrevet i kapittel 9):

- Systematisere erfaringer fra barn i nemnd
- Innarbeide god forberedelse av barnet før høring/barnesamtale i UNE og vurdering av oppfølging i etterkant
- Utrede og innarbeide alternative måter å samtale med barn på i UNE
- Forsøksprosjekt om høring av barn i nemnd
- Standardbrev til advokat

Vi vil anbefale at UNE gjennomfører et forsøksprosjekt om høring av barn i UNE. Prosjektet bør omfatte *alle* barn som ikke tidligere er blitt hørt i saken, samt barn i saker hvor det har gått lang tid siden barnet uttalte seg for UDI, barn i saker der opplysninger som har kommet fram, tyder på at barnet har eget asylgrunnlag, og barn i saker der det har skjedd vesentlige endringer i barnets situasjon.

Vi støtter og oppmuntrer det pågående arbeidet i UNE med utredning og vurdering av å etablere en egen barnefaglig enhet eller ressursgruppe bestående av saksbehandlere og nemndledere med særlig interesse for og kompetanse på barnesaker. Vi anbefaler også at UNE ansetter en fagperson med helsefaglig kompetanse i en rådgiverstilling. Denne ekspertten bør kunne være tilgjengelig for saksbehandlere og nemndledere blant annet ved vurdering av kvaliteten på erklæringer og andre helsefaglige dokumenter, ved vurdering av diagnoser og behandlingsmuligheter og -behov, og ved vurderinger av de helsemessige konsekvenser for barnet av en eventuell retur.

Av hensyn til sammenheng i rettssystemet og fordi barns rett til å bli hørt tilhører et av barnekonvensjonens fire grunnprinsipper, vil vi anbefale at retten til å bli hørt flyttes fra Utlendingsforskriften og inn i *utlendingsloven*. Vi kan ikke se noen grunn til at en slik bestemmelse skal stå i forskrifts form med mulighet for endringer uten stortingsbehandling. Den nærmere gjennomføringen av høringen av barn, herunder ulike former for høring, er det naturlig å regulere i forskrifts form.

De fleste av informantene våre uttrykker tilfredshet med regelverket, men gir samtidig uttrykk for at en rekke tema er svært krevende, og for at en del sentrale tolkningsspørsmål ikke framstår som avklarte. Ut fra vårt materiale og de vurderinger som er gjort i denne rapporten, kan det reises spørsmål om

Utlendingsforskriften (eventuelt også interne retningslinjer og praksisnotater) burde tydeliggjøre følgende forhold:

- At alle barn som er i stand til å uttrykke sine synspunkter, også de *under* sju år, har en rett til å bli hørt og tilbudt en samtale eller en alternativ måte å uttrykke seg på (for eksempel gjennom representant eller talsperson).
- At høring hovedsakelig skal foregå muntlig, og at skriftlig høring ikke kan sidestilles med muntlig høring.
- At foreldre ikke nødvendigvis egner seg som barnets representant i forbindelse med høring. Hvorvidt foreldrene er egnede representanter for barnets synspunkter, må vurderes konkret.
- At barn som ikke er blitt hørt av UDI, for eksempel på grunn av lav alder eller fordi de ikke var født på tidspunktet for UDIs vedtak, rutinemessig skal tilbys en samtale, enten med UDI eller i UNE
- At barn som kan ha opplevd traumer, kan ha behov for mer enn én samtale, og rutinemessig bør tilbys oppfølgingssamtale(r) i UDI. Det bør viderehenvises til hjelpeapparatet dersom det er behov for det.
- At dersom barnet kommer med kompromitterende uttalelser som av den grunn ikke kan vektlegges i vedtaket, bør saken ytterligere utredes med sikte på å skaffe opplysninger fra alternative kilder som eventuelt kan understøtte barnets uttalelser. I slike situasjoner bør det også vurderes om det er behov for å støtte barnet gjennom oppfølgings-samtaler fra helsepersonell eller andre personer som barnet har tillit til, eventuelt om det er behov for å skjerme barnet for mulige sanksjoner fra foreldrenes side.
- At det presiseres hvilken betydning det skal ha for valg av avgjørelsesform at saken involverer barn.
- At det presiseres hvordan lavere juridiske terskler for barn skal vurderes og praktiseres, både generelt og spesielt når det gjelder særlig sårbare barn, herunder helsesaker med vekt på psykisk helse. I denne presiseringen bør det innarbeides hvorvidt / i hvilke tilfeller allmennpreventive hensyn er relevante som argumenter *mot* å anvende lavere terskel for barn.

- At barnespesifikke forfølgelsesformer presiseres, med eksempler, herunder at det presiseres hvilken betydning det skal/kan ha at barnet risikerer å bli utsatt for vold eller overgrep av omsorgspersoner ved retur.
- At det presiseres i hvilke saker barns tilknytning til riket skal kunne være utslagsgivende.
- At det presiseres hvilke typer av innvandringsregulerende hensyn som kan gå foran hensynet til barnet.

Vi har også noen anbefalinger som knytter seg til videre forskning på dette feltet (se kapittel 9). Vårt prosjekt tillot ikke å gå i dybden på problemstillinger knyttet til den vanskelige avveiningen mellom hensynet til barnets beste og innvandringsregulerende hensyn. Dette er et tema som ennå ikke har funnet sin rettslige avklaring, til tross for at det har vært undergitt grundig behandling av både regjering, storting og Høyesterett. Inntil videre må forvaltningen søke å løse spørsmålet fra sak til sak så godt den kan.

1 Prosjektet

1.1 Presentasjon av prosjektet

Prosjektet gjelder kartlegging og evaluering *av hvordan barns situasjon blir belyst* i Utlendingsnemndas (heretter UNEs) saksbehandling etter utlendingsloven av 2008. Tema for kartleggingen er UNEs behandling av *klager over avslag* på søknad om beskyttelse (asyl), og *anmodninger om omgjøring* i slike saker (om UNEs saksbehandling, se kapittel 3). Sakene skal kun omfatte barn som var under 18 år da saken ble behandlet i UNE. Kartleggingen omfatter kun saker avgjort av utlendingsloven av 2008. Kartleggingen omfatter ikke Dublin-saker.⁶

Klagesaker og omgjøringsanmodninger forutsetter til dels ulik behandling i UNE. En del av kartleggingen og vurderingen vil rette seg mot hvorvidt *ulikheter i behandlingen* av henholdsvis klagesaker og omgjøringssaker er hensiktsmessige. Også *bruken av og behovet for muntlig høring av barn* skal vurderes, herunder om det er behov for å høre barn i større grad i UNE, eventuelt på hvilken måte, samt positive og negative konsekvenser av det å innkalle barn til muntlig høring. Det skal vurderes hva som kan være best mulig praksis for høring av barn, eventuelt utarbeide forslag til god praksis, sett i lys av formålet med høringen og ressurshensyn. Det skal også vurderes hva slags kompetanse, og hva slags kunnskapstilgang om barns situasjon, det er relevant at saksbehandlere og beslutningstakere innehar. Der som det vurderes å være behov for endringer, skal det utarbeides forslag til nye tiltak eller regelendringer.

Det skal vurderes hvorvidt gjeldende *saksbehandlingsrutiner* og *praksis* for høring av barn og kartlegging av barns situasjon ivaretar forpliktelsene etter FNs barnekonvensjon artikkel 12, utlendingsloven og -forskriften, og om det er behov for endringer. Også UNEs *bruk av kilder* for informasjon om barn skal vurderes. Dersom analysen av datamaterialet tilsier forslag til endringer eller tiltak, skal disse inneholde beskrivelser av *økonomiske, administrative og andre konsekvenser* i henhold til Utredningsinstruksen.

⁶ Saker etter Dublin II-forordningen som innebærer at dersom man har søkt asyl i et annet europeisk land før man søkte i Norge, skal asylsaken behandles i det første søkerlandet og søker returneres dit.

Oppdragsgiver ber også om en vurdering av UNEs praksis for høring av barn *sammenholdt med andre relevante fagfelt*. Her er det særlig aktuelt å sammenlikne med høring av barn i barnevernssaker, både i den kommunale barneverntjenesten, i fylkesnemndas saksbehandling, i domstolene i barnefordelingssaker og dommeravhør av barn som fornærmet i straffesaker (se nærmere avsnitt 4.3). Både *medfølgende barn* (barn som kommer sammen med foreldre eller andre omsorgspersoner) og *enslige, mindreårige asylsøkere* omfattes av prosjektet. Det vil kunne være relevant å skille mellom disse to grupper av barn når det gjelder noen av problemstillingene. Forutsetningene for høring av disse to grupper barn er ulike, og dette reiser noen faglige og etiske utfordringer. Måten å høre de to grupper av barn på er også ulik: Enslige mindreårige asylsøkere gjennomgår et *asylintervju* med UDI. Når det gjelder medfølgende barn er det foreldrene som gjennomgår asylintervju, mens barnet får tilbud om en *barnesamtale* som er mindre omfattende enn et asylintervju. Siden utvalget av saker bare skal omfatte avgjørelser etter ny lov, vil prosjektet avgrenses mot avgjørelser truffet før 1. januar 2010 da den nye utlendingsloven trådte i kraft. Imidlertid skal utvalget omfatte barn med botid i Norge i over tre år.

1.2 Bakgrunn for og formål med prosjektet

Barns situasjon må være tilstrekkelig opplyst for at et vedtak skal være i tråd med norsk rett og våre internasjonale forpliktelser. Som ledd i dette skal barnets rett til å bli hørt ivaretas på en tilfredsstillende måte. Regjeringen fremla 8. juni 2012 en melding til Stortinget om barn på flukt.⁷ Målet med meldingen var å få en bred, samlet gjennomgang av sentrale problemstillinger på feltet og de tiltak som er igangsatt, samtidig som det ble skissert enkelte nye tiltak. Det foreliggende prosjektet er en oppfølging av meldingens tiltak nr. 5:

Regjeringen vil initiere en ekstern kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i saksbehandlingen i UNE. Prosjektet skal også vurdere bruken av og behovet for muntlig høring av barn.

Tiltak nr. 5 ble utformet som en del av flere tiltak for lengeværende barn. I saker hvor det har gått lang tid siden saken ble utredet i Utlendingsdirektoratet som

⁷ Meld.St. 27 (2011-2012) *Barn på flukt*

førsteinstans (heretter UDI), eller hvor vurderingstemaet er et annet enn ved siste behandling, er det særlig viktig å vurdere behovet for ytterligere opplysninger og muntlig høring av barn. Et eksempel på saker hvor dette kommer tydelig fram, er omgjøringsanmodninger begrunnet i barns tilknytning til Norge.

21. desember 2012 avsa Høyesterett i plenum to dommer som begge gjaldt lengeværende barn.⁸ Dommene ble avsagt under dissens 14-5 og 15-2-2 (to dessenser i den ene dommen). Sakene reiste primært to hovedspørsmål. Det første gjaldt forholdet mellom domstolene og forvaltningen: spørsmålet om hvilket tidspunkt som skal legges til grunn for vurderingen av faktum (vedtaks- eller domstidspunktet). Et hovedargument for å legge domstidspunktet til grunn var tiden som var gått etter endelig avslag og den tilknytningen til riket som begge barna i denne tiden hadde opparbeidet seg. Det andre spørsmålet gjaldt domstolenes prøvingskompetanse og den nærmere tolkningen av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 om hensynet til barnets beste og avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn etter utl. § 38 (opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn). Høyesterett kom til at Utlendingsnemndas vedtak i begge sakene var i tråd med gjeldende nasjonal og internasjonal lovgivning, og at faktum på vedtakstidspunktet skulle være avgjørende. Dommene avstedkom blandede reaksjoner i det rettsvitenskapelige miljøet. Flere ga uttrykk for at Høyesterett ikke hadde tatt forpliktelsene etter barnekonvensjonen på alvor, og heller ikke hadde utnyttet sitt mandat som rettsutvikler godt nok sett i forhold til de viktige prinsipielle spørsmålene sakene reiste, men lagt til grunn en «regjeringsvennlig» lovtolkning. Bernt 2013 uttaler for eksempel:

Det som er oppsiktsvekkende ved denne dommen [HR-2012-02398-P], er at flertallet setter lovens ordlyd nesten helt i parentes til fordel for en nærlesning av for- og etterarbeider. Det store spørsmålet vi da står overfor, er hvor langt det kan være forsvarlig å bruke en slik teknikk for å lese inn i en lovtekst brede og prinsipielt ukontrollerbare fullmakter til utlendingsmyndighetene på et saksområde som reiser så store og grunnleggende etiske problemer. Hvor langt bør Høyesterett akseptere – eller støtte – at kontroversielle vurderinger av styrken av behovet for å opprettholde respekt for lover og regler, og

⁸ HR-2012-02398-P og HR-2012-02399-P

for å unngå at noen «sniker seg inn» i landet vårt, begrunner en drakonisk myndighetsutøving, ikke bare overfor dem som har forbrutt seg, men også overfor deres barn?⁹

Plenumsdommene aktualiserer ytterligere temaet for dette prosjektet. Kartlegging av barnets situasjon og høring av barn i asylsaker vil kunne legge sentrale premisser for vurderingen i, og utfallet av, slike saker. For å kunne foreta en god vurdering av hensynet til barnets beste, er en god kartlegging og tilstrekkelig informasjon om barnets situasjon helt avgjørende.

Etter praksis har utgangspunktet for UNEs saksbehandling – både før og etter stortingsmeldingen – vært at rundt fire og et halvt års opphold og ett års skolegang gir barn en tilknytning til riket som kan gi opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Stortingsmeldingen understreker imidlertid at UNE i forkant av meldingen hadde gitt uttrykk for at praksis «har beveget seg i strengere retning ved at det oftere legges avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn». I meldingen gir den daværende regjeringen uttrykk for at «den senere tids praksis i UNE [kan] tyde på at det i en del saker legges mer vekt på innvandringsregulerende hensyn» enn det som ble forutsatt av lovgiver.¹⁰ Regjeringen ser på denne bakgrunn et behov for å tydeliggjøre hvordan utlendingsforskriften § 8-5 om barns tilknytning til riket skal forstås, og understreker blant annet at hensynet til barnet skal være et grunnleggende hensyn, at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt, at det skal foretas en individuell vurdering og at også oppholdstid etter endelig avslag teller med i vurderingen av tilknytning. Tiltak nr. 3 i stortingsmeldingen lyder:

Regjeringen vil gjennom meldingen her klargjøre hvordan utlendingsforskriften § 8-5 skal forstås. Formålet er å sikre likebehandling og en praksis som ivaretar hensynet til barnets beste i tråd med lovgivers hensikt. UDI og UNE vil bli bedt om å redegjøre for sin praksis i saker med lengeværende barn ett år etter fremleggelsen av denne meldingen.

⁹ Se for eksempel Bernt, J. F. (2013): Høyesterett som politisk arena, i Jussens Venner vol. 48, s. 320-328

¹⁰ St.meld. 27 (2012-2013), s. 53 og 56. Se også tidligere UNE-direktør Terje Skjeggstad's kronikk i Dagsavisen 9. november 2011, <http://www.une.no/no/Aktuelt/Kronikker/Er-barnepraksis-blitt-strengere/>

For å følge opp dette, har Utlendingsnemnda foretatt en intern undersøkelse av egen praksis i saker med såkalt lengeværende barn (barn som har blitt værende i Norge i tre til fire år eller mer etter endelig avslag). I perioden fra juni 2012 til mai 2013 har UNE vurdert om det er grunnlag for omgjøring av tidligere avslag for 73 barnefamilier. 37 av familiene ble innvilget oppholdstillatelse, herav er sju familier gitt flyktningstatus og opphold etter utl. § 28, og 30 familier er gitt opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn og barns tilknytning til riket etter utl. § 38.¹¹ Det at sju familier er gitt flyktningstatus forklares hovedsakelig med endrede forhold i hjemlandet (for eksempel endret lovgivning som innebærer mulighet for menneskerettsbrudd, eller en generelt forverret sikkerhetssituasjon). 29 av sakene ble avgjort i nemndmøter, i hovedsak uten frammøte, hvorav 21 av familiene fikk opphold. Omgjøringsprosenten i nemndmøte-sakene var 72 prosent. Disse sakene bød på vesentlige tvilsspørsmål som skyldtes endringer i faktum etter forrige vedtak i UNE. Tvilsspørsmålene omfattet hovedsakelig den vanskelige avveiningen mellom hensynet til barnets styrkede tilknytning gjennom lengre opphold og sakens innvandringsregulerende hensyn. Stortingsmeldingen tydeliggjorde den relative vektleggingen av barnets beste:

Det vil uansett være slik at jo større betydning avgjørelsen om opphold har for barnets situasjon, desto mer skal det til for å legge vekt på innvandringsregulerende hensyn. (s. 50).

For å legge et grunnlag for en mer enhetlig praksis i saker med lengeværende barn startet UNE allerede høsten 2010 (altså *før* stortingsmeldingen) en praksisavklaringsprosess ved å behandle et utvalg relevante saker i nemndmøter. Resultatene av praksisavklaringen ble oppsummert i to interne meldinger på UNEs intranett. Den første meldingen inneholdt en foreløpig oppsummering på grunnlag av de avgjørelsene som forelå i 2011, mens den endelige

¹¹ Utlendingsnemnda (2013): Ett år etter «Barn på flukt». Utlendingsnemndas rapport til Justisdepartementet om tiltak 3 i stortingsmeldingen, 17. Juni 2013. Lenke til rapporten:

<http://www.une.no/Documents/Tiltak%203%20st%20meld%20%20barn%20p%c3%5f%20flukt%20rapportering.pdf>.

oppsummeringen ble formidlet i den andre meldingen (2012). Det sies blant annet i oppsummeringene:

I de aktuelle sakene har det eldste barnet gått på skole i Norge i minst ett år, og i alle sakene har familiene oppholdt seg ulovlig i Norge etter UNEs tidligere avgjørelse. Begrunnelsen i avgjørelsene indikerer bred enighet om hvilke hensyn som generelt er relevante i denne type saker. Når UNEs tidligere vedtak er opprettholdt har nemndmøtene i hovedsak vist til innvandringsregulerende hensyn. De samlede avgjørelsene gir imidlertid ikke et entydig bilde av når barns tilknytning i avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn gir grunnlag for oppholdstillatelse. Resultatene samlet sett tilsier at praksis ikke er «avklart» i den forstand at likeartede tilfeller ikke vil reise vesentlige tvilsspørsmål eller at utfallet ikke vil bero på konkrete vurderinger. *(Fra meldingen i 2011)*

Avgjørelsene viser imidlertid at det er bred enighet om hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen av om det foreligger en tilstrekkelig sterk tilknytning til riket. En slik tilknytning anses å foreligge der barnet har en oppholdstid på ca. 4 ½ år, er i skolepliktig alder og har gått på skole i ett år. Barnets alder i kombinasjon med oppholdstiden er de sentrale momentene, mens øvrige tilknytningsforhold (språk, fritidsaktiviteter etc.) har mindre betydning. *(Fra meldingen i 2012).*

Praksis var altså ganske uavklart også i forkant av stortingsmeldingen. Lovteksten legger opp til skjønn og forarbeidene gir ikke god nok veiledning for hvordan hensynene skal avveies. Stortingsmeldingen avklarer ikke praksis ytterligere, men uttrykker et behov for å få en slik avklaring. Det var et håp at Høyesterett skulle komme med avklaringen under plenumsbehandlingen i desember 2012. Men heller ikke plenumsdommene gir oss noe brukbart svar på hvordan hensynet til barnets beste, herunder barns tilknytning til riket, skal avveies mot innvandringsregulerende hensyn. Spørsmålet er hvem som nå har hovedansvaret for dét. Det ligger utenfor prosjektets ramme å besvare dette spørsmålet. Vi nøyer oss derfor med å peke på at ingen hittil har tatt det fulle

ansvaret for å avklare dette; hverken regjering, storting eller Høyesterett. Konsekvensen er at ansvaret blir skjøvet nedover, til utlendingsforvaltningen som må søke å løse dette fra sak til sak, og til domstolene som må gjøre det samme.

1.3 Noen sentrale problemstillinger

En rekke problemstillinger inngår i undersøkelsen, og det skal ses hen til eventuelle forskjeller mellom klagesaker og omgjøringssaker, og saker med medfølgende barn og enslige mindreårige. Her nevnes noen av de mest sentrale.

- Det skal undersøkes hvilke saksbehandlingsrutiner som benyttes for vurdering av opplysninger om barns situasjon.
- Det skal kartlegges hva slags opplysninger som foreligger om barns situasjon når UNE fatter vedtak i disse sakene, og fra hvilke kilder
- Videre skal det undersøkes hvordan opplysningene vurderes av UNE, og i hvilken grad UNE selv innhenter nye opplysninger. Med «opplysninger» menes opplysninger av relevans for å avgjørelsen av barnets søknad om beskyttelse/opphold, herunder informasjon om retursituasjonen, helsemessige forhold, barnets tilknytning til Norge med videre.
- Det skal undersøkes hvordan informasjon om barnets situasjon framkommer i vedtakene, og hvordan denne informasjonen benyttes i UNEs argumentasjon og vurdering.
- Det skal også undersøkes i hvilken utstrekning UNE foretar muntlig høring av barn og hva som kjennetegner disse sakene.
- Det skal videre utredes hvilke kompetansekrav som stilles til saksbehandlere og nemndledere, og hvilken opplæring som gis om høring av barn og vurdering av barns situasjon.
- Kartlegging og høring av barn i utlendingssaker skal vurderes og sammenliknes med høring av barn på andre rettsområder

1.4 Metodisk design og utvalg

INNLEDNING

Vi har benyttet en tverrdisiplinær tilnærming og har kombinert våre respektive faglige metoder og teoretiske referanserammer innenfor *juss og antropologi* for å få dekket flest mulig aspekter av de problemstillingene oppdragsgiver ønsker belyst. Datamaterialet baserer seg på flere metodiske tilnærminger:

- dokumentanalyse basert på gjennomgang av regelverk, rundskriv og praksisnotater
- intervjuer
- observasjon av nemndmøte med høring av barn
- gjennomgang av et utvalg saker (18) som omfatter alle saksdokumenter i hver sak (ikke bare vedtak, men alle underliggende dokumenter)

JURIDISKE DRØFTELSE

Som utgangspunkt for kartlegging og vurdering av praksis, har vi gjennomgått relevante rettskilder på feltet. Med bakgrunn i analysen av materialet har vi foretatt en vurdering av praksis opp mot regelverket. Med «regelverket» forstås her konvensjonsbestemmelser, lov- og forskriftsbestemmelser. Målet med de juridiske vurderingene har vært å undersøke hvorvidt praksis, med utgangspunkt i vårt materiale, er i samsvar med rettsreglene når det gjelder barnets rett til å bli hørt og forvaltningens plikt til å bidra til sakens opplysning. Det rettslige grunnlaget er redegjort for i kapittel 4.

INTERVJUER

Vi har intervjuet 15 saksbehandlere og nemndledere i UNE om saksbehandlingsrutiner og deres vurderinger av hvordan det innhentes utfyllende opplysninger om det enkelte barns situasjon. Hensikten har vært å få fram deres forståelse, erfaringer, refleksjon over praksis når det gjelder å behandle ankesaker og omgjøringsanmodning. Samtalene har vært semistrukturerte med utgangspunkt i en intervjuguide. I tillegg til de individuelle intervjuene med nemndledere ble det også gjennomført et fokusgruppeintervju der fem nemndledere deltok. I tillegg til ansatte i UNE har vi intervjuet to mellomledere i UDI. Vi har brukt følgende kriterier for utvalget av informanter:

- De skulle ha erfaringer med saker som gjelder søknad om beskyttelse fra foreldre med medfølgende barn og/eller saker med enslige mindreårige asylsøker.
- De skulle ha erfaring med saker fra de største søkerlandene.
- De skulle helst ha flere års erfaring med saker som involverer barn.
- De skulle helst ha erfaring med å høre barn i nemnd.
- De skulle helst ha erfaringer med både klagesaker og omgjøringsaker.
- Informantenes fagbakgrunn skulle dekke både juridisk og samfunnsvitenskapelig kompetanse.

Invitasjon om å delta i undersøkelsen ble sendt til de aktuelle avdelingene i UNE og til alle nemndledere, og vi har trukket utvalget ut fra de som svarte at de ønsket å delta.

OBSERVASJON I NEMNDMØTE MED PERSONLIG FRAMMØTE AV ET BARN

I perioden vi har gjort datainnsamling ble det bare gjennomført to nemndmøter med personlig frammøte av barn. Det har heller ikke foregått alternative former for muntlig høring av barn som vi kunne observere. Vi observerte ett av de to nemndmøtene, der en gutt på tolv år møtte. Hensikten vår med å være til stede i nemndmøte var å få innsikt i hvordan barnet blir hørt, hvilke spørsmål som ble stilt og hva slags informasjon som framkom. Vi snakket også med saksbehandler og nemndleder før/etter nemndmøtet for å få deres vurdering av møtet.

GJENNOMGANG AV SAKSDOKUMENTER I UNE

Vi har gjennomgått 18 saker som har blitt avgjort etter ny utlendingslov som trådte i kraft 1. januar 2010 (se nærmere om utvalget nedenfor). Utvalget har omfattet åtte klagesaker og ti omgjøringsaker. Utvalget er lite i forhold til det store antallet saker som UNE behandler per år. I 2012 fikk UNE 9565 innkomne asylsaker.¹² Vi har i utvalget søkt å ivareta en variasjonsbredde i sakenes tema, behandlingsform i UNE, og at de i størst mulig grad dekker prosjektets problemstillinger. Sakene omfatter relativt mange saker hvor det

¹² Årsrapport for Utlendingsnemnda 2012, s. 6.

har vært vesentlig tvil om utfallet og som dermed har blitt behandlet i nemnd, også flere der barn har møtt i nemnd. Det er få saker som har blitt avgjort av nemndleder alene, i motsetning til det som ellers gjelder de fleste saker i UNE (se nærmere om UNEs saksbehandling i kapittel 3). Materialet kan ikke gi et representativt bilde av saker og saksbehandling i UNE generelt. Hensikten med gjennomgangen har vært å løfte fram og drøfte noen trekk ved barnesaker som belyser sentrale problemstillinger i prosjektet. Sakene dekker de største søkerland, og omfatter barn i ulike aldersgrupper, og gjelder medfølgende barn så vel som enslige mindreårige. I utvalget inngår barn med botid i Norge på over tre år, samt saker som berører alvorlige menneskerettighetsbrudd (overgrep, kjønnslemlestelse, tvangsrekruttering, fengsling av barn på grunn av politisk virksomhet, menneskehandel).

Alle saksdokumenter har vært inkludert i saksmappene vi fikk tilgang til. UNE rekvirerte for oss de mappene/dokumentene i saken som lå i UDIs arkiv, slik at vi kunne følge sakene fra start til slutt. Noen av sakene viste seg å være meget omfattende og inneholdt flere tykke mapper, med mange avgjørelser. Enkelte saker inneholdt også rettsavgjørelser, både tingretts- og lagmannsrettsdommer. Alle interne merknader, møtereferater, korrespondanser med eksterne instanser, advokat med videre, erklæringer, brev, landrapporter, kopi av identitets-dokumenter, brev og tegninger fra barn, var lagt ved sakene. På grunn av sakenes omfang så vi oss nødt til å begrense utvalget til atten saker.

Vi har vurdert barnesamtalene som UDI har hatt med medfølgende barn og asylintervjuer med enslige mindreårige asylsøkere i de sakene der utskrift av barnesamtalene har ligget ved. En del av de sakene som ble foreslått av informantene i UNE under intervjuet, inngår i utvalget.

Vi har gjennomgått sakene og systematisert informasjonen som foreligger med utgangspunkt i et registreringsskjema utarbeidet for formålet. Registreringen har inneholdt asylgrunnlag, alder og kjønn på barnet, om barnet var enslig mindreårige eller medfølgende, tidspunkt for de ulike vedtakene fra UDI og UNE, om det framgår hvorvidt barnet er hørt, og om det ligger barnesamtale ved saken når UNE skal behandle den, samt hva som framgår av barnesamtalen. Vi har også registrert avgjørelsesform, hvilke lovbestemmelser vedtaket er truffet etter, resultatet av vedtakene (innvilgelse eller avslag),

informasjon av og om barnet, hvordan informasjonen er framkommet, troverdighetsvurderinger, vurderinger av barnets beste, hva slags informasjon om barnet saken omfatter og hvordan den framkommer i vedtaket. Hensikten med denne systematiseringen av sakene har vært å få fram et helhetsbilde i den enkelte sak for å kunne drøfte felles trekk og ulikheter mellom sakene. Drøftingen av helhet, likhetstrekk og forskjeller tar høyde for utvalgskriteriene og dermed antall og utsnitt av saker som er valgt ut. Sakene vi har gjennomgått der barn møtte i nemnd, inkludert UNEs merknader i disse sakene, har gitt et supplerende datagrunnlag. I intervjuene med saksbehandlere og nemndledere har det inngått spørsmål om deres erfaringer med at barn møter i nemnd, samt alternative måter som barn er blitt hørt på i UNE.

Saksdokumentene har dessuten blitt vurdert som tekst, det vil si hvordan saksforhold, argumentasjon og begrunnelser i sakspapirer og vedtak bygges opp og framstår som en helhet. Her har det vært nødvendig å se nærmere på de standardtekstene, malene, som er utarbeidet i UNE og som brukes av saksbehandlere i utarbeiding av vurderinger og vedtak. Vi har sett på hvordan de brukes, blant annet på hvilken måte momenter og argumentasjon bygges opp. Videre har vi vurdert hva slags informasjon og forhold det legges lite eller særlig vekt på.

Vi har å gjøre med et kvalitativt materiale som gir mye og viktig informasjon om praksis i enkeltsaker, men som ikke alene kan brukes til å si noe helt generelt og allmenngyldig om praksis i UNE. Vi beskriver og drøfter de trekk ved sakene som vi ser og tenker er særlig sentrale i en større sammenheng, ut fra den kunnskap vi har på feltet fra før. Vi vil understreke at dette er en *kvalitativ* undersøkelse. Men et tallmessig lite materiale har noen kvaliteter som et stort kvantitativt materiale ikke har. Ved å gjøre et slikt dypdykk i saker som vi har gjort, med et så bredt tilfang av informasjon fra ulike saksdokumenter på forskjellige stadier i saksbehandlingen, får vi på en helt annen måte enn ved brede kvantitative studier en innsikt i, og forståelse av, feltets kompleksitet og sammenhengen mellom ulike aspekter. Vi får også tilgang til langt flere relevante problemstillinger og elementer fra praksis, enn vi ville fått gjennom en kvantitativ tilnærming basert på store spørreskjema. På et felt som dette, er det av svært stor betydning å få tak i noe av kompleksiteten, fordi de

fleste spørsmål og vurderinger i asylsaker er meget sammensatte og framkommer gjennom krevende avveininger, ofte med mange motstridende hensyn.

Vi både håper og tror at den kunnskap som genereres gjennom en slik studie er mer verdifull enn en mer overfladisk «screening» som munner ut i grafer og tabeller, men som ikke kan formidle alle de uttrykte, bakenforliggende betingelsene og premissene som tallene hviler på, fordi helheten, kompleksiteten og dybdeforståelsen mangler. Når man ikke kan gå i dybden, er det vanskelig å levere gode tolkningsforslag av funn. Vårt materiale representerer et utsnitt av dagens praksis, og vi vil løfte fram trekk ved sakene som vi tror kan gi et fyldig grunnlag for det videre arbeidet med å utvikle en rettssikker og god asylprosess i saker som gjelder barn.

1.5 Presentasjon av saksmaterialet

I dette avsnittet presenterer vi kort noen hovedtrekk ved de sakene vi har gjennomgått i UNE.

Medfølgende barn og enslige mindreårige

Vi har gjennomgått fire saker med enslige mindreårige asylsøkere (EMA) og fjorten saker med til sammen 24 medfølgende barn.

Klagesaker og omgjøringsaker

Åtte av sakene var klagesaker og ti var omgjøringsanmodninger. Av sakene med enslige mindreårige var det to klager og to omgjøringsanmodninger.

Barnas alder

Vi registrerte alder på medfølgende barn i utvalget på tidspunkt for siste vedtak i UNE (det ble i en del saker truffet flere vedtak, både klagevedtak og omgjøringsvedtak).

0–6 år:	sju barn
7–10 år:	seks barn
11–14 år:	seks barn
15–17 år:	fem barn

I en familie er to mindreårige ved ankomst til Norge blitt over atten år i løpet av saksprosessen. Fire familier har barn som er blitt født i Norge, til sammen utgjør dette sju av barna i vårt utvalg. Størrelsen på familiene varierer. To familier er store; en familie hadde fire barn og en familie fem barn. De fleste familiene består imidlertid av enten ett eller to barn; sju familier har ett barn hver og fem familier har to barn. Dette gjelder ved klage/siste omgjøringsvedtak.

I tillegg kommer de fire sakene i utvalget som gjaldt enslige mindreårige. Disse er alle gutter, og de er mellom tolv og seksten år når de blir intervjuet i UDI og respektive tretten, sytten, sytten og tjueen når saken avgjøres i UNE.

Identitet:

I sju av sakene er identiteten (til foreldrene) avklart, mens i en sak tar UNE ikke stilling til om identitet er avklart. I ytterligere sju saker er identitet sannsynliggjort. I to saker er identitet uavklart, mens i en sak er identitet antatt falsk.

Barna hadde ulik landbakgrunn. Vi valgte ut saker fra ulike land for å få best mulig spredning. Noen av barna hadde foreldre med ulik nasjonalitet. Fordelingen var slik:

Irak (1 sak + en av foreldrene i en annen sak), Eritrea (1 sak), Iran (7 saker), Tyrkia (2 saker), Afghanistan (2 saker), Nigeria (1 sak), Georgia (1 sak), statsløs palestiner (1 sak), Sri Lanka (1 sak), Albania (1 sak).

År det søkes om asyl:

Før 2007:	tre saker
2007–2009:	ti saker
2010 og senere:	fem saker

I tre av sakene er det søkt omgjøringsanmodning en gang, i fire er det søkt to ganger, mens i en sak er det søkt tre ganger og i en fem ganger. Den siste saken gikk videre til tingretten. En sak gikk til lagmannsretten.

Barnesamtaler fra UDI

I de atten sakene vi har gjennomgått ligger det ved seks barnesamtaler, tre i klagesaker og tre i omgjøringsaker – alle er gjennomført i tidsrommet 2008–2012. I tre av disse sakene har barn også skrevet brev i forbindelse med klage (en sak) og omgjøringsak (to saker). I de sakene der barn ikke har vært hørt i UDI har barna vært sju år eller yngre ved ankomst til Norge, eller de har vært født i Norge. Ved klage eller omgjøringsvedtak var fire barn fortsatt under sju år, mens ni barn som ikke har vært hørt muntlig var mellom sju og tolv år. I to av disse sakene har barnet (i en familie tre barn) sendt inn brev til UNE. I fire saker har barn (på sju, åtte, ti og elleve år) ikke blitt hørt verken muntlig eller skriftlig.

Tabell 1 Foreliggende saksdokumenter angående barn og hvilke innsendte instanser

Helse	Barnevern	Skole/barnehage	Fritidsaktiv	Støttegruppe	Andre
11	5	9	4	4	12

I kategorien Andre inngår bl.a. dommeravhør, intervju ved krisesentre, bekymringsmelding fra mottak, dåpsattest og uttalelser fra menigheter.

Tabell 2 UNEs egne initiativer til sakens opplysning

Sender saken tilbake til UDI for nytt intervju	Innhenter informasjon via advokat	Innhenter selv info fra eksterne instanser	Une tar opp tema som ikke er anført av søker	Annet
1	7	2	3	2

Behandling i nemndmøter

Nemndleder alene: tre saker (alle var klagesaker)

Nemnd uten personlig frammøte (NUP): seks saker (en klage, fem omgjøringsanmodninger).

Nemnd med personlig frammøte foreldre (NP): to saker (begge klage).

Nemnd med personlig frammøte medfølgende barn: fire saker (en klage/tre omgjøringsanmodninger).

Nemnd med barn alene/enslig mindreårig (EMA): tre saker (en klage, to omgjøringsanmodninger).

Tabell 3 Behandlingsform i UNE og utfall av saken

		Nemndleder	NUP	Nemnd m foreldre	Nemnd m barn/EMA	Antall saker
Klage	Innvilget asyl				EMA	1
	Innvilget § 38		1	1		2
	Avslag	2+EMA		1	1	5
Omgjøring	Innvilget asyl				EMA	1
	Innvilget § 38		1		2	3
	Avslag		4		EMA+ 1	6

Vedtak

En klagesak endte med opphold på § 28 (EMA), to med opphold på § 38, og fem med avslag (hvorav en EMA). Av omgjøringsanmodningene endte en med § 28 (EMA), tre med opphold etter § 38 og seks med avslag (hvorav en EMA).

I tre tilfeller har det vært dissens i nemnd.

Tabell 4 Vedtakets begrunnelse ut fra barnets risiko, fordelt på ulike kategorier

Overgrep	Kjønnslemlestelse	Forfølgelse	Tortur og lign.
1	1	1	

1.6 Bruken av materialet i rapporten

Vi har valgt en integrert framstillingsform i rapporten, framfor et separat kapittel eller en egen del med «empiri». Materialet vil bli benyttet fortløpende i framstillingen, under de punktene der vi har relevante data å trekke inn fra intervjuer og saksdokumenter. Saker og intervjuer vil bli brukt som eksempler på praksis og på relevante problemstillinger og tema til videre drøfting. Vi vil bruke materialet til å illustrere noen trekk ved praksis som kan gi grunnlag for drøftelser av hvordan barns situasjon blir belyst i konkrete saker, av hvorvidt barns rett til å bli hørt blir tilstrekkelig ivaretatt, og på hvilken måte dette skjer.

2 Forskningskunnskap om høring av barn

2.1 Innledning

Som bakgrunn for drøfting av det samlede datamaterialet, har vi utarbeidet en kort kunnskapsstatus for forskningsprosjektet. Hensikten er å gi en kortfattet oversikt over tre relevante forskningsfelt for vurderingen av vårt materiale: studier som belyser barnespesifikke former for forfølgelse, studier som belyser ulike former for asylsøkerbarns sårbarhet og studier av barnesamtaler og asylintervju med mindreårige.

2.2 Studier som belyser barnespesifikke former for forfølgelse

Det foreligger begrenset forskning som gir en helhetlig presentasjon av barnespesifikke former for forfølgelse, både internasjonalt og nasjonalt. Kunnskap er ofte landbasert og knytter seg til enkelttemaer som for eksempel barne-soldater (Sri Lanka, Uganda, Sierra Leone), menneskehandel eller kjønnslemlestelse. Internasjonalt vil vi framheve artikkelsamlingen *Children and Youth on the Front Line: Ethnography, Armed Conflict and Displacement*, redigert av Jo Boyden, og Joanna de Berry. Basert på detaljert etnografisk materiale som inkluderer barn og unges vurderinger gir boka innsikt i hvordan barn og unge inngår i og berøres av voldelige konflikter. Artiklene gir en variert framstilling både teoretisk og empirisk til forskningstemaet, hvor det også drøftes hva det innebærer at barn er både utøvere av og offer for vold. Barns bidrag i en krigs- og flyktningstilværelse, blant annet som omsorgsutøvere for andre barn, er ett av temaene som blir belyst. Også boka *Children and armed conflict – cross-disciplinary investigations*, redigert av Daniel Thomas Cook og John Wall (2011) utfordrer vanlige forståelser av barn som ensidig ofre for krig og konflikter. Artiklene også i denne boka gir et sammensatt bilde av hvordan barn og unge berøres av voldelige konflikter og konsekvensene av dette. Som disse studiene viser befinner en stor andel mindreårige flyktninger som har vært utsatt for forfølgelse og umenneskelig eller nedverdiggende behandling seg i naboland. I tillegg til denne litteraturen har det kommet en del dokumentasjon de siste årene som beskriver bakgrunn og situasjonen til enslige

mindreårige som ankommer vesten (se for eksempel Watters 2008). Her belyses også årsakene til at de bryter opp eller blir sendt fra familie og hjemland (se f.eks. UNHCR 2010, Øien 2010). Kunnskap om hva medfølgende barn har vært utsatt for finnes det mindre dokumentasjon på. En undersøkelse av 18 saker i UNE gjennomført i 2007–2008 av Elisabeth Gording Stang (Stang 2008a) drøfter imidlertid de forholdene som medfølgende barn har vært utsatt for i disse sakene¹³.

Behovet for å identifisere barn som sårbar gruppe er drøftet i rapporten *Identifisering av sårbare grupper av asylsøkere i Norge og Europa* skrevet av Brekke, Sveeas og Vevstad (2010). Her påpekes det ikke bare at barn er en sårbar gruppe i kraft av å være barn, men også ved å ha vært ofre for vold eller vitne til vold, overgrep, menneskehandel, tortur, eller kan bli utsatt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Forskerne etterspør bedre prosedyrer for å identifisere sårbare asylsøkere. Her vil tilrettelagte prosedyrer som særskilt ivareta barns sårbarhet være nødvendig å utvikle.

2.3 Studier av asylsøkerbarns livssituasjon og sårbarhet

Mer omfattende enn studier av barnespesifikke former for forfølgelse er studier som gir innsikt i *barns og familiers livssituasjon* mens deres asylsøknader behandles. Her finnes det flere aktuelle forskningsrapporter fra Norden, UK, Belgia og Nederland. I Norge er det gjennomført flere studier. Rapporten *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak* (Lidén, Seeberg, Engebrigtsen 2011) ble gjort på oppdrag av Bergeutvalget/Justisdepartementet. Rapporten inneholder en kartlegging av situasjonen for barn i mottak og drøfter lengeværende barns mestringsbetingelser, herunder måten barn involveres i familiens asylprosess.

Rapporten *Små barns hverdager i asylmottak* (Seeberg et al. 2009) retter søkelyset mot barn under skolealder som bor i mottak, en aldersgruppe som ellers ikke har fått mye oppmerksomhet i studier av barn i mottak. Et av funnene er at lang botid i ett og samme mottak her ser ut til å være en faktor som styrker barns evne til mestring, sannsynligvis fordi disse barna opparbeider

¹³ Utført ved Senter for menneskerettigheter, UiO, finansiert av daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

seg lokalt gyldig kompetanse og sosiale nettverk og fordi deres liv får en større grad av kontinuitet og stabilitet enn livene til barn som har flyttet oftere.

Tilsvarende finnes det en del svenske og danske studier som er relevant for innsikt i dette feltet. Tross noe ulike asylsystemer i de nordiske landene er det likevel de samme temaene som vektlegges i disse forskningsarbeidene om asylsøkende barns livssituasjon. Dette gjelder også studier fra Storbritannia, Belgia og Nederland. Også helsesituasjonen til lengeværende barn er gjenkjennelig uavhengig av oppholdsland.¹⁴ Flere av studiene vektlegger barns mestringsstrategier (se Lidén et al. 2011 og Lidén et al. 2013 for ytterligere gjennomgang av denne litteraturen).

Barns erfaringer fra hjemland og flukt, og som preger barnet også etter det har ankommet asyllandet, er belyst i en del studier om asylsøkerbarns helse. Det finnes få norske studier av asylsøkerbarns helsesituasjon, mens dette er et mer utbredt forskningsfelt i Sverige og Danmark.¹⁵ Dette er blant annet forskningsarbeider som baserer seg på terapeutisk virksomhet med barn og unge med posttraumatiske lidelser. Asher og Mellander (2010) har intervjuet barn om deres forståelser av egen helse, og finner at særlig tre forhold virker inn på helsetilstanden: 1) foreldrenes livssituasjon, der ufrivillig adskillelse fra familied medlemmer som de følte bekymring og uro for virket negativt inn, 2) skolen og oppmerksomme lærere eller andre voksne virket positivt på helsen, og bidro til at de kunne legge opplevelser bak seg og leve med usikkerhet, 3) fritidsaktiviteter og venner gjorde også sitt til at de hadde det rimelig bra. Mange sov dårlig, hadde vonde drømmer og gjenopplevde tidligere hendelser. Usikkerhet om framtiden påvirket helsesituasjonen negativt.

¹⁴ Se f.eks. den danske rapporten Christensen, E. og Kathrine Vitus (2006) Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre og den svenske artikkelsamlingen fra 2010 (andersson et al) mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande. og nielsen et al. (2010) mental health among children seeking asylum in denmark – the effect of length of stay and number of relocations: a cross-sectional study.

¹⁵ Se f.eks. Montgomery, E. og A. Foldsprang (2001) Traumatic experience and sleep disturbance in refugee children from the Middle East. European Journal of Public Health Vol.11 no.1 se også Oppedal et al. 2011 for norsk forskning på dette feltet.

Flere rapporter diskuterer situasjonen til enslige mindreårige. I rapporten *Levekår i mottak for enslige mindreårige* (Lidén et al. 2013) som er gjort på oppdrag av UDI, kommer det blant annet fram begrensninger i rutiner for hvordan tilleggsinformasjon som er relevant for saken formidles til saksbehandlere. Dels er identifisering avhengig av kompetanse i helsetjenesten (og den varierer), og dels får ikke alle tilstrekkelig oppfølging fra verger og/eller advokat, heller ikke når det gjelder å sikre at nye opplysninger inkluderes i saksbehandlingen. Det ble påpekt at mindreårige under Dublin-forordningen stiller særlig svakt fordi det ikke foreligger saksdokumenter som verge og andre kan ta utgangspunkt i for sin oppfølging, bl.a. hvis den mindreårige har alvorlige helseproblemer. I rapporten anbefales det tiltak på alle disse feltene.

På oppdrag av UDI er det gjennomført flere studier om irregulære migranter og om returarbeid. Her vil vi nevne to FAFO rapporter, *Lengeverende asylsøkerbarn. Normalitet i limbo* av Nerissa Weiss (2013) og en som beskriver barnefamilier og enslige unge i en bredere studie av levekårene for irregulære *No way in, no way out? A study of living conditions of irregular migrants in Norway*, skrevet av Cecilie Øien og Silje Sønsterudbråten (2011). En NOVA rapport *For barnas skyld. En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye metoder og arbeidsformer* (Winsvold og Engebrigtsen 2010), diskuterer forutsetningene for returarbeid. En FAFO rapport *Det riktige valget? Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur* (Øien og Bendixen 2012), drøfter motivasjon for retur der også barnefamilier inngår. I denne rapporten kommer det fram at overveielser og bekymringene for barnas situasjon ved retur er et sentralt moment i familienes beslutning.

2.4 Studier av høring av barn i utlendingssaker

Det finnes flere nordiske studier som er relevante for høring av barn på utlendingsfeltet.

Forskere ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) skrev i 2008 rapporten *Å høre barn i utlendingssaker* (Lidén, Rusten, Aarset 2008) på oppdrag fra UDI. Rapporten beskriver og vurderer hvordan gjeldende regelverk, rutiner og praksis hos UDI, politiet og utenriksstasjonene ivaretar forpliktelsene i FNs barnekonvensjons art. 12 om barns rett til å bli hørt. Anbefalinger fra denne

studien var at barnets uttalerett må gjelde alle saker, og at det ikke kan være opp til foreldre, forvaltningen eller andre å bestemme om det er nødvendig i saken eller hva som er til barnets beste. Saksbehandlerne syn på barna, og på foreldrene, innvirket på samtaleformen og hva de forventet av samtalen. Dette begrenset kommunikasjonen. Forskerne fant at det var et stort behov for bedre rutiner, kompetanse og praksis for å få opplyst barnets sak tilstrekkelig og at myndighetene har et eget ansvar for å ivareta dette når det gjelder barn. Det ble påpekt begrensninger i rammebetingelser og utfordringer ved gjennomføring av barnesamtalen. Videre ble det funnet få henvisninger til medfølgende barn i vedtakene. UNEs praksis er ikke omtalt i rapporten, men en av anbefalingene var å ha et helhetlig perspektiv på søknadsprosessen, slik at også aspekter ved saken angående retur tematiseres i barnesamtalen.¹⁶

Temaet er også belyst i en masteroppgave utført ved Senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo, av Hilde Rusten i 2006 der hun undersøkte hvorvidt barn ble hørt i utlendingssaker. Hun konkluderte med at saksbehandlingsprosedyrene ikke tilfredstilte barnekonvensjonens krav i forhold til barns rett til deltakelse (art. 12), at barns synspunkter ble tillagt for liten vekt og at de standardiserte vurderingene gjorde etterprøving av barns deltakelse vanskelig.

Den nevnte undersøkelsen til Elisabeth Gording Stang av saker i UNE vedrørende barn med erfaringer fra tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling i hjemlandet (Stang 2008a), gir innsikt i hvordan barns situasjon opplyses i saksbehandling og vedtak i UNE. Det ble påpekt at barnet skal vurderes som *selvstendig rettssubjekt*, noe som innebærer at barnets *egen asylhistorie* kommer fram, at barnets egne opplevelser av situasjonen i hjemlandet, flukten og situasjonen i Norge, blir belyst og at barnets beskyttelsesbehov og/eller sterke menneskelige hensyn vurderes selvstendig. Videre viste undersøkelsen at det varierte hvorvidt det forelå *informasjon om barnet* i den konkrete saken (i saker med medfølgende barn). Også *graden av informasjon* varierte. Til grunn for noen av vedtakene lå det grundige utredninger av barnas historie og behov, mens andre vedtak ikke inneholdt noen opplysninger om barnets situasjon overhodet. I åtte av de 18 sakene forelå ingen selvstendig vurdering

¹⁶ Se også Lidén og Rusten 2007.

av barnets asylhistorie, flyktningstatus, returvern eller behandlings- eller omsorgsbehov. Det framgikk ikke av vedtakene hvorvidt barnet var *hørt* i saken, eller *hva barnets mening* var (med unntak av en sak). Dette betyr ikke at barnet ikke faktisk ble hørt i førsteinstans, men med liten grad av synliggjøring av barnets mening i UNEs vedtak er det vanskelig å etterprøve dette. For å sikre at faktum knyttet til barn, barnets egen mening og hensynet til barnets beste ble tilstrekkelig godt vurdert, ble det foreslått å innføre egne *barnemaler* i asylsaker. Egne barnemaler vil også lettere kunne sikre vurderinger av ulike former for *barnespesifikk forfølgelse*.

UNHCR¹⁷ og UNICEF¹⁸ har ferdigstilt en ny versjon av «Guidelines on Determining the Best Interests of the Child» (BID) 2013 som blant annet drøfter høring av barn og hvordan dette har sammenheng med barnets beste-vurderinger. Retningslinjene gir en omfattende gjennomgang av hvordan hensynet til barnets beste kan ivaretas på alle stadier i asylsaksbehandlingen for å sikre god ivaretagelse av barn. Videre har UNHCR nylig publisert en rapport om barnets beste når det gjelder medfølgende barn i asylsaker: «Considering the Best Interests of a Child Within a Family Seeking Asylum», 2013. Rapporten er et samarbeid mellom UNHCR og England (The UN Government collaborative endeavour aimed at improving the quality of the refugee status determination (RSD) procedure in the UK). Den undersøker hvordan barnets beste blir vurdert i asylsaker i England, og bygger på funn fra 45 asylsaker. Et av funnene var at det hovedsakelig var saksbehandlere som håndterte saker med enslige mindreårige som fikk nyte godt av kompetansetilbud når det gjaldt vurderingen av, og betydningen av, hensynet til barnets beste. Et hovedfunn var imidlertid at hensynet til barnets beste ikke klart og systematisk ble vektlagt som et grunnleggende hensyn i avgjørelsen. Man fant videre at det i dag ikke finnes noen formell og systematisk innsamling av den informasjon som vil være nødvendig for å kunne foreta en kvalitativ god vurdering av hensynet til barnets beste, herunder manglet mekanismer for

¹⁷ United Nations High Commissioner for Refugees (FNs Høykommissær for flyktninger).

¹⁸ United Nations Children's Fund (FNs barnefond).

høring av barn og vektlegging av barnets synspunkter. Dette resulterte blant annet i at ikke alle barn fikk barnets beste vurdert i «sin» sak.

Viktig innsikt gir også studier om troverdighet. Det er gjennomført en norsk studie med UDI som oppdragsgiver (se Bollingmo et al. 2014) og en europeisk studie; *Beyond proof. Credibility assessment in EU Asylum Systems* (UNHCR/European refugee Fund of the European Commission 2013).

Flere har skrevet om asylintervjuet med enslige mindreårige. I artikkelen *Det vanskelige asylintervjuet* (Lidén 2012) drøftes de kommunikative forutsetningene for asylintervjuet, som også er relevant for barnesamtalen. Et av argumentene er behovet for tilstrekkelig barnesensitiv innsikt for å stille relevante oppfølgingsspørsmål, blant annet i hvordan væpnede konfliktsituasjoner i hjemland berører barn. Det argumenteres for at det i større grad må innhentes spesifikk landinformasjon som belyser forhold relevant for barn.

Cederborg (2000) vektlegger betydningen av at det finnes ulike kommunikasjonsformer som vil ha innvirkning på samtalen. Under kommunikasjonen vil også det ikke-verbale språket ha stor betydning for samtalen. Det vil kunne være ting barnet ikke har ord for, og man kan ha ulike referanserammer for ord, barnet (eller tolken) mener ikke nødvendigvis det samme som du med et visst ord. Det anbefales at man benytter korte spørsmål med enkle grammatiske konstruksjoner, og at man unngår hypotetiske formuleringer og relative termer (Cederborg 2000).

Tolkens rolle i asylintervjuer er undersøkt i PhD avhandling *Restricting participation: Unaccompanied children in interpreter-mediated asylum hearings in Sweden* (Keselman, 2009), samt i flere artikler.¹⁹ Vesentlige momenter som påpekes i disse arbeidene er bl.a. nødvendighet av å bruke kompetente tolker, et tilpasset språk til barn og en nøyaktig gjengivelse av barnets formuleringer.

¹⁹ Se f.eks. Keselman, O., Cederborg, A-C., Lamb, M.E. & Dahlström, Ö. (2009). Asylum seeking minors in interpreter-mediated interviews: what do they say and what happens to their responses? *Journal of Child & Family Social Work*. Og Keselman, O., Cederborg, A-C., & Linell, P. (2009) "That is not necessary for you to know!" Negotiation of participation status of unaccompanied children in interpreter-mediated asylum hearings. *Interpreting. International Journal of Research and Practice in Interpreting*.

3 Utlendingsnemnda

3.1 Organisering og saksbehandling

Utlendingsforvaltningen skal bidra til å realisere følgende fire hovedhensyn: politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet. I en ideell verden skulle disse fire hensynene kunne la seg kombinere, men i realiteten kommer de ofte i konflikt med hverandre:

Spenning mellom politisk styring og rettssikkerhet er åpenbar. Politiske ledere er både potensielt de viktigste garantister, men utgjør også en potensiell fare for rettssikkerheten, hvis de på ulike måter og gjennom ulke vedtak undergraver denne.²⁰

UNE er organisert ut fra tanken om at uavhengige organer og uavhengig fagadministrasjon best ivaretar rettssikkerheten. *Rettssikkerhet* er i denne rapporten forstått som sikkerhet mot vilkårlig saksbehandling, og sikkerhet for at den enkelte får innvilget de rettigheter han eller hun har krav på etter loven. Videre ligger det i rettssikkerhetsbegrepet en sikkerhet for at det treffes materielt riktige vedtak, og at saksbehandlingen ikke tar uforholdsmessig lang tid.²¹

Som ledd i ivaretagelsen av søkerens rettssikkerhet forutsettes tilstrekkelig tilbud om rettshjelpsassistans. Rettshjelpsordningen i asylsaker ble evaluert av Oxford Research i 2012. I rapporten konkluderes det blant annet med at stykkprisfinansieringen på advokatbistand ikke fungerer etter intensjonen, blant annet fordi stipulert timeantall er for lavt i forhold til det som er realiteten i mange asylsaker (særlig gjelder dette Dublin-saker og saker med personlig frammøte når saken behandles i nemndmøte i UNE).²² Utlendinger har ingen generell rett til fri rettshjelp i saker etter utlendingsloven. Etter utl. § 92 er retten til fri rettshjelp begrenset til utvalgte sakstyper (blant andre asylsaker, returvernsaker, søknader fra enslige mindreårige asylsøkere, saker om

²⁰ NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker, s. 24.

²¹ Se for eksempel Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind I, 2. utg., Bergen 2010 s. 50–51, Eckhoff og Smith (2010) *Forvaltningsrett*, 9. utgave, Universitetsforlaget, kapittel 1.

²² Oxford Research: *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2012.

bortvisning, utvisning, tilbakekall av tillatelse eller av oppholdsdokument, saker som kan berøre nasjonal sikkerhet eller utenrikspolitiske interesser). Man har heller ingen rett til fri rettshjelp ved omgjøringsanmodninger, men kan få dekket utgiftene dersom omgjøringsanmodningen tas til følge, jf. fvl. § 36.

UNE er et frittstående, domstolliknende forvaltningsorgan som behandler *klager* på vedtak fra UDI. Vedtaket i UNE er endelig, men kan bringes inn for domstolen til rettslig overprøving. Det er likevel anledning til å anmode om at det endelige vedtaket fra UNE blir omgjort gjennom såkalt *omgjøringsanmodning*. Det er ingen begrensning på hvor mange omgjøringsanmodninger det er mulig å sende.

Administrativt er UNE underlagt Justisdepartementet, men departementet har ingen instruksjonsmyndighet over UNE i konkrete saker, eller generelt om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. I NOU 2006:14 Gransking av Utlendingsdirektoratet, ble det vurdert om departementet burde få slik instruksjonsmyndighet. Utvalget kom til at det ikke var noen god ide. Det ble vist til at det i forarbeidene til utlendingsloven framgikk at instruksjonsmyndighet ville være uforenlig med opprettelsen av UNE som frittstående klagenemnd.²³ Utvalget pekte på at denne innvendingen først og fremst har betydning for UNEs behandling av enkeltsaker, men mindre vekt når det gjelder spørsmålet om departementet skulle få instruere UNE i generell lovtolkning og skjønnsutøvelse. Når det gjaldt lovtolkning, kom utvalget til at UNE, over tid, gjennom sin sammensetning og spesielle funksjon, var særlig kvalifisert til å ta stilling til rettsspørsmål på utlendingsfeltet, at dette bidro til å sikre rettssikkerhet i enkeltsaker, og at departementet derfor ikke burde få instruksjonsmyndighet i lovtolkningsspørsmål. Når det gjaldt spørsmålet om hvorvidt departementet burde kunne instruere skjønnsutøvelsen, mente utvalget at flere hensyn kunne tale for en instruksjonsmyndighet i skjønnsutøvelsen. Ett var at det ikke er UNEs oppgave å avgjøre om man innenfor lovens ramme skal føre en liberal eller restriktiv innvandringspolitikk. Dette er en politisk oppgave, og statsråden bør kunne svare for praksis i utlendingssaker

²³ NOU 2006:14, s. 82-83, og Ot.prp. nr. 17 (1998-99), s. 17.

overfor Stortinget. Samtidig påpekes betydningen av at UNE har full prøvingsrett, og at lovanvendelse og skjønnsutøvelse kan flyte over i hverandre.²⁴ Selv om UNE per i dag ikke kan instrueres på annen måte enn gjennom lov og forskrift, kan man likevel ikke se bort fra at politiske føringer spiller inn på de konkrete vurderinger som gjøres og at det slik sett oppstår et samvirke av juss og politikk som kan være vanskelig å avdekke.²⁵

UNE ledes av en direktør og to assisterende direktører. UNE har et juridisk sekretariat som forbereder sakene for nemndmøter og nemndlederne. Sekretariatet er inndelt i to asylavdelinger med til sammen ni seksjoner, og en oppholdsavdeling med fire seksjoner. Seksjonene er inndelt etter landområder slik at saksbehandlerne innehar «høy og spesialisert kompetanse på behandling av asylsaker fra de respektive geografiske områdene.»²⁶

UNE har 31 nemndledere som etter loven må ha de samme kravene som man må for å inneha et dommerembete. Nemndmedlemmene innkalles når UNE beslutter at saken skal avgjøres i nemndmøte (nemndleder og to medlemmer). Det skjer når saken reiser vesentlige tvilsspørsmål. Av de to nemndmedlemmene skal alltid den ene være oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. UNE har over 300 nemndmedlemmer oppnevnt av Justisdepartementet, hvorav halvparten er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Lekmannsinnslaget i UNE er ment å være et bidrag til å sikre en rettssikker saksbehandling, men ikke alle ser det slik.²⁷

Nemndledere og -medlemmer er selvstendige beslutningstakere som ikke styres av direktøren eller av andre. Derfor vil ikke nødvendigvis et vedtak fra UNE vise UNEs helhetlige praksis på et område.²⁸ For å kunne si noe om

²⁴ NOU 2006:14, s. 83. Spørsmålet om departementet instruksjonsmyndighet over UNE ble også drøftet i NOU 2010:12, kapittel 18.

²⁵ Stang, E. G. 2011: Juss og praksis i behandlingen av mindreårige asylsøkere, i Materialisten nr. 3-4, s. 121-150.

²⁶ Prop. 180 L (2012-2013), s. 29. Den spesialiserte fagkompetansen er ett av Justisdepartementets motargumenter mot å la omgjøringsanmodninger behandles av UDI ved «gjenopptakelse», slik det ble foreslått i NOU 2010:12.

²⁷ NOU 2010:12, s. 23.

²⁸ Utlendingsnemnda (2013), s. 4.

UNEs praksis må et større antall saker om tilnærmet like problemstillinger vurderes over tid.

I UNE avgjøres sakene av nemndleder etter forberedelse i *sekretariatet*, eller i nemndmøte. Enkelte saker som vurderes som kurante kan avgjøres av sekretariatet; typisk en omgjøringsanmodning der det ikke foreligger noen nye opplysninger siden forrige vedtak i UNE. I prinsipielle saker kan formen *stornemnd* benyttes. Saker avgjort i stornemnd skal være retningsgivende for UNEs øvrige praksis. Nemndmøte-sakene kan avgjøres med eller uten personlig fremmøte. Barn høres bare unntaksvis muntlig i UNE, og som oftest i nemndmøte. Vi har også eksempler i materialet på at barn høres muntlig utenfor nemndmøte, i såkalte *konferanser*, det vil si mer uformelle samtaler. Dette er imidlertid noe som skjer svært sjelden. Det er i utgangspunktet UDIs ansvar å sørge for at barn høres i asylsaker (se kapittel 5). Dersom UNE ser behov for supplerende informasjon eller høring av barn, skjer det som regel *skriftlig* gjennom foreldre, advokat eller andre som kan gi opplysninger om, eller på vegne av, barnet (se nærmere om forholdet mellom muntlig og skriftlig høring i kapittel 5).

I 2012 søkte 9785 personer beskyttelse (asyl) i Norge, og det ble gitt oppholdstillatelse i 58 prosent av realitetsbehandlede asylsaker²⁹ fra Utlendingsdirektoratet (som er førsteinstans).³⁰ UNE behandlet totalt 18 754 saker i 2012, hvorav *asylsaker* utgjorde 9565. I 2012 fikk elleve prosent av klagerne i asylsaker medhold i UNE, slik at til sammen over 60 prosent av alle realitetsbehandlede asylsaker i 2012 endte med oppholdstillatelse for søkeren. I perioden 2010–2012 ga UNE som klageinstans oppholdstillatelse til ca. 400 barnefamilier med til sammen 750 barn.³¹

UNE mottar et stadig økende antall omgjøringsanmodninger. De utgjorde 53 prosent av innkomne asylsaker til realitetsbehandling i 2012. UNE uttrykker i årsrapporten for 2012 bekymring for at det økende antall omgjøringsanmodninger kan påvirke motivasjonen til medarbeiderne fordi det innebærer at man stadig må behandle samme sak på nytt selv om det ikke har

²⁹ Ikke alle asylsaker blir realitetsbehandlet. Såkalte Dublin-saker henvises til realitetsbehandling i det landet søkeren først søkte asyl, dersom dette landet er med i Dublin-samarbeidet (første asyllandregelen).

³⁰ Utlendingsnemnda (2013), s. 2.

³¹ Ibid.

framkommet nye opplysninger av betydning.³² Vårt materiale gir imidlertid eksempler på saker der det har framkommet nye og avgjørende opplysninger i behandlingen av omgjøringsanmodninger som ikke knytter seg til selve det forlengede oppholdet i Norge.

I NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker, foreslår utvalget en endring i behandlingen av omgjøringsanmodninger. Det foreslås en siling av omgjøringsanmodningene, slik at bare de sakene der det legges fram nye opplysninger eller bevis som kan medføre et positivt vedtak, skal realitetsbehandles, og da i førsteinstansen UDI med eventuelt påfølgende klage til UNE. Utvalget foreslår at vurderingen av om saken skal gis fornyet behandling foretas av UDI, ikke av UNE. Justisdepartementet går ikke inn for å støtte utvalgets forslag om at omgjøringsanmodninger skal behandles av UDI.³³

UNE har vært evaluert to ganger. Den første evalueringen ble utført av RhKnoff AS i samarbeid med Agenda Utredning og Utvikling og professor Jan Fridthjof Bernt i 2003, og den andre av Henning Harborg i 2008.³⁴ Den første evalueringen skulle vurdere om omleggingen av klageordningen i utlendingssaker (opprettelsen av UNE) hadde bidratt til å styrke klagerens rettsikkerhet, klageinstansens legitimitet og autoritet, effektivitet i klagebehandlingen og departementets styring av fagfeltet – de fire hovedhensynene som er nevnt over. RhKnoff fant flere problematiske sider ved UNEs saksbehandling, blant annet ble det vurdert å være i strid med forvaltningsloven at klager og advokat ikke fikk innsyn i bakgrunnsnotater om landsituasjon og annet dokumentasjons- og faktamateriale som sekretariatet la til grunn for sin utredning av saksforholdene. Videre kunne det være en saksbehandlingsfeil at nemndmedlemmene ikke fikk tilsendt saksdokumentene på forhånd. For øvrig ble saksbehandlingen i UNE ansett å være gjennomgående av høy standard, både faglig og etisk. Det ble stilt spørsmål ved i hvilken grad UNE klarte å sikre likebehandling for tilnærmet like tilfeller, og det ble uttrykt usikkerhet knyttet til hvordan praksis på utlendingsområdet ble etablert og hvilken rolle UNE

³² Utlendingsnemnda: Årsrapport 2012, s. 1-2.

³³ Se Prop. 180 L 82012-2013) Endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsanmodninger), kapittel 7, og NOU 2010:12, s. 114-115.

³⁴ RhKnoff: Evaluering av Utlendingsnemnda. Hovedrapport mars 2008 til Kommunal- og regionaldepartementet, 2003. Harborg, H.: Uavhengig gjennomgang av UNEs praksis i valg av avgjørelsesform i asylsaker, 2008.

spilte i den forbindelse. RhKnoff anbefalte blant annet oppnevning av en stornemnd, noe som kort tid etter evalueringen ble gjennomført. Det ble videre anbefalt å opprette en felles uavhengig landkunnskapsenhet, noe som også ble en realitet i etterkant (Landinfo ble opprettet i 2005, og mye av informasjonen er gjort tilgjengelig via internett).

UNE har nå etablert et internt system for å sikre likebehandling, gjennom såkalte *likebehandlingsmøter* og praksisgjennomgang av utvalgte sakstyper. I følge UNE er formålet med likebehandlingsmøtene å bidra til likebehandling, herunder avdekke eventuelle behov for tiltak for å fremme dette, og eller arbeide for korrekt og felles regelverksforståelse og saksbehandling. Dette skjer blant annet ved at UNE gjennom møtene utveksler informasjon og synspunkter og fremmer felles bevisstgjøring om regelverk, hensyn, problemstillinger og liknende. I møtene deltar både nemndledere, medarbeidere i fagavdelingen, saksbehandlere og eventuelt ledere, som regel ca. 30 personer totalt. Møtene fungerer dermed også som en felles møteplass på tvers av ulike roller og oppgaver. Fra hvert møte blir det skrevet referat som gir en kort oversikt over tema for møtet og ulike spørsmål og synspunkter som kom opp. Møtene har ikke besluttende myndighet. Etter hvert møte vurderer fagavdelingen behovet for en videre oppfølging, og tar om nødvendig iverksetting av eventuelle tiltak opp med direktøren.

Harborgs evaluering skulle ta for seg UNEs valg av avgjørelsesform for å avklare hvor terskelen ligger for å avgjøre en sak i nemndmøte, og om praksis samsvarer med regelverket. Det ble i rapporten pekt på at lovens kriterium for behandling i nemnd – «vesentlige tvilsspørsmål» – var uklart og vanskelig håndterlig, og at forarbeider og forskrifter gir liten veiledning.³⁵ Harborg mente

³⁵ Kriteriet er nå presisert i Utlendingsforskriften § 16-9. En sak anses å by på vesentlige tvilsspørsmål når

- a) det er tvil om klagerens troverdighet når det gjelder anførsler om faktiske forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken,
- b) det er tvil om vurderingen av retursituasjonen og dette kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken,
- c) det er tvil om rettslige tolkningsproblemer som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, eller
- d) det er tvil om hvordan et skjønn skal utøves og dette kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken.

videre at Stortingsflertallets intensjon om å sikre særlig kompetanse i sammen-setningen av nemnda i nemndmøter ikke var blitt realisert på grunn av lekmannsinnslaget. Harborg anbefalte at det i regelverket ble gitt presise føringer for valg av avgjørelsesform, selv om utredningen ikke avdekket betydelige svakheter ved UNEs praksis. I Utlendingsforskriften av 2010 har departementet gitt en nærmere regulering av valg av avgjørelsesform, herunder når en sak anses å by på vesentlige tvilsspørsmål, jf. forskriftens § 16-9. UNE har i tillegg egne, offentlig tilgjengelige, retningslinjer om dette i IR-10-11-06.³⁶

3.2 Barnesaker i UNE

BEHANDLINGEN AV BARNESAKER

UNE behandler ulike typer barnesaker (saker som involverer barn). Dette prosjektet omhandler saker der foreldre med medfølgende barn klager på UDIs avslag på søknad om beskyttelse, og saker der enslige mindreårige klager tilsvarende. Videre omfatter prosjektet omgjøringsanmodninger for begge grupper barn. Generelt er det få klagesaker fra enslige mindreårige til UNE, da de fleste får opphold av UDI.

I 2012 var samlet saksbehandlingstid i UDI og UNE for barnefamilier som fikk sine søknader behandlet i begge instanser på gjennomsnittlig 20 måneder. I de fleste tilfellene var det derfor ikke saksbehandlingstiden som forårsaket et opphold i Norge på flere år etter at søknaden ble framsatt (en påstand som med jevne mellomrom fremmes i mediene). Kun i to ordinære klagesaker fra 2012 ble oppholdstiden under søknads- og klageprosessen så lang at sakene ble omfattet av UNEs rapport til Justisdepartementet om lengeværende barn (rapporten omfatter saker med opphold i Norge på 4,5 år eller mer).

I 2012 behandlet UNE ca. 1770 asylklagesaker fra barnefamilier, inkludert barn født i Norge. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i UNE for disse sakene er 11,5 måneder. Antall klagesaker fra barnefamilier der saksbehandlingen har tatt mer enn 30 måneder siden saksopprettelse i UNE, utgjør 226.³⁷

³⁶ Se interne retningslinjer om valg av avgjørelsesform, <http://www.une.no/no/om-oss/Interne-retningslinjer/INTERNE-RETNINGSLINJER-AV-090905-OM-/>

³⁷ Utlendingsnemnda: Årsrapport 2012, s. 12

I 2012 behandlet UNE ca. 1940 omgjøringsanmodninger i asylsaker som gjaldt barnefamilier. Sakene omfatter totalt rundt 385 familier, herav 780 barn.³⁸ Når det gjelder antall saker i UNE fra enslige mindreårige, peker UNE på vanskeligheter med korrekt registrering, og skriver i e-post til oss:

Riktig registrering av enslige mindreårige asylsøkere (EMA) har vist seg vanskelig å få korrekt. Det henger sammen med at klagerens status som enslig mindreårig i en del saker endrer seg, men uten at den tilsvarende registreringen i systemet endres. Disse tallene er derfor alltid usikre. Med dette som bakteppe kan vi si at UNE i 2012 behandlet i underkant av 100 saker der UDI hadde lagt til grunn at klageren var enslig mindreårig. Av disse var ca. 10 omgjøringsanmodninger.³⁹

3.3 Valg av avgjørelsesform – «vesentlige tvilsspørsmål»

Etter utl. § 78 er det UNE selv – i praksis nemndlederen – som beslutter avgjørelsesformen i den konkrete saken. UNE har ingen plikt til å begrunne valget av avgjørelsesform. Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål kan avgjøres av nemndleder alene etter forberedelse i sekretariatet. Denne formen er den mest brukte. Saker uten vesentlige tvilsspørsmål, som ses som kurante, kan avgjøres av sekretariatet etter delegasjon fra nemndleder. Som eksempler på saker som kan avgjøres av nemndleder alene, nevner loven klager der vilkårene for omgjøring av vedtaket fra UDI åpenbart er til stede, og motsatt saker der klagen er åpenbart grunnløs. Tilsvarende gjelder for omgjøringsanmodninger. Loven sier imidlertid ikke noe om hva slags forhold i en sak som kan anses å oppfylle kriteriet «vesentlige tvilsspørsmål». Dette er et svært skjønnsmessig kriterium. Det er ikke nok at det foreligger et tvilsspørsmål, dette må være vesentlig for at kravet om nemndbehandling slår inn. Av UNEs interne retningslinjer om valg av avgjørelsesform, framgår det at nemndleder bør avgjøre saken alene når det er åpenbart at UDIs vedtak kan opprettholdes eller omgjøres og avgjørelsen ikke er delegert til sekretariatet, eller klageren oppholder seg på ukjent sted i utlandet. Det fremgår av Utlendingsforskriftens

³⁸ Tallene er oppgitt til oss av UNE

³⁹ Disse tallene omfatter også enslige mindreårige som fikk begrensede tillatelser. Klagen gjaldt i de sakene nettopp det; at tillatelsen var begrenset.

§ 16-9 at en sak skal anses å by på vesentlige tvilsspørsmål og avgjøres i nemndmøte «dersom det er tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken». Av retningslinjene følger det at en klage bør avgjøres i nemndmøte når:

- a) saken er blant de første som UNE skal etablere praksis for og det ikke er utvilsomt hva utfallet av saken bør bli – fra en ny gruppe eller et nytt område – når det gjelder nye problemstillinger, for eksempel knyttet til nye bestemmelser i lov eller forskrift – av et større antall likeartede saker,
- b) det er usikkerhet knyttet til om vilkårene for anerkjennelse som flykting etter lovens § 28 eller vern mot utsendelse etter § 73 er oppfylt,
- c) saken er særlig egnet til å bidra til å avklare en uavklart praksis,
- d) saken omfattes av en etablert praksis, men individuelle forhold i saken kan lede til en annen vurdering,
- e) det er tvil om saken byr på vesentlige tvilsspørsmål.

Når det gjelder omgjøringsanmodninger, sier Utlendingsforskriftens § 16-11 annet ledd:

Når det besluttes at en anmodning om omgjøring av Utlendingsnemndas tidligere vedtak skal behandles i nemndmøte, kan nemndleder beslutte at nemndmøtet bare skal avgjøre om de nye anførselene eller de nye opplysningene som har gitt grunnlag for nemndmøtebehandling, gir grunnlag for å omgjøre Utlendingsnemndas tidligere vedtak.

Av retningslinjene framgår det at det samme gjelder når saken skal behandles i stornemnd. Omgjøringsanmodning kan avgjøres av en nemndleder, fortrinnsvis av den nemndlederen som avgjorde klagen, når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket. Dette vil blant annet være tilfellet når det ikke fremkommer nye opplysninger i anmodningen eller når de nye opplysningene fremstår som klart uriktige/ikke troverdige. I slike saker kan som nevnt vedtaksmyndigheten også delegeres til sekretariatet.

I 2012 ble 6,5 prosent av asylsakene behandlet i nemndmøte med personlig frammøte, og én prosent av asylsakene ble behandlet i nemndmøte uten personlig frammøte. 52 prosent av asylsakene ble avgjort av nemndleder etter

forberedelse av sekretariatet, og 40,5 prosent av sekretariatet. For oppholdssaker var tallene slik i 2012: 0,5 prosent nemndmøte med frammøte, én prosent nemndmøte uten frammøte, 42,5 prosent nemndleder etter forberedelse av sekretariatet og 56 prosent avgjort av sekretariatet alene.⁴⁰

Flere av informantene har gitt uttrykk for at de strever med tolkningen av begrepet «vesentlige tvilsspørsmål». Noen legger en romslig tolkning til grunn, og trekker inn flere momenter i vurderingen enn de som er angitt i forskrift og retningslinjer, mens andre er mer restriktive. En sier:

Det er en kombinasjon av flere momenter. Når man ser at saken er litt i gråsonen i forhold til hvordan man selv oppfatter gjeldende praksis, er det grunnlag for å ta den i nemnda.

Flere gir også uttrykk for at vurderingen av om saken er «i gråsonen» baserer seg på erfaring og kunnskap. Her vil naturlig nok individuelle faktorer spille inn: den enkelte nemndleders egen erfaring og kunnskap, kjennskap til tidligere praksis og nemndleders egen vurdering av de tvilsspørsmål saken reiser. Samtalene med nemndledere og saksbehandlere gir et inntrykk av at terskelen for når tvilen «slår inn» og det blir nemnd, varierer mellom nemndledere. For noen er det nok at det foreligger en tvil, for andre stilles kvalitative krav til selve tvilen. Felles for alle er at de opplever vurderingene av tvilsspørsmålet som krevende:

Vi tar saken i nemnda når det er vesentlig tvil – tvil om faktum eller om skjønnnet – om risikovurderingen – eller tvil om jussen. Er det tvil om faktum må du også ta inn barnet [til samtale i nemnda], men det er jo ikke mange sånne saker. Det er ikke ofte man har hatt behov for å høre barnet. Da jeg gjorde det hadde barna i saken eget asylgrunnlag. Så snart det er mistanke om at barnet har eget asylgrunnlag, må barnet inn og høres hvis det ikke er godt nok det som kommer fra UDI [barnesamtalen]. Hvis det er jussen som det er tvil om, da holder det med nemndmøte uten personlig frammøte. Da er det ikke nødvendig å ta inn barnet. Jeg syns de vurderingene er så vanskelige!

⁴⁰ Utlendingsnemndas årsrapport 2012, tabell 1 Andel behandlede saker etter avgjørelsesform

Noen saker blir vurdert som «kurante» eller «enkle», og kan delegeres til sekretariatet. Hva som avgjør om en sak anses som kurant, og hvilke momenter som inngår i denne vurderingen, framstår ikke for oss som klart, men et element som vurderes er om det landområdet søkeren kommer fra objektivt sett anses trygt. Om kurante saker som sekretariatet blir delegert, sier en informant:

Sekretariatet har en delegasjon [fått avgjørelsesmyndighet], men det er de helt enkle sakene, de kurante, hvor det ikke er tvil om resultatet. I de sakene der det er gitt utsatt iverksettelse, saker med barnefamilier, asylsaker, de kommer til oss [nemndledere]. Men for eksempel Kosovo, Serbia, Balkan-saker med enslige menn, noen Irak-saker, har sekretariatet fått ta.

Her gir informanten uttrykk for at dersom saken omfatter barn, kan dette få betydning for vurderingen av om saken anses kurant eller ikke, og dermed for avgjørelsesformen. En av informantene var med å utforme retningslinjene, og gir uttrykk for at det var en utfordring å utforme kriteriene for nemndbehandling konkret, og at det var vanskelig å beskrive gode eksempler på når man burde velge den ene eller andre behandlingsformen:

Det er vanskelig å svare konkret. Vi har egne interne retningslinjer om når saker skal i nemndmøte. Et kriterium er at hvis det er tvil så skal det være nemndmøte. Vi slet med å være mer konkrete i retningslinjene, det er vanskelig å komme opp med noen typetilfeller! Det vi har, er jevnlig møter hvor vi utveksler erfaringer og kan ta med oss konkrete saker og forhøre oss med kolleger om de ville hatt nemndmøte i en slik sak. Men det har ikke spesielt vært barnesaker vi da har diskutert, men spørsmålet om hvor terskelen går for når man skal ha nemndmøte. Vi kommer nesten litt tilbake til magefølelsen.

Her sier informanten direkte at vurderingen knytter seg til «magefølelsen», som kan tolkes som en form for intuisjon basert på erfaring, kunnskap. Om betydningen av tvilsspørsmålet sier en annen:

Vi tar ikke en sak i nemnd hvis det ikke kan falle ned på begge sider [tvilsspørsmål]. For eksempel barn fra Slovakia – skal vi sette i gang en kjempegreie – og så si i morgen skal du hjem til Slovakia, men vi skal bare høre hva du mener om saken? Det skal mye til for at en

familie fra Slovakia får bli. Vi må jo også være klar over at i veldig mange tilfeller er de som kommer hit veldig ressurssterke. De uten ressurser er igjen i hjemlandet. De vil jo ha et visst apparat i hjemlandet i mange tilfeller. Det er et spørsmål hva som skal være indikatoren på at barnets beste er å få bli i Norge. Hva skal det komme ut av en sånn samtale [med barnet i nemnd] hvis det presumptivt er klart at de må forlate riket? Jeg vet ikke!

Her kommenteres også dilemmaet med å høre/ikke høre barnet i en sak der man på forhånd kan være nokså sikker på at det ikke vil ha betydning for utfallet av saken om barnet blir hørt i nemnda eller ikke («skal vi sette i gang en kjempegreie ...osv.»). Dette berører hele formålet med å høre barn, og hva som rettslig sett ligger i retten til å bli hørt som drøftes nærmere i kapitlet om rettsgrunnlaget for høring av barn, i kapitlet om høring av barn i praksis og i våre avsluttende vurderinger og anbefalinger. Det er viktig å understreke at barnets rett til å bli hørt gjelder helt uavhengig av hvilket resultat man forventer at saken vil få, og av i hvilken grad man forventer at barnet skal komme med sentrale eller avgjørende opplysninger. Retten til å bli hørt er ikke betinget av noen form for kvalitetsmessig prestasjon fra barnets side, men er en individuell rettighet på barnets hånd. Barnet er ikke bare et middel i saken, men et selvstendig rettssubjekt.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at det gjennomgående knytter seg usikkerhet til tolkningen av vilkåret «vesentlige tvilsspørsmål», og at dette vilkåret tolkes og praktiseres ulikt ved at nemndledere opererer med litt ulike terskler for når en sak går til nemnd, til tross for at det finnes retningslinjer om temaet. Det kan være et argument for å revurdere retningslinjene, og kartlegge praksis, for å tydeliggjøre de vurderingene som skal tas, herunder hvilken betydning det kan eller bør ha for vurderingen av avgjørelsesform at saken involverer barn.

3.4 Valg av avgjørelsesform - betydningen av at saken involverer barn

Valg av avgjørelsesform skal i prinsippet ikke ha noen betydning for hvor godt opplyst saken blir, eller hvor grundige avveininger som foretas. Det er imidlertid vanskelig å se bort fra det faktum at en nemndbehandling der flere

nemndmedlemmer skal avgjøre saken i fellesskap, og eventuelt på bakgrunn av personlig frammøte, gir en kvalitativt annen saksbehandling enn en sak som er avgjort av sekretariatet eller av nemndleder alene. Dette viser seg blant annet gjennom dissenser der motstående synspunkter også kommer fram i vedtaket, noe som tvinger fram mer omfattende begrunnelser og grundigere drøftelser. Det kan ikke være tvil om at nemndmøte med personlig frammøte gir et bedre utgangspunkt for en rettssikker saksbehandling enn andre avgjørelsesformer.

Vi var i intervjuene derfor opptatt av om det hadde betydning, og i så fall hvilken, for valget av avgjørelsesform at saken involverte barn. Her var det litt ulike oppfatninger hos informantene, men langt de fleste mente at det at saken involverte barn kunne få betydning for vurderingen av avgjørelsesform, og at terskelen for når man benyttet nemndmøte-formen dermed ble senket i barnesaker. En av informantene sier:

Momenter som har betydning er om det er lengeværende barn, om man skal veie opp barnets tilknytning mot innvandringsregulerende hensyn, for eksempel manglende ID – da har jeg ofte sett behov for nemndmøte. Tvilstilfellene gjør at man eventuelt også tar inn barnet. Men først må saken være godt opplyst.

Uttalelsen viser at er det først konstatert en tvil, så omfatter tvilen ofte også barnets situasjon og det kan begrunne innkalling også av barnet. Spørsmålet er om det også er omvendt: at barnets tilstedeværelse i saken bidrar til å generere tvil.

Det kan opplagt ha betydning at det er barn i saken. Jeg har hatt en egen gruppe om afghanske familier, og da har nettopp det at det har vært barn i familien hatt avgjørende betydning. Men så kan man etablere en praksis på at hvis du har barn under den og den alder, så blir det tillatelse. Og da tar man ikke de neste 50 sakene i nemnd, da har man jo etablert en praksis. Men i konkrete saker kan det ha betydning fordi jeg vil undersøke hvilket nettverk de har, og det har ikke blitt godt nok opplyst i UDI. For her er det små barn som skal returnere. Det var sånn i den palestinske familien – jeg tenkte at her har vi faktisk et barn som kanskje ikke kommer inn i landet sitt igjen. Men hvis det er et barn født i Norge, og det er typisk far som har problemer i hjemlandet, så tar jeg ikke den saken i nemnd. Hvis det er troverdigheten det står på, så tar jeg den i nemndmøte, men da

ikke på grunn av at det er et barn der. Det kan ofte ha betydning med barn for at det blir nemndmøte, ja. Men lengeværende barn har ofte gått til NUP [nemndmøte uten personlig frammøte] fordi det er avveiningen av de ulike hensynene som er vanskelig, og ikke høringen av det barnet.

Informanten framhever betydningen av at det etableres en praksis: Da bortfaller tvilen i liknende saker og det er unødvendig med nemndbehandling. Samtidig understreker informanten at dette er en konkret vurdering, og at saken kan ha elementer av tvil selv om det er etablert en praksis (nettverk i hjemlandet, saken for dårlig opplyst fra UDI, retursituasjonen). Det at saker med lengeværende barn ofte behandles uten personlig frammøte fordi det er «avveiningen av de ulike hensynene» som er hovedtema for nemndbehandlingen, kan være vanskelig å forstå. Det er naturlig å tenke at når hensynet til barnets beste skal avveies mot innvandringsregulerende hensyn, ville det være særlig viktig at barnet selv *møtte*, slik at hensynet til barnet ble gitt et mer konkret innhold (som barnet selv fikk være med å utforme) enn de ofte nok så generelle vurderingene av nettopp barnets beste-hensynet.

Flere uttrykker at terskelen for å behandle en sak i nemnd blir senket når saken involverer barn. Denne informanten legger også en ganske vid tolkning til grunn for kriteriet «vesentlige tvilsspørsmål»:

Vi snakker jo mye om lengeværende barn, og hvor terskelen for å ta en sak i nemnd for en familie med barn, går. Jeg vil si at terskelen for å behandle en sak til en barnefamilie i nemnd kanskje er noe lavere enn i en annen sak, fordi barnets grense kan være lavere [med barnets «grense» siktes det antakelig til at det skal legges lavere terskler til grunn for når et barn kan få opphold enn når en voksen kan få opphold etter samme bestemmelse]. Når det er tvil, senker du terskelen for at det kan komme nye opplysninger. Eller det kan være snakk om troverdighetsspørsmål, hvor du er usikker på om det er risiko ved retur eller ikke, om det søkeren forteller er sant eller ikke. Når det er barn i saken, vil vi legge en lavere list for når vi har nemndmøte. Det tror jeg gjelder for sekretariatet også. Det har betydning for vurderingen nemndmøte/ikke nemndmøte om det er barn i saken.

Det er interessant at det kan vurderes lavere terskler også prosessuelt i saker som gjelder barn, og at utlendingslovens barneperspektiv dermed også får praktisk betydning for prosessuelle spørsmål som valg av avgjørelsesform. Dette er godt i tråd med FNs barnekomité's generelle kommentar om barnets beste der det understrekes at dette også er et *saksbehandlingsprinsipp*.⁴¹ En informant uttaler:

Om det er barn i familien kan ha betydning for om man velger å behandle saken i nemndmøte. I noen land er den humanitære og sikkerhetsmessige situasjonen vanskelig, og hvis det da også er tvil om beskyttelsesgrunnlaget, så kan alle disse tingene smitte over på barnets situasjon. Det kan være slik at for en enslig mann så ville man ikke se behov for et nemndmøte, men at man vil gjøre det hvis det gjelder en familie med barn i samme situasjon. Saksbehandlingsformen kan bli annerledes dersom barnets situasjon tilsier det.

Det er altså slik at barnets tilstedeværelse i saken bidrar til at saken behandles i nemnd, også der det objektivt sett ikke foreligger «vesentlige tvilsspørsmål» (og en sak med en enslig mann ikke ville blitt behandlet i nemnd). En annen av informantene mente at hvorvidt det var barn eller ikke i saken, *ikke* nødvendigvis hadde noen betydning for valg av avgjørelsesform:

Det er barn i mange av sakene. Man må jo bare erkjenne at det er ikke alltid at barn har avgjørende betydning. Man tar det litt på rygggradsfølelsen og erfaringen når det er viktig å gå videre utover å konstatere at det er et barn involvert. Man må se i hvilke aspekter dette har betydning for utfallet av saken. Det er vår jobb, å avgjøre saker. Jeg sitter med en sak her nå som er veldig vanskelig. Det er et barn som slett ikke har det godt her i Norge. Mor er enslig, og

⁴¹ CRC/C/GC/14 Barnets beste. Kommentaren framhever at barnets beste har tre hovedkomponenter: 1) En individuell rettighet for barnet: Retten til å få barnets beste vurdert som et grunnleggende hensyn. 2) En avveiningsnorm: Barnets beste skal være «grunnleggende», det vil si at det som en hovedregel skal gå foran andre hensyn. 3) Barnets beste som saksbehandlingsprinsipp: Saksbehandlingen og prosessen skal legges opp slik at den best mulig ivaretar hensynet til barnet og barnets behov underveis. Ikke alle vil være enige i at det er barnets beste å bli innkalt til et nemndmøte og bli hørt der. Men de færreste vil hevde at det er til barnets beste ikke å få mulighet til å bli hørt i saken. Vi drøfter alternative måter å høre barn på i rapportens kapittel 4, 5 og 9.

barnevernet sier at hun er en ressurs svak mor. Barnevernet ønsker tiltak til både mor og barn, men barnet har et stort nettverk i hjemlandet i form av en storfamilie. Det argumenteres fra barnevern, advokat og NAV at det må jo være til barnets beste å være her. Jeg er ikke sikker! Den som kunne spå hvordan dette barnet har det som 15–16-åring hvor det sårbare ofte slår ut ved at de faller utenfor... Er ikke så sikker på om det er til barnets beste. Nå er hun fire år gammel og er helt umulig. Hvordan er dette barnet som 16-åring? Det kan godt være at dette blir en nemnd-sak. Jeg venter på opplysninger fra barnevernet. Men – vi ser en del saker der det ikke har avgjørende betydning for utfallet at det dreier seg om barn ... i saker om familieinnvandring, innvandring med herboende søsken, det er jo barnesaker, men det sier seg selv at når ikke vilkårene for opphold er oppfylt hjelper det ikke å si at det er til barnets beste å få komme hit.

Informanten berører her et større spørsmål om hvorvidt det har betydning for *utfallet* om saken dreier seg om barn, og hvorvidt det «alltid» er til barnets beste å bli i Norge. Men informanten sier også at det går på «rygggradsfølelsen» hvorvidt det er viktig å «gå videre» i betydningen innhente mer informasjon om barnet, herunder høre barn i nemndmøte, men indikerer at det faktum at det er et barn involvert ikke er avgjørende.

For flere av informantene har det faktum at det er barn involvert en innvirkning på vurderingen av avgjørelsesform på en slik måte at terskelen for når en sak kan behandles i nemnd blir lavere i saker som involverer barn, enn i saker med voksne søkere. Imidlertid varierte det mellom nemndlederne hvor stor betydning det hadde at saken omhandlet barn. Dette kom også til uttrykk gjennom intervjuene med saksbehandlerne: Noen nemndledere mente dette hadde stor eller avgjørende betydning, mens andre mente det ikke hadde betydning om saken involverte barn. Noen nemndledere implementerer en barnesensitiv tilnærming til utlendingslovens bestemmelser også i prosessuelle spørsmål, mens andre praktiserer en mer restriktiv tolkning. Siden praksis er så vidt uensartet, kunne det vært en fordel om dette ble klargjort enda tydeligere i utlendingsforskriften og interne retningslinjer.

Valg av avgjørelsesform kan ha betydning for hvor godt saken belyses, og i hvilken grad sakens kompleksitet kommer fram. Hvorvidt det innkalles til personlig frammøte vil også kunne ha betydning for hvor godt saken belyses.

Nemndbehandling framstår i utgangspunktet som den behandlingsformen som gir best beslutningsgrunnlag gjennom det faktum at flere personer da er ansvarlig for avgjørelsen. Nemndmøteformen vil derfor som hovedregel være den behandlingsform som best ivaretar søkeres rettssikkerhet, men er naturlig nok også den mest ressurskrevende. Samtidig må det legges opp til en form for rasjonalisering av saksbehandlingen når saksomfanget er så stort som hos UNE. Alle saker er ikke like komplekse, og som et utgangspunkt er det ikke grunn til å stille seg tvilende til at selve avgjørelsesformen som velges utgjør noen rettssikkerhetsrisiko i seg selv. Utfordringen er selve saksprosessen. Det kan spørres om man har gode nok holdepunkter for de vurderinger som foretas av hvilken avgjørelsesform som skal velges, om grensen mellom det som anses som *kurante* saker og saker med *vesentlige tvilsspørsmål* er så tydelig at ulike avgjørelsesformer fullt ut lar seg forsvare. Vårt materiale gir imidlertid ikke grunnlag for å svare på dette. Vi nøyer oss derfor med å konstatere at i enkelte saker kan det, ut fra sakens faktum slik det beskrives i saksdokumentene, være vanskelig å se hvorfor det ikke ble konstatert vesentlig tvil og saken behandlet i nemnd. Dette gir grunnlag for å spørre om man har gode nok indikatorer for å identifisere tvilssakene.

4 Rettsgrunnlaget for høring av barn

4.1 Generelt om høring av barn

FNS BARNEKONVENSJON ARTIKKEL 12

Etter barnekonvensjonen artikkel 12 har barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter rett til fritt å gi uttrykk for dem i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter skal vektlegges etter alder og modenhet. Barnet skal gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, i samsvar med nasjonale saksbehandlingsregler. Det at barnets uttalerett gjennomføres i praksis, er en grunnleggende forutsetning for at utlendingsmyndighetene skal kunne vurdere hvilken løsning som vil være til det enkelte barns beste.

En nødvendig forutsetning for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg uttaleretten, er at han eller hun får tilstrekkelig informasjon om saken og om sakens utvikling. Informasjonen må tilpasses barnets modenhetsnivå og formidles slik at barnet kan forstå den.

FNs barnekomité har utarbeidet en generell kommentar til artikkel 12⁴² som gir anvisning på hvordan artikkel 12 skal tolkes. Komiteens generelle kommentarer er ikke juridisk bindende for medlemsstatene, men er viktige rettskilder. FNs barnekomité er den autorisert tolkningskilden vi har til forståelsen av barnekonvensjonen, og som ledd i best mulig implementering av konvensjonsbestemmelsene er det viktig å legge vekt på komitéens tolkningsuttalelser og innarbeide den samme tolkningen i norsk rett og praksis. Sammenliknet med norske interne rettskilder vil vi argumentere for at slike komitéuttalelser anses som kilder minst på nivå med lovforarbeider og – etterarbeider (rundskriv og andre tolkningsuttalelser fra fagdepartementer og -direktorater). Et slikt utgangspunkt har støtte i lovforarbeider, høyesterettspraksis og juridisk teori:

⁴² CRC/C/GC/12 2009.

Spørsmålet om hvor stor vekt som skal legges på barnekomiteens fortolkning av konvensjonens bestemmelser, var lenge ikke særlig avklart i norsk rett. I utgangspunktet synes det naturlig å tillegge slike tolkninger relativt stor vekt, og etter omstendighetene betydelig vekt. Prinsippet om selvstendig (autonom) folkerettslig tolkning innebærer uansett at norske domstoler må forholde seg til konvensjonens ordlyd, kontekst og formålsbetraktninger, samt eventuelt forarbeider, slik Høyesterett har lagt til grunn når det gjelder SP og EMK [FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 1966 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 1950].⁴³

I *Ashok-dommen*, Rt. 2009 s. 1261, sluttet ikke Høyesterett seg til statens anførsel i saken om at barnekomiteens tolkningsuttalelser skal ha mindre vekt enn tolkningsuttalelser fra andre av FNs overvåkningsorganer, siden det ikke er etablert noen individklageordning etter barnekonvensjonen. Høyesterett viste i stedet blant annet til Ot. Prp. nr. 104 (2008–2008) om endringer i barne-loven (s. 26) der det heter at det bør legges «relativt stor vekt» på barnekomiteens uttalelser. For Norges del har spørsmålet vært på høring, og saken er per desember 2013 under behandling. En tilslutning til individklage-protokollen til barnekonvensjonen, forutsettes å ville bidra til å styrke gjennomslagskraften av barnekomiteens uttalelser i norsk rett og praksis. Ett av de rettsområdene som er «utpekt» som et sannsynlig område for klagesaker, er nettopp asyl-søkerbarns rettigheter.⁴⁴

I følge generell kommentar nr. 12 bør prosessen med å høre barn blant annet være gjennomslagskraftig og informativ, frivillig og respektfull. Videre er det framhevet i at *høring av barn skal forstås som en prosess*, heller enn en enkeltstående hendelse, særlig i saker som behandles over lengre tid i forvaltning eller domstoler, der det skal treffes avgjørelser i flere instanser, eller forholdene

⁴³ Vevstad, V. (red 2010) Utlendingsloven. Kommentartutgave, Universitetsforlaget, s. 167.

⁴⁴ Se Elgesem, F. (2013) Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggspatokoll om individuell klagerett – En juridisk analyse. Rapport til Utenriksdepartementet 3. juni 2013, kapittel 10.

endrer seg.⁴⁵ Artikkel 12 pålegger imidlertid ikke barnet noen *uttaleplikt*. Men barnet skal selv få en mulighet til å vurdere hvorvidt han eller hun ønsker å si noe, og få informasjon om sine rettigheter.

Av den generelle kommentaren framgår det videre at barnekomiteen er særlig opptatt av å sikre nettopp asylsøkerbarns rett til å bli hørt:

Children who come to a country following their parents in search of work or as refugees are in a particularly vulnerable situation. For this reason it is urgent to fully implement their right to express their views on all aspects of the immigration and asylum proceedings(...). In the case of an asylum claim, the child must additionally have the opportunity to present her or his reasons leading to the asylum claim. The Committee emphasizes that these children have to be provided with all relevant information, in their own language, on their entitlements, the services available, including means of communication, and the immigration and asylum process, in order to make their voice heard and to be given due weight in the proceedings.

Artikkel 12 tilhører det ene av barnekonvensjonens fire hovedprinsipper (de øvrige er vernet mot diskriminering i artikkel 2, hensynet til barnets beste i artikkel 3 nr. 1 og retten til liv, overlevelse og utvikling i artikkel 6). Alle de øvrige bestemmelsene i barnekonvensjonen skal ses i lys av disse fire hovedprinsippene. Uttaleretten innebærer ingen *uttaleplikt*. Ingen kan tvinges til å gjøre bruk av en rettighet. Artikkel 12 oppstiller ingen aldersgrense for når barnet får en rett til å bli hørt. Vilåret er at barnet er i stand til å danne seg «egne synspunkter». Dette må tolkes nokså vidt. Det er ikke noe krav for å bli hørt at barnet har en bestemt oppfatning av saken, eller av resultatet dersom det skal treffes en avgjørelse. Saken kan være vanskelig og sammensatt. Det er nok at barnet har noe å fortelle som kan ha betydning for saken, eller at barnet har ting det ønsker å formidle til saksbehandler på eget initiativ.⁴⁶

⁴⁵ Sandberg, K. (2012): Barns rett til å bli hørt, i Høstmælingen, N. m.fl. (red): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, 2. utg. Universitetsforlaget 2012, s. 90-118

⁴⁶ Sandberg, K. (2012), s. 99, Stang, E.G. (2007a) Det er barnets sak. Barns stilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, Universitetsforlaget, kapittel 3.

MUNTlig ELLER SKRIFTLIG HØRING?

Det er heller ikke et krav for å bli «hørt» at barnet kan uttrykke seg verbalt. Derfor er betegnelsen «å høre barn» for snever. Også barn som av ulike grunner ikke har et verbalt språk, har en rett til å bli hørt i betydningen *uttrykke seg på egne premisser*. Noen barn kan ikke snakke som følge av en funksjonshemming. Sterkt traumatiserte barn kan ha sluttet å snakke som en følge av traumet. Det alternative «språket» kan være kroppsspråk eller tegn, eller mer kreative uttrykksformer som tegning og lek (gjelder særlig mindre barn). Det er også mulig å uttrykke seg *skriftlig* for de barna som kan skrive.

Det kan stilles spørsmål ved om skriftlig høring rettslig sett kan *sidestilles* med muntlig høring. Barnekonvensjonen artikkel 12 krever ikke at høring må foregå muntlig, men det er nokså klart at det først og fremst er muntlig høring det tas sikte på når tolkningen av artikkel 12 drøftes i den generelle kommentaren til artikkelen. Eksempler på at det først og fremst er muntlig høring barnekomiteen har hatt i fokus, er følgende formuleringer i kommentaren:

En fullstendig gjennomføring av artikkel 12 forutsetter [derfor] anerkjennelse av og respekt *for ikke-verbale former for kommunikasjon*, herunder lek, kroppsspråk, ansiktsuttrykk og tegning og maling, som små barn gjerne viser sin forståelse og sine valg eller preferanser gjennom. (pkt. 21 i kommentaren. Vår utheving)

Komiteen understreker at barn ikke skal *forhøres* [be interviewed] oftere enn det som er nødvendig, særlig ikke hvis det er snakk om gransking av hendelser som har vært til skade for barnet. «Høringen» av et barn er en vanskelig prosess som kan ha traumatisk virkning på han eller henne. (pkt. 24 i kommentaren. Vår utheving)

Om høring i administrative og rettslige prosesser:

Særlig bør det vies oppmerksomhet til utarbeiding og utdeling av barnevennlig informasjon, nødvendig hjelp til barnet slik at han/ hun kan *tale sin sak*, personale med egnet kompetanse, utforming av rettslokalene, antrekket til dommere og sakførere, sight screens og separate venterom. (pkt. 34 i kommentaren. Vår utheving).

Beslutningstakeren skal forberede barnet på tilfredsstillende vis før høringen, og forklare hvordan, når og hvor høringen vil bli gjennomført, og hvem som kommer til å *delta*, og beslutningstakeren skal

ta hensyn til barnets synspunkter i den forbindelse. (Pkt. 41. Vår utheving).

Erfaringen viser at høringen bør legges opp som en *samtale*, heller enn som en ensidig *utspørring*. Man bør fortrinnsvis unngå å høre barn i åpen rett, og heller foreta høringen under fortrolige forhold. (pkt. 43. Våre uthevinger).

Det legges stor vekt på dialog-prinsippet – høringen skal helst innebære en toveiskommunikasjon – det legges opp til en samtale som skal tilrettelegges og foregå på barnets premisser. Når det gjelder informasjonsaspektet, er det også klart at et barn som formidler seg muntlig, formidler atskillig mer enn selve ordene som blir sagt. Barnet formidler seg også gjennom andre uttrykksformer: kroppsspråk, blikk, toneleie og følelsesuttrykk. Disse kan ikke «leses» i en skriftlig tekst. En skriftlig tekst fra barnet vil dermed ikke kunne erstatte en muntlig høring når det gjelder kvaliteten på den informasjonen som mottas. Det vil også være vanskelig å sikre seg at barnet faktisk får uttale seg om det som har betydning for saken dersom saksbehandleren eller den som ellers hører barnet, ikke får anledning til å stille de sentrale spørsmålene, og ikke minst oppfølgingsspørsmål når barnet kommer med informasjon av stor betydning. Det å basere seg på en ren skriftlig framstilling fra barnets side, vil videre innebære at man overlater ansvaret til barnet for å framskaffe nødvendig informasjon. Men barnet har ikke de nødvendige forutsetningene for å foreta en slik vurdering. Konsekvensen kan bli både at uttaleretten ikke fullt ut blir gjennomført slik den er ment, og at man går glipp av nødvendige opplysninger.

Dette kan likevel ikke bety at barnet aldri kan formidle seg skriftlig i stedet for muntlig. En skriftlig tekst kan på sin side ha kvaliteter (refleksjoner, følelser) som er vanskelig å få fram muntlig, og ha verdi i seg selv (jf. kapittel 5). Skriftlig høring vil kanskje særlig være aktuelt der barnet har blitt hørt tidligere, mens det nå er tale om en oppdatering av barnets synspunkter. Det kan også være aktuelt med skriftlig høring der man har mange andre og gode kilder til å belyse barnets situasjon. Videre kan skriftlighet tre i stedet for muntlig høring der barnet ikke ønsker samtale, men vil skrive i stedet.

Det er opp til det aktuelle forvaltningsorganet å legge til rette for at alle barn kan få informasjon og få uttrykke seg på sine egne premisser. Men

barnekonvensjonen stiller ingen spesielle krav til måten barnet høres på, annet enn at det skal skje direkte eller gjennom representant. Her må man nok legge til grunn at det forutsettes en muntlig høring. Det at noen andre skriver noe om barnets situasjon kan ikke sidestilles med at en representant formidler barnets egen stemme, så langt som mulig med barnets egne ord. Skulle en slik skriftlig vurdering eller omtale av barnet kunne være nok for å oppfylle artikkel 12, ville barnets rett til å bli hørt i praksis falle bort som selvstendig rettighet i alle saker der man hadde uttalelser om barnets situasjon fra ulike fagpersoner. Det er åpenbart ikke hensikten. «Direkte» vil si under saksbehandlingen. «Gjennom representant» forutsetter at denne personen faktisk representerer barnets interesser og synspunkter. Advokaten for familien vil kunne fylle en slik rolle, men det forutsetter at barnets og foreldrenes interesser ikke kolliderer, og at advokaten selv har snakket med barnet. I praksis er det som regel foreldrene som opptrer som barnets representant, ved at de beskriver barnets situasjon for UDI og UNE. Særlig gjelder dette barn under sju år som ikke får rutinemessig tilbud om samtale med UDI. Det er usikkert i hvilken grad foreldrenes framstilling av barnets situasjon kan godtas som en form for høring etter artikkel 12. Det forutsetter at foreldrene har snakket med barnet om situasjonen, og evner å formidle barnets synspunkter og opplevelser fra barnets ståsted. Våre informanter uttrykker at det ikke alltid er tilfelle. Det kan variere sterkt fra foreldre til foreldre i hvilken grad de er i stand til å formidle barnets situasjon, opplevelser og behov på en god måte. En av grunnene til dette, som flere informanter er inne på, er den store forskjellen i kultur når det gjelder barnets plass i samfunnet, og det generelle fokuset på barn og barns behov. En av informantene uttrykker det slik:

I asylsaker må man være klar over at foreldrene er lite opptatt av å profilere barna i starten. Informasjon om barnet kommer først fram når det gjelder helse. De fleste foreldre snakker ikke om barnets situasjon selv om de ble spurt direkte. Jeg kan sitere en jeg snakket med: «I Norge er barna sjefen. I mitt land, er de voksne sjefen». Plasseringen barna får her som hovedpersoner er uvant for mange som kommer hit. Hvis man for eksempel spør: «Hvordan opplevde sønnen din det at pappa ble arrestert? - Han gråt.» Punktum! Det er først når de har vært her lenge at barnet blir en person for foreldrene.

Utlendingsforskriften § 17-3 framhever at barnet kan høres skriftlig eller muntlig, og at hvordan barnet skal høres må «vurderes ut fra sakens art og søknadssituasjonen» uten at det konkretiseres nærmere hva det her siktes til, eller hva som særlig skal vektlegges. For å finne svar på det, må vi gå til UDIs egne retningslinjer om høring av barn (se under).

For et barn kan det å skulle møte i retten eller et annet domstolliknende organ være en sterk opplevelse. Barnekomitéen understreker at barnet fortrinnsvis ikke bør høres i åpen rett, men heller i fortrolighet, og at høring bør foregå mer som en samtale enn som en ensidig utspørring.⁴⁷ I Norge er det uvanlig at barn tas inn i åpen rett eller i fylkesnemnda for sosiale saker, med mindre det er snakk om større barn som selv ønsker dette. Fylkesnemnda har dessuten en egen ordning med barnets talsperson (se kapittel 4). Det er ikke et krav etter barnekonvensjonen at barnet høres på alle stadier i saken. Men dersom det skal treffes flere avgjørelser i saken, skal barnet få uttale seg før det treffes «avgjørelse». Dette kan innebære at barnet må høres flere ganger. Dersom saken tar lang tid, vil det også skje en utvikling og forholdene for barnet kan endre seg, barnet blir eldre og danner seg kanskje nye oppfatninger og så videre. I følge Sandberg 2012 er det da «viktig at barnet har mulighet til å gjøre sitt syn gjeldende på alle stadier og helst når barnet selv måtte ønske. Det kan gjennomføres ved at barnet får tildelt en representant som er tilgjengelig, men slik at barnet selv velger når han eller hun vil snakke med denne.» Dette kan imidlertid ikke utledes som noe krav fra barnekonvensjonen, men vil bidra til en bedre oppfyllelse av den, fordi en slik måte å involvere barnet på gjør at høringen nettopp ses på som en prosess, og ikke som en engangsforeteelse.

FORVALTNINGSLOVEN § 17

Etter forvaltningsloven § 17 skal mindreårige parter som har fylt 15 år ha rett til å gi uttrykk for sitt syn selv om de representeres av verge i saken. Barnekonvensjonen artikkel 12 omfatter saker etter forvaltningsloven. Siden artikkel 12 ikke har noen aldersgrense, og heller ikke stiller krav om at barnet må ha partsstatus for å kunne bli hørt, kan bestemmelsen i fvl. § 17 ikke tolkes antitetisk, slik at barn under 15 og uten partsstatus ikke har rett til å bli hørt. Alle barn som en forvaltningssak eller – avgjørelse vedrører, og som er i stand

⁴⁷ Sandberg, K. (2012), s. 107.

til å danne seg egne synspunkter, har en rett til å uttale seg, uavhengig av partsstilling og alder. (Partsstillingen genererer imidlertid en rekke andre rettigheter, som partsinnsyn, klagerett mv.). Men her, som ellers, kan det vurderes i hvilken grad barnet kan representeres av andre, for eksempel foreldre, verge eller en annen støtteperson som formidler av barnets synspunkter, opplevelser og behov.

4.2 Høring av barn i utlendingssaker

BARNEPERSPEKTIVET I UTLENDINGSLOVEN

Barneperspektivet ble styrket ved utlendingsloven av 2008. Barnekonvensjonen ble da innarbeidet i en rekke av lovens bestemmelser, både som konkrete skjønnsmessige kriterier, og som avveiningsnormer. Ved vurderingen av om en søker kan anses som flyktning etter utl. § 28, skal det eksempelvis tas hensyn til om søkeren er barn. Det innebærer at det skal mindre til for et barn å oppnå status som flyktning enn for en voksen; forhold som ikke ville blitt vurdert som forfølgelse for en voksen, kan bli det for et barn. Det var ønskelig fra lovgivers side å utforme loven slik at man sikret barnesensitive rettslige vurderinger. Dette ble blant annet begrunnet ut fra det faktum at barn er mer sårbare enn voksne og er prisgitt de voksne som til en hver tid utøver omsorgen for barnet. Barn er generelt mer utsatt enn voksne, både for forfølgelse og for andre grove menneskerettsbrudd (umenneskelig og nedverdiggende behandling):

Departementet er enig i at det er behov for å sikre en barnesensitiv anvendelse av flyktningbestemmelsene. Behovet for et barneperspektiv i flyktningretten er særlig aktuelt i forhold til bevisvurderingen og i forhold til hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse. Barn har ikke de samme forutsetninger for å underbygge at de har et behov for beskyttelse som voksne, eller å formidle individuelle forhold av betydning. I mange situasjoner er også barn langt mer sårbare enn voksne, og selv om retursituasjonen er trygg for voksne, kan barn stå i fare for å bli ofre for overgrep dersom de må returnere uten å være sikret beskyttelse fra voksne. I visse situasjoner kan det også være grunnlag for å operere med en lavere terskel for å konstatere «velbegrunnet frykt for forfølgelse» i forhold til barn.⁴⁸

⁴⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), s. 92

En annen endring i loven av 2008 – som også omfatter voksne – er at det nå er mulig å oppnå status som flyktning etter § 28 selv om man ikke kvalifiserer til det etter flyktningkonvensjonen artikkel 1A.⁴⁹ Departementet ønsket «å oppheve skillet i beviskravene om hvem som skal anerkjennes som flyktning og hvem som er vernet mot retur av en konvensjonsgrunn.»⁵⁰ Man har derfor innlemmet i asylbestemmelsen i § 28 de tilfellene hvor det er fare for at søkeren kan bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, det vil si brudd på *andre* menneskerettighetskonvensjoner som Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 7 og barnekonvensjonen artikkel 37, men hvor det ikke anses å foreligge *forfølgelse*.⁵¹ På denne måten har man utvidet flyktningbegrepet i forhold til det som følger av flyktningkonvensjonen, og i forhold til det som gjaldt etter utlendingsloven av 1988. Dette innebærer ikke at flere gis oppholdstillatelse, men at flere gis flyktningstatus. Etter den gamle utlendingsloven falt denne gruppen søkere inn under vurderingen av om opphold skulle innvilges på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. I en annen kategori kommer de som har opplevd å bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, men der det ikke kan dokumenteres en reell risiko for slike menneskerettsbrudd i *framtiden*. Disse vil kunne innvilges opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn etter utl. § 38. Men i denne vurderingen kommer også hensynet til innvandringskontroll inn i avveiningen. Samtidig vil det være en *presumpsjon* for at det foreligger en risiko for framtidige menneskerettsbrudd dersom søkeren har slike erfaringer. Når det gjelder barn, skal det legges en lavere terskel til grunn, også når det gjelder risikovurderingen. Det kan argumenteres for at tidligere opplevelser av alvorlige menneskerettsbrudd *i seg selv* kan gi returvern, enten dersom selve returen kan anses som umenneskelig behandling, eller fordi statene forplikter seg til å treffe alle tiltak for å fremme behandling og rehabilitering for barn utsatt for grove krenkelser, jf. barnekonvensjonen artikkel 39, i «et miljø som fremmer barnets

⁴⁹ Konvensjonen om flyktningers rettslige stilling av 1951.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), s. 72.

⁵¹ Forfølgelsesgrunnene er: etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en sosial gruppe eller politisk oppfatning.

helse, selvrespekt og verdighet».⁵² Dette er imidlertid ikke en tolkning som synes å ha fått gjennomslag i praksis.

Også i vurderingen av hva som kan anses som tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling skal det legges en lavere terskel til grunn for barn, enn for voksne. I tillegg til at barn utsettes for de samme former for tortur og overgrep som voksne, kan andre og mer barnespesifikke former for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling ha skjedd, eller utgjøre en risiko ved retur som kan utløse returvern. Både fysisk og psykisk tortur omfattes. Stang (2008a) foreslår følgende menneskerettsbrudd som barnespesifikke former for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling (i tillegg til «klassisk» tortur): Eksponering for tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling av nære familiemedlemmer, deltakelse i militær eller paramilitær aktivitet, vold og overgrep mot barn i fengsler eller andre offentlige institusjoner, vold, seksuelle overgrep og grov omsorgssvikt, kjønnslemlestelse, trafficking, barneprostitusjon og utnytting av barn til barnepornografi og tvangsekteskap, tvangsarbeid og slaveri.⁵³ Barn som risikerer å bli utsatt for slike menneskerettsbrudd er vernet mot retur.

Utlendingsloven framhever en bestemt gruppe som er særlig sårbar når det gjelder risiko for forfølgelse, og det er tidligere ofre for menneskehandel, jf. utl. § 30 bokstav d annet punktum. Tidligere ofre for menneskehandel skal, uavhengig av kjønn, etter loven alltid anses å tilhøre en bestemt sosial gruppe, med mindre forfølgelsen kan knyttes til andre forfølgelsesgrunner som rase, religion eller nasjonalitet. Enslige mindreårige asylsøkere er særlig utsatt for menneskehandel og andre former for grenseoverskridende kriminalitet. Barn som har vært ofre for menneskehandel, vil som utgangspunkt alltid ha et forfølgelsesgrunnlag.

Også når det gjelder opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, utl. § 38, har det vært en intensjon fra lovgivers side å løfte fram hensynet til barn, gjennom en eksplisitt henvisning til barnets beste. Hensynet til barnets beste er en sentral komponent i vurderingen av

⁵² Stang, E. G. (2008a): Barn, tortur og retur. Den rettslige betydningen av barnespesifikk tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling, herunder barns returvern. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/2008.

⁵³ Ibid.

hvorvidt det foreligger sterke menneskelige hensyn. Vurderingen av hvorvidt barnet har en særlig tilknytning til riket er en selvstendig vurdering ut fra at det er et eget rettslig kriterium for opphold, men inngår også som ledd i en helhetsvurdering av hensynet til barnets beste. Foreligger det særlig sterk tilknytning til riket, vil det som regel også foreligge sterke menneskelige hensyn; disse to vurderingene må ses i sammenheng. Andre momenter av betydning for om det foreligger sterke menneskelige hensyn, er for eksempel barnets fysiske og psykiske helsetilstand, behovet for behandling, barnets omsorgssituasjon i Norge og ved en eventuell retur.

Det er et krav i loven at hensynet til barnets beste skal vurderes. Det er også et krav at barnets beste vurderes som et *grunnleggende* hensyn i saken, og ikke bare som et hensyn på lik linje med andre hensyn, jf. ordet «skal».⁵⁴ Det at hensynet skal være grunnleggende vil si at det som hovedregel skal gå foran andre hensyn. Ut fra en språklig tolkning av lovteksten er ikke et krav etter utl. § 38 at innvandringsregulerende hensyn alltid skal vurderes eller vektlegges, jf. ordet «kan». En slik tolkning tilsier at Utlendingsnemnda har adgang til å trekke slike hensyn inn, eller til å la det være, men i praksis gjøres det i alle § 38-saker. Forarbeidene til loven peker imidlertid i retning av at slike hensyn *skal* vektlegges:

[I]nnvandringsregulerende hensyn er relevante for vurderingen i de sammenhenger hvor slike hensyn forekommer. I en del saker vil imidlertid de aktuelle innvandringsregulerende hensyn ha liten tyngde, og departementet ser ikke grunn til å endre utvalgets formulering [fra «kan» til «skal»], for å presisere at hensynene også i slike tilfeller skal tillegges vekt.⁵⁵

Formuleringen i forarbeidene innebærer at dersom man ønsker en praksis der innvandringsregulerende hensyn *ikke* skal tillegges vekt i § 38-saker, så krever dette enten lovendring, eller en forskriftsendring der dette understrekes.

⁵⁴ Stang, E. G. (2008b) Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 i asylsaker, Kritisk juss nr. 3/2008. Se også CRC/C/GC/14 som understreker at det er en rettighet for barnet å få barnets beste vurdert som et grunnleggende hensyn.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), pkt. 7.6.2.

Forarbeidenes formulering tilsier en strengere tolkning av lovteksten enn den som naturlig framgår av en språklig forståelse.⁵⁶

Det er ikke i strid med barnekonvensjonen at andre hensyn i noen tilfeller går foran hensynet til barnets beste; formuleringen i artikkel 3 nr. 1 tar sikte på å skape en fleksibilitet der andre sterke mothensyn kan få forrang i spesielle situasjoner, for eksempel hensynet til andre barn, grupper av barn eller hensynet til andre menneskers grunnleggende rettigheter. Også tungtveiende samfunnsinteresser kan få betydning, men de bør da konkretiseres og defineres.⁵⁷ Jo mer sikker man er på hva barnets beste er i en sak, jo mer skal til for å sette barnets beste til side, og omvendt: er det svært usikkert hva som er til barnets beste vil det svekke vekten av hensynet. Videre gjelder at jo større betydning en beslutning vil ha for barnets liv, jo mer skal det til å sette barnets beste til side.⁵⁸ En praksis som legger opp til at innvandringsregulerende hensyn som en hovedregel går foran hensynet til barnets beste, er neppe i samsvar med barnekonvensjonen da det vil innebære at begrepet «grunnleggende» i artikkel 3 nr. 1 mister sin betydning.

Avveiningen mellom hensynet til barnets beste og innvandringsregulerende hensyn har vært gjenstand for mye debatt, og rammene for denne rapporten tillater ikke en bredere drøftelse av dette.⁵⁹ Det at hensynet til barnets beste konkret taler for opphold, eller at det foreligger sterke menneskelige hensyn, gir ikke barn et rettskrav på opphold, men det skal som nevnt tungtveiende hensyn til for å tilsidesette barnets beste. Et rettskrav på opphold (beskyttelse) har kun de som får status som flyktning og innvilges asyl etter § 28.

⁵⁶ Se også Vevstad (red. 2010): s. 321.

⁵⁷ Detrick, S.: (1999): A Commentary on The United Nations Convention on the Rights of the Child, Martinus Nijhoff Pbl, s. 91-93, Freeman, M. (2007): A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 3 The Best Interests of the Child, Martinus Nijhoff Pbl, s. 60-64.

⁵⁸ St.meld. nr. 47 (2012-2013) Barn på flukt, s. 46.

⁵⁹ Se blant annet Alston, P. 1994, Detrick, S. 1999, Freeman, M. 2007, McAdam, J. 2006, Schiratzki, J. 2000, Bernt, J.F 2013, Sandberg, K. 2012, Stang, E.G. 2008, 2011 og 2012.

UTLENDINGSLOVEN § 81

Opprinnelig inneholdt utlendingsloven ingen egen bestemmelse som hjemlet barns rett til å bli hørt i saken. Utl. § 81 andre ledd var utformet som en ren *delegasjonsbestemmelse* som ga regjeringen ansvaret for å utforme reglene om barns rett til å bli hørt i forskrifts form. Det at reglene kom i forskrift, med lavere rettskildemessig rang enn formell lov, fikk imidlertid ingen betydning, i og med at FNs barnekonvensjon artikkel 12 gjelder direkte som norsk lov gjennom menneskerettsloven av 1999, og i tillegg med forrang etter § 3 dersom det oppstår motstrid mellom regler i konvensjonen og annen norsk lovgivning. Utlendingsloven § 81 fikk imidlertid et nytt tillegg i 2012, nye tredje og fjerde ledd. Etter tredje ledd framgår det at dersom barnet ønsker det og det er nødvendig for å ivareta barnets rett til å bli hørt, kan det organet som forbereder eller avgjør saken beslutte at det skal gjennomføres en samtale med barnet selv om foreldrene ikke samtykker. Tilsvarende kan det besluttes at det skal gjennomføres en samtale med barnet uten at foreldrene tillates å være til stede. Dette er et viktig tillegg ut fra barnekonvensjonens krav om at barnet skal få uttale seg «fritt», og at foreldrene ikke skal kunne nekte sitt barn den retten barnet har til å uttale seg. Det nye fjerde leddet i § 81 sier at dersom det besluttes å gjennomføres en samtale med barnet uten at foreldrene tillates å være til stede, så skal barnet ha med seg en setteverge, eller annen fullmektig.

UTLENDINGSFORSKRIFTEN §§ 17-3 OG 17-4, INTERNE RETNINGSLINJER OG FAGNOTATER

Når det i denne rapporten vises til «regelverket» om høring av barn, eller på utlendingsfeltet, omfatter dette relevante menneskerettskonvensjoner, utlendingsloven og Utlendingsforskriften. Når det gjelder rundskriv, veiledere/interne retningslinjer eller fagnotater og andre interne dokumenter, er disse ikke å anse som regelverk i betydningen bindende rettsregler. Slike dokumenter er bare veiledende og utdypende. I praksis viser de seg likevel å ha tilnærmet like stor betydning som bindende regler. Saksbehandlere og nemndledere gir uttrykk for at de opplever seg bundet av dem. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom en sterk lojalitet til egen praksis og stor vekt på hensynet til likebehandling. I dette avsnittet vil derfor både bindende rettsregler og noen av de relevante interne retningslinjer og fagnotater bli

presentert. De siste gir ofte uttrykk for tolkninger av reglene og gir dermed en god bakgrunn for forståelsen av praksis.

Etter *Utlendingsforskriften* § 17-3 skal barn som er fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører barnet. Formuleringen er identisk med den i barnevernloven § 6-3 om barns uttalerett i barnevernsaker. Problemet med å adoptere den samme formuleringen i utlendingsloven, er at det ligger en begrensning i begrepet «før det treffes avgjørelse». Barnet har rett til å uttale seg uavhengig av om det faktisk treffes en avgjørelse, da dette ikke er et krav etter barnekonvensjonen artikkel 12, og barnet kan også ha rett til informasjon og å uttale seg underveis i prosessen, særlig dersom den trekker ut i tid. Denne begrensningen må derfor ikke tolkes bokstavelig, men ses på bakgrunn av formuleringen i barnekonvensjonen artikkel 12, der kravet er at barnet skal ha rett til å uttale seg om «alle forhold» som vedrører ham eller henne.

Videre framgår det av forskriften § 17-4 at den totale livssituasjonen til medfølgende barn skal kartlegges under intervjuet av *foreldrene*. Foreldrene forutsettes å kunne gi utfyllende opplysninger om dette. Videre står det at man i asylsaker *skal* gjennomføre en samtale med medfølgende barn over sju år, med mindre barnet selv ikke ønsker det, eller det anses som *åpenbart unødvendig*. Det står ikke presisert hva som menes med åpenbart unødvendig, men barnekonvensjonen artikkel 12 inneholder ingen tilsvarende begrensning. Et eksempel kan imidlertid være Dublin-saker der søker skal henvises tilbake til første asylland for å få søknaden sin behandlet der. Da er det opp til dette landets myndigheter å ivareta barnets rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen.

Barns uttalerett kan ikke tilsidesettes av den grunn at man mener man på forhånd vet hva barnet kommer til å si. Når det gjelder yngre barn, *kan* det gjennomføres samtale med dem dersom de er i stand til å danne seg egne synspunkter. Formålet med samtalen skal etter forskriften «belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag». Formålet er formulert her ut fra hensynet til sakens opplysning, jf. forvaltningsloven § 17. Materialet til dette prosjektet viser at det hovedsakelig er denne forståelsen av retten til å bli hørt – som hovedsakelig fokuserer på *forvaltningens plikt til å*

innhente informasjon – som vektlegges når det vurderes hvorvidt barnet skal innkalles til UNE eller ikke. Barns rett til å bli hørt har et selvstendig formål ved å ivareta barnets posisjon i saken som selvstendig rettssubjekt med egne rettigheter. Det anses som en egenverdi for barnet å kunne få adgang til informasjon om saken og gis muligheten til å komme fram med sine tanker, opplevelser og meninger, uavhengig av hvor relevant eller interessant barnets uttalelser er for forvaltningen. Barnekonvensjonen artikkel 12 åpner ikke for å unnlate å snakke med barn ut fra at man ikke mener barnet vil tilføre ny og relevant informasjon, dersom barnet selv ønsker å bli hørt og ikke tidligere har fått anledning til det.

Barnets rett til å bli hørt kan heller ikke tilsidesettes under henvisning til barnets beste eller andre hensyn, for eksempel at man mener det å bli hørt eller snakke om et vanskelig tema er for belastende for barnet.⁶⁰ Hodkin og Newell 2002 understreker i sin omfattende håndbok for tolkning av barnekonvensjonens bestemmelser, blant annet basert på FNs barnekomités merknader til medlemslandene, at: «States cannot quote the best interest principle to avoid fulfilling their obligations under article 12.»⁶¹ Også FNs Generalforsamling har uttrykt et slikt syn.⁶² Skulle det gjelde et slikt unntak fra retten til å bli hørt, ville mange barn aldri fått uttale seg i for eksempel barnevernssaker. FNs barnekomité har også understreket flere ganger at det er et komplimentært forhold mellom artikkel 3 nr. 1 og artikkel 12, og at man ikke kan tenke seg en god vurdering av hensynet til barnets beste uten å ha hørt barnet, og omvendt: det å gi barnet anledning til å uttale seg er i tråd med hensynet til barnets beste.⁶³ Høyesterett gir i en dom fra 2004 uttrykk for at uttaleretten må vurderes i lys av barnets beste.⁶⁴ Dommen ble kritisert for å gi uttrykk for

⁶⁰ Se Smith, L. (2004) Barnets beste og barnets uttalerett, i Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (FAB), nr. 2, s. 223-231

⁶¹ Hodkin & Newell. Implementation Handbook for the Convention of the Rights of the Child, UNICEF, 2002. Se også Smith 2004.

⁶² UN General Assembly: Resolution S-27/2. A world fit for Children, 2002.

⁶³ Se de generelle kommentarene til henholdsvis artikkel 3 nr. 1 og 12: CRC/C/GC/14 og CRC/C/GC/12 som begge tar opp dette spørsmålet.

⁶⁴ HR-2004-882-A

en feilaktig tolkning av barnekonvensjonen.⁶⁵ Dommen er vist til i UNEs *Fagnotat* av 30.03.2011 som et uttrykk for gjeldende rett. I fagnotatet kommenteres at «barnets beste-prinsippet synes derfor å ha betydning så vel prosessuelt som materielt.»⁶⁶ Det er i og for seg riktig, men ikke på den måten Høyesterett gjør i dommen, ved å åpne for å tilsidesette uttaleretten mer generelt under henvisning til barnets beste.

I Stortingsmeldingen heter det blant annet (med henvisning til *UDIs retningslinjer om høring av barn*⁶⁷) at UDI «kan unnlate å gjennomføre en samtale eksempelvis hvor medfølgende barn har fysiske eller psykiske handikap som gjør det vanskelig for dem å forstå rammeverket rundt intervjuet, eller lider av alvorlige traumer og hvor det må antas at gjennomføring av en samtale vil være belastende for barnet.»⁶⁸ FNs barnekomité har vært opptatt av at nettopp marginaliserte barn (funksjonshemmede, barnevernsbarn, asylsøkerbarn, barn utsatt for vold og seksuelle overgrep mv) må sikres uttaleretten på sine egne premisser, med særlig tilrettelagte samtaler og oppfølging i for- og etterkant, for å unngå at særlig sårbare grupper av barn utsettes for *diskriminering* i forhold til andre barn når det gjelder uttaleretten, jf. Barnekonvensjonen artikkel 2 (forbudet mot diskriminering):

Partene skal bekjempe diskriminering, herunder diskriminering av sårbare og marginaliserte grupper av barn, for å sikre at også disse barna får nytte godt av retten til å bli hørt, og at de får muligheten til å delta i all saksbehandling som berører dem, på lik linje med alle barn.⁶⁹

Asylsøkerbarn er per definisjon både sårbare og marginaliserte, og noen er særlig sårbare gjennom opplevelser av krig, overgrep eller vold mot seg selv og/eller nære omsorgspersoner, og noen ganger farefull flukt. Samtidig har

⁶⁵ Smith, L. (2004) som tilbakeviser at dette er i tråd med barnekonvensjonen.

⁶⁶ UNE: Fagnotat 30.03.2011 Barnekonvensjonens betydning på utlendingsfeltet, med særlig vekt på art. 3 – «hensynet til barnets beste».

⁶⁷ UDI: Retningslinjer for høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse, RS 2010-075.

⁶⁸ Stortingsmeldingen s. 36.

⁶⁹ CRC/C/GC/12 (2009) Barnets rett til å bli hørt, avsnitt 75.

barnekomitéen også vært opptatt av at deltakelse i saken kan innebære risiko for barnet, og at man setter inn tiltak for å begrense slik risiko:

Investment in the realization of the child's right to be heard in all matters of concern to her or him and for her or his views to be given due consideration, is a clear and immediate legal obligation of States parties under the Convention. It is the right of every child without any discrimination.⁷⁰

Dersom høring kan bli en stor belastning for barnet kan det imidlertid være viktig å begrense antall ganger barnet blir hørt, og det vil måtte stilles særlige krav til selve gjennomføringen av barnesamtaler.⁷¹ På den annen side kan det også være slik at barn som er blitt utsatt for traumer vil trenge mer enn en samtale for å kunne åpne seg. UDI har per i dag ingen rutiner på når et barn tilbys flere samtaler, og dette bør innarbeides ut fra barnets behov. Her er det imidlertid utarbeidet gode verktøy, og disse er også i bruk både i barnevernet og i UDI.⁷² Samtidig kan det være viktig å sørge for at barnet får profesjonell oppfølging av helsepersonell. Alle barn som har vært utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling har en rett etter konvensjonens § 39 til behandling og rehabilitering.

I barnekomiteens siste merknader til Norges rapport, anbefaler komiteen Norge «å videreføre og styrke arbeidet med å implementere fullt ut artikkel 12 i konvensjonen, og fremme behørig respekt for synspunktene til barn i alle aldre i administrative og rettslige prosesser, herunder i barnefordelingssaker og utlendingssaker (...).»⁷³ Kommentaren var ikke knyttet til direkte kritikk av Norges praksis, men gir mer uttrykk for en generell målsetting på bakgrunn av rapporteringen fra Norge og en generell oppmerksomhet fra komiteen særlig rettet mot flyktningbarn.

⁷⁰ CRC/C/GC/12, 2009. Se også Sandberg 2012.

⁷¹ Barnehusene er nettopp opprettet med dette for øye. I straffesaker er det også andre hensyn enn barnets egen uttalerett som spiller inn; herunder hensynet til etterforskningen og sakens opplysning.

⁷² Langballe, Gamst og Jacobsen 2010.

⁷³ CRC/C/Nor/Co4, 2010.

Flere av *UNEs retningslinjer og fagnotater* og andre interne dokumenter omhandler barns rett til å bli hørt. IR-10-13-01 understreker barns rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12, og viser til øvrig regelverk (gjennomgått over). Videre framgår det av retningslinjene at:

Barn har en selvstendig rett til å bli hørt. Denne retten gjelder selv om vergen eller foreldrene motsetter seg at barnet høres. Dersom barnet ønsker det, og det er nødvendig for å ivareta barnets beste, kan barnet bli hørt uten foreldrenes/vergens samtykke eller tilstedeværelse – for eksempel ved at barnet møter i nemndmøte med setteverge (...). Barnet må også tillates å sende inn nye opplysninger selv eller via advokat uten foreldrenes/vergens medvirkning.

Denne formuleringen ivaretar godt formålet med barnekonvensjonen artikkel 12, bortsett fra på ett punkt, og det er formuleringen «og det er nødvendig for å ivareta barnets beste». Dette er ikke et tilleggsvilkår etter konvensjonen for at barn skal kunne bli hørt uten foreldrenes samtykke. Det er nok at barnet selv ønsker en slik samtale. Retningslinjene beskriver videre ulike former for høring av barn (se nærmere om dette i kapittel 5). Videre understreker retningslinjene betydningen av at barnet blir tilstrekkelig informert, noe som er en forutsetning for utøvelsen av retten til å bli hørt, men slik informasjon er det UDI som har hovedansvaret for å gi. Om UNEs ansvar for sakens opplysning etter fvl. § 17 sier retningslinjene:

I forbindelse med klagebehandlingen må UNE, ved gjennomgang av saken, påse at direktoratet har oppfylt sin utredningsplikt, og at barnet er informert om retten til å bli hørt. *Hvis barnets rett til å bli hørt ikke er ivaretatt under UDIs saksbehandling, må UNE vurdere om saken bør returneres til UDI for ytterligere saksbehandling der.* Videre har UNE ansvar for at forvaltningslovens og utlendingslovens/-forskriftens saksbehandlingsregler følges under vår saksbehandling. I den forbindelse kan det være nødvendig å foreta saksbehandlingsskritt for ytterligere å ivareta barnets rett til å bli hørt samt å sikre sakens opplysning, for eksempel ved å informere om barnets rett til å bli hørt og innhente ytterligere opplysninger om forhold vedrørende barn som er omfattet av en sak. (Vår utheving).

UNEs saksbehandlere har her en klar oppfordring til å a) undersøke om barnets rett til å bli hørt er ivaretatt av UDI og b) gjøre noe med det hvis så ikke er tilfelle. Vårt materiale viser imidlertid at denne oppfordringen ikke følges i alle saker. Et alternativ til å returnere saken til UDI, er å høre barnet i UNE. Kun én av våre informanter ga uttrykk for at vedkommende *rutinemessig* tilbød barnet en samtale dersom barnet ikke tidligere var blitt hørt i saken.

Spørsmålet om barns rett til å bli hørt er også berørt i Fagnotat av 30.03.11 om Barnekonvensjonens betydning på utlendingsfeltet, med særlig vekt på art. 3 – «hensynet til barnets beste». Her henvises det til en dom i Høyesterett der retten kom med en prinsipputtalelse om at barns rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12 måtte ses i lys av hensynet til barnets beste. Denne dommen ble sterkt kritisert og anses ikke å være i god overensstemmelse med barnekomiteens oppfatning slik den kommer til uttrykk i de to generelle kommentarene om henholdsvis artikkel 3 og artikkel 12, der det understrekes i begge at det ikke er noen motsetning mellom disse to bestemmelsene, og at barnets rett etter artikkel 12 ikke kan tilsidesettes under henvisning til artikkel 3.⁷⁴ Videre er høring av barn også omtalt i Notat til Likebehandlingsmøte av 21.09.12 Hensynet til barnets beste, der det vises til at muntlig høring av barn bare forekommer unntaksvis.

4.3 Høring av barn på andre rettsområder

INNLEDNING

Dette prosjektet gjelder barn i utlendingsforvaltningen, herunder regelverk og praksis knyttet til høring av barn. Det hører også med til oppdraget å kartlegge hvordan høring av barn foregår på enkelte andre rettsområder, for å vurdere hvorvidt elementer herfra kan være nyttige å implementere på utlendingsfeltet, selv om høringens formål kan arte seg nokså forskjellig på de ulike rettsområdene.

Nedenfor vil vi kort gjennomgå regelverket for, og praksis med, høring av barn på tre andre rettsområder enn utlendingssaker. Vi har valgt å behandle

⁷⁴ HR-2004-882-A, se Smith, L. (2004). Se videre CRC/C/GC/12 og CRC/C/GC/14.

høring av barn i *barnevernssaker* (barneverntjenesten og fylkesnemnda), *barnefordelingssaker* (familievernkontoret og domstolene) og *straffesaker* der barnet antas å ha vært utsatt for en straffbar handling (dommeravhør). Disse tre rettsområdene representerer barn i forskjellige situasjoner, og høringen av dem har dermed forskjellige formål. Likevel kan det være trekk ved disse ulike måtene å høre barn på som kan være relevante å vurdere for utlendingsfeltet. (se kapittel 9).

Det er flere måter å gjennomføre samtaler med barn på, eller å høre barn på, direkte eller indirekte gjennom representant. Barnekonvensjonen artikkel 12 oppstiller ikke noe eksplisitt krav om at barnet må høres muntlig (se nærmere om rettsgrunnlaget for høring av barn i eget kapittel under). Alle de formene for høring som beskrives på de tre rettsområdene vi skal gjennomgå, forutsetter imidlertid en *mundtlig* høring. *Skriftlig* høring av barn er ikke på noen av de nevnte rettsområdene anført som et alternativ til muntlig høring hverken i lov, forskrifter eller i de veiledere som er utarbeidet, eller i praksis etter det vi er kjent med. Skriftlig høring er så å si fraværende som tema når det beskrives hvordan barn skal eller bør høres. Dette bekrefter, slik vi ser det, at både når det er tale om å høre barn i sin alminnelighet, og når det er tale om å høre barn på et spesielt saksområde, er det *mundtlig* høring man har i tankene. Tre former for indirekte høring (gjennom representant) er særlig nevnt eller omtalt i forskrifter og veiledere på disse rettsområdene: høring gjennom foreldre, høring gjennom egen talsperson og høring gjennom en sakkyndig.

BARNEVERNSSAKER

Høring av barn i barnevernssaker foregår på ulike måter ettersom det er barneverntjenesten eller fylkesnemnda som har ansvaret for at barnet blir hørt i tråd med bvl. § 6-3. Etter denne bestemmelsen skal alle barn som har fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i en sak som berører ham eller henne. Det at barn skal få anledning til å bli hørt «før det tas avgjørelse» må ikke forstås slik at barnet ikke skal få uttale seg i spørsmål som ikke knytter seg direkte til en «avgjørelse». For eksempel vil det ofte være både viktig og nødvendig å ha en samtale med barnet i forbindelse med *barneverntjenestens undersøkelse* av en melding. Etter bvl. § 4-3 femte ledd kan barneverntjenesten,

og sakkyndige som den har engasjert, kreve å få snakke med barnet i enerom som ledd i undersøkelsen. Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir utsatt for mishandling eller andre alvorlige overgrep, kan barneverntjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller annet sted for nærmere undersøkelse. Barnet har imidlertid ingen tilsvarende rett etter loven til å få snakke med en saksbehandler uten foreldre til stede.

En del barneverntjenester benytter her et eget metodisk verktøy for barnesamtaler, utarbeidet av Kari Gamst, Marianne Jacobsen og Åse Langballe i en egen veileder til barneverntjenesten.⁷⁵ Veilederen ble til som resultat av et prosjekt som involverte deltakere fra barneverntjenesten i Sagene bydel i Oslo. Bakgrunnen for den samtalemotodikken som er presentert i veilederen, er kunnskapen forfatterne har utviklet om samtaler med barn i dommeravhør:

Gjennom studier av politietterforskeres kommunikasjon med barn i dommeravhør er det utviklet en metodisk fremgangsmåte for målrettede samtaler med barn (Gamst & Langballe, 2004), kalt Den Dialogiske Samtalemotoden (DCM)¹. Ved å analysere dommeravhør som er gode i den forstand at barnet forteller fritt og utfyllende om vanskelige temaer i sitt liv, er spesifikke områder i kommunikasjonen mellom avhører og barn identifisert og operasjonalisert til metodiske fremgangsmåter.⁷⁶

I veilederen understrekes betydningen av samtaler som ledd i barneverntjenestens undersøkelse av meldingen:

Det er enighet blant alle deltakerne om at samtalemotodikken i rendyrket form egner seg godt i utredningsfasen i barnevernarbeidet. Dette blir av deltakerne karakterisert som de vanskeligste samtalene. De vanskeligste samtalene blir igjen betegnet som avdekkingsamtaler. Det er i disse samtalene barnevernkonsulentene ofte ikke kjenner barnet i særlig grad, slik at den totale faseinndelingen, med spesielt de innledende prosedyrene, vurderes som nødvendig og meningsfull. Det

⁷⁵ Gamst, Jakobsen & Langballe (2010): Den vanskelige samtalen. Barneperspektiv på barnevernsarbeid. Kunnskapsbasert praksis og handlingskompetanse. Norsk kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) 2010.

⁷⁶ Veilederen s. 35. Se forøvrig kapittel 3 om kunnskapsoversikt med referanser til Gamst og Langalle's arbeider om barn i dommeravhør.

er også i disse samtalene barnevernkonsulentene opplever at nødvendigheten av å fremskaffe så mye informasjon som mulig fra barnet på en uhildet måte er størst, slik at de har det beste grunnlaget for å fatte riktige vedtak. En deltaker beskriver dette slik: *Det er i undersøkelsesfasen vi vil at barna skal gi oss mest mulig informasjon uten å bli påvirket av oss. Her kan vi bruke alle fasene slik de er.* (s. 60)

Barn skal gis muligheten til å delta på ulike stadier i barnevernssaken, blant annet skal barn medvirke ved valg og evaluering av hjelpetiltak.⁷⁷ I 2013 fikk bvl. § 4-1 om barnets beste et tillegg om barns rett til medvirkning, og om barns rett til å ha med seg en tillitsperson til samtaler med barneverntjenesten. Bestemmelsen lyder: «Barnet skal gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til.» Dette betyr imidlertid ikke at ikke også barn som «bare» mottar hjelpetiltak skal kunne ha med seg en tillitsperson i samtaler med barneverntjenesten. Bestemmelsen inneholder også en forskriftshjemmel der medvirkning og tillitsperson kan reguleres nærmere, blant annet med tanke på hvordan personsensitive opplysninger skal håndteres. Det nye tillegget i § 4-1 kan ses på som en forlengelse av, eller utvidelse av, barnets uttalerett etter § 6-3, som er ment å inkludere barnet i saksbehandlingen på en mer gjennomgående måte, i tråd med barnekomitéens generelle kommentar til artikkel 12 hvor det understrekes at høring av barn bør ses på som en prosess, snarere enn som en enkelthendelse, jf. bruken av ordet «deltakelse» (*participation*).⁷⁸ I en barnevernssak vil det ofte kunne være behov for å ha flere samtaler med barnet. Barnet selv kan også ta initiativ til slike samtaler. De kan avholdes hjemme hos barnet, eller på et egnet rom på barneverntjenestens kontor. Slike rom er gjerne innredet hyggelig, som lekerom, der barnet kan få uttrykke seg både gjennom lek, tegning og på andre måter.

Når det gjelder praksis vedrørende høring av barn i barneverntjenesten, viser dessverre både forskning og Helsetilsynets kontroll med barneverntjenestene gjennom det årlige tilsynet som utføres av fylkesmennene, at praksis

⁷⁷ Innst.395 L(2012-2013), s. 14

⁷⁸ CRC/C/GC/12, pkt. 3 (Innledning) og pkt. III, 13.

varierer, at det dels mangler gode rutiner, at der det finnes rutiner blir de ikke nødvendigvis fulgt, og at barn som følge av dette ikke i tilstrekkelig grad blir hørt i barneverntjenestene. Samtidig vet vi også at noen kontorer jobber svært godt med høring av barn, blant annet ved å implementere veilederen utarbeidet av Gamst, Jacobsen og Langballe.⁷⁹

Når barn skal høres i *fylkesnemnda* – som behandler saker om omsorgsovertakelse og andre tvangssaker – kan fylkesnemnda oppnevne en egen talsperson for barnet, jf. bvl. § 7-9. Det er imidlertid ikke et krav at det skal oppnevnes talsperson, men barnet skal informeres om ordningen. I vurderingen av om det skal oppnevnes talsperson skal barnets eget ønske tillegges stor vekt. Ønsker barnet ikke en talsperson, blir det ikke oppnevnt en. Det er utarbeidet en egen forskrift om barnets talsperson.⁸⁰ Av forskriften framgår det at «talspersonen skal være et talerør for barnet» og være «uavhengig av barneverntjenesten og barnets foreldre.» Det skal altså være en nøytral person som ikke har noen egne interesser, eller kan oppfattes som partiske. Fylkesnemnda skal etter forskriften utarbeide en liste over et utvalg personer som har erfaring fra arbeid med barn, og som er villig til å påta seg oppdrag som talsperson. Talspersonen skal som hovedregel velges ut fra listen. Unntaksvis kan det oppnevnes en person som ikke står på listen, dersom barnet har et særlig tillitsforhold til vedkommende eller andre grunner gjør det nødvendig å oppnevne en bestemt person. Det kreves ingen formell kompetanse for å være talsperson, det er nok at man har erfaring fra arbeid med barn. Samtalen mellom barnet og talspersonen skal tilrettelegges etter barnets alder og modenhet, språk og kultur. Talspersonens oppgaver er å forsikre seg om at barnet forstår hva ordningen innebærer, og om barnet fortsatt ønsker å uttale seg gjennom vedkommende. Talspersonen skal formidle barnets synspunkter i

⁷⁹ Stang, E.G. (2007a) kapittel 3 og 5, Stang, E.G. (2007b) Barns rett til deltakelse i barnevernssaker, Kritisk Juss nr. 1-2, s. 36-56. Se f.eks også Strandbu, A., og Vis, S.A. 2008: Barns deltakelse i barnevernssaker. Tromsø, Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge, samt Helsetilsynets rapport 2012: Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering.

⁸⁰ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, FOR-2013-02-18-203. Det er også utarbeidet et rundskriv som en kommentar til forskriften, Q-11 2013.

saken først skriftlig til nemnda, og deretter skal talspersonen normalt innkalles til muntlige forhandlinger og framstille barnets synspunkter for nemnda. Talspersonen avhøres etter de samme regler som for vitner, så langt de passer. Talspersonen skal ikke foreta noen egen vurdering av hva som vil være til barnets beste, eller formidle egne synspunkter når det gjelder innholdet i det barnet forteller. Rundskrivet understreker at ordningen med talsperson bare er en av flere mulige måter fylkesnemnda kan høre barnet på:

Å oppnevne talsperson er én måte å høre barnet på. Fylkesnemnda kan velge å høre barnet direkte, eller barnet kan ha gitt uttrykk for sine synspunkter i samtale med en oppnevnt sakkyndig. I enkelte tilfeller har barnet snakket med mange, og ønsker ikke å samtale med en ny person. Da vil barnets mening kunne innhentes fra tidligere dokumenter.

Ordningen med barnets talsperson har avstedkommet blandede erfaringer. Det har vist seg at noen fylkesnemnder bruker ordningen mye; andre lite. Erfaringene er imidlertid ikke systematisert. Det pågår (per januar 2014) et forskningsprosjekt om barnets talsperson ved Universitetet i Tromsø.⁸¹

Barnets synspunkter bør framgå av det endelige vedtaket. Praksis viser at det ikke er tilfelle:

I forhandlingsmøte i fylkesnemnda blir barnet gitt anledning til å uttale seg ved at dets syn refereres. Svært ofte blir barnets syn gjengitt av erfarne talspersoner. Men når vedtaket foreligger, er barnets syn sjelden eller aldri noe premiss av betydning for resultatet. Ofte blir barnets syn kort referert uten noen drøftelse, og ofte blir vedtaket i strid med barnets syn. Tilsvarende er det i dommer ved rettslig overprøving av fylkesnemndvedtak.⁸²

⁸¹http://uit.no/ansatte/organisasjon/artikkel?p_document_id=242667&p_dimension_id=154287&p_menu=42374

⁸²Lindboe, K.: (2013) Barns stemme i fylkesnemnda og ved rettslig overprøving, *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* (FAB), nr. 2, 2013. Tilsvarende fant Stang, E.G. (2007a) at barnets egen mening sjelden framgikk av barneverntjenestens vedtak, til tross for at det kunne ligge mye opplysninger i de underliggende saksdokumentene om barnets synspunkter.

Det framstår som et paradoks at ikke barnets uttalelser er bedre integrert i selve avgjørelsen. Det å synliggjøre barnets egen mening, egne opplevelser og tanker i den endelige beslutningen, er viktig for å ivareta hensynet til barnet som selvstendig rettssubjekt. Dette innebærer ikke at det er barnet som skal bestemme eller på noen måte tillegges ansvaret for beslutningen, men barnets mening skal inngå som ett av flere relevante momenter i en helhetsvurdering. Det skal også begrunnes dersom man velger å se bort fra barnets synspunkter i saken, dersom barnet har gitt uttrykk for et klart ståsted.

BARNEFORDELINGSSAKER

Etter lov om barn og foreldre (barnelova) 1981 § 31 skal barnets foreldre innhente barnets synspunkter før de tar avgjørelser om personlige forhold for barnet. De skal legge vekt på barnets mening i tråd med barnets alder og modenhet. Når barnet er fylt sju år, skal barnet alltid få si sin mening før det tas avgjørelse om personlige forhold for barnet, herunder i en sak om hvem barnet skal bo hos. Også barn under sju år har denne rettigheten, dersom de forstår hva saken gjelder og har evne til å danne seg egne synspunkter. Aldersgrenser i norsk lovgivning som knytter seg til høring av barn må tolkes på bakgrunn av barnekonvensjonen artikkel 12, og praktiseres slik at ikke barnets rett etter artikkel 12 svekkes gjennom aldersgrenser i lovgivningen. Når barnet er fylt 12 år skal det etter bl. § 31 legges stor vekt på barnets mening.

Ved samlivsbrudd innkalles foreldre til barn over 16 år *til mekling på familievernkontoret*, jf. bl. § 51. Familievernkontoret har ingen lovpålagt plikt til å høre barnet direkte. Det forutsettes i utgangspunktet at barnet høres gjennom foreldrene. En undersøkelse foretatt av SINTEF viser at barn høres direkte i bare fire prosent av sakene, at i 38 prosent av sakene hadde ikke mekleren informert om barnets rett til å bli hørt, og i 41 prosent av sakene ble ikke foreldrene gjort oppmerksomme på sin plikt til å høre barnet.⁸³ Praksis ved familievernkontorene varierer. Noen kontorer tilbyr samtaler med barn,

⁸³ Barneombudet: Barnas stemme stilner i stormen. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd, rapport 2012, s. 30. Rapporten viser til Ådnanes, M. m. fl. (2011): SINTEF/NTNU Rapport 2011-08-29 Evaluering av mekling etter ekteskapslov og barnelov. Er meklingsordningen tilstrekkelig innrettet mot de vanskelige sakene, opplever foreldrene mekling som nyttig, og er barnets beste en rettesnor for avtalen?

andre ikke. Dagens system sikrer ikke godt nok at barn høres i praksis, i tråd med barnelovens regler og barnekonvensjonen.

Når det gjelder høring av barn i domstolen i barnefordelingssaker, er det utarbeidet en veileder om saksbehandlingen og om høring av barn.⁸⁴ Når det gjelder høring av barn under sju år, heter det i veilederen blant annet:

[Det er] viktig å være klar over at barnet har en rett, men ikke en plikt, til å uttale seg. Det skal tilrettelegges for at barnet kan gi uttrykk for sine synspunkter dersom barnet selv ønsker det. Den som hører barnet bør bl.a. nøye vurdere hva barnet skal høres om, og være varsom med å forsterke barnets opplevelse av konflikt ytterligere. (s. 39).

Etter barnekonvensjonen artikkel 12 kan barn høres «direkte eller gjennom representant». Om foreldrene som barnets representant står det følgende i veilederen:

I en del saker vil det være slik at foreldrenes opplysninger om barnets syn kan legges til grunn, forutsatt at de er enige om hva barnet mener og ikke andre forhold tilsier at barnet likevel bør høres [direkte]. (s. 39)

Det stilles altså to kriterier for at barnet kan høres gjennom foreldrene: At foreldrene er enige om hva barnet mener (forutsetter i sin tur at de faktisk har snakket med barnet om dette), og at ikke «andre forhold» tilsier at barnet likevel bør høres direkte. Veilederen gir ikke eksempler på slike forhold, men det er nærliggende å anta at det kan gjelde situasjoner der man mistenker den ene av foreldrene for å manipulere barnets mening eller på annen måte presse eller true barnet til å uttrykke seg i en bestemt retning.

Når det gjelder måten barnet høres på, sier veilederen videre:

Barnet kan høres ved at dommeren har en samtale med barnet på sitt kontor. Dommeren kan også la seg bistå av sakkyndig eller annen egnet person, eller la en sakkyndig ha samtaler med barnet alene, jf. barneloven § 61 første ledd nr. 4. I mange saker, særlig i forhold til

⁸⁴ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Veileder Q-15/2004 Om saksbehandlingsregler i barnefordelingssaker for domstolene og høring av barn.

de yngste barna og i saker hvor det foreligger spesielle forhold, vil det være naturlig å oppnevne en sakkyndig med mandat (eller delmandat) til å klargjøre barnets eventuelle synspunkter. I en del tilfeller vil det være nødvendig å be om en mer helhetlig tradisjonell sakkyndig utredning for å få en reell forståelse av barnets syn og bakgrunnen for dette.

Hovedpunktene mht. barnets syn bør videreformidles, men det kan være nødvendig å utøve et visst skjønn. (s. 40)

Det legges altså ikke opp til at barnet skal høres i åpen rett, men fortrinnsvis snakke med dommeren på hans eller hennes kontor. I tillegg kan dommeren la seg bistå av en sakkyndig. Når det gjelder hva barnet skal/kan uttale seg om, sier veilederen:

Det skal heller ikke være slik at barnet må ha en mening om utfallet av selve saken for å uttale seg. Barnet kan også ellers ha viktig informasjon å komme med, for eksempel om hvordan hverdagen oppleves, hva slags forhold det har til foreldrene på godt og vondt, og hva som er viktig i dagliglivet. (s. 41)

Dette er særlig viktig med tanke på å ivareta «rettighetskomponenten» i barnets rett til å bli hørt; slik at dette ikke bare handler om å framskaffe informasjon som knytter seg til selve avgjørelsen, men om å få et helhetsbilde av barnets situasjon mer generelt der barnet selv kommer med det han eller hun opplever som viktig eller relevant der og da. Veilederen understreker videre betydningen av *tilleggsinformasjon om barnet* for å kunne vurdere hvorvidt barnet uttaler seg på egne eller (den ene av) foreldrenes vegne:

Noen barn gir klart uttrykk for hva de mener, men forstørker fordelen hos den ene og ulempene hos den andre av foreldrene. Andre gjengir med mye intensitet synet til den ene av foreldrene som om det var egne synspunkter, eller beskytter den av foreldrene de synes mest synd på ved å formidle dennes syn. Atter andre stiller med bundet mandat, der viktige opplysninger og synspunkter holdes skjult, ofte ut fra engstelse om hva som kan skje hvis dette blir kjent.

Ofte vil tilleggsinformasjon fra både barnet, fra andre og fra samspillobservasjoner kunne gi verdifulle opplysninger som kan støtte opp under eller så tvil om det barnet sier er i samsvar med de faktiske forholdene. (s. 42)

Veilederen beskriver også betydningen av at informasjon til barnet tar hensyn til barnets alder og antatte kognitive kapasitet, samt individuelle forhold som barnets temperament, robusthet, erfaringsbakgrunn og livssituasjon. Det pekes på at det kan være store variasjoner mellom barn på samme alder. Før dommeren eller den sakkyndige skal snakke med barnet, anbefales det at det foreligger noe informasjon om barnets sosiale, emosjonelle og kognitive fungering, eventuelle spesielle vansker, på forhånd. Alternativt kan samtalen starte med en sekvens som har til formål at dommeren/den sakkyndige danner seg et bilde av dette. Veilederen tar også opp betydningen av god planlegging av samtalen med barnet:

Som hovedregel vil dommeren eller den sakkyndige som skal snakke med barnet være tjent med å drøfte og planlegge samtalen med barnet med begge foreldre før den gjennomføres. Dette vil dels gi et inntrykk av foreldrenes ståsted og barnets utviklingsnivå, dels gjøre det mulig å tilrettelegge sted, form og innhold i samtalen. En vil også kunne få opplysninger om hva foreldrene har snakket med barnet om.

Samtalen foreslås bygget opp med fire hovedfaser: 1) Kontaktetablering, 2) informasjon, 3) selve samtalen og 4) avslutning. Dersom barnet gir opplysninger om alvorlige forhold som barnet selv ikke ønsker at skal videreformidles, eller sakens faktum og andre opplysninger fra barnet gir grunn til bekymring for at barnet etter samtalen kan bli presset til å endre sin uttrykte mening eller bli utsatt for represalier, anbefaler veilederen at dommeren og den sakkyndige drøfter hvordan en slik situasjon best kan håndteres. Dette reiser vanskelige etiske og juridiske dilemmaer. I noen tilfeller vil informasjonen barnet kommer med kunne utløse opplysningsplikt til barneverntjenesten etter bvl. § 6-4 andre ledd (dersom det er grunn til å tro at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige former for overgrep eller omsorgssvikt, eller dersom det er fare for menneskehandel).

DOMMERAVHØR I STRAFFESAKER

Framgangsmåten når det gjelder dommeravhør av barn i sedelighetssaker, er regulert i Forskrift om dommeravhør og observasjon av 1998, med hjemmel i

straffeprosessloven §§ 234 og 239.⁸⁵ En arbeidsgruppe som gjennomgikk regelverket om dommeravhør av barn, har foreslått at sedelighetssaker likestilles med familievoldssaker i en ny avhørsmodell.⁸⁶

Etter forskriften § 1 skal avhør av vitne under 16 år i sak om forbrytelse eller forseelse mot sedelighet foregå ved at dommeren tar imot forklaringen *utenfor* rettsmøte, hvis dommeren finner det ønskelig av hensyn til barnet eller av andre grunner. Det understrekes altså klart at barnet ikke skal behøve å møte i retten. Det samme gjelder andre straffesaker når hensynet til barnet tilsier det. Avhøret skal foretas på et sted med «tilfredsstillende teknisk opptaksutstyr» og hvor «forholdene ligger til rette for at avhøret kan følges fra et siderom, hvis ikke hensynet til vitnet [barnet] eller formålet med forklaringen taler for et annet sted», jf. § 2. Avhøret må kunne følges fra et siderom for å ivareta kontradiksjonsprinsippet i straffesaker.

Etter opprettelsen av Statens Barnehus (2007) vil avhør av barn ofte foregå der. Over halvparten av dommeravhørene foretas på barnehusene.⁸⁷ Alternative avhørssteder er lokal tingrett, politistasjon eller lensmannskontor. Det er domstolen som avgjør hvor avhøret skal gjennomføres.

Statens barnehus (eller «barnehusene») er et tverrfaglig, samlokalisert tiltak rettet mot barn og unge utsatt for seksuelle overgrep eller vold. Tiltaket gjelder også voksne psykisk utviklingshemmede. Tanken bak opprettelsen av barnehusene er at barn, unge og voksne utviklingshemmede skal henvende seg til ett sted, og slippe å måtte fortelle sin historie mange ganger til ulike personer og instanser.⁸⁸ Det er også et formål med barnehusene å sikre bedre oppfølging av de barna som har behov for det, i etterkant av dommeravhør.⁸⁹ Barnehusene

⁸⁵ FOR-2998-10-02-925.

⁸⁶ Justis- og beredskapsdepartementet: Avhør av særlig sårbare personer i straffesaker. Rapport fra arbeidsgruppen fra gjennomgang av regelverket om dommeravhør og observasjon av barn og psykisk utviklingshemmede, 2013, s. 31.

⁸⁷ Ibid, s. 13.

⁸⁸ Bakketeig m.f. (2012): Barnehusevalueringen 2012. Delrapport 1. Barnehusmodellens implikasjoner for politiets arbeid med fokus på dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse, NOVA/Politihøgskolen, PHS Forskning 2012:6, s. 19.

⁸⁹ Stefansen, K. m fl (2012): Barnehusevalueringen 2012. Delrapport 2. En undersøkelse blant barn, pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte, NOVA rapport nr. 9/2012, s. 106.

har følgende hovedoppgaver: De skal bidra til behandlingen av straffesaken ved tilrettelegging og gjennomføring av dommeravhør og kunne forestå medisinske undersøkelser av barn, de skal gi råd og veiledning til fagfolk i hjelpeapparatet, barn og psykisk utviklingshemmede, og deres pårørende. Videre kan de gi psykologisk behandling til barn og psykisk utviklingshemmede, og tilrettelegge for økt samarbeid og koordinering av de ulike myndighetenes innsats rundt barnet.⁹⁰

Barnehuset er innredet med tanke på små barn (for eksempel venterom med leker, myke puter mv). I evalueringen av barnehusene som ble foretatt av NOVA i 2012, trekkes dette fram som positivt også av de litt eldre barna. Venterommet beskrives av barna selv som koselig og trygt.⁹¹

Etter § 5 i forskriften skal dommeren som hovedregel tilkalle «en særlig skikket person» til å bistå ved avhøret eller foreta avhøret under dommerens kontroll. Med «særlig skikket person» menes en «person som kan kommunisere godt med barn, og som er kjent med de rettslige krav til avhøret», jf. § 6. Som hovedregel bør det tilkalles en «tjenestemann innen politiet med særlig erfaring i etterforskning av saker som gjelder barn» som særlig skikket person. Ut fra behovet i den enkelte sak, kan det også tilkalles en «psykolog med særlig erfaring med barn, barnepsykiater eller andre som gjennom utdanning og/eller arbeid har særlig erfaring med barn.» De fleste som gjennomfører avhør i dag har gjennomført kurs eller utdanning i dommeravhør ved Politihøgskolen. Antallet aktive avhørere er imidlertid for lavt i forhold til den økning i antallet avhør som har skjedd siden barnehusene ble opprettet.⁹² Det er foreslått å endre reglene slik at politiet kan foreta avhørene alene, uten involvering av domstolen. Det vil «øke fleksibiliteten, og muliggjøre en mer effektiv gjennomføring av slike avhør.»⁹³ Videre mener arbeidsgruppen at det bør inntas i forskriften at det kan gjennomføres flere avhør, at det må begrunnes, men at det ikke bare skal kunne skje helt unntaksvis:

⁹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet 2013, s. 57.

⁹¹ Stefansen, K. mfl. (2012): s. 104-105.

⁹² Justis- og beredskapsdepartementet (2013), s. 14.

⁹³ Ibid, s. 31.

Ved å redusere ressursbruken i forbindelse med avhørene, vil det bli lettere å gjennomføre flere avhør i samme sak, noe som igjen vil gi den avhørte bedre anledning til å fortelle sin historie. Enkelte fornærmede trenger noe mer tid på å gi sin forklaring. Det man skal forklare seg om kan være forhold som har skjedd over flere år, og som man har brukt mye energi på å undertrykke eller holde hemmelig. Det kan ta tid før man er trygg nok i avhørssituasjonen til å meddele vanskelige og svært personlige detaljer. (s. 32, se også *forslaget s. 40*).

I forkant av avhøret gjennomføres det vanligvis et formøte der planen for avhøret legges fram. Barnet er ikke tilstede på dette formøtet, men det er avhøreren, dommeren, en politijurist og setteverge der det er oppnevnt. I en del saker er barneverntjenesten involvert og vil ha behov for å følge avhøret for å kunne planlegge tiltak og foreta nødvendige risikovurderinger. Dommeren beslutter om saksbehandler fra barneverntjenesten skal kunne følge avhøret.

Videre skal barnets foresatt eller en annen som barnet har tillit til gis anledning til å følge avhøret, § 7. I en del tilfeller er det en saksbehandler fra barneverntjenesten som følger barnet til barnehuset og er med som bisitter. Foresatte vil imidlertid ofte enten være involvert i saken eller være et sentralt vitne, slik at de i praksis sjelden følger avhøret. Det er opp til dommeren om følgespersonen skal få være tilstede under avhøret, i samme rom som barnet, eller følge avhøret fra siderommet. Også barnets advokat skal varsles om avhøret og gis anledning til å overvære avhøret. Siktedes forsvarer skal som hovedregel gis anledning til å overvære avhøret når det er mulig, og ikke hensynet til barnet eller formålet med forklaringen taler mot det, § 9. Avhøret skal tas opp ved videopptak og om nødvendig ved eget lydopptak når det er mulig og ikke hensynet til barnet eller formålet med forklaringen taler mot det.

Etter § 13 skal gjentatte avhør så vidt mulig unngås. Nytt avhør av barnet kan foretas når det er påkrevet av hensyn til sakens opplysning, og ikke hensynet til barnet eller andre tungtveiende grunner taler mot det. Det vil kunne være tilfellet dersom det kommer fram nye opplysninger etter at det første avhøret er gjennomført. Nytt avhør bør som hovedregel være supplerende, og det bør unngås å stille samme spørsmål som ved første avhør. Nyere forskning tilsier imidlertid at flere avhør kan være viktig for å framskaffe mer informasjon:

Diskusjonen går i dag i retning av at gjentatte avhør *både* kan være fordelaktig for å fremskaffe rettslig relevant informasjon fra barn (detaljerte beskrivelser av hva som har hendt), *og* at det kan føre til misvisende eller feil informasjon. (...). Flere avhør av det samme barnet kan altså, når det er nødvendig, være både det mest hensynsfulle overfor barnet, og avgjørende for å få opplyst saken i tilfredsstillende grad. Dette betinger imidlertid at avhørene gjennomføres av kompetente avhørere, og etter anbefalte metoder, tett i tid og av den samme avhøreren.⁹⁴

Som et alternativ, eller supplement, til avhør, kan det foretas *observasjon*, jf. forskriftens § 15, når barnets alder eller særlige omstendigheter tilsier det. Slik observasjon skal foretas av en sakkyndig; som hovedregel en psykolog med særlig erfaring med barn eller en barnepsykiater. Ut fra lokale eller andre særlige forhold kan personer med annen egnet utdanning og/eller som ved sitt arbeid har særlig erfaring med barn, oppnevnes. Observasjonen kan bestå i at den sakkyndige observerer vitnet gjennom en kombinasjon av lek og samtale. Den sakkyndige skal utarbeide en skriftlig erklæring på bakgrunn av observasjonen. Observasjon har imidlertid vist seg lite egnet til å fremskaffe dokumentasjon for et straffbart forhold. Ordningen er i praksis avvirket ved at det ikke lenger framsettes begjæringer om observasjon.⁹⁵

Evalueringen av barnehusene viser blant annet at barna og de voksne som følger dem til avhør, er gjennomgående godt forberedt på hva som skal skje på barnehuset. Barna opplever i hovedsak møtet med politiet som positivt. Nesten alle barna oppgir at de fikk sagt det de ønsket til politiet. De aller fleste følte det også bra i etterkant av avhøret. Også de barna som hadde fortalt om det de hadde opplevd flere ganger til politiet, oppga at dette var «greit». I åtte av ti tilfeller er det noen som snakker med barnet i etterkant av avhøret, om hvordan barnet har det da. Nær to av tre voksne får også et tilbud om å snakke med noen. Både barn og voksne opplever seg godt ivaretatt i løpet av dagen på barnehuset. Evalueringen konkluderer med at «[a]lt i alt er bildet av barns erfaringer med å være på barnehus svært positivt. Det barna spesielt trekker

⁹⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2013), s. 21.

⁹⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2013), s. 15.

fram er de hyggelige voksne de har møtt, de fine lokalene, og at barnehuset er et sted for barn».⁹⁶ Evalueringen viser at barnehusene oppfyller intensjonen: «Mot denne bakgrunnen er det åpenbart at samtlige barnehus oppfyller intensjonen om å redusere den belastningen det er for barn å forklare seg til politiet når man mistenker at de er utsatt for vold eller seksuelle overgrep» (s. 112).

⁹⁶ Stefansen m.fl. (2013), s. 112.

5 Barnesamtaler og høring av barn i praksis

5.1 Innledning

Det er UDI som førsteinstans som har hovedansvaret for å ivareta barns rett til å bli hørt i saken. Dette gjøres gjennom såkalte barnesamtaler med medfølgende barn, eller asylintervju med enslige mindreårige. Det gjennomføres ikke asylintervju med medfølgende barn, men barnesamtalen vil omhandle enkelte spørsmål som også omhandles i et ordinært asylintervju. I følge UDIs Rundskriv av 2010 skal samtalen med medfølgende barn kartlegge barnets egen forståelse av sin livssituasjon i hjemlandet og etter ankomst til Norge, om barnet har et selvstendig behov for beskyttelse og hvordan barnet ser for seg en eventuell retur.⁹⁷

I følge UNEs retningslinjer IR-10-13-01 Barn i utlendingsnemndas saker etter utlendingsloven kan barn høres på flere måter. Barn i UNEs saker skal ha fått anledning til å gi uttrykk for sine synspunkter under UDIs saksbehandling i første instans, men barnets rett til å bli hørt vil i noen tilfeller bli ytterligere ivaretatt under klagebehandlingen i UNE:

- Barnet kan bli hørt muntlig eller skriftlig.
- Barnet kan bli hørt direkte eller gjennom foreldre, verge, advokat eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet.

Siden UDI har hovedansvaret for å høre barnet, er det kun i unntakstilfellene at barn blir hørt i UNE. Hvorvidt barnet høres i UNE avhenger blant annet av om barnet faktisk er hørt i UDI, hvor lang tid som har gått siden barnet ble hørt i UDI og om det er oppstått nye forhold eller spørsmål som UNE finner det nødvendig å spørre barnet om, i hvilken grad man har nye opplysninger om barnet fra andre kilder eller skriftlig fra barnet selv i form av brev eller lignende. Om foreldre blir innkalt til nemnd kan familiens advokat anmode

⁹⁷ UDI: IM 2010-021 Kvalitetsstandard for asylsaker – medfølgende barn i aslsaker. RS 2010-075 *Retningslinjer for høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse.*

om at medfølgende barn blir innkalt for å gi uttrykk for sine synspunkter i nemdmøter med personlig frammøte. Denne adgangen blir det informert om i et standardbrev som UNE sender ut i forbindelse med innkallingen.⁹⁸

5.2 Barnesamtaler i UDI

Siden UNE legger til grunn for sin saksbehandling at medfølgende barn har blitt hørt i forbindelse med behandlingen av asylsøknaden i UDI vil vi kort beskrive hva som er praksis når det gjelder å høre barn i UDI. For medfølgende barn foregår dette i form av en barnesamtale, mens enslige mindreårige asylsøkere gjennomfører et asylintervju med samme struktur og rammer som myndige asylsøkere.

En rapport om høring av barn i utlendingssaker (Lidén et al. 2008) kom med en rekke anbefalinger for hvordan videreutvikle barnesamtalen for å ivareta medfølgende barn som selvstendige rettssubjekter i asylsøkerfasen. Rapporten fant at praksis, inkludert UDIs rundskrivet om barnesamtalen, var preget av et tradisjonelt syn på barn som et sårbart vesen, som risikerer å komme i skyggen av foreldrene og som ikke reelt behandles som individuelle rettighetsinnehavere. Den pekte på flere forbedringspotensialer: at *reservasjonsretten* til foreldre burde fjernes⁹⁹, at *rammebetingelsene* (tidspunkt, romforhold og prioritering av personalressurser) var for dårlig. Det ble påpekt behov for spesialisering og kompetanseheving. Det var behov for å klargjøre *formålet med samtalen*. Dessuten hvordan informasjonen som kom fram i samtalen skulle brukes videre i saksbehandlingen. Det ble etterspurt økt vektlegging av barnets *selvstendige beskyttelsesgrunnlag*, samt deres helsesituasjon. Samtalen og informasjon fremkommet gjennom samtalen, måtte dessuten *synliggjøres og vektlegges i vedtaket*.

I 2009 ble barnefaglig enhet i UDI opprettet, og tillagt ansvar for asylintervjuer med enslige mindreårige asylsøkere. Barnefaglig enhet i UDI foretar alle asylintervjuer med enslige mindreårige, mens barnesamtalen gjennomføres av samme saksbehandler som har ansvar for foreldrenes intervju. For å styrke deres

⁹⁸ Jf. UNEs standardisert innkallingsbrev: Behandling av klagesak i nemnd.

⁹⁹ Dette forslaget ble fulgt opp. Forskriften er siden endret, og foreldrenes reservasjonsrett fjernet. Barnet er gitt mulighet til samtale uten foreldre til stede.

kompetanse på dette området er det opprettet en egen barnefaglig intervju-koordinator som har ansvar for veiledning og opplæring i intervju av barn.

I 2010 ble det utarbeidet nye retningslinjer for høring av medfølgende barn i asylsaker *Retningslinjer for høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse* RS 2010-075¹⁰⁰. Regelen er at barn som er fylt sju år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i sak som angår dem. Medfølgende barn har ikke en uttaleplikt, barnet kan altså reserve seg mot barnesamtalen.¹⁰¹ Retningslinjene sier videre at dersom barnet ønsker det, og det er nødvendig for å ivareta barnets beste, kan det avholdes samtale med barnet selv om foreldrene ikke samtykker til dette (jf. avsnittet over om rettsgrunnlag). Samtalen kan også gjennomføres uten at foreldrene er til stede. Utlendingsdirektoratet kan unnlate å gjennomføre en samtale med medfølgende barn dersom det anses åpenbart unødvendig at barnet skal uttale seg, jf. utlendingsforskriften § 17-4 andre ledd andre alternativ.

Retningslinjene gir klare føringer for hvordan barnesamtalen skal gjennomføres, bl.a. skal saksbehandleren ta hensyn til om barnet har særlige behov for individuell tilrettelegging under samtalen og intensjonene med samtalen skal formidles. Samtalen skal gjennomføres i tråd med prinsipper for nøyaktig og pålitelig informasjonsinnsamling. Det skal tilrettelegges for at barnet får fortelle mest mulig fritt innenfor fokuserte tema. Dersom det under samtalen fremkommer opplysninger om at barnet har et eget beskyttelsesbehov, skal dette følges opp. Samtalen skal ikke ha til formål å kontrollere eller etterprøve de opplysningene foreldrene har gitt under sine asylintervju.

Informasjonen fra samtaler med medfølgende barn skal dokumentføres i barnets asylsak. Det skal fremgå av vedtaket om det er gjennomført en samtale med barnet, hvilke opplysninger som er gitt og hvilken betydning opplysningene har hatt for vedtaket. Dersom det ikke er gjennomført en samtale med barnet, skal det fremgå av vedtaket hvorfor en slik samtale ikke er gjennomført.

Også i asylintervjuet med foreldre, eventuelt andre som utøver foreldreansvar, skal barnets livssituasjon belyses. Dette er særlig viktig i situasjoner

¹⁰⁰ Sist oppdatert i 2011.

¹⁰¹ Enten i samtale med Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) eller under samtalen med saksbehandleren i UDI.

hvor det ikke er gjennomført en egen samtale med barnet. Foreldrenes asylintervju skal omfatte a) barnets livssituasjon i hjemlandet og etter ankomst til Norge, b) om barnet har et selvstendig behov for beskyttelse, og c) hvordan en eventuell retur til hjemlandet vil arte seg for barnet. Dersom det viser seg at barnet har et selvstendig behov for beskyttelse, skal dette følges videre opp i foreldrenes/foresattes asylintervju. Det samme gjelder opplysninger i eventuelle brev eller andre skriftlige dokumenter. Foreldrenes opplysninger om barnets situasjon skal også fremgå av vedtaket. Vedtaket skal synliggjøre hvilke vurderinger som har vært foretatt i forhold til barnets rettigheter, herunder vurderinger av barnets beste etter artikkel 3 i barnekonvensjonen, og hvordan hensynet til barnet er vurdert i forhold til eventuelt motstridende hensyn. I slike tilfeller kan det være aktuelt å nekte foreldrene innsyn i barnets sak, jf. forvaltningsloven §§ 18-19.

Siden 2008 har den praktiske tilpasningen av barnesamtalene ikke blitt endret nevneverdig. Det er imidlertid blitt større oppmerksomhet rettet mot hva som kreves av informasjon for å gjøre en vurdering av barnets beste og hvordan dette skal inkluderes i vedtaket. Nyansatte får spesifikk opplæring i samtale med barn i ulike aldre. Innsats på disse områdene er prioriterte områder i UDIs arbeid for å styrke høring av barn. I tillegg er også barnets situasjon blitt et utvidet tema i foreldrenes asylintervju.

For å forberede barn på barnesamtalen informerer Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) barn over sju år i eget informasjonsopplegg, og ikke gjennom foreldrene, om samtalen og deres rett til å bli hørt, og det er barna selv som gir beskjed om de vil gjennomføre barnesamtalen.¹⁰² UDI opplyser at en stor andel barn over sju år gjennomfører i dag barnesamtalen.

Når det gjelder praksis for høring av barn under sju år, viser UDI til informasjon utarbeidet av NOAS om ordningen med barnesamtale i UDI, og skriver i e-post til oss:

Når det gjelder samtaler med barn under syv år gjøres det sjelden. NOAS sin informasjon der vi aktivt tilbyr samtale med UDI før intervju, rettes mot barn som er syv år og eldre. NOAS har få muligheter til å vurdere om yngre barn er i stand til å danne seg egne synspunkter før asylintervjuet. Å basere seg på en individuell

¹⁰² Dette ble innført 1.1.2013 som tiltak for å styrke barns rett til å bli hørt.

vurdering i hver sak er praktisk vanskelig, så alternativet vil antagelig være å tilby det rutinemessig også til yngre barn.

Barn under sju år høres altså ikke av UDI i dag. Vi vil påpeke at det ikke er NOAS, men UDI som forvaltningsorgan som har ansvaret for å vurdere hvorvidt barnet vil være i stand til å danne seg egne synspunkter i forbindelse med saken.

Slik vi vurderer det har formålet med barnesamtalen blitt mer avklart med UDIs nye retningslinjer av 2010. Selv om samtalene tilpasses barnets alder og modenhet, følger mange saksbehandlere i hovedtrekk asylintervjuets oppbygging (som ivaretar ulike temaer og der hendelser i fortid har en sentral plass i intervjuet). De som intervjuer medfølgende barn er imidlertid ikke spesialisert på denne oppgaven. Det er stor variasjon i hvor mye barn forteller, og gjennomgående kommer det fram begrenset informasjon. De forholdene som samtalene gjennomføres under (ressurser, kompetanse, hensikt, tidspunkt, informasjon) er vesentlig for hvor stort utbytte man får av samtalene. Under dagens forhold kan man ikke være sikker på at samtaler med begrenset innhold innebærer at barnet ikke sitter med opplysninger som er vesentlige for saken. Kvalitet i samtalene er vesentlig for at disse kan brukes som underlag for UDIs og UNEs saksbehandling.

5.3 Høring av barn i UNEs saksbehandling

Høring av barn i UNE må sees i sammenheng med forvaltningens undersøkelsesforplikt. Etter forvaltningsloven § 17 skal UNE påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Utlendingsdirektoratet som førsteinstans har som vi har sett ansvar for å innhente informasjon vedrørende barnets forhold. I klagebehandlingen må UNE påse at direktoratet har oppfylt sin utredningsplikt, og om nødvendig «foreta saksbehandlingsskritt for ytterligere å ivareta barnets rett til å bli hørt samt sikre sakens opplysning, for eksempel ved å informere om barnets rett til å bli hørt og innhente ytterligere opplysninger om forhold vedrørende barn som er omfattet av en sak.» (IR-10-13-01 s. 5)

UNE skal således foreta en konkret vurdering av om ytterligere opplysninger om barnet bør innhentes. Relevante momenter som taler for ytterligere opplysninger, er i følge retningslinjene blant annet:

- Tiden som har gått siden de sist mottatte opplysningene tilsier at forhold vedrørende barnet kan ha endret seg.
- Den foreliggende informasjonen reiser tvil om hvilke faktiske forhold knyttet til barnet som skal legges til grunn for et vedtak.
- UDI ikke har oppfylt sin utredningsplikt.

Det nevnes særskilt at når det er relevant å vurdere barnets tilknytning til riket, jf. forskrift § 8-5, bør ytterligere opplysninger vurdertes å bli hentet inn om det er tvil om faktiske forhold av betydning for barnets tilknytning.

Før vi drøfter høring av barn som del av undersøkelsesplikten vil vi se hva informantene sier om hvor godt barnets situasjon er belyst når saker oversendes UNE. Det påpekes at UNE er et klageorgan som skal vurdere om vedtaket i førsteinstans er riktig og om de har hatt tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre saken. En av informantene sa følgende:

UNE er et klageorgan og barna skal ha blitt hørt av UDI og vi forholder oss i første rekke til dette, utgangspunktet er at vi skal vurdere UDIs vedtak og i det vi vurderer om UDIs vedtak er riktig eller ikke, så må vi se på om de har hatt tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre saken. UNE lener seg i større grad til at vi har full anledning til å vurdere saken på nytt, og at vi har en plikt å opplyse sakene. Men det gjelder ikke bare barnesaken. UNE har etter mitt skjønn veldig grundige vedtak hvor trenden er at man problematiserer sakene i større grader enn man gjør i andre forvaltningsorganer hvor man går utover det at man nødvendigvis bare vurderer UDIs vedtak, men i større grad vurderer saken på nytt.

Som vi ser av sitatet understreker informanten at UNE gjør et grundig arbeid med klagesaker der de problematiserer sakene kanskje i større grad enn det som er pålagt dem. Dette kan medføre at de vurderer saken helt på ny. De etterspør da mer informasjon om barnet. Informantene skiller mellom saker med enslige mindreårige og medfølgende barn. Når det gjelder informasjonen om enslige mindreårige, mener våre informanter i UNE at UDIs asylintervju gir et godt grunnlag for å vurdere barnas situasjon. De påpeker at UDIs barnefaglige enhet har en kompetanse som de selv ikke sitter med:

Hvis man tenker på vanlig klagesaker til enslige mindreårige asylsøkere så vil vi ofte se hva UDI har gjort og den barnefaglige enheten som gjennomførte intervjuene. De er spesialister på det.

Et asylintervju med enslige mindreårige vil være langt mer grundig enn barneamtalen fordi de søker asyl alene og de må derfor forklare sin asylgrunn i detalj. Medfølgende barn utgjør i større grad en utfordring når det gjelder opplysningsplikten, fordi de gjerne ikke har så mange holdepunkter om barnas situasjon når familiens sak oversendes fra UDI:

Når en sak kommer til UNE, så er der ikke mye å holde fast i, ofte fordi det ikke er mye dokumentasjon og det eneste er det asylintervjuet (til foreldrene) og det barna har fortalt om, og det er ikke alltid at de har plogget ut med hele historien sin i hvert fall når man ikke har noen å stole på.

Spørsmålet er da om det er nødvendig å innhente ytterligere opplysninger. Når verken foreldrenes asylintervju eller barna selv berører temaer som saksbehandlingen i UNE anser å være vesentlig for asylanførselen, blir spørsmålet om de likevel vurderer å høre barnet ytterligere. En informant svarer slik:

I asylklagesaker gjør jeg ikke det. Jeg tenker at UDI har vurdert det. Jeg ser på klagen. Da har advokaten ofte snakket om foreldrenes asylgrunnlag, hvis de ikke nevner noe mer angående helse, ikke opplyst om helseproblemer, da tenker jeg; ok da er det en plain asylsak, og gjør ikke noe mer med det.

Hvis det ikke kommer noe spesielt fram om barnet i saken er rutinen da at de konsentrerer seg om å utrede foreldrenes sak. Det skilles imidlertid mellom klagesaker og omgjøringsanmodninger. Flere sier at de i klagesaker, der det ikke er noen spor av at barn har et eget asylgrunnlag, setter barnet på sidelinjen i forhold til hvor de har fokus i saksbehandlingen. Dette gjør de fordi de regner med at barnets erfaringer og situasjon ikke er interessant for saken. Opplysninger om barnet kommer gjerne bedre fram når for eksempel barnevernet har vært inne i bildet eller at barnet eller familien har hatt helseproblemer og fått uttalelser fra psykolog eller epikriser for behandling i helsevesenet. Slike opplysninger har i noen tilfeller kommet mens saken behandles i UDI, men

oftere blir de inkludert når en anke sendes inn. Dette blir enda mer fram-tredende i omgjøringsanmodninger. Det er i disse sakene at informantene i UNE mener at ytterligere høring av barn blir særlig aktuell.

Da er vi over på omgjøringsaker. Klagesakene er mindre kompliserte, men da hører man jo ikke noen, de virker mer ryddig. Hvis det er sånn at de ikke opplyser hvordan barnet har det, så er det et problem. Men det er i omgjøringsanmodningen det blir viktig hva slags advokat man har, hva slags uttalelser man kommer med. Vi har hatt flere omgjøringsanmodninger, mens klagesaker går ned. I omgjøringsaker er det mye mer å utrede, når det har gått 4,5 år, da er det sak med lengeværende, ofte helseanførsler knyttet til sakene, det er kanskje det vanskeligste.

I saker som gjelder omgjøringsanmodninger blir tidsperspektiver og barnets alder vesentlig for behovet for ny høring. Det vil være aktuelt å høre barn som var små ved ankomst til Norge om deres tilknytning til skole og lokalsamfunn. Eksempelene som informantene gir viser også at informasjon om konfliktfylte familiesituasjoner og barns erfaringer fra oppbrudd og flukt, kan være relevant for saken. Imidlertid blir ikke alltid dette formidlet gjennom barnesamtale eller asylintervjuet med foreldre, men kommer først fram i klagebehandlingen. I utgangspunktet er det advokatens og asylsøkerens ansvar at slike opplysninger formidles, men myndighetene har et særlig ansvar for at barnas situasjon inkluderes i saksgrunnlaget.

5.4 UNEs vurdering av barnesamtalen fra UDI

Siden UDI som førsteinstans har ansvar for å høre barn har vi spurt hvor relevant informantene i UNE oppfatter at UDIs barnesamtale er for deres saksbehandling. Får samtalene fram barns erfaringer som er relevant for vurdering av saken, i forhold til om barnet har et eget asylgrunnlag og om den utfyller framstilling av barnas situasjon som gis av foreldrene i deres asylintervju? Kommer det fram informasjon om tilværelsen og relasjoner i hjemlandet som de kan bruke i sin vurdering av saken når retur skal vurderes?

Når det gjelder bruk av barnesamtalen, sier en: «Jeg leser det bare fort igjennom, det er ofte ikke interessant info, jeg har ennå ikke sett at det har vært noe som jeg har merket meg.»

For å belyse hva slags informasjon som ligger i barnesamtalene når UNE får en klage eller omgjøringsanmodning har vi valgt å beskrive de barnesamtalene som inngår i vårt utvalg av saker. I de 18 sakene vi har gjennomgått ligger det ved seks barnesamtaler, tre i klagesaker (S2, S7, S11) og tre i omgjøringsaker (S12, S15, S16). Alle er gjennomført i tidsrommet 2008–2012. I tre av sakene har barn også skrevet brev i forbindelse med en klagesak (S7) og to omgjøringsanmodninger (S12 og S16). I de sakene der barn ikke har vært hørt har barna vært sju år eller yngre ved ankomst til Norge, eller de har vært født i Norge.

I likhet med det informantene i UNE påpeker i intervjuene, finner vi i de seks barnesamtalene vi har gjennomgått ulik kvalitet på barnesamtalene vurdert ut fra ambisjon for samtalen, struktur, hvilke tema som reises og hvor mye i dybden det går. De seks samtalene belyser til sammen viktige muligheter og også premisser for barnesamtalene. Vi presenterer derfor barnesamtalene mer inngående under for å belyse hva disse kan bidra med i UNEs saksbehandling. Før det gir vi en kort vurdering av de andre samtalene.

I en sak (S7) omfatter barnesamtalene to av fire søsken, med ett barn på elleve år og ett på 16 år. Det eldste barnet i familien var fylt 18, mens det yngste var under sju år i 2008 da samtalen ble foretatt. Begge intervjuene er springende, svarene ordknappe og det stilles få spørsmål som ville kunne gi vesentlig informasjon til saken. Når saken kommer til UNE er det ene barnets opplevelser av overgrep et vesentlig moment i saken. Indisier på at barnet kan ha hatt slike opplevelser kommer ikke fram i barnesamtalen. I asylintervjuet med mor forteller moren at barna har opplevd en bombe som eksploderte. Dette temaet følges ikke opp i samtalene med barna.

En barnesamtale med en sjuåring (S18) var også preget av korte ja og nei svar. Når han blir spurt om han vil vise arrene sine, forteller han:

Vi sov og de kom for å hente faren min, med tigmønsterklær. De kastet meg og jeg kom bort i glass og så ble jeg skadet.

Intervjuer: *Var du redd?* Informant: *Ja.*

Intervjuer: *Så løp pappa?* Informant: *Ja.*

Intervjuer: *Gikk det bra med pappa?* Informant: *Ja.*

Intervjuer: *Hvor mange sting har du?* Informant: *Ti.*

Mor: *Det var mange flere.*

Spørsmålene berører opplevelser som er sentral i foreldrenes asylintervju, og som også preger guttens oppfatning av retur til hjemlandet.

I en samtale (S11) med en 14-åring berører samtalen de to vesentlige momentene i foreldrenes asylforklaring, hendelsene som førte til at de fikk problemer med politi og myndigheter og konvertering til kristendommen. Samtalen formidler guttens opplevelser, disse utdypes ikke med oppfølgings-spørsmål. I tillegg forteller han om hvor viktig skole og utdanning er for ham.

En samtale (S2) med en 16-åring åpner slik:

Intervjuer: Jeg har snakket med din mor om grunnene til at dere søker beskyttelse og nå vil jeg gjerne høre om det er noe du har lyst til å fortelle som er viktig for UDI å vite i forbindelse med søknaden deres om beskyttelse. Har du for eksempel hatt noen personlige opplevelser du ønsker å snakke om?

Informant: Hva skal jeg si? Vi opplevde krigen og ble undertrykt.

Den åpne invitasjonen fører til en generell beskrivelse av trakassering av familien fordi de ikke tilhører majoritetsbefolkningen, men nevner ingen alvorlige episoder. Samtalen er kort med få oppfølgings-spørsmål.

De to neste sakene vil vi presentere mer inngående. Den ene omfatter samtaler med to søsken på sju og ti år (S16). Disse samtalene gir inngående informasjon om hva slags opplevelser barna har hatt i hjemlandet, og hvor dette er kjernen i familiens asylsøknad. Når de blir spurt om det er noe de vil fortelle, begynner begge i sine samtaler å fortelle i detalj hvordan de har vært utsatt for overgrep av en stemor, og farens manglende beskyttelse av dem. Vi presenterer utdrag fra begynnelsen av barnesamtalen med tiåringen (e). Dette utdraget viser at dette barnet var godt forberedt på å fortelle om hendelser fra da de bodde hos faren:

Fortell meg hvordan det var å bo i (hjemland). Hvordan var det å bo hos pappa

Det var veldig dårlig. Han hadde en ond kone, hun slo oss og kastet oss i boden og på toalettet. Hun stengte oss inne, jeg fikk ikke vann eller mat. Og hun helte pepper i munnen vår uten å gi oss vann etterpå.

Så faren din noen gang det hun gjorde mot dere?

Ja, han så det, men han sa «da må dere oppføre dere pent, det er derfor hun gjorde det, fordi dere ikke oppfører dere pent.» Han sa at vi var uhøflige. Hun brente oss, og når pappa var bortreist pleide to menn å komme hjem til henne. Da låste hun døren, og senere sa hun at hvis vi fortalte pappa om det, ville hun brenne oss.

Hva mener du med at hun brant deg?

Med kniveggen, hun varmet den opp og satt kniven på benet mitt. På armen skar hun meg med kniven. Hun viser frem arr fra stikk og brennmerke på låret og armen.

Hva gjorde du da hun gjorde slike ting med deg?

Jeg skrek og gråt, og da var det en vaktmester der som vi kjente. Vi ropte på ham, han kom og hjalp oss, og da kom ofte naboene og snakket med far, men han sa bare til naboene at de ikke hadde noe med dette å gjøre.

Far ønsket seg ikke oss, og da var meningen at jeg skulle gå og fortelle min mor om det, og at moren min skulle bli nervevrak.

Også sjuåringen forteller detaljert om de samme hendelsene. I utdraget fra samtalen ser vi at intervjuer stiller oppfølgingsspørsmål som får fram vesentlige sider ved hendelsene, som farens reaksjon på hva som foregikk, det spørres om utfyllende presiseringer (*hva mener du med at hun brant deg*) og om barnet hadde mulighet for å endre situasjonen.

I forbindelse med omgjøringsanmodningen har barna skrevet brev til UNE som beskriver disse hendelsene i detalj og da med refleksjoner over hvordan de opplevde det. I vedtaket er barnesamtale og brev, samt morens beskrivelser av situasjonen for barna da faren hadde foreldreansvaret, sentral del av saksgrunnlaget.

Den siste samtalen (S15) vi vil gjengi er med familiens tiåring. Denne barnesamtalen er oppbygd med samme struktur som asylintervjuet. Når det spørres om asylgrunnlag er ordlyden tilpasset alderen på barnet.

Om asylgrunnlaget:

*Har du opplevd noe i (hjemlandet) som du har lyst til å fortelle til meg?
Det kan være morsomme ting, spennende ting eller ting som gjør deg trist.
Du bestemmer selv hva du vil fortelle?*

Jeg hadde ikke mange leketøy i (hjemland),
*Var det noen spesielle leker du kunne tenkt deg å ha?
Hvordan hadde du det i (hjemland)?*

Det var fint og jeg gikk på skolen hver dag.

*Er det andre ting du har opplevd i (hjemland) som du har lyst til å
fortelle meg. Det kan være morsomme ting eller triste ting?*

Nei.

Hvordan syns du det er å være i Norge i forhold til (hjemland)?

Det er bedre i Norge.

Hvorfor syns du det?

Det er fint her. Husene er finere og det er flere leker.

Vet du hvorfor du er i Norge?

Jeg vet ikke.

Hvis du skulle reise tilbake til (hjemland). Hva ville du syns om det?

Jeg bodde i en landsby. Vennene mine bodde langt borte og jeg hadde ikke leker. Her har dere alt. Jeg vil helst være her.

Om helse:

Hvordan har du det inne i kroppen din, er du glad eller trist?

Jeg er glad.

Vet du hvorfor?

Fordi jeg er i Norge.

Så du er ikke noe trist?

Intervjuer: *gutten gråter*

Er det noe du ønsker å fortelle meg?

Intervjuer: *han sier ingen ting*

Savner du mamma?

Intervjuer: *gutten nikker bekreftende.*

Intervjuer: *det forstår jeg godt. Vi kan godt ta en pause hvis du ønsker det.*

Gutten vil fortsette.

Føler du deg syk eller frisk?

Jeg er frisk.

Har du vondt noe sted på kroppen?

Nei.

Denne samtalen formidler mange av de utfordringene intervjuer og barn møter i barnesamtalen. Mens den nest siste gjengitte samtalen vitner om at barnet hadde en forståelse for hva som kunne formidles, og hadde tiltro til at intervjuer lyttet til dette, krever den andre samtalen større innsats for at barnet skal forstå samtalsituasjonen og at det etableres et tilstrekkelig tillitsforhold. Hensikten med samtalen er vesentlig for å skape et slikt tillitsforhold. Den siste samtalen får dessuten fram de sammensatte og ambivalente følelsene som er forbundet med å være nyankommet asylsøker.

Spørsmålene som stilles barna er åpne, og dette inviterer til at de kan snakke om det som angår dem. Ikke minst i det siste intervjuet ser vi at spørsmålene er tilpasset en språkform som er enklere for barn å forstå: *Hvordan har du det inne i kroppen din, er du glad eller trist?* Likevel, for et barn, som bare i begrenset grad har blitt forberedt på eller har en dypere forståelse for hva samtalen og asylprosessen går ut på, kan det være uklart hva som er hensikten med spørsmålene. Til forskjell fra den første gjengitte samtalen der tiaringen forteller konkrete detaljer om hendelser fra hjemmet, og hvor dette skaper et utgangspunkt for intervjueren til å stille utdypende spørsmål, beveger den andre samtalen seg på et generelt nivå. Oppfølgingsspørsmål og retningen på disse vil da bli vesentlig for at barnet skal kunne inkludere mer konkrete hendelser eller forhold i samtalen. Dette blir det også invitert til i spørsmål som: *Er det andre ting du har opplevd i (hjemland) som du har lyst til å fortelle meg. Det kan være morsomme ting eller triste ting?* Likevel kan det synes som om dette er et for åpent spørsmål for at barnet oppfatter hva som er relevant å snakke om.

Metodiske tilnærminger brukt av forskere som benytter barn som informanter, så vel som profesjoner som forholder seg til omsorgssvikt og overgrep mot barn, vektlegger betydningen av å etablere en felles forståelse av barnets

konkrete situasjon for å få fram ytterligere informasjon fra barnet (hvor var dere, hvem var til stede, hvem gjorde hva og hva skjedde da). Samtalen må således benytte åpne spørsmål og samtidig etablere et felles ståsted for å fortelle om relevante forhold. Vår oppfatning etter gjennomlesning av barnesamtalene er at det i liten grad er en intensjon om å komme ned på et slikt konkretiseringsnivå i løpet av samtalen. Det blir ofte generelle vurderinger og utsagn som blir stående (for eksempel: «De kastet meg og jeg kom bort i glass og så ble jeg skadet.» «*Var du redd?*» «Ja.»). Det er i eksemplet der barnet på eget initiativ beskriver detaljer at vi får utfyllende informasjon om forholdene, også gjennom oppfølgingsspørsmål. Dette begrenser betydningen av samtalen for den videre saksbehandlingen. For eksempel i retursammenheng ville mer detaljert kunnskap om familie og støttende nettverk være vesentlig for å forstå hva barn returneres til. Likeledes vil betydningen av voldelige episoder som det tiåringen forteller om, være relevant i senere vurderinger om retur. Det synes som om anledningen til å få fram slik informasjon ikke benyttes.

De gjengitte samtaler viser hvor forskjellig barnesamtalen som ligger ved sakene kan være, og om de får fram relevant informasjon om medfølgende barn. At samtalen kan være en gylden anledning for et barn til å formidle hendelser som det har vært utsatt for og som barnet forstår er viktig å formidle, kommer tydelig fram i samtalen med de to søsknene på sju og ti år (S16). Dette er også erfaringen fra en barnesamtale som ble observert av forskerne bak rapporten fra 2008 (Lidén et al. 2008). Som noen av barnesamtalene over viser, kan barn tilsynelatende formidle lite relevant informasjon, slik den siste samtalen synes å vise. I eksempelet med 16-åringen (S7) som forteller mer generelt om situasjonen familien var i, forteller senere om alvorlige overgrep. Når man kjenner hele saken og asylprosessen til denne familien, kan man anta at barnesamtalen kunne gitt mer verdifull informasjon om den var blitt gjennomført på en mer grundig måte. Dette gjelder ikke nødvendigvis informasjon om overgrep som det nok satt langt inne å fortelle om, og som ikke var fortalt til andre på dette tidspunktet, og hvor det vel ikke var forståelig for jenta at dette ville være relevant å formidle i samtalen med norske myndigheter. Det var imidlertid mange detaljer i deres asylsak som eventuelt kunne vært bedre opplyst og som informasjon fra barnet kunne ha sannsynliggjort.

Hvordan oppfatter informantene i UNE barnesamtalen som saksgrunnlag? De påpeker for det første at det er en forskjell mellom klagesaker og

omgjøringsanmodninger når det gjelder hvor mye barnesamtalen utført av UDI kan dekke relevante erfaringer. I omgjøringsaker kan det ha gått lang tid fra den gang barnet hadde samtalen i UDI til at saken blir vurdert på nytt. Yngre barn kan ha blitt gamle nok til at det er relevant å innhente informasjon om deres livssituasjon også fra dem, både om situasjon og hendelser under tiden i Norge, men også om de har opplevelser fra før de kom til Norge som for eksempel preger deres helsesituasjon.

For det andre påpeker flere av våre informanter i UNE at samtalen preges av at intervjueren er forsiktig og at det derfor kommer lite informasjon ut av samtalen. En konkretiserer hva som bidrar til at barnesamtalene blir lite informative:

Barnesamtalene – det kommer ofte ikke fram så mye informasjon. Jeg vet ikke om dere har lest dem, men de er mer sånn; «Syns du det er hyggelig på mottak. Ja. Hvordan er det å bo i Norge? Liker du å spille fotball?» Det er mye overskuddsinformasjon, og det virker nesten som man bare vil ha det haket av.

Informantene etterspør mer informasjon i barnesamtalene om barnets hverdagsliv i hjemlandet som kan klarlegge forhold ved skole, helse, lærere, venner og dermed hva slags sted og forhold barnet kommer fra. Det etterlyses grundigere samtaler og kvalitet i gjennomføringen av barnesamtaler. Å få til dette hviler i stor grad på saksbehandlerne.

Flere av våre informanter uttrykker en underliggende bekymring for at barn skal avsløre foreldrene. De forklarer manglende relevans av barnesamtalen ved at intervjueren ikke skal stille spørsmål som kan være relevant for asylforklaringen:

Hvis barnet kommer med foreldrene, så får de ikke spørsmål om for eksempel når de reiste fra landet, selv om vi tviler på foreldrenes forklaringer. De kan ha spurt hvordan det var med skolegang i hjemlandet og lignende, men går ikke på asylforklaringen. Man skal ikke stille barnet til veggs, men av og til kan barnet ha et eget asylgrunnlag. Man vurderer ofte ikke barns eget asylgrunnlag.

Intervjuer vil dermed ikke spørre barnet ut om relevante temaer som også er sentrale i foreldrenes asylsak for ikke å skape motstrid mellom barnets og foreldrenes framstilling.

Det er sjelden noe veldig konkret, fordi man er veldig varsom med å spørre, og UDI spør mer generelt hvordan er det hjemme og litt sånn. Det kan jo bidra til å oppbygge foreldres sak, men de spør aldri: hva har skjedd med deg hvis det er et overgrep mot mor o.l. Det gjelder både foreldrene og barn, om barnet har opplevd dette da, så vil de ikke snakke om slike hendelser. Men jeg tror ikke at det er nødvendig heller for vår vurdering da.

Her konkluderes det med at opplysninger som barnet kan gi ikke er en informasjon som de har bruk for når de skal vurdere saken. At barns fortellinger ikke følges opp ut fra antagelser om at den ikke er vesentlig, står i kontrast til at barn skal vurderes som selvstendige rettssubjekter i asylprosessen. Vi vil gå mer inn på forventninger om motstrid mellom barnets og foreldrenes forklaring og om barns eget asylgrunnlag senere, men påpeker allerede nå at denne forsiktigheten er noe informantene i UNE mener former samtalen i UDI og gjør denne mindre relevante.

Et tredje moment som påpekes, er kulturelle forskjeller når det gjelder hvordan barn inkluderes i voksnes samtaler og dermed ferdigheter i å forklare seg for voksne.

Det ene er jo at dette å høre barn er en norsk greie, om det er en jente fra Afghanistan er hun ikke vant til at noen er interessert i å høre med henne hva som er skjedd, så det er ett utgangspunkt da som man må legge til grunn, at de da ikke vet hva som er viktig og ikke viktig, men også at de ikke er vant til å stole på autoriteter. Barnet kan være livredd for å si noe som kan skade saken til foreldrene, hvis de er litt opp i årene og vet hva saken dreier seg om. Men i de fleste tilfellene tror jeg ikke barnet har så mye å bidra med. I alle fall om asylgrunnlaget, i de fleste sakene er det ikke så mye, ikke når de kommer da. Da har de ikke noen tilknytning eller noe sånt.

Kulturspesifikke forståelser og tradisjoner for autoritet, barndom og generasjonsrelasjoner vil være viktige forutsetninger for å legge til rette for barneamtalen og sikre at den skal få fram informasjon. Et ytterligere moment er at

barn kan være involvert i forskjellig grad i foreldrenes samtaler og bekymringer, for eksempel om asylgrunnlaget, slektningers livssituasjon i hjemland, hendelser underveis på reisen og situasjonen som preger tilværelsen i nåtid. Barnets alder og posisjon i søskenflokket kan være vesentlig for hva de forstår av hva familien har gjennomgått før og under reisen, hvordan de har blitt involvert i foreldrenes samtaler og bekymringer. Det er også ulikt hva barn forstår av barnesamtale og av asylsøkerprosessen, ikke minst ut fra hvordan foreldrene involverer dem eller ønsker å beskytte dem mot egen uro. Barn, også på samme alder, kan dermed ha forskjellig forståelser av egen situasjon og det som har foregått.

Til tross for begrensningene som trekkes fram av informantene, er det også flere som påpeker betydningen av barnesamtalene.

Det kan absolutt være ulike kvalitet på barnesamtale. Det kan jo være et tilfelle der barnet ikke sier særlig mye, men jeg har et inntrykk av at intervjuerne ikke presser på for å få informasjon. Man må jo vurdere det opp mot hvilken alder barnet har for informasjonen som kommer. Men jeg har ikke noen konkret å utsette på de samtalene som jeg har sett.

Flere påpeker at de har sett barnesamtaler som har vært av en kvalitet som er vesentlig for den videre saksbehandlingen. En understreker: «*Om vi får lest 100 slike samtaler og én er vesentlig, så er det viktig.*»

Sitatene kan forstås slik at barnesamtalen, fra UNEs ståsted, gir begrenset innsikt i barnets situasjon. De viser til manglende informasjon i samtalen, og til begrensninger ved selve måten samtalen gjennomføres på, og at dette til sammen forringer potensialet i egen bruk av denne informasjonsformen. Likevel påpekes det at de finner enkelte samtaler informative, og disse er vesentlige i saksbehandlingen.

5.5 Muntlig høring i UNE

I HVILKEN GRAD, OG HVORDAN, FOREGÅR MUNTlig HØRING?

Muntlig høring i UNE foregår alt hovedsakelig gjennom personlig oppmøte i nemnd. Det er ikke noe i regelverket som hindrer alternative måter å høre barn på, eller ha barn til mer uformelle samtaler (*konferanser*). I IR-10-13-01 står det at det er «ikke noe rettslig hinder for at en klager, herunder barn høres

muntlig i UNE utenfor et nemndmøte, jf. fvl § 11 d. Det er imidlertid lite praktisk for UNE å legge til rette for denne muligheten i større skala. Det vises til at saksbehandlingen i UNE som utgangspunkt er skriftlig, at saker med vesentlig tvilsspørsmål avgjøres i nemndmøter der også barn vil kunne gi opplysninger og at barn skal ha blitt hørt under saksbehandlingen i UDI. Hvis behovet for å tilby en samtale med barnet skyldes at barnet ikke ble tilstrekkelig hørt under UDIs saksbehandling, bør saken eventuelt returneres UDI.» De interne retningslinjene åpner således for flere måter å høre barn muntlig mens saken behandles i UNE.

Tall vi har mottatt fra UNE¹⁰³ viser at fire barn har hatt personlig oppmøte i nemndmøte i 2012¹⁰⁴. Totalt ble 147 asylsaker behandlet i nemndmøter dette året, og disse 147 sakene berørte i alt 300 barn. Disse sakene kan omfatte både klagesaker og omgjøringsaker. Alder på barna i disse fire sakene var henholdsvis 14, 16, 17 og 17 år. Alder på de 300 barna som var involvert i de 147 nemndsakene, var:

0–2 år: 61 barn

3–6 år: 94 barn

7–10 år: 61 barn

11–14 år: 51 barn

15–17 år: 26 barn

7 av ungdommene var fylt 18 år.

Vi ser at den klart største gruppen barn er små. Mer enn halvparten av barna er under seks år. I følge UDI tilbys alle barn over sju år en samtale. Det kan derfor legges til grunn som et utgangspunkt at barn fra sju år har fått tilbud om barnesamtale fra UDI.

I et notat til et såkalt Likebehandlingsmøte der praksis angående hensynet til barnets beste ble vurdert, drøftes hvordan regelverk er anvendt og sakene

¹⁰³ Oversikter fra økonomiseksjonen utarbeidet på spørsmål fra oss (ikke offentliggjort).

¹⁰⁴ Innkallingsbrevet gir barn adgang til å møte i nemnd når UNE behandler familiens klagesak ved personlig oppmøte. I tillegg kan barn innkalles særskilt hvis utfallet av saken er knyttet til barnets situasjon.

behandlet i enkelttilfeller forut for aktuelle likebehandlingsmøter (se om likebehandlingsmøter i UNE avsnitt 3.1). Gjennomgangen viste at for UNE var det mest aktuelt å høre barn muntlig i forbindelse med nemndmøte, selv om det også er mulig å innkalle barn til møte under saksforberedelsen. Blant de 40 sakene som ble gjennomgått, fant man ingen eksempler på saker behandlet det siste året der barn ble hørt muntlig i UNE – verken i eller utenfor nemnd. Det understrekes at sakene som er gjennomgått i notatet kun er ment å gi grunnlag for diskusjon i møtene, og ikke nødvendigvis sier noe om en generell praksis. UNE skriver i notatet:

Det kan være grunn til å tro at de få barna som forklarer seg i nemndmøter i hovedsak er lengeværende barn. Det er likevel ikke mulig å trekke generelle slutninger om flere barn burde ha blitt hørt muntlig i UNE, ut fra materialet vi har sett på. Både barnas alder og temaet i saken (for eksempel helse) er åpenbare årsaker til at barn ikke høres særskilt i forbindelse med nemndmøtebehandlingen. Det kan likevel være grunn til å merke seg at UNE i noen saker ikke fant det nødvendig å høre barn i nemndmøte selv om barnas alder og tema kunne tilsi det.¹⁰⁵

Notatet til likebehandlingsmøtet viste at når barn ikke ble hørt av UDI, var det som regel med årsak i barnets lave alder. Dette går også fram av de sakene vi har gjennomgått. I våre saker har alle medfølgende barn som var over sju år da familien søkte asyl, blitt hørt i UDI. Ved *klage eller omgjøringsvedtak* i UNE har tre medfølgende barn møtt personlig i nemnd i tre saker, en klagesak og to omgjøringssaker. Dette gjelder et barn på 14 år og et på 12 år som begge hadde vært hørt før gjennom barnesamtale i UDI fire–fem år tidligere. I den siste saken var barnet på elleve år ikke hørt muntlig tidligere, men hadde skrevet brev til UNE og vært vitne i forbindelse med en stevning i tingretten. I de fire sakene vi har gjennomgått som omfatter enslige mindreårige, møtte to av disse i nemnd. Nemndmøtene med barn som vi har gjennomgått i våre saker ble avholdt henholdsvis i 2010, 2012 og 2013 (fem saker).

I de resterende tolv sakene vi har gjennomgått, var fem barn fortsatt under sju år da saken ble vedtatt i UNE. Ni barn som ikke har vært hørt

¹⁰⁵ UNE: Notat til Likebehandlingsmøtet 21.09.2012 Hensynet til barnets beste, s. 6.

muntlig av UDI tidligere var mellom seks og tolv år. I to av disse sakene har barna (fem barn) sendt inn brev, og har dermed formidlet seg skriftlig (se under). I de tre siste saker har medfølgende barn (på åtte, ti og elleve år) ikke blitt hørt verken muntlig eller skriftlig. Disse fire er eksempler på saker der barnets rett til å bli hørt ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Vi vil derfor presentere dem nærmere for å drøfte om det er særtrekk ved sakene som kan forklare at barna ikke er hørt.

Sak	Alder barn ved ankomst	Alder barn ved siste avgjørelse	Sendt brev	Hørt muntlig
S1	1	5	Nei	Nei
S12	-	6 og 5 år	Nei	Nei
S8	-	2	Nei	Nei
S9		6	Nei	Nei
S12	1 - -	12, 10, 8 år	Ja	Nei
S5	7	11	Ja	Nei
S3	3	8	Nei	Nei
S10	1	10	Nei	Nei
S4	4	11	Nei	Nei

EKSEMPLER PÅ SAKER DER BARNET IKKE ER HØRT

Saken der elleveåringen ikke er blitt hørt, er en sak om lengeværende barn (S4). Barnet kom til Norge sammen med moren som toåring. I klagesaken da han var blitt fem år vises det til barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

Bestemmelsen gir ikke i seg selv noe oppholdsgrunnlag i Norge, men pålegger utlendingsmyndighetene å vektlegge hensynet til barnets beste i alle vedtak som direkte berører barn. Det at barnets interesser skal være et viktig hensyn utelukker imidlertid ikke at innvandringspolitiske hensyn og andre hensyn kan være relevante og avgjørende. (...).

I omgjøringsanmodningen fra advokaten fem år etter er det vedlagt dokumenter der det kommer fram at sønnen er godt integrert i Norge, dårlig i sitt morsmål, men blant de beste i klassen i norsk. Han er godt integrert i fotballaget. Trives på skolen og har mange venner der. Omgjøringsanmodningen behandles i nemnd uten personlig oppmøte og ender med dissens.

Flertallet (...) finner at klagerens sønn har en tilknytning til riket som tilsier at det foreligger sterke menneskelige hensyn, jf. Forskriftens § 8-5. Disse sterke menneskelige hensyn tilsier at A og hans mor bør gis oppholdstillatelse. Flertallet har lagt særlig vekt på at A har bodd i Norge siden han kom hit som 2-åring (...) dvs. i om lag 8 ½ år. Flertallet har videre lagt vekt på at han, ut fra fremlagt dokumentasjon, er godt integrert i Norge. Han snakker og skriver norsk, har gått i barnehage, går på skole, og deltar i fritidsaktiviteter etter skoletid.

Mor og sønn får opphold på § 38.

I saken med tiåringen var barnet under ett år da familien søkte asyl (S10). Ved femte omgjøringsanmodning innvilges barnet og moren opphold på § 38. Saken går for nemnd uten oppmøte. Denne siste omgjøringsanmodningen gjelder kun barnets tilknytning til landet. Det framkommer av dokumenter vedlagt saken at barnet har helsemessige problemer gitt forhold i familien og trenger trygge og stabile rammer. Barnets særlige tilknytning til riket sett i sammenheng med helsesituasjonen, tilsier isolert at barnets innvilges opphold i landet. I vurderingen av retur ser nemnd hen til at denne vil være utfordrende, fordi mor er alenemor, og det er uklare forhold angående foreldrerett, og begge anses for sårbare ut fra hendelsene de har vært igjennom.

I saken med åtte-åringen kommer foreldrene fra to ulike land, der oppholdstillatelse for den andre av forelderen er usikker i begge landene (S3). I forbindelse med omgjøringsanmodningen oppfordrer UNE at advokaten innhenter uttalelser for å oppdatere opplysninger om barnets tilknytning til riket. Det er lagt ved en rekke uttalelser, fra helse, barnehage, skole, fritidsaktiviteter, vennefamilie og nabo. I omgjøringsanmodningen krever advokaten personlig frammøte, begrunnet i barnets rett til å bli hørt. Dette blir ikke gjennomført, men det er ikke vedlagt merknader i saken som begrunner dette. I omgjøringsanmodningen holder advokaten fram dette:

Familien vil ikke kunne leve som en enhet ved eventuell retur. Mor er fra X og far fra Y. Familien blir splittet. Det er uklart hvor barnet vil bli sendt ved eventuell retur pga. hennes X'ske nasjonalitet.

Familien får innvilget opphold på § 38. I begrunnelsen står det:

Nemnda har lagt vekt på uttalelser i stortingsmeldingen om at ulovlig opphold og oversittet utreisefrist i seg selv skal tillegges mindre vekt

enn aktiv motarbeidelse av retur, når barnet har en tilknytning til Norge som tilsier at oppholdstillatelse bør innvilges. Oversittet utreisefrist og ulovlig opphold er å betrakte som mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. Klageren har ikke gått i skjul, noe som ville vært et tungtveiende hensyn, men har heller ikke bidratt til å muliggjøre retur. Nemnda har kommet til at selv om det foreligger innvandringsregulerende hensyn så er de ikke tungtveiende nok til å begrunne et avslag. UNE har etter en helhetlig vurdering kommet til at vilkårene etter lovens § 38 annet ledd jf. forskriftens § 8-5 er oppfylt.

De tre sakene er alle omgjøringssaker og behandles i nemnd uten personlig oppmøte. Disse ender med opphold på § 38. Barnets tilknytning vektlegges i alle disse sakene, mens det for åtte-åringen også vektlegges den særlige familiesituasjonen der foreldrene kommer fra ulike land, noe som gjør situasjonen ved retur for barnet særlig uklar. Saken med seksåringen gjelder en klagesak som har tatt mer enn to år å behandle. I denne saken vurderes barnet til ikke å ha tilstrekkelig tilknytning til landet. Også her er familieforholdene kompliserte, og situasjonen ved retur uklar. I dette tilfellet møter mor i nemnd, men barnet møter ikke. Hvorfor dette ikke skjedde er ikke begrunnet.

Det som er felles for disse tre sakene der barn ikke var hørt, er at det var tvil om utfallet og derfor ble sakene drøftet i nemnd, men uten personlig oppmøte. Sakene handlet i stor grad om barnets situasjon, enten barnets vedlikehold av relasjon til begge foreldre, omsorgssituasjonen, foreldrerett og tilknytning til landet. I disse sakene er det åpenbart at barnets høringsrett skulle vært ivaretatt.

I UNEs *innkallingsbrev* til nemndmøte med personlig oppmøte er det inkludert et eget punkt om barnets rett til å bli hørt. Det vises til utlendingsforskriften § 17-3:

Barn som har fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis anledning til å bli hørt. Barn kan bli hørt skriftlig og muntlig, direkte eller gjennom foreldrene, verge eller andre talspersoner, for eksempel advokat.

Det står videre at UNE vurderer konkret behovet for ytterligere høring dersom barnet er hørt under den tidligere saksbehandlingen i UDI eller UNE. UNE

ser hen til både tidligere og ny informasjon om eventuelle barn som berøres av saken. Videre står det at:

Dersom klageren har barn ber vi om at eventuell ny informasjon om barnet/barna sendes UNE snarest mulig og senest før nemndmøtet. Klageren kan i tillegg gi opplysninger om barnet/barna i nemndmøtet. Dersom klageren/advokaten mener at barnet/barna selv bør høres i nemndmøtet, og barnet/barna ikke fra før er innkalt til møtet, ber vi snarest om å få en begrunnet anmodning om at barnet/barna bør innkalles til møtet. Hvis UNE tillater barnet/barna å møte, vil vi før møtet sende et nytt innkallingsbrev til klageren/advokaten.

Innkallingsbrevet presiserer prosedyrene som gjelder innkalling av barn til personlig frammøte i nemndmøter. I de tilfeller UNE ikke anser barnet som sentral for sakens opplysning og derfor unnlater å innkalle barnet til nemndmøte, er det likevel en mulighet for at foreldre/advokat kan begrunne betydningen av at barnet møter i nemnd, og at UNE på grunnlag av dette vil vurdere barnets deltakelse på nytt. I saken med seksåringen der mor møtte i nemnd, skjedde ikke dette. Barn under sju år har også rett til å bli hørt, og *kan* bli innkalt til å møte i nemnd, men vi antar at verken mor, advokaten eller UNE har sett dette som hensiktsmessig i den aktuelle saken. Vårt inntrykk er at barn under tolv år i liten grad blir hørt i nemnd. Det er derfor aktuelt å vurdere alternative høringsformer som vil kunne ivareta deres uttalerett på en bedre måte (se nærmere om anbefalinger av alternative høringsformer i kapittel 9).

ALTERNATIVE MÅTER Å HØRE BARN PÅ

Hvis det er grunn til å høre barn muntlig mens saken behandles i UNE kan dette i følge de interne retningslinjene gjøres på flere måter. Informantene har vist til flere og ulike muntlige høringsformer. For det første kan UNE be UDI om å gjennomføre en barnesamtale.

Vi har muligheten til å høre et barn som ikke hadde blitt hørt i en sak av ulike grunner eller at det har blitt eldre og burde blitt hørt. Da vil vi be UDI om å ta et intervju for eksempel for at man tenker at de har de beste forutsetningene til å gjøre det.

De som har hatt erfaringer med å ha barn hørt av UDI har vært fornøyd med denne ordningen. Her beskriver en hva som var grunnen for at dette ble nødvendig.

Det var fordi det ikke hadde blitt gjennomført samtale med barna, hvor vi vurderte at det var nødvendig for å vurdere saken. Da var det ting som tydet på at han hadde selv opplevd veldig alvorlig ting og hvor det viste seg at mor ikke ønsket at han skulle snakke om det da. Det ble gjennomført et asylintervju med han. Hvis det er ting som angår barna direkte, og man antar det er viktig for barnets beste vurdering.

En ny høring i UDI kan forsinke saken, og noen mener derfor at det er mer formålstjenelig å innhente informasjon på andre måter:

Der er jeg vel litt mer pragmatisk og tenker at nå har saken ligget her en stund, like greit at vi gjør det selv. Tar mye lengre tid om vi skal sende saken tilbake til UDI, hvis vi skal tenke ressurser og tid. Det er bedre å gjøre det selv. Da begynner vi opp mot advokaten, ber om informasjon fra dem.

I tillegg til å be UDI gjennomføre en barnesamtale nevnes det muligheten av å holde en konferanse med barnet. Retningslinjene sier da at hvis en samtale skal gjennomføres i UNE utenfor nemndmøterammen vil retningslinjer for nemndmøter kunne følges så langt det passer (IR 10-13-01). Det er få av våre informanter som sier de har erfaring med en slik form for høring. En som har gjennomført en slik konferanse med et barn har positive erfaringer. Det synes imidlertid ikke som om muligheten er mye brukt:

Men jeg tror at det beste er hvis barna kan uttale seg muntlig og gjerne forut for nemndmøte. Det er ikke ideelt hvis vi skal ha et nemndmøte og hvor man snakker med et barn eller ungdom for første gang. Da er det greit at vi veit litt mer om hva som har skjedd og kan spørre litt mer og på den måte eventuelt kan få svar som vi fortsatt lurer på. Man har mulighet i UNE også, men jeg tror ikke man bruker det noen særlig. Men også å innkalle barn til samtale mer uformelt, ikke i en nemndmøtesituasjon. Jeg ville ikke ha gjort det i hvert fall, og jeg kjenner ikke noen på seksjon som har det, men det kan sikkert tenkes som tilfelle.

For det tredje er det å be en ekstern instans om å høre barnet en mulighet. En informant mente at dette ble en grei prosess som hun oppfattet alle var fornøyde med. Det gjaldt en mishandlingssak, der mor ble mishandlet av samboer. Sønn på tolv år var intervjuet av UDI, men det var gått noe tid, og nemndleder hadde behov for å snakke med sønnen for å vite om han hadde opplevd mishandling og hadde et selvstendig grunnlag. Nemndleder mente at det ikke var gitt at nemndmøte var den beste rammen for at gutten skulle kunne fortelle det som var viktig å få informasjon om. I stedet ble det oppnevnt en setteverge for gutten slik at han kunne høres uten at mor var til stede. Jussbuss representerte mor og nemndleder gikk i dialog med dem om hvordan de skulle gjennomføre en samtale uten at det blir for traumatisk for gutten. Mor hadde ikke motsatt seg at gutten ble hørt av jussbuss.

Det ble til at vi laget en liste med spørsmål som vi ville ha stilt til gutten som jussbuss med setteverge innkalte barnet til. De stilte de spørsmålene, noterte skriftlig, så fikk jeg det tilbake og brukte i nemnd møte. Det var vi veldig fornøyd med!

Erfaringene var at gutten svarte adekvat på spørsmålene, der disse gikk på hvordan han opplevde livssituasjonen ut fra sitt perspektiv uten å berøre mors troverdighet. Svarene var av verdi for vedtaket. En ytterligere mulighet er å snakke med barnet i form av en video- eller telefonkonferanse. Dette kan gjennomføres på mottaket eller som i ett tilfelle på skolens rektorkontor. Der dette ble gjennomført var foreldrene møtt i nemnd, mens barnet ikke var med. Det var et spesielt spørsmål som nemnden ønsket å få svar på fra barnet. Skolens administrasjon ba gutten komme til kontoret, informerte ham om forespørselen og gutten hadde en kort samtale med nemndleder. Denne formen har lave kostnader, men gir mindre mulighet for å sikre at barnet er godt informert om samtalens hensikt og om omgivelsenes mulige påvirkning av samtalen. En femte mulighet er at UNE ber advokaten om å høre barnet muntlig.

Vi kan også be advokaten snakke med barna om spesifikke tema, men da må det være noe alvorlig på helse eller i omsorgssituasjonen som tilsier at hensynet til barna fikk avgjørende vekt. Hvis det er sånn at det er spesifikke ting – da tror jeg heller at jeg ville kalt inn barna hit.

Hvis barn skal høres muntlig av advokatene innebærer det at de snakker med dem selv eller foreldre/foresatte/verge snakker med dem med utgangspunkt i spesielle spørsmål stilt av UNE og som er relevant for vurderingen av saken. Denne samtalen må da refereres nøyaktig for at det skal være en skriftliggjøring av en muntlig høring. Mer vanlig ser det ut som at UNE gjennom advokat ber om at barn høres skriftlig. I flere av sakene vi har gjennomgått har det vært innhentet skriftlig uttalelser fra barn eller barn har på eget eller foreldrenes eller advokatens initiativ sendt inn brev til UNE (se under).

Til tross for disse mulighetene mener de fleste informantene at høring gjennom personlig fremmøte i nemndmøtet er den muntlige høringsformen UNE anser som mest relevant for å ivareta uttaleretten i saker der dette er viktig for utfallet. Hvis de innkaller et barn til nemnd vil det være usikkerhet knyttet til vurderinger og utfallet av saken. To uttalelser uttrykker hvordan dette er en mulighet, men som ikke ofte benyttes:

Hvis vi har møter med klager her så er det gjennom nemndmøter og dersom barn blir hørt i nemndmøte, det gjelder i stor grad disse lengeværende-sakene. Når det gjelder mindre barn så er det ikke like vanlig. Man ser på alle kilder eller ber UDI å forta et ekstra intervju, eller ber i brev til advokater. Det gjøres. Men vi opererer i forhold til terskel som er godt nok. Det skal være konkrete holdepunkter for at det er ting som ikke er belyst før man går til det skrittet. Det gjøres ikke dersom man ikke mener at der er informasjon som ikke vesentlig for saken.

Men vi har også disse nemndmøtene så hvis man har en sak, men er i tvil, så ville man jo kunne behandle det i nemndmøte med fremmøte, og der vil jo barna kunne høres eller at gis anledning til å kunne uttale seg. Det er da opp til nemndleder å føre den samtalen og snakke med barna om hvordan det skal gjøres. At man spør om ting vedrørende barnas situasjon kanskje mer enn foreldrenes situasjon. Selvfølgelig kommer det ofte an på om det er små barn eller eldre barn.

Som vi så innledningsvis, er det få barn som møter personlig i nemnd. Det framgår av UNEs interne retningslinjer at vurderingen av hvorvidt barnet skal

innkalles til nemndmøte eller ikke, er en nokså åpen skjønnsmessig vurdering.¹⁰⁶ I asylsaker (klagesaker) er hovedregelen at søkeren skal gis anledning til personlig frammøte for nemnda, jf. utl. § 78. De momentene i vurderingen av om et barn skal innkalles til møte, som trekkes fram i rundskrivet, er: a) barnets alder og modenhet, b) barnets egen holdning til det å møte personlig i nemndmøte, c) foreldrenes/vergens holdning til dette og d) sakens opplysning og/eller hvorvidt barnet har et eget asylgrunnlag. Det er interessant å legge merke til at det ikke trekkes fram som et selvstendig moment hvorvidt barnet har fått en reell mulighet til å bli hørt av UDI, eller hvor lang tid som er gått siden barnet ble hørt av UDI. Våre informanter oppgir imidlertid at også dette er momenter som teller med i en vurdering av om barnet skal høres i UNE.

Retningslinjene legger opp til at høring av barn i nemnd er noe som ikke egner seg godt for små barn. Retningslinjene anbefaler i stedet skriftlig høring av yngre barn. Dette støttes av flere av informantene som hadde erfaring fra å høre yngre barn i nemnd:

Som utgangspunkt bør barn under 7 år ikke innkalles til nemndmøte. Eventuelt ytterligere ivaretagelse av barnets rett til å bli hørt bør derfor skje skriftlig. For barn mellom 7 og 12 år bør det særlig ses hen til om barnets modenhet taler for at barnet blir hørt skriftlig via verge eller advokat fremfor muntlig i nemndmøte. Nemnda bør særlig ta hensyn til uttalelser/anbefalinger fra personer som kjenner barnet eller som har særskilt kompetanse til å vurdere om barnet kan møte. (...). Når barnet er over 12 år vil alderen som regel ikke tale mot at barnet innkalles til nemndmøte.¹⁰⁷

Vi har spurt om erfaringer med barn i nemndmøter. Her er erfaringene forskjellige.

Det vil avhenge fra barn til barn – noen håndterer det bra. Og det er avhengig av hva som er tema. I saker med lengeværende barn, tror ikke det er de tunge sakene. De tunge sakene er hvor omsorgssituasjonen er vanskelig. Eller det går på beskyttelsesgrunnlaget, eller foreldrene har sagt at dette berører barna, og barna ikke klarer å formidle dette. Eller det er klare troverdighetsbrister og barna svarer

¹⁰⁶ IR -10-13-1, s. 11.

¹⁰⁷ Ibid, s. 11–12.

«feil» – og gir svar som går imot foreldrenes forklaringer. Dette kan være vanskelig for bana i etterkant.

En situasjon som flere av våre informanter har pekt på som et problematisk aspekt ved det å høre barn i UNE, er når barnet kommer med kompromitterende opplysninger om foreldrene. Flere av informantene nevner eksempler på at barnet har sagt ting som strider mot foreldrenes forklaringer, og som bidrar til å torpedere foreldrenes påberopte asylgrunnlag.

Hadde en sak (...) der det var helt andre spørsmål som skulle belyses enn det barnet ville snakke om. Det var en 15-åring som torpederte foreldrenes forklaring ettertrykkelig! Vi spurte om konkrete forhold – og dette står ikke gjengitt i vedtaket – hans uttalelser ble ikke referert for de var så kompromitterende. Vi ønsket ikke å referere uttalelsene hans for å beskytte gutten. Han svarte på alt mulig annet enn det vi spurte om, og da kom plutselig spin-over-informasjonen, og etter pausen var han blitt helt stille og kom duknakket inn til møtet igjen. Han hadde vel fått beskjed av foreldrene om at det han sa ikke var bra for saken. Vi prøver å ikke inkriminere foreldrene, men den informasjonen kommer noen ganger helt uoppfordret fra en del barn, og det er vanskelig. I en annen sak gjorde foreldrene gjeldende at farmor og farfar var døde, at de var drept i krigen og huset deres brent ned. Så hører vi barna, og de sier de snakker med farmor og farfar to ganger i uka og savner dem så fælt.

En av informantene hadde også et eksempel på et barn som var blitt presset av foreldrene til å si at han ønsker å bli i Norge, men som, når det kom til stykket, savnet sine besteforeldre i hjemlandet og ga uttrykk for dette.

Når det barnet sier kan være helt avgjørende, så kan det nok være veldig vanskelig for barnet, for vi vet jo hvordan de styres av foreldrene. I en sak sa barnet en ting i UDI og noe helt annet til UNE, og det var helt åpenbart at hun var blitt instruert av omsorgspersonene om hva hun kunne si og ikke si. Foreldrene har ofte ganske sterke interesser i å la barna fronte saker hvis de ser at det kan ha betydning for avgjørelsen. (...). I den ene saken jeg snakket om, der var realiteten at vi måtte vurdere opplysningene som ble gitt fra barnet, i lys av at hun endret forklaring, hun var blitt instruert til å si visse ting. Det gjorde at du ikke kan legge forklaringen til grunn. Og

da sitte i et nemndmøte med masse mennesker, foreldre, advokat, tolk mv, det er en ganske – det kan være en påkjenning for noen barn, andre barn er robuste, vil avhenge helt av det enkelte barn om de takler det.

Spørsmål om avvik mellom barnets og foreldrenes forklaring eller at barn instrueres er tema som flere trekker fram. Slike enkelterfaringer kan prege holdningen de har til å høre barn i nemndmøter. Dette var også en bekymring som rapporten fra å høre barn i utlendingssaker (Lidén et al. 2008) beskrev fra UDI og som påvirket forsiktigheten til hvordan barn ble hørt i asylsaker. I vår undersøkelse påpekte representantene fra UDI imidlertid at dette ikke lenger var et like omdiskutert tema etter omleggingen av samtalens form og innhold.

En informant i UNE reflekterer over tidspunktet å høre barnet på. Nemndmøte innebærer at de høres rett før saken avgjøres og enkelte barn kan med fordel høres tidligere i saksbehandlingen.

Slik vi ser det vil en tydeligere hensikt med samtalen med barn der denne konsentrerer seg om å belyse barnets livssituasjon og et tidligere tidspunkt for samtalen som gjør at grunnlaget for eventuelt avvik i forklaringer kan bli klargjort, redusere muligheten for at motstridende informasjon framsettes på avgjørelsestidspunktet. Utfordringen slik vi ser det ligger i å tilpasse høringsprosessen og ikke at barnet høres.

OBSERVASJON AV NEMNDMØTE

Den interne retningslinjen om høring av barn i UNE (IR-10-13-01) beskriver premisset for den praktiske gjennomføringen av barns oppmøte i nemnd. Når det gjelder gjennomføringen vil som regel en av foreldrene eller en som utøver foreldreansvaret være til stede under samtalen med medfølgende barn. Nemndleder bestemmer om samtalen skal finne sted før eller etter foreldrene har forklart seg. Foreldrene skal også inviteres til å belyse barnets situasjon. Som regel er det nemndleder som gjennomfører samtalen med barnet, men også nemndmedlemmer og sekretariatet kan stille spørsmål til barnet. Nemndleder skal innledningsvis forklare barnet hva som skal skje under møtet og hva som er hensikten med møtet. Formålet er å få fram opplysninger om barnets eget forhold. Retningslinjene påpeker at barnet skal ikke etterprøve foreldrenes forklaringer om deres asylgrunnlag, og man skal være forsiktig med å komme

inn på spesielt følsomme forhold, som overgrep mot mor eller fars deltakelse i krigshandlinger. Man skal være oppmerksom på påkjenningen det kan være for et barn å gi opplysninger flere ganger om dramatiske hendelser. Videre skal man være oppmerksom på kulturelle forskjeller og på barns evne til å angi tid, sted og hendelser, og se til at nødvendig oppfølging gis til barn som trenger dette. Opplysninger barnet gir skal nedtegnes skriftlig og der bør UNEs vurdering knyttet til barnet framgå tydelig i vedtaket, herunder forholdet til barnekonvensjonens artikkel 3 om at barnets beste er et grunnleggende hensyn.

Vi vil presentere tre nemndmøter med personlig frammøte av barn. Den første saken gjelder en gutt på tolv år som kommer alene til landet (S13). Moren befinner seg i Norge, og har fått avslag på asyl. Hun vet ikke at sønnen søker asyl. I asylintervjuet forklarer sønnen seg om forholdene i hjemmet, om farens voldsbruk overfor moren og senere gutten selv. I vedtaket konkluderer UDI med at mor ved retur har mulighet for å skilles fra far, og ut fra de handlinger som er dokumentert angående farens voldsbruk, vil moren kunne søke beskyttelse hos myndighetene. De antar at moren derfor vil kunne få foreldreretten slik at de kan bo sammen, atskilt fra far.

I klagebehandlingen innhentes uttalelser fra barnevernet som midlertidig har overtatt omsorgen for gutten, gitt morens alvorlige depresjon og sykdom. Gutten møter i nemnd sammen med advokat, verge og barnevernskonsulent. Samtalen tolkes. Etter innledende spørsmål om hvem han bor sammen med nå, hva han gjør på fritiden og hva slags kontakt han har med moren, blir han spurt om å beskrive situasjonen da han bodde alene med faren, hvordan det var da moren bodde sammen med dem, detaljer i episoder der han ble skadet av farens voldshandlinger. Han ble også spurt om hvem han kontaktet i slike tilfeller, hvem som visste om det som foregikk, hvordan han antok faren opplevde situasjonen, og hva han trodde ville skje om han returnerte til byen eller landet.

Som observatører til dette nemndmøtet vurderte vi at gutten svarte raskt, klart og tydelig, det var ikke vesentlige tegn på at han var nervøs eller følte seg lite vel med situasjonen. Han hadde fått mange av de samme spørsmålene tidligere hos barnevernet og hos UDI. Samtalen ble gjennomført i henhold til

de interne retningslinjene. Mor møtte som vitne, i stedet representerte barnevernet gutten i tillegg til verge og advokat.

Nemdas vurdering av saken var at klager ikke kunne anses å være flyktning ut fra § 28 a, men etter § 28 b.

Det vises til klageren har vært utsatt for vold fra sin far i hjemlandet, og at disse er av en alvorlighetsgrad at de kan karakteriseres som *annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling* i henhold til loven. Det vises til type vold klageren har vært utsatt for. Nemnda bemerker at karakteristikken annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling styrkes ytterligere ved at klager er et barn og at overgriper er en person som i utgangspunktet skulle være klagerens omsorgsperson. Samlet nemnd finner det sannsynliggjort at klager står i reell fare for faktisk å bli utsatt for overgrep ved retur til hjemlandet. Nemnda finner det troverdig at klager vil bli returnert til faren. Moren har forlatt hjemmet og farmor har også latt gutten være igjen hos faren. Faren kan bruke mot mor at han er ført ut av landet uten hans samtykke. Moren har helseproblemer av slik art at hun pr i dag ikke kan ivareta omsorgen for gutten. Moren har begrensede ressurser for å nå igjennom i rettssystemet i (hjemland). Det vises også til at politiet ikke tidligere har gitt dem beskyttelse ved beviselige overgrep. Det finnes ikke barnevern i (hjemlandet) som kan ivareta omsorg for barn som mishandles. UNE har vurdert hensynet til at klager er barn, og at barn kan være mer sårbare enn voksne. Klageren gis dermed rett til opphold etter § 28 annet ledd.

Uttalelsen er et eksempel på en vurdering der en barnespesifikk tolkning av asylkriteriene legges til grunn. Barn er avhengige av sine omsorgspersoner, og vold fra dem kan utsette barnet for umenneskelig eller nedverdiggende behandling slik at vernet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3 slår inn. Barnespesifikke former for alvorlige menneskerettsbrudd og forfølgelse er fortsatt en utfordring for utlendingsforvaltningen. Vi ser at mens dette i noen saker, som denne, tas på alvor og anerkjennes, er det i andre saker en tendens til å overlate hele problemet til hjemlandets myndigheter og definere det som mer enkeltstående hendelser som lokale myndigheter forventes å håndtere (nærmere om dette i avsnitt 6.9).

I vår vurdering av betydningen av personlig frammøte i nemnd vil vi særlig påpeke tre momenter. For det første hadde saken vært godt forberedt av nemndleder, med forberedte spørsmål tilpasset guttens alder. For det andre var gutten vel forberedt på hva som skulle foregå. Han hadde snakket om egen sak ved flere anledninger, og hadde dermed fått en forståelse av hva ved egne erfaringer som er vesentlig for de aktuelle instansene i Norge. Han hadde dermed også funnet en narrativ for å fortelle om opplevelsene sine. Han hadde tillit til barnevernskonsulenten, advokaten og vergen, og de hadde forklart ham hva som var formålet med frammøtet i UNE. Han var dermed blitt godt informert, også om rammene for nemndmøtet. Disse to momentene er, så langt vi har fått kunnskap om, ikke nødvendigvis på plass der barn møter personlig i nemnd. Det tredje momentet var at nemndas spørsmål stilt direkte til landeksperten fra Landinfo førte til revurdering av fakta og vurderinger angående retur. Særlig det forhold at barnet hadde reist ulovlig ut av landet uten fars samtykke, ble drøftet.

I en annen sak vi har vurdert, møter både foreldrene og deres 12 år gamle medfølgende barn i nemnd, barnet høres alene uten foreldrene til stede (S12). Saken gjelder tilknytning til Norge for lengeværende barn. Spørsmålene nemnden kommer med synes å være mindre tilpasset barnet. Det stilles spørsmål som: «Jeg leser i mine papirer at du har hatt en del problemer. Kan du fortelle om dette?» Tolvåringen synes heller ikke å være forberedt på hva som er vesentlig å opplyse om ut fra hva som er tvilsspørsmålet i denne saken. Informasjonen barnet kommer med får ingen innvirkning på vurdering og utfall av saken.

Det tredje eksemplet vi vil beskrive er en sak med en enslig mindreårig (S6). Gutten søkte asyl som 13-åring, og det ble sendt inn fire omgjøringsanmodninger. Først den fjerde gangen ble saken behandlet i nemnd med personlig frammøte. Da var gutten 17 år. I egenerklæringen hos PU da han søkte asyl skriver han:

Dersom jeg reiser tilbake til hjemlandet mitt, vil de sende meg på gata for å selge pakker (sigaretter). Og han gutten som sendte meg til (land) vil drepe meg. Nå har jeg ingen annen utvei enn å jobbe på gata som selger eller å bli i Norge.

I asylintervjuet forteller han at han ble oppsøkt av menneskesmugler da han sto på torget og solgte sigaretter. Han fikk tilbud om å bli brakt til et land der han kunne få gå på skole og få det bedre. Han ble dopet med sovemedisin i colaen, og sovnet i bilen på vei ut av landet. Senere måtte han tigge og tjene penger for smugleren. Han ble kjørt til (land) der han måtte tigge på gata hele dagen for å tjene penger, ellers fikk han ikke mat. Han traff så en mann som kjørte ham til Norge. I UNEs avslag på første omgjøringsanmodning står det:

I forbindelse med klagerens anførsel om at UNE ikke har vurdert om klageren har vært utsatt for menneskehandel, bemerkes det at alle sider av saken er belyst. Det presiseres at UNE ikke fester lit til klagerens asylforklaring...

I avslaget til andre omgjøring konkluderes det med at:

Når det gjelder klagerens anførsel om at han er utsatt for menneskehandel er det ikke kommet inn nye opplysninger som tilsier en annen vurdering enn den som tidligere er gjort. Det presiseres igjen at UNE ikke fester lit til klagerens asylforklaring...

Siste vedtak, etter personlig frammøte i nemnd, inneholder mer dokumentasjon, og flere henvisninger til underliggende dokumenter, og en mer detaljert forklaring fra gutten.

Nemnda har kommet til at han har sannsynliggjort sin asylforklaring. Klageren har i nemndmøtet generelt gitt en detaljert og troverdig forklaring om sin bakgrunn, slektsforhold og oppvekst. Forklaringen i nemndmøtet er i all hovedsak i samsvar med det han har forklart i politiavhøret (..). Han har imidlertid gitt en mye mer detaljert forklaring om reisen fra (land) til Norge og oppholdet i Norge før han søkte asyl (..). Klagerens historie fremstår som menneskehandel, og er i samsvar med informasjon fra Landinfo om hvordan menneskehandel av (hjemland) foregår.

I denne saken gir personlig frammøte i nemnd gutten mulighet til å komme med detaljer og sannsynliggjøre sin framstilling. Gutten framstår som troverdig. I dette tilfellet kunne man spørre seg om et personlig møte i nemnd ved klagebehandlingen kunne sikret at saken da ble tilstrekkelig belyst, og at

den mindreårige slapp å leve med den usikkerhet som avslag og tre omgjøringsanmodninger innebærer.

I den siste saken frambringer klagen/omgjøringsanmodning ny kunnskap som først ikke legges til grunn, men som ved personlig frammøte sannsynliggjøres. Denne saken viser også at vesentlig informasjon for vurderingene formidles allerede i asylintervjuet, men asylanførselen legges ikke til grunn ut fra troverdighetsvurderinger. Også i den første saken er asylgrunnlaget formidlet i asylintervjuet. Her endres utfallet av saken ut fra ytterligere informasjon fra Landinfo, samt alvorret i morens helsesituasjon som dokumenteres i forbindelse med klagesaken. Begge sakene er eksempler på at gjennom muntlig høring av barnet i UNE innvilges barn asyl. I saken som gjaldt det medfølgende barnet (eksempel 2) synes nemndmøte ikke å gi barnet mulighet til å formidle egne erfaringer på en slik måte at det gjøres relevant for nemndas avsluttende vurdering av familiens sak.

5.6 Skriftlig høring

Som forskriften åpner for, kan saksbehandlere be om at barnet sender inn skriftlig beretning om situasjonen de lever under. Dette gjelder først og fremst lengeværende barn. Vi har spurt om når og i hvilken grad det innhentes ny informasjon om barn i sakene. Det handler da mest om skriftlig informasjon. «Hvis det å snakke med barn ikke vil ha noen betydning for tvilsspørsmålet i saken, og barnet har blitt hørt på andre måter gjennom saksbehandlingen, har vi sagt at barnet selv kan skrive ned for eksempel om skolesituasjonen. Da har vi fått skriftlige redegjørelser, men det nytter ikke når de bare har vært her et år, men for eksempel fire–fem år og har gått på skole. Et annet alternativ er at de skriver på sitt morsmål. Det kan være en mulighet i stedet for å hente inn til samtale.

Vi har flere eksempler på brev som er sendt inn til UNE av medfølgende barn. Vi gjengir her et brev til UNE fra ni år gammel jente som har bodd i landet i tre år (S5):

Hei, Jeg er (navn). Jeg er 9 år. Jeg kommer fra (land). Vår hus ligger i (). Denne tiden () hadde kjempe krig. Vi løpe ofte unner jorden. Min pappa også får mye livsfarlig fra militær og (). Derfor vi kom til Norge. Nå jeg kom til Norge ca. 3 år. Jeg har mye norske venner og

andre land venner. Jeg er mye liker Norge. Jeg har bare en bror. Han kom til Norge ca. 4 ½ år siden. Han fått lov bor i Norge, men jeg og foreldrene mine ikke fått lov til å bor her. Derfor jeg er veldig trist. Jeg ofte gråter. Jeg liker ikke å spise, leke, lekse, og sove. Jeg liker ikke gå fra broren min etter skolen tid. Jeg og bror leker sammen. Kan dere hjelpe meg til å bo i Norge? Kan dere forstå min situasjon vær så snill. Jeg har tegnet et tegning. Hilsen (navn).

Vedlagt en tegning av en lykkelig familie på fire i Norge over midtstreken. Under: tegning av bombefly og hus som brenner, henne selv som sier «mamma hvor er pappa» og «jeg finner ikke pappa» og «huset vårt brenner også mamma» og «huset er ødelagt». Hun har også tegnet pappa liggende på bakken og en soldat som skyter ham, og mamma og henne selv som ser på og gråter.

De to neste er brevene fra to søsken i en familie med lengeværende barn (S12). Advokaten har bedt barna om å skrive et brev til UNE.

Hei jeg heter (navn) Jeg ble føt på 2001 Jeg er 11 år gammel Går på skola på 6. klasse. Og i hele mit liv bode på Norge å mottake. Mit drøm er at jeg få positiv og et fint stor rom og stor hus. Jeg ønsker et hus. Jeg ønsker drømmen min og jeg skener ikke min land. Fra (navn) og jeg håper att får positiv å bo med andre mennesker.

Hei jeg heter (navn) og ble føt i 2003. Jeg bode i Norge hele mit liv. Jeg get i skole. Jeg skal bihe på 4 klasse. Jeg ønsker å få positiv min drøm at vi skal få stor hus. Jeg vil bo som de andre. Jeg har mange vener. Jeg vil vere vener me di andre norske vener. Jeg har 4 søstre å en bror.

De to siste brevene vi vil gjengi er fra to søsken der barnesamtalen med den eldste er gjengitt over (S16). De har nå bodd i landet i fire og et halvt år. Et utdrag fra brevet til den yngste, som nå er 11 år starter slik:

Når eg var liten hugsar eg ikkje faren min. Eg hugsar at eg og (søster) skulle til faren min og stemoren. Den første dagen var ho veldig sint på oss, ho gidde pepper til oss istaden for middag. Eg hugsar også at eg drikkte veldig mye vatn når var liten, men hos faren min og stemoren fekk eg ikje lov til drikke vatn. Så eg sa at eg måtte på do men i staden drakk eg vatn frå vasken. Det gjekk nokon dagar og eg forsetta å drikke vatn frå vasken. Men ein dag når eg skulle drikke

vatn frå vasken, hadde eg ikkje låst døra, så faren min kom og åpna døra og såg at eg drikke vatn. Eg blei livredd. Han tokk meg hardt i armen og dro meg til stua og der sa han at eg måtte liggje meg på magen ned på golvet. Eg sa ingenting, og eg gjorde som han sa. Han var stille og sa ingenting men eg hørte at han løfta foten sin, Og der slo han meg i ryggen med foten. Eg gråt, og skreik og skreik og skreik. Eg visste ikkje kva eg skulle gjere. Eg såg at han lo av meg, mens eg gråt og hadde det vondt. Han sa: «Du fortjente det, du fortjente det.» Så kom stemoren min. Eg veit ikkje kor ho hadde vore, men eg hørte at dei snakka om meg og lo saman. Stemoren min tok meg hardt i handa og tok meg til kjelleren. Ho sa: «frå no skal du vera eit dyr, er det forstått?» Eg svarte ikkje. Ho slo meg og sa: «Er det forstått?» Ho sa det veldig skremmendes så eg måtte svare ja. Det hadde blitt kveld og eg var i kjelleren fortsatt. I kjelleren gråt eg heilt til (søster) henta meg.

Søsteren, nå 14 år, formidler refleksjoner i brevet som ikke ble formidlet i barnesamtalen: Overskriften på brevet er: *Eg blir, uansett kvar!*

Eg var liten. Så langt eg går tilbake ser eg ikkje noko teikn etter far. Det har alltid vore meg, mamma og (søsken). Han var aldri med oss. Det var me tre som gjekk i parkar, kino, restauranter osv. Han har aldri vore der for meg. Eg kunne ikkje tru han var faren min. For ville ein far komme heim og øydeleggje alt det gode? Vil ein ekte far mishandle borna sine? Vil ein far komme heim om natta og vakne borna sine og kona si berre for å slå dei? Vil ein slik far vere ein far i det heile? Kan eg egentleg kalla han ein far? Eg hugsar ikkje at eg var med han. Det einaste eg hugsar fra barndommen er at han kom heim og slo mamma og gjekk ut igjen. Eg kan hugse dei nettene eg ikke fekk sova, fordi eg var redd for at han skulle komme og slå meg. Så eg prøvde å leggje meg tidleg for å unngå krangelen han alltid tok med seg heim. Uansett kva eg gjorde slo han meg ALLTID.

For å vere heil ærleg hadde eg ikke eit liv. Eg visste ikkje kvifor eg var fødd. Kva skulle eg gjere her? Kom eg til verda for dette? Kom eg her for å skjå min mamma lide og sjå at det ikkje er noko vits å leve? Eg hadde ikkje noko håp att, berre det at det skulle ta slutt. Kanskje ikke då, men ein gong ville det ta slutt.

Hun avslutter brevet slik:

Så korleis kunne ei jente som meg finne noko håp? Korleis kunne eg tenkje på det gode? Jo, det var sjølvsagt mamma. Kvar mandag fekk eg og (søsken) møte henne. Eg kunne snakke med nokon som i det minste var glad i meg. Eg fekk håp. For kvar dag som gjekk fekk eg meir håp, for eg visste at eg skulle til et nytt land. Eg skulle til et nytt hus, der eg kunns sove i fred. Eg skulle flytte til eit fredeleg land, der det er tryggleik. Eg skulle til Noreg. Noreg: eit land med håp, og der eg kunne leva for noko. Det var ikkje lenger noko liding. Det er berre glede i landet. Så kvifor skal eg forlate dette vakre landet, og gå tilbake til den tid? Kvifor skal eg forlate alt som gjer meg glad, og gå til det som fekk meg til å tenkje på døden? Visst det er eit stort håp eg har, er det at eg blir her, og vil ALDRI flytte dit der alle er i mot meg.

Slik det framgår av de gjengitte brevene kan informasjonen som brevene gir være ulik, og dermed hvordan brevene anses å være relevante for vurderingen av saken til familien. Tegningen sammen med teksten til første jenta gir uttrykk for at opplevelser fra hjemlandet er fortsatt noe som setter spor. Dette blir også bekreftet i andre dokumenter i saken. Også de to siste brevene formidler barns opplevelser av vold i nære relasjoner og refleksjoner de hadde og har i etterkant. Den skriftlige formen er for disse to en måte å formidle seg på som utfyller muntlig høring.

Også når det gjelder å formidle seg skriftlig vil formålet med brev være vesentlig å formidle. Det synes som om barna har forstått dette, trass i ung alder (9, 11 og 14 år). Språkbeherskelse og evner til å uttrykke seg skriftlig vil være vesentlig for hvordan de formidler seg gjennom skriftlig høring. Dette er ikke nødvendigvis knyttet til alder.

5.7 Høring av særlig sårbare barn

I flere av sakene vi har gjennomgått gjelder saken særlig sårbare barn. Barn inngår i gruppen som i følge EUs mottaksdirektiv og norsk lovgivning () anses som sårbare asylsøkere (Brekke, Sveaass og Vevstad 2010). I tillegg kan de ytterligere inngå i sårbarhetskategorier ved å være offer for grov fysisk og/eller psykisk vold, voldtekt eller tortur. For barn vil det å være vitne til vold av nære relasjoner og/eller vold utført av omsorgspersoner gjøre dem særlig sårbare. De

kan være ofre for menneskehandel, de kan bli utsatt for eller ha vært ofre for tvangsgifte eller kjønnslemlestelse. Alle disse forholdene er representert i våre 18 saker. Det finnes ikke dag ikke noen standardiserte eller fastlagt prosedyre for å avdekke sårbarhet, men i tilknytning til hele asylprosessen finne det en rekke anledninger der slik identifisering muliggjøres i praksis. I rapport *Sårbare asylsøkere i Norge og EU* (Brekke, Sveaass og Vevstad 2010) argumenterer forfatterne for behovet for klare regler for ansvar å identifisere sårbare asylsøkere og for å etablere rutiner og metoder for oppfølging. Ett av formålene ved å identifisere sårbare er at opplysninger som er vesentlig for asylvurdering fanges opp. Ett moment her er å dokumentere skader. I tillegg er formålet med å identifisere sårbare at dette kan utløse tiltak og oppfølging, spesiell tilrettelegging i mottak og dokumentasjon av senere erstatningskrav angående rettsoppgjør i hjemlandet.

Nødvendigheten av en barnesensitiv tilnærming til saken er særlig nødvendig i saker der anførsler om asyl kan være knyttet til barnets situasjon. Samtidig kan det å sette ord på erfaringer og formidle dette til norske myndigheter være særlig utfordrende for barn som har vært ofre for vold og overgrep eller er sårbare på andre måter. At barn evner å formidle dette ulikt, framkommer av sakene vi har gjennomgått. Dette gjelder også foreldre, for eksempel i saken med en ung mor med ei ett år gammel datter, der mor har vært utsatt for menneskehandel og der spørsmålet blir om mor er i stand til å beskytte jenta mot press om kjønnslemlestelse ved retur, blir avgjørende for å forstå barnets situasjon ved en retur. I flere saker finner vi at barn i barneamtalen eller i asylintervjuet med enslige mindreårige, formidler opplysninger som blir utslagsgivende for den endelige vurderingen, men som ikke følges grundig opp eller tillegges tilstrekkelig vekt i vurderingene i første hånd og eventuelt ikke i klagen.

Ett eksempel er saken som gjaldt en 13 år gammel enslig asylsøker som fortalte i asylintervjuet at han var utsatt for menneskehandel. Etter at han hadde beskrevet opplevelsene sine i nemnda, ble det konkludert med at faren for retrafikkering ved retur var reell. Den mindreårige manglet også sosialt nettverk i hjemlandet som i samarbeid med myndighetene eventuelt kunne bidra til å redusere forfølgelsesfaren. Han ble derfor innvilget asyl, men først ved fjerde omgjøringsbehandling (se S6).

I denne saken ble vurderingene til IOM Oslo og IOM (hjemland) brukt for å understøtte risikoen for retraffikering ved retur. Disse uttalelsene var lagt ved saken i tidligere omgjøringsanmodninger, mens det var først når søkers troverdighet var bekreftet ved personlig frammøte at disse ble vektlagt i vedtaket. Sårbarhet vurderes ut fra hva barn har opplevd, men spørsmålet om opphold vurderes også ut fra hva som vil være situasjonen deres ved retur. I flere saker er det mors mulighet til å beskytte barn mot vold fra far eller fars familie som er tema for sakene. Dette handler om vold i nære relasjoner. I vårt utvalg av saker omfatter dette både vold og overgrep i familien som vedvarer mens de oppholder seg i Norge, men også der familiens asylansøkerstatus gjelder erfart mangel på beskyttelse fra hjemlandets myndigheter angående vold utøvd av faren/farens kone som har foreldreretten til barna. I flere saker er barna dessuten ført ut av landet uten farens samtykke, noe som vil svekke mødrenes stilling i rettsstifter i dette landet. I disse to sakene kommer nemnden fram til motsatte konklusjoner om moren reelt kan beskytte barnet ved retur (jf. sak som beskrives i barnesamtale/brevene fra de to søsknene (S16) vs. 12-åringen som møter personlig i nemnd (S13)).

Også informantene i UNE beskriver komplekse saker hvor barnets situasjon er avgjørende for hvordan saken oppfattes. Dette kan resultere i at de vurderer det nødvendig at barnet høres på nytt. I en slik sak blir UDI involvert da ei jente på 14 år uttaler seg om konflikter hun har med foreldrene etter hun har kommet til Norge.

Det var en sak hvor barnevernet grep inn ift. eldste datter 14 år, hun hadde fått en kjæreste. De var fra (land). Barnevernet grep inn og plasserte henne, de var redde for æresrelatert vold. Da kom vi opp i den situasjonen at familien har samme advokat men foreldres og barns interesser er motstridende. I den saken hadde foreldrene en veldig flink advokat og frasa seg oppdraget for barnet, og fikk oppnevnt en ny advokat for barnet, men det kan ikke vi. Det er UDI som må oppnevne ny advokat. Men det ordnet seg, barnevernet tok et ansvar, fikk samme advokat som i barnevernssaken. Men foreldrene byttet advokat og han laget et voldsomt styr. Foreldrene var jo imot omsorgsovertakelsen. Men hun var jo snart 15 og en moden tenåring. Det gikk greit.

I en sak som vi har vurdert, er datterens sterke hørselshemming en vesentlig asylgrunn. Helsemessige forhold kan forsterke barns begrensede mulighet til å høres. Her er foreldrenes formidling av tidligere livssituasjon samt helsedokumentasjon avgjørende (se neste kapittel).

Et siste forhold vi vil påpeke når det gjelder å høre sårbare barn, er nødvendigheten *av en barnesensitiv fortolkning av barnets uttalelser*. I to av fire saker vi har sett på som gjelder enslige mindreårige asylsøkere, er vedtaket blitt omgjort. I disse sakene ble den asylanførselen som førte til opphold formidlet også i asylintervjuet med UDI, men ytterligere opplysninger som kom fram i løpet av saksbehandlingen gjorde asylanførslene mer troverdige. Det er verdt å reflektere over om hva som kunne bidratt til at anførslene ble vurdert som troverdige allerede i asylintervjuet. Slik vi ser det, handler noe av dette om hvordan man tolker barnets uttalelser og anførsler, og om betydningen av en barnesensitiv tilnærming generelt. Dette er trekk som også framkommer i saker som ender med avslag. Vi vil her bruke et asylintervju med en enslig mindreårig som fikk avslag for å anskueliggjøre noen av de utfordringene som ligger i en barnesensitiv tilnærming (S17). I UDIs vedtak i denne saken begrunnes avslag blant annet med:

Direktoratet finner det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at søkeren har vært engasjert på et slikt nivå at han risikerer å bli forfulgt. Søkeren har forklart at han var sympatisør, og ikke medlem av (politisk parti). På bakgrunn av dette vurderes det som mindre sannsynlig at myndighetene skal være etter ham, enn dersom han hadde vært medlem. (...). Det legges ikke til grunn som tilstrekkelig sannsynliggjort at søkeren har vært utsatt for de represalier som han anfører, og direktoratet finner det ikke sannsynliggjort at han risikerer sanksjoner som tilsvarer forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. Søkerens forklaring omkring pågripelsen av ham og hans fengselsopphold framstår som vag og lite detaljert. Videre er det flere punkter i hans forklaring som er i strid med direktoratets kjennskap til iransk rettspraksis.

UDI bruker også generell landkunnskap for å avvise søkerens forklaring, noe som også illustrerer utfordringen med den generelle kunnskapen og hvordan den vektes opp mot individuelle forklaringer (se for kapittel 5 avsnitt om Landinfo). I asylintervjuet forteller gutten at han blir oppsøkt på gatekjøkkenet

han arbeidet i, og han forklarer hvordan han ble tatt og ført til et geografisk angitt sted. Derfra går intervjuet som følger:

Hva slags sted ble du tatt med til?

De førte meg til et rom, det var et fengsel. Med en gang jeg kom inn fikk jeg et slag bakfra. Jeg kan ikke si nøyaktig hvor det var hen, men jeg tror det var i kjelleren.

Hva skjedde i dette rommet?

De slo meg og lurte på hvor jeg fikk materialet fra. De beskyldte meg for tilknytning til (politisk parti). De var tre og alle spurte masse. Jeg visste ikke hva jeg skulle si, jeg bare gråt.

Hvor lenge var du i rommet?

Jeg ble ført til et annet rom, hentet tilbake, fram og tilbake, og sånn torturerte de meg. Jeg var der i åtte dager før jeg ble flyttet til et annet sted. Jeg ble torturert begge stedene.

Hva gjorde de med deg når de torturerte deg?

De slo meg med batong, ørefik og knyttnever.

Hvor lenge holdt de på med det?

De førte meg til rommet, spurte om jeg ville samarbeide. Da jeg sa jeg ikke visste noe, slo de meg igjen.

Ble du konfrontert med noen opplysninger de hadde om deg?

De spurte om jeg hadde gjort det lenge, hvor jeg har delt ut løpesedler, hvor ofte jeg har gjort det. De spurte hva jeg visste om (politisk parti).

Sa de hvor de hadde fått informasjonen fra?

Nei.

Visste de noe om (person) som du samarbeidet med?

Jeg har ikke nevnt ham. Jeg reddet ham, siden jeg tok hele ansvaret. Jeg sa det var jeg som dro til (land) og hentet materialet selv.

Kunne du gi dem noen andre opplysninger?

Nei, men jeg sa jeg hadde hentet materialet. Hvis jeg ikke hadde tilstått ville de kanskje torturere meg til døden.

Kom de med andre påstander mot deg også, om din aktivitet?

De pleier å beskyldde folk for mye annet, kanskje det står noe der de ikke har nevnt for meg, de finner på mye rart. Hvis man blir tatt med materiale som dette i (land), finner de på mye annet, og de står på sitt.

Spørsmål som er relevante for en barnesensitiv forståelse i slike saker kan være: Hva kan man legge til grunn for at en søker, i dette tilfellet på 15 år, har kunnskap angående rettssystemet og vurderingen av hvordan hans aktivitet vurderes av de lokale politimyndigheter og eventuelt domstol? Det må da tas høyde for hans begrensede involvering i politiske miljøer. Her må man også legge til grunn tidsperspektivet i saken, i dette tilfellet gikk det vel en måned fra han ble fengslet til han ankom Norge. Tiden etter løslatelse ved kausjon er tre dager før han forlot hjemlandet. Altså hva slags forståelsesramme har den mindreårige for å realitetsorientere seg angående framtidig tortur og hva kan man forvente av denne i forhold til generell kunnskap om fengsling, prosedyrer og straff. Eksemplet reiser spørsmål om hvordan vurderinger av intervjuer og samtaler med barn og unge krever en barnesensitiv tilnærming som ivaretar de betingelsene de har for sine fortellinger og fortolkninger. Dette gjelder også hvordan norske myndigheter forventer rasjonell handling av mindreårige som befinner seg i en presset situasjon, i dette tilfellet som politisk aktør med liten skoloring og miljø rundt seg. Her kunne et relevant spørsmål til UDIs tolkning være hvor forsiktig man kan forvente at en mindreårig til enhver tid er, for eksempel med å oppbevare informasjonsmateriale, gitt at dette er en virksomhet han i liten grad deler med andre.

Et vesentlig punkt i UDIs vurdering av asylintervjuet er at framstillingen fremstår som vag og lite detaljert. Et annet spørsmål vil da kunne være hva slags ytterligere beskrivelser man anser kunne vært mulig å få fram i intervjuet, og hvem har ansvar for at tilstrekkelige detaljer blir belyst. Hvordan kan for eksempel intervjuer bidra til å få fram ytterligere beskrivelser og opplysninger som ville gjort beskrivelsen tilstrekkelig troverdig eller mindre troverdig? Et ytterligere spørsmål til om et barnesensitivt perspektiv ivaretas som utdraget av asylintervjuet over kan belyse, er hvordan saksbehandlingen bevisst forholder seg til tolkningsprosessen, det vil si forholdet mellom den dynamikken som utspant seg mellom partene i intervjuet, hvordan det muntlige intervjuet

deretter ble omgjort til skriftlig tekst, hvordan denne teksten tolkes i første instans og så senere refortolkes i UNEs vedtak.

I klager som UNE vurderer på nytt som omfatter sårbare mindreårige, vil kompetanse til å vurdere denne type forutsetninger for hvordan saken kan framstå troverdig, kunne styrke saksbehandlingen. I rapporten *Identifisering av sårbare grupper av asylsøkere i Norge og Europa* (Brekke, Sveeas og Vevstad 2010) etterspør forskerne bedre prosedyrer for å identifisere sårbare asylsøkere. Tilstrekkelig kompetanse for å tolke aldersspesifikke betingelser for søkerens framstilling av egne handlinger og forståelser av at pressede situasjoner vil være et vesentlig moment i en slik identifisering. Vi anser at UDIs og UNEs oppbygging av kompetanse på dette område må sees i sammenheng med arbeidet mot å sikre gode prosedyrer for identifisering av sårbarhet generelt, slik forskerne i denne rapporten foreslår.

OPPSUMMERENDE DRØFTING

I dette kapitlet har vi gjennomgått hvordan UNE i klage og omgjøringsanmodninger gjør bruk av barnesamtalen og hvilke andre former for muntlig og skriftlig høring som benyttes i UNE. Utgangspunkt for vår vurdering er at barn er selvstendige rettssubjekter og at høring av barn må forstås som prosess. Selv om UDI har hørt barnet i form av en barnesamtale eller asylintervju (EMA) kan man ikke legge dette til grunn for at barnet er tilstrekkelig hørt. Under saksbehandlingen i UNE må det på eget grunnlag tas stilling til om barnets sak er godt nok belyst. Vi finner at i flere av vedtakene som gjøres i UNE, dette gjelder både klagesaker og omgjøringsanmodninger, legges det til grunn at barnet har en egen asylgrunn, noe som ikke har framkommet i tidligere behandling av saken. I disse sakene har barnet eller foreldrene enten ikke formidlet vesentlige anførsler i barnesamtale/asylintervju, eller beskrivelsene er ikke tillagt tilstrekkelig vekt i vedtaket i UDI/UNE.

Som vi har sett er kvalitet i barnesamtalen gjennomført av UDI, helt avgjørende for at UNE kan bruke dette som grunnlag for egen saksbehandling. Med kvalitet forstår vi et tilstrekkelig detaljnivå angående faktaopplysningene, relasjoner og hendelser i fortid og nåtid. At barnesamtalen inneholder tilstrekkelig informasjon om barnets situasjon i hjemlandet, er vesentlig når

UNE skal vurdere betingelser for retur. Det er også vesentlig at UDI dokumenterer i DUF om foreldre var til stede ved barnesamtalen, og hvorfor det eventuelt ikke er gjennomført en barnesamtale.

Informantene i UNE finner at mange barnesamtaler er lite informative, og preges av at intervjuere er forsiktige med å spørre barn om mulig asylgrunnlag. Denne forsiktigheten forstår de bl.a. som en måte å unngå at barn kommer med motstridende opplysninger til foreldrenes asylansøkskr. Informantene påpeker at i de tilfeller der barnesamtalen gir vesentlig informasjon, er dette av stor betydning for den videre saksbehandlingen.

En utbredt holdning blant våre informanter er at når de får oversendt en klagesak og denne ikke inneholder vesentlige opplysninger om barnet, antas det at barnets situasjon er tilstrekkelig belyst og lite vesentlig for den videre saksbehandlingen. I omgjøringsanmodninger blir tidsperspektivet ansett å være vesentlig, sammen med at barn har blitt eldre, og behovet for å opplyse saken og eventuelt å høre barn på nytt er større. Vi finner flere saker der barn ikke har vært hørt muntlig tidligere og der usikkerheten i saken, som gjør at saken behandles i nemnd, i stor grad dreier seg om barnerelaterte temaer, som barnets situasjon ved retur, komplekse familiesituasjoner (vold, tvister om foreldrerett over barnet, foreldre fra ulike land).

Hvis det er behov for å høre barn muntlig mens saken behandles i UNE, er det flere måter dette kan gjøres på. Den mest vanlige høringsformen er å høre barn i nemnd. Barn kan innkalles til å høres alene eller sammen med foreldrene. I praksis gjøres imidlertid dette i begrenset grad. En grunn til dette er at mange mener nemndmøtets formelle form og omgivelser egner seg dårlig for å høre særlig yngre barn. Høring av barnet vil dessuten skje ved tidspunktet da saken skal avgjøres. Vår erfaring med intervjuer og observasjon av barn som møter i nemndsmøte er at dette kan fungere godt hvis barnet er tilstrekkelig informert og både barnet og nemnden godt nok forberedt. I andre tilfeller kan kommunikasjonen være begrensende og informasjonsverdien blir begrenset og kan i noen tilfeller virke negativt inn på vurderingene.

En alternativ måte å høre barnet er at UNE ber UDI om å gjennomføre en (ny) barnesamtale/asylintervju med enslige mindreårige. Dette gjelder ofte en bestilling fra UNE der de ønsker å få særlige forhold eller spørsmål belyst. Denne løsningen vil i så fall kunne benytte UDIs kompetanse på å høre barn.

En tredje høringsform er å holde en konferanse med barnet, enten underveis i saksbehandlingen eller i forbindelse med et nemndmøte. Møtet kan foregå enten med nemndleder eller sekretariat, og samtalen foregå i en mer uformell form og omgivelse enn det som kjennetegner et nemndmøte.

En fjerde måte å høre barn på er å be en ekstern instans om å gjennomføre en samtale ut fra oppgitte spørsmål som de får oversendt fra UNEs saksbehandler. Et eksempel på en slik instans er at Jussbuss har gjennomført en slik samtale. En ytterligere måte er å be advokaten om å høre barnet muntlig. I disse tilfellene vil samtalen måtte bli referert og gitt en skriftlig form som ivaretar i detalj barnets formuleringer og vurderinger.

UNE tar i noen tilfeller initiativ til skriftlig høring av barn i form av at barn oppmodes til å skrive brev til UNE. Dette skjer hovedsakelig i omgjøringsanmodninger når barns nåtidige livssituasjon skal belyses og/eller der barn ikke har vært hørt tidligere. I de vedlagte brevene fra barn i sakene vi har gjennomgått finner vi store forskjeller i hvor informative slike brev er. Formen gir liten mulighet for å kvalitetssikre høringsformen, og bidrar begrenset til å opplyse saken. Slik vi ser det kan ikke skriftlig høring erstatte muntlig høring.

Ut fra vår gjennomgang av barnesamtaler, asylintervju og høring i nemnd, kan utfordringene for å sikre tilstrekkelig kvalitet i samtalene som underlag for saksbehandling fortsatt synes å være:

- å forberede barnet godt nok om hensikten med samtalen
- å sikre at tema og spørsmål er relevante for det barnet har å fortelle
- stille konkrete oppfølgingsspørsmål for å sikre at intervjuer får fram tilstrekkelig detaljert informasjon
- vektlegge informasjon om barnets fortid og inkludere barnets deltakelse i og opplevelser av relasjoner og hendelser
- at spørsmål og tolkningene av disse legger til grunn barnets aldersspesifikke kunnskaps- og erfaringshorisont

Det er også sentralt å sikre barnet tilbud om eventuell helsemessig oppfølging i etterkant av avdekkende samtaler, samtaler om belastende tema eller samtaler som på andre måter signaliserer at barnet har behov for særskilt oppfølging.

6 Kartlegging av barnets situasjon

6.1 Innhenting av informasjon i barnesaker

Når UNE får saken på sitt bord, er den allerede utredet av UDI. Når den kommer til nemndleder i UNE, er den forberedt i seksjonene. Alle våre informanter understreker UNEs selvstendige ansvar for sakens opplysning, jf. fvl. § 17, og sier det varierer fra sakens art og kompleksitet hvor mye UNE gjør for å opplyse saken ytterligere. Det er ikke etablert noen faste rutiner for informasjonsinnhenting når saken kommer til UNE. Behovet for ytterligere informasjon vurderes konkret, i forhold til det som allerede er utredet fra UDIs side. De fleste informantene gir uttrykk for en form for ryggmargsfølelse for når man bør innhente mer informasjon, hvordan og fra hvem. Dette bygger på erfaring og praksis i tilsvarende saker.

Sakene er utredet i UDI. Alle saker som går til nemndleder utredes i seksjonene først. Som nemndleder har vi ansvar for å kvalitetssikre saksbehandlingen. Er saken tilstrekkelig opplyst? Det skjer relativt ofte at når du går igjennom saken, så ser du at det er ting som ikke er godt nok – ikke fordi ikke arbeidet er bra nok arbeid – men fordi jeg ønsker flere opplysninger. Større utredningsoppgaver sender jeg tilbake til saksbehandler, mindre gjør vi selv. Kvalitetssikringen er viktig for å sikre at alt er på plass.

Noen ganger ber UNE også UDI om å innhente ytterligere informasjon, men informantene gir uttrykk for at de som oftest ser det som mest hensiktsmessig å gjøre det selv, eller be advokaten gjøre det, for å spare tid:

Jeg er vel litt mer pragmatisk og tenker at nå har saken ligget her en stund, det er like greit at vi gjør det selv. Det tar mye lengre tid om vi skal sende saken tilbake til UDI, hvis vi skal tenke ressurser og tid. Bedre å gjøre det selv. Da begynner vi opp mot advokaten, ber om informasjon.

Flere peker på at saker som skal til nemndmøte krever særlige forberedelser, også fra nemndlederen. Nemndmøtene skal helst ikke brukes til ren saksopplysning, men det hender likevel at det blir slik:

Saker til nemnd er saker med vesentlige tvilsspørsmål. Da er det et godt stykke forberedelsesarbeid i forkant. Hvis jeg ser at det trengs flere opplysninger når jeg får saken til vurdering for avgjørelsesform, så gir jeg tilbakemelding til saksbehandler – ber om ytterligere opplysninger – relativt rutinemessig i de sakene generelt. Det handler om at vi skal opplyse saken så godt som mulig før møtene slik at ikke møtene blir brukt til ren saksopplysning, men de blir ofte det likevel. Hvis saken har ligget lenge i UNE – kan det være ok å sende et brev til advokaten om det er noe nytt i saken før vi avgjør. Så den type saksbehandling har vi både for nemndsaker og andre saker. Jeg sjekker at saken er tilstrekkelig opplyst uansett.

Det er vanskelig å peke på noe mønster når det gjelder hva slags type opplysninger det oftest skorter på, og som UNE må innhente selv, eller be partene om. Men en type opplysninger som går igjen som relevant i ganske mange saker, er helseopplysninger:

Det varierer mye fra sak til sak. Det blir ofte på basis av et helhetsinntrykk og hva slags opplysninger som er gitt i intervjuet i UDI, både om beskyttelsesgrunnlaget og situasjonen til familien og barna. Helseopplysninger, hvis det er gitt helseopplysninger som ikke er dokumentert på foreldrene, kan det være viktig å få avklart i forhold til hva slags situasjon barna lever under. Det kan ha betydning, særlig hvis det er noe psykisk.

Informantene uttrykker seg litt forskjellig om hvor mye tid og ressurser man generelt skal eller bør bruke på å kartlegge barnets situasjon. Vårt inntrykk er at dette i stor grad avhenger av sakens kompleksitet, men intervjuene viser også at informantene kan ha litt ulike holdninger til hvorvidt saken bør utredes videre selv om man ser at enkelte elementer ikke er godt nok opplyst. Flere peker på at UNE har en helt annen rolle og oppgave enn for eksempel barnevernet som skal utrede et barns behov med tanke på tiltak:

Det kommer an på hva slags perspektiv man har – hva er vår jobb? Det er klart at vi skal ikke utrede en sak slik som barnevernet, vi skal vurdere barnets situasjon ved retur i en familiesituasjon med omsorg fra foreldre og med søsken, det blir litt andre behov vi har.

Det er klart at UNE ikke utelukkende kan ha barns behov i fokus. Men vi ser jo i vårt saksmateriale hvor stor betydning det noen ganger kan ha at barnets situasjon er godt utredet, og også hvordan mangelfull dokumentasjon kan bidra til å usynliggjøre barnet, eller til at vurderingen av barnets beste blir for generell. Flere av informantene trekker også fram ressurshensyn og at disse spiller en viktig rolle i vurderingen av om saken bør utredes videre:

I noen saker – det må vi bare være åpne på – loven legger jo opp til at ikke alle skal få en tillatelse selv om de er barn. Loven regulerer innvandringen. Da må jo vi også av ressurshensyn vurdere hva som er relevant og ikke er relevant, hva vi må utrede. Det kan jo gi en forventning om at dette har betydning, og så har det ikke det. I noen sammenhenger vil ikke ny informasjon har så stor betydning.

Det er et interessant spørsmål om ressurshensyn er relevante som et moment i vurderingen av hvorvidt en sak skal utredes ytterligere. I utgangspunktet er det sakens karakter og det konkrete behovet for opplysninger for å framskaffe et godt nok faktagrunnlag som bør være retningsgivende når forvaltningen skal ivareta sitt ansvar for sakens opplysning etter fvl. § 17. Etter denne bestemmelsen skal saken være «så godt opplyst som mulig». Hva som er mulig vil både avhenge av ressurser, tid til rådighet og av sakens viktighet. Hva som er viktig kan imidlertid ikke bare vurderes fra myndighetenes ståsted. Det må også tas hensyn til hva saken betyr for partene og hvor viktig det er for dem å få en rask avgjørelse, versus en bedre utredning og en litt lengre saksbehandling.¹⁰⁸

Dersom ikke saksopplysningene fra UDI tilsier at det er noen spesielle forhold som knytter seg til barnets situasjon, ser utgangspunktet ut til å være at UNE ikke undersøker dette i noen særlig grad videre, med mindre det har gått så lang tid siden UDIs vedtak at det i seg selv tilsier en ny «status» på barnets situasjon. En av informantene sier det slik:

Rutinene er at hvis det ikke kommer fram noe spesielt da [fra UDIs side] så er det ikke noe spesielt knyttet til barnet. Og sånn som jeg har forstått det da, så kan man behandle saken uten å finne ut noe mer om barnet, hvis det ikke har gått veldig lang tid siden UDIs vedtak.

¹⁰⁸ Eckhoff og Smith (2010), s. 286–287.

En av informantene framhever at spørsmålet om når man skal gå videre med å skaffe informasjon om barnet og utrede barnets situasjon, baserer seg i stor grad på skjønn og erfaring:

Det ligger alltid en bevissthet i alle saker om barn. Men man er jo blitt profesjonalisert, man kan se når man bør gå videre på vurderingene. I svært mange tilfeller argumenteres det med at det er til barnets beste å bli i Norge, og vi har jo ikke noen motargumenter, men vi ser jo eksempler på saker hvor det går helt galt med de barna som kommer her!

Informanten berører her også spørsmålet om forholdet mellom hensynet til barnets beste og behovet for informasjon. I en del tilfeller kan man få inntrykk av at UNE ikke mener det er nødvendig å utrede barnet ytterligere dersom UNE likevel legger til grunn at det er til barnets beste å bli i Norge (noe man som regel gjør). Informanten stiller spørsmål ved at man generelt legger til grunn at det er best for barnet å bli i Norge. Samtidig kan man ikke uten videre bruke som et motargument mot at det kan være til barnets beste å bli i Norge, at det ikke går bra med alle barn som faktisk får bli her. Det går heller ikke bra med alle barn som vokser opp hos sine biologiske foreldre (og ikke blir passert av barnevernet). Men informanten kommer med et viktig poeng likevel, og det er at i vurderingen av hensynet til barnets beste inngår en rekke ulike momenter, for eksempel både barnets tilknytning til Norge og barnets tilknytning til slekt og familie i hjemlandet, hensynet til barnets identitetsutvikling og ivaretagelse av barnets kultur og religion. Noen ganger vil disse momentene være motstridende, og det vil slett ikke alltid være opplagt at den ene eller den andre løsningen er til barnets beste. Jo større tvil det er om hva som konkret er best for barnet, jo mindre vekt vil dette hensynet få.

På spørsmål om utlendingsforvaltningen er godt tilrettelagt for å kunne møte barn og oppnå kontakt mer på barnets egne premisser, svarer en av informantene:

Nei, den er jo ikke tilrettelagt, men spørsmålet er jo, for å være dønn realistisk: Er det behov for å bruke de ressursene? Er det et lite narrespill? Hvis utgangspunktet er at det er til barnets beste å være i Norge kan det være mange ting som trekker i en annen retning. Er

det da noen vits i å iscenesette et stort opplegg hvis resultatet blir det samme?

Med «et stort opplegg» siktes det her til høring av barn i nemndmøte. Men synspunktet er også relevant for vurderingen knyttet til hvor mye informasjon man skal innhente om barnet mer generelt når familien med stor sannsynlighet likevel ikke vil få opphold. På den annen side er det jo vanskelig å vurdere betydningen av informasjon man ikke har mottatt. I noen av sakene i vårt materiale ser vi at det først i omgjøringsomgangen kommer informasjon på bordet som er helt sentral for vurderingen av både barnets eget asylgrunnlag og av om det foreligger sterke menneskelige hensyn. Dette gjelder for eksempel en av sakene angående enslig mindreårig og menneskehandel, to saker der mor har vært utsatt for menneskehandel og en der datter har vært utsatt for vold i nære relasjoner. I disse sakene er det ikke tiden som har gått siden UDIs vedtak som har forårsaket ny informasjon, men andre forhold som at barnet har opparbeidet seg et tillitsforhold til en person han eller hun stoler på, og åpnet seg om tidligere traumatiske opplevelser. Generelt bør man derfor alltid ha en ydmyk holdning overfor ukjent informasjon og potensielle nye opplysninger som kan ha betydning for saken, til tross for at det ikke ser slik ut på forhånd.

I vårt utvalg av saker er det klart flere dokumenter om barnets situasjon i omgjøringsaker enn i klagesakene. I klagesakene er det mest dokumentasjon på helse, enten barnets helsesituasjon eller omsorgspersoners helse. Disse dokumentene er ofte sendt inn av advokat ved oversendelse eller under klagebehandlingen. I tre av de åtte klagesakene gir dokumentasjon fra familiens kontakt med barnevernet innsikt i barnets livssituasjon, både før og under oppholdet i Norge. Bare i to klagesaker ligger det ved uttalelser om barnet fra skole eller barnehage. Det er særlig i en klagesak der den mindreårige møtte i nemnd at det ligger ved mange dokumenter fra ulike instanser (helse, barnevern, skole, andre) og disse er vesentlig for utfallet av saken. I tre saker ligger det ikke ved noen dokumentasjoner knyttet til barnet.

Under behandling av omgjøringsanmodninger er det særlig i fire av de ti sakene der det ligger ved mange dokumenter og fra ulike kilder (helse, skole, støttespillere, andre). De fleste sakene har inkludert uttalelser fra skole, mens også mange har uttalelser om fysisk og/eller psykisk helse. Uttalelser fra

barnevern finnes i to saker. Tre saker har vedlagte intervjuer gjennomført med barnet i forbindelse med rettssaker som har gått i lagmannsretten/tingretten. Disse gir utfyllende informasjon om barnets opplevelser også før de kom til Norge. Deltakelse i fritidsaktiviteter og liknende dokumenteres blant annet gjennom uttalelser fra trenere og idrettsforeninger, støttepersoner (som foreldre til klassevenner, naboer, vennefamilier) som ligger ved noen av sakene.

I de fire sakene som gjelder enslige mindreårige som vi har gjennomgått, varierer det hvor mye dokumentasjon som ligger ved sakene. I en klagesak som gikk for nemnd ble det innhentet mye dokumentasjon, mens i en annen klagesak som ble avgjort av nemndleder alene var det ingen annen dokumentasjon ut over asylintervjuet. I de to omgjøringsanmodningene legges dokumenter bl.a. fra IOM og UNHCR ved saken.

6.2 Utlendingsnemndas hovedkilder til informasjon om barnet

LANDINFO

Landinfo er en faglig uavhengig enhet i utlendingsforvaltningen. Landinfo publiserer her egenproduserte rapporter om forhold i en rekke land. Publikasjonene er utarbeidet for norske utlendingsmyndigheter.¹⁰⁹ Et stort flertall av informantene våre uttrykker tilfredshet med Landinfo og hvordan den fungerer, særlig framhever mange at Landinfo yter god service når det kommer til utredning av konkrete spørsmål. De har også selv blitt mer bevisst på å bestille informasjon fra Landinfo om barns situasjon, dette gjelder også i forkant av Landinfos reiser. Da kan de komme med konkrete forespørsler om hva som er viktig å innhente informasjon om. Det er litt variabelt i hvilken grad informantene opplever at Landinfo er spesifikk når det gjelder barns situasjon, her varierer det også med hvilket land eller område barnet/familien kommer fra. Men det framheves at Landinfo gjør en god jobb:

Ja. Det er stor forskjell fra tidligere, informasjonen nå er god, Landinfo skaffer mye, vi har god anledning til å skaffe info selv, FN, WHO's undersøkelser om helsesituasjonen i ulike land, skolesituasjonen i ulike land, man har info, men det krever litt arbeid..

¹⁰⁹ <http://www.landinfo.no/>

Etter å ha hatt to–tre saker om barn fra Afghanistan og har lest noen rapporter, da *vet* du, da har du tilgang på den informasjonen. I Landinfo får vi også mye info om kulturelle og tradisjonelle forhold som også har betydning. Ikke sånn at du slår dette opp i hver eneste sak. Det er informasjon som gjennom erfaring sitter i ryggraden din, sånn er det her! Man må ned på landnivå. I noen land må man ned på klan-nivå, etnisk gruppe-nivå. Det at det er ulike kulturer gjør det vanskelig, men de som jobber i seksjonene som har masse saker fra enkeltland, de har masse kunnskap om dette!

Her peker informanten på at det er et godt samvirke mellom den landkunnskapen som finnes i seksjonene, og Landinfo. Videre ser vi hvordan andre kilder også nyttiggjøres av Landinfo, slik at UNE får et større helhetsbilde av sikkerhetssituasjonen og den humanitære situasjonen i det aktuelle landet (de andre kildene som nevnes her og av flere andre, er FNs ulike organer, WHO, og andre nevner også Amnesty og ulike menneskerettighetsorganisasjoner). Landinfo anses som svært nyttig, men flere peker på at Landinfo har sine begrensninger når det gjelder nytteverdien av informasjonen knyttet til individuelle forhold:

De gjør en god jobb, de er så åpne for direkte kontakt i spesifikke spørsmål, gir god service og svar på spørsmål. Både landinfo og ambassaden er veldig viktig der.

Informanten påpeker videre at det som er vanskelig, er å framskaffe konkret informasjon om søkeren. Flere påpeker at Landinfo gir informasjon om hva som er regelverket i et land, men de kan i mindre grad uttale seg om hva som vil være situasjonen for den enkelte familie i et system der familiebakgrunn, kjønn, etnisitet og sosial posisjon har stor betydning for barnets situasjon. Dette kan ha betydning for eksempel hvordan kjønnslemleste praktiseres ulikt i landsbyer og distrikt, det kan ha betydning for vurderinger gjort av religiøst basert familierett eller et rettssystem åpent for korrupsjon.

Ikke all informasjon om barn som Landinfo har utredet er nedfelt i notater. Landinfo deltar ofte i nemndmøter og er da blitt spurt om de kan belyse spesifikke temaer. Disse utredningene formidles muntlig, og er ikke nødvendigvis lett tilgjengelig for andre.

Vi bestiller et tema til et nemndmøte, og det er mye der som blir sagt muntlig som ikke foreligger skriftlig. Hvis det skal komme skriftlig må det bestilles av oss fra Landinfo – det er et større prosjekt – og det kan være viktig hvis det gjelder mer generelle forhold. Men ofte er bestillingen knyttet til akkurat den saken og da er det ikke så viktig å utarbeide den som responsnotat. Det er nok at det framføres muntlig. Det blir skrevet ned, så det er mulig å lese det som har vært skrevet om et tema i andre saker. Sånn sett har vi det skriftlig også.’

I saken vi observerte i nemndmøte bidro Landinfo til å nyansere forståelsene og mulige konsekvenser for barnet ved retur. Dette ble et sentralt moment i den endelige vurderingen – som i dette tilfelle gjaldt foreldreansvar i et tilfelle der faren hadde utøvd vold mot barnet. I en annen sak som gjelder tilsvarende forhold (foreldreansvar opp mot vold hos far, samt konsekvenser av at barn er tatt ut av landet uten farens samtykke) legges også informasjon fra Landinfo til grunn, men denne vurderes mer ut fra generelt grunnlag og hvor en presisering tilsvarende den Landinfo kommer med muntlig i nemndmøte ikke foreligger. Her ender saken med avslag.

Ut fra dette eksempelet kan det synes som om presiseringer som kommer muntlig fra Landinfo er vesentlig for å vurdere den enkelte saken, og at skriftliggjøring av slike presiseringer er vesentlige, og må være tilgjengelige. Utarbeidelse av responsnotater angående barn eller å ha eget notat på barns oppvekstforhold kan være et godt hjelpemiddel. Slike dokumenter må inkludere kompleksitet, variasjon og formelle så vel som uformelle innflytelseskanaler angående kvinner og barn. Flere etterlyser generelt bredere kunnskap om barn enn det de får ved at barn og familier blir et punkt i de ulike landnotatene.

AMBASSADENE

Også ambassadene kan være viktig instans for å bistå innhenting av opplysninger i en sak. Flere informanter har erfaringer med å bruke ambassader:

Vi bruker ambassaden til å verifisere saker. For eksempel Sri Lanka/ enslige mindreårige- saker. Vi kan foreta undersøkelser i hjemlandet via ambassaden. Det er en interessant øvelse. Veldig bra samarbeid ved ambassaden! De bruker advokater som har tilgang til informasjon vi trenger.

I flere av sakene vi har gjennomgått har ambassadene bidratt til å få fram informasjon. I to saker har de oppsporet omsorgspersoner til enslige mindreårige. I det ene tilfellet bekreftet moren sønnens asylgrunnlag, i et annet bidro mors framstilling i intervjuet gjennomført på ambassaden til å gjøre saken mer uklar. I ett tilfelle står ambassadørens uttalelser om situasjonen for den etniske gruppen familien tilhører i en annen retning enn det UNE legger til grunn i sin vurdering.

UNHCR, IOM OG ANDRE NASJONALE OG INTERNASJONALE ORGANISASJONER
I en sak ble IOMs uttalelser om menneskehandel i hjemlandet vesentlig i den endelige vurderingen av en sak. Saksbehandlere viser også til UNHCRs håndbok og anbefalinger i saker som omfatter kjønnslemlestelse og menneskehandel. Det vises til landspesifikke uttalelser fra UNHCR i et par saker. Vi har ikke funnet noen henvisninger i sakene til UNHCRs Best Interests Determination Guidelines dokument.

ANDRE KILDER

Selv om UNE har et overordnet ansvar for sakens opplysning, påhviler det partene i asylsaker å dokumentere sine anførsler. Det er derfor partene, ved hjelp av sin advokat, som skal framskaffe det meste av dokumentasjonen i sakene. Her benytter partene/advokatene ulike kilder. Noen av de mest brukte gjennomgås nedenfor. Disse kildene kan betegnes som indirekte kilder for UNE, det vil si kilder som gir sin informasjon hovedsakelig til advokatene eller partene direkte. Imidlertid ser vi også mange eksempler på at UNE er i direkte kontakt også med disse kildene. Det vil for eksempel gjelde der advokaten eller partene ikke gjør nok for å framskaffe nødvendig dokumentasjon, slik at UNE «tar skjeen i egen hånd» og innhenter direkte, og der UNE går direkte for å spare tid. Av sakene ser vi at barnets helsesituasjon og foreldrenes omsorgsevne er to områder der UNE selv kan ta initiativ til å få utredet bedre. For lengeværende barn ser vi også at UNE kan ta initiativ overfor advokaten for å få innsendt tilstrekkelig dokumentasjon om barnets tilknytning.

Helsepersonell

To tredjedeler av sakene vi har gjennomgått har lagt ved uttalelser om barnas eller foreldrenes helsemessige situasjon. For barna gjelder de fleste uttalelser fra

barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Flere av disse vedlegger rapporter som omfatter samtaler som bidrar til å belyse familiens sak. Det er også eksempler på mer generelle helseerklæringer. Noen få gjelder barnets fysiske helse. I en sak med et funksjonshemmet barn som har fått behandling ved flere sykehus, gir rapportene fra legene informasjon om behov for videre oppfølging i helsevesenet. Disse uttalelsene blir vesentlig i vurderingen av saken. I flere saker drøftes hvor terskelen for helseproblemer når det gjelder barn skal ligge, og dokumentasjon fra helseinstanser blir vesentlige i tvilsspørsmålet. Spørsmålet om opplysninger om barnets helsesituasjon behandles nærmere under.

Barnevernet

Mange av informantene hadde erfaring med samarbeid med barneverntjenesten, og hadde fått dokumentasjon fra barneverntjenesten på barnets situasjon. På spørsmål om informantene hadde eksempler på saker der barnevernets vurderinger hadde betydning, svarer en:

Ja, den saken med han sucidale gutten på 15 som fikk avslag. Mor var hjelpeløs, far var hjelpeløs, mor lagt inn tre ganger. Da kommer det fram i epikrisen alle som har varslet barnevernet. Barnevernet fratar ikke omsorgen, men iverksetter hjelpetiltak. Da skrives det i vedtaket, om barnevernets vurdering, det ble ikke vurdert alvorlig nok av barnevernet. Dette var en typisk grensesak hvor jeg mente det skulle vært i nemnd. Vi sitter og snakker om terskler osv. – men nemndleder mener at når barnevernet har sagt dette så er den vurderingen gjort.

Her uttrykker informanten at UNE lener seg på barnevernets vurdering av barnets omsorgssituasjon og at dette også innvirker på beslutning om avgjørelsesform. Slik det blir framstilt av informanten, kan det synes som om det hadde vært grunnlag for nemndbehandling av denne saken, herunder høring av barnet. Man kan heller ikke se bort fra at det at omsorgen ikke ble overtatt i et slikt tilfelle like godt kan handle om at familien ikke har varig opphold i Norge, og at barnevernet derfor er mer tilbakeholdne med å plassere barnet enn ellers, som at barnets omsorgssituasjon ikke ble vurdert «alvorlig nok.»

Flere informanter viser til at det var vanskeligere å samarbeide med barneverntjenesten tidligere, og vanskelig å få ut informasjon, men at dette har bedret seg veldig:

Barnevernet hadde helt skrekken for oss før, men nå har vi et veldig bra samarbeid! Det er så mange av disse sakene hvor barnevernet er involvert.

Det siste forteller også noe om at barneverntjenesten og fylkesnemnda i større grad enn før treffer vedtak om tiltak for barn som er i en asylsøkerprosess.¹¹⁰ I sakene vi har gjennomgått har barnevernet vært inne i fem av de 18 sakene. Dokumentene fra barnevernet gjengir samtaler der barnet formidler flere forhold ved sin livssituasjon enn det som har kommet fram i andre dokumenter inklusive asylintervju/barnesamtale. De har dermed vært vesentlig for å få opplyst barnets situasjon. I noen saker treffer fylkesnemnda vedtak om omsorgsovertakelse og plasserer barnet i fosterhjem eller beredskapshjem. I slike tilfeller vil omsorgsovertakelsen noen ganger føre til at barnet får en tillatelse fra UDI, og UNEs vurdering blir hvorvidt foreldrene også skal gis en tillatelse. I andre tilfeller kan spørsmålet UNE skal ta stilling være om barnet skal gis en tillatelse som følge av omsorgsovertakelsen. Barnevernets vurderinger er viktige hensyn, men vil ikke være avgjørende for oppholdsvurderingen. Intervjuene gir imidlertid inntrykk av at en omsorgsovertakelse svært ofte vil medføre opphold for barnet. Grunnlaget for omsorgsovertakelsen vil ha betydning her, herunder hvorvidt foreldrene anses varig ute av stand til å gi barnet tilfredsstillende omsorg, eller om plasseringen mer er resultat av en akutt, men forbigående, krisesituasjon.

¹¹⁰ Dette har en lang forhistorie der det blant annet har vært uenighet om hvilket forvaltningsnivå som hadde ansvaret for asylsøkerbarn: stat eller kommune. UDI og UNE er statlige, mens barneverntjenesten er kommunal. Det er imidlertid ingen tvil om at også asylsøkerbarn er barn som er omfattet av barnevernloven. Den statlige overtakelsen av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere i 2008 har antakelig bidratt til å sette barnevernets ansvar for asylsøkerbarn på dagsorden. Se utredningen NGOU Først og fremst barn. Overføringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet, 2006, utarbeidet av en rekke frivillige organisasjoner og fagforeninger.

Skole og barnehage

Uttalelser fra skole og barnehage er særlig vesentlig når det gjelder lengeværende barn og deres lokale, faglige, språklige og sosiale tilknytning. I våre saker finner vi derfor naturlig nok uttalelsene fra skoler og barnehager særlig i omgjøringsanmodningene. Disse beskriver både barnets faglige og sosiale ferdigheter, for eksempel om de er godt tilpasset, har venner, norskkompetanse og faglig nivå. I ett tilfelle kommer det fram at barnet har manglende sosial kompetanse, kommer ofte i konflikt, er faglig svak. Barnets begrensede sosiale og faglige tilpasning blir et vurderingstema i saken.

UNE har høsten 2013 utarbeidet et standardbrev til bruk for UNEs henvendelse til advokaten for å be om at denne innhenter opplysninger fra skolen. Barnet og foreldrene skal samtykke i at advokaten sender en forespørsel om uttalelse til skolen.

UNE har også utarbeidet et standardbrev som advokaten/foreldre kan bruke for å henvende seg til skolen for å få en uttalelse. Det står i dette brevet hva som er relevante opplysninger for UNE. Dette gjelder hvor lenge barnet har gått på skolen, herunder evt. fravær. Hvordan fungerer barnet på skolen (i opplæring, språklig og sosialt), med underpunkter om barnet deltar i ordinær undervisning, språklig kompetanse og barnets sosiale nettverk, eventuelt også utenfor skoletid. I dette brevet skal både barnet og foreldrene samtykke i at skolen svarer UNE på de oppgitte spørsmålene.

UNEs utarbeidelse av et standardbrev kan tolkes slik at dette kan sikre mer nøytrale og likelydende uttalelser som sikrer den type informasjon som UNE trenger i sin saksbehandling. Det kan også sees som et uttrykk for at uttalelser fra skoler anses å være vesentlige i vurderingene av situasjonen til lengeværende barn.

Uttalelser fra støttegrupper og personer

I tillegg til kildene som er nevnt, vil det også i noen saker, særlig med lengeværende barn, komme informasjon om barnet fra ulike støttegrupper og -personer. Slik informasjon blir bare i begrenset grad vektlagt av UNE. UNE-direktøren peker også på at slike støttegrupper bidrar til å skape falske forhåpninger om opphold hos familier som har fått endelig avslag, og at deres

ulovlige opphold i Norge dermed forlenges, med de omkostninger dette har for barnet:

Jeg er allikevel bekymret for at aktiviteten fra lokalsamfunn, menigheter og advokater kan gi falske forhåpninger. Spesielt tror jeg dette gjør seg gjeldende når profilerte offentlige personer, fra politikk eller kirke, går i spissen for aksjoner som har til hensikt å sikre opphold for utlendinger som har fått avslag på sin søknad. Hva skal utlendingen tro? Og hvilke signaler gis med hensyn til viktigheten av å følge norsk lov og lovlige vedtak? Sett fra et asylmottak i Distrikts-Norge, med utlendingens øyne, vil en lokalpolitiker eller en representant for kirken være en representant for myndighetene. For utlendinger fra land med svak sentralmakt og sterke lokale ledere, kan en ordførers ord veie tyngre enn et vedtak fra UNE. Når lokale representanter for det offisielle Norge oppfordrer utlendingen til å be om stadig nye vurderinger, bidrar dette til at det ulovlige oppholdet i Norge forlenges. Når lokale politikere oppfordrer utlendingen til «å holde ut», og i noen tilfeller bevilger penger over kommunebudsjettet for å dekke utlendingens advokatutgifter, vil utlendingen naturlig nok bli usikker på hvilke regler som gjelder og hvem det er som bestemmer.¹¹¹

Flere av informantene trekker fram støttegruppens engasjement:

Barnas situasjon her i Norge er som oftest belyst gjennom støttegrupper og idrettslag og liknende, skole, barnevern... om hvor grusomt det vil være for barnet i bli sendt hjem. Jeg har en dame som ringer inn og spør «har de vært lenge nok nå?». Jeg innvilget akkurat en 13-åring fra Rwanda som har blitt operert og har vært her i fire år snart, men da var det en kombinasjon av andre ting.

Noen informanter er kritiske til at dokumenter som beskriver positive sider ved barnet og dets tilknytning kan slå feil ut, ved at de barna som ikke framstår slik eller som ikke har en støttegruppe rundt seg kan bli oversett.

¹¹¹ Ingunn-Sofie Aursnes» kronikk i Aftenposten 16. august 2013, <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Bare-n-klage-pa-asylsoknader-7281789.html>

Andre kilder – leger, foreldre, advokat, lærer – jeg tenker at det skal ikke være opp til hvor flinke folk er til å sende dokumenter. Når du ser at et barn har gått på skole i tre–fire år trenger man ikke en lærer som sier at barnet er flink til ditt og datt. Alderen på barnet, skolegang vil gi sterkere tilknytning uansett. Lengden på oppholdet – når et barn har bodd her i sju–åtte år – da tenker jeg at nemnda må skjønne at barnet har en sterk tilknytning. Skal man vekte tyngre hensynet til det barnet som er med på et fotballag en det barnet som ikke er med på noe? Den som er med på mye – han er kanskje mer tilpasningsdyktig og kan returnere? Da blir dette plutselig et motargument! Det står ikke klart i forarbeidene hva som skal regnes som tilknytning, og hvordan det skal veie.

Noen av de uttalelsene som er vedlagt fra en nabo, vennefamilie, en pastor eller andre personer som uttaler seg i sakene vi har gjennomgått kan også berøre familiens vanskelige livssituasjon, hendelser fra hjemland og lignende, og ikke bare deres tilknytning. I en del av sakene har personene konvertert og flere legger ved dåpsattester og bekreftelser for deltakelse i menigheten.

ADVOKATENES ROLLE

Advokaten har et hovedansvar for å sørge for å framskaffe nødvendig dokumentasjon på vegne av sin klient. Når det gjelder i hvilken grad advokatene gjør en god jobb her, er erfaringene ulike blant våre informanter. Flere framhever at advokaten kunne gjort mer:

Det er veldig varierende. Noen skiller seg ut som veldig flinke, noen skiller seg ut som... (sukk). Jeg vet at nemndledere har reagert på advokatenes innsats, men det er jo slik at ikke alt har vært oppe som tema tidligere, det kan komme nye tema opp. Vi har jo noen advokater som er «just showing up for the money». Mange er kjempeengasjert og gjør en bra jobb.

I noen saker forteller informantene at de må bruke en del tid på å følge opp advokatene, purre på svar og be om informasjon, men at samarbeidet stort sett fungerer slik det skal:

Jeg syns stort sett når vi skriver til advokaten og setter frist, så får vi svar. Det finnes noen som ringer og er litt sure og sier «kan ikke dere hente inn dette selv». Stort sett skjønner de betydningen av å

innhente informasjon,... stykkprisforskriften... de kan skrive et brev og ta en telefon. Jeg syns stort sett.. vi må være litt hands-on noen ganger, hvis de ikke svarer innen fristen må vi purre.

Mange understreker advokatens viktige betydning som bindeledd mellom UNE og partene når det gjelder informasjonsinnhenting, og flere peker på at det er begrenset hva UNE selv kan innhente direkte. En del informasjon kan utveksles mellom forvaltningsorganer som ledd i tverretattlig samarbeid, jf. fvl. § 13 b nr. 5. Når det gjelder helsepersonell, er deres adgang til å gi ut personfølsom informasjon mer begrenset, jf. hlpl. § 23 nr. 4. Det må derfor ofte innhentes samtykke fra partene, og det er advokaten den nærmeste til å gjøre:

Advokaten er familiens advokat, men også barnets. Advokaten er et viktig bindeledd til familien, det er til advokaten vi skriver når vi ønsker mer informasjon. Det er litt begrenset hva slags informasjon vi kan innhente direkte, vi kan ikke ringe til fastlegen for eksempel. Har vi allerede fått informasjon, for eksempel av barnevernet, da ringer jeg gjerne direkte og sier at jeg har kjennskap og vil gjerne ha ytterligere informasjon, det pleier de ikke være så vrang på.

Vi har tidligere vært inne på hvem som kan være barnets representant når det gjelder høring, jf. barnekonvensjonen artikkel 12, og vi har drøftet både foreldrenes og advokatens rolle i denne sammenheng. I situasjoner der barn og foreldre har motstridende interesser, bør det vurderes hvorvidt barnet bør få oppnevnt en egen advokat, eller en egen talsperson, for å sikre at barnets synspunkter og situasjon kommer fram og belyses tilstrekkelig. Det kan imidlertid ikke UNE gjøre på eget initiativ, det er UDI som må gjøre det. En av informantene viser til en sak der dette ble aktuelt:

Jeg hadde en sak hvor barnevernet grep inn i forhold til eldste datter 14 år – hun hadde fått en kjæreste – de var fra Libanon. Barnevernet grep inn og plasserte henne – de var redde for æresrelatert vold. Da kom vi opp i den situasjonen at familien har samme advokat, men foreldres og barns interesser er motstridende. I den saken hadde foreldrene en veldig flink advokat som frasa seg oppdraget for barnet, og vi fikk oppnevnt en ny advokat for barnet. Men det kan ikke vi, det er UDI som må oppnevne ny advokat. Men det ordnet seg,

barnevernet tok et ansvar, fikk samme advokat som i barnevernsaken. Men foreldrene byttet sin advokat og han laget et voldsomt styr! Foreldrene var jo imot omsorgsovertakelsen. Men hun var jo snart 15 og en moden tenåring. Det gikk greit.

6.3 Foreldrene som hovedkilde til informasjon om barnet

Foreldrene er UNEs hovedkilde til informasjon om barnet. Foreldrene blir spurt om barnets situasjon som et eget punkt i asylintervjuet. UNEs utgangspunkt er at det er foreldrene som kjenner barnets situasjon best, og derfor best kan gjøre rede for den. Derfor kan også foreldrene i noen tilfeller fungere som barnets «representant» når det gjelder å fremme barnets synspunkter i saken, jf. kapitlet over om rettsgrunnlaget og praksis for høring av barn. Det kan imidlertid variere hvor mye foreldrene vet om hva barna har opplevd i hjemlandet, og det varierer også i hvilken grad foreldrene har evne til å sette seg inn i barnets situasjon i Norge. Noen foreldre har mer enn nok med å greie å håndtere en vanskelig hverdag på asylmottak. Informantene formidler følgende om foreldrene som kilde:

Ja, det er stor forskjell i hvor mye foreldrene forteller om barnets situasjon. Foreldrene sier ofte at de er stressa etter reisen. Men hvis de sier at barnet sliter psykisk, da vil jeg høre med advokaten om det er noe nytt om barnet.

Her forteller informanten at dersom hun får indikasjoner fra foreldrene på at barnet har psykiske helseproblemer, så vil hun ta tak i det og sjekke med advokaten om det er ny informasjon som UNE må kartlegge og vurdere. Flere formidler noe tilsvarende; at dersom det kommer indikasjoner på at barnet har helsemessige problemer, så tar man tak i det og utreder det. Kulturforskjeller, herunder ulikt syn på barns posisjon i samfunnet generelt, er noe som også bidrar til at foreldre som kommer hit i varierende grad evner å framstille barnets situasjon på en god og informativ måte for UDI eller UNE:

Noen foreldre er veldig flinke, de får ofte spørsmål om barns situasjon under intervjuet [med UDI]. Vi ser en viss kulturforskjell. For eksempel iranske familier... hvis du spør foreldrene får du en god redegjørelse, det er ofte høyt utdannede folk, foreldrene er ganske *på*. Fra en del andre land... der har de ikke den oppfatningen av barn

som vi har, da vil det ofte være noe som kommer etter hvert, dette med barnets situasjon. Her i Norge er det en litt annen oppfatning av hva et barn skal være og betydningen av å være barn.

Disse forskjellene i hvordan foreldrene evner å framstille barnets situasjon og for øvrig gi god og tilstrekkelig informasjon om barnet, gjør det vanskelig å ha som et generelt utgangspunkt at foreldrene skal være hovedkilden til informasjon om barnets situasjon. Det må vurderes konkret i hvilken grad foreldrene er gode informanter på dette området.

6.4 Særlig om informasjonsinnhenting i helsesaker

For at anførsler om helsemessige forhold skal tillegges vekt, skal de i utgangspunktet være dokumentert skriftlig ved oppdatert helseerklæring utstedt i Norge, fra psykiater, psykolog eller lege i samsvar med bestemmelsene i helsepersonelloven og forskrift om krav til helsepersonells attester.¹¹² Bestemmelsene gjelder for helsepersonells utstedelse av attester generelt. Sosial- og helsedirektoratet hadde tidligere et eget rundskriv med retningslinjer for attester, helseerklæringer og lignende i utlendingssaker.¹¹³ Rundskrivet ble opphevet da forskriften trådte i kraft. Helsedirektoratet arbeider per desember 2013 med et nytt rundskriv.

Til tross for at det etter gjeldende retningslinjer for, og praksis i, UDI og UNE skal svært mye til for å innvilge opphold etter utl. § 38 alene av helsemessige årsaker – på grunnlag av sterke menneskelige hensyn – er *helse* et sentralt tema i mange saker, både når det gjelder voksne og barn. Det å utrede spørsmål knyttet til helse, både fysisk og psykisk helse, kan imidlertid by på ganske store utfordringer. En hovedgrunn til det er selve det medisinske fagspråket, og vanskeligheter med å tolke og forstå diagnoser, vurdere muligheten for behandling i hjemlandet, de helsemessige konsekvensene av eventuelt avbrutt behandlingsopplegg i Norge og liknende. Mange av informantene har framhevet helsesaker som utfordrende. Når det gjelder barns helse, pekes det også på at det vil inngå som en del av vurderingen av barnets beste og den vanskelige avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn. Videre

¹¹² For-2008-12-18-1486

¹¹³ SHDIR-IS-2003-03

vises det til at det skal legges lavere terskler til grunn for når et barn kan innvilges opphold av helsemessige grunner, enn for voksne. En av informantene uttrykker det slik:

I noen saker kommer det masse info om helse fra nettverkene rundt, i andre saker veldig lite. Det er vanskelig med den type info – mye legeerklæringer, epikriser... Det er så vanskelig med de tersklene. Man har også barnets beste versus innvandringsregulerende hensyn – det er kjempevanskelig!

Informantene opplever generelt svært varierende kvalitet på helseerklæringer fra leger, psykologer og annet behandlende helsepersonell. Til tross for at Helsedirektoratet har utarbeidet detaljerte retningslinjer om hvilke krav som stilles til slike erklæringer, er variasjonen stor, og enkelte behandlere påtar seg en uheldig dobbeltrolle i slike saker og fungerer noen ganger mer som søkerens advokat enn som hans eller hennes behandler. Flere informanter uttrykker at de ønsker seg en person med helsefaglig kompetanse tilgjengelig i UNE, helst ansatt som rådgiver i UNE (lege, psykolog eller liknende), og at det å vurdere lavere terskler for barn i helsesaker er svært vanskelig. En av informantene formulerer dette slik:

Vi har ikke sakkyndigerklæringer, vi etterspør helseerklæringer. Hvis det er noe spesifikt, og de har hatt behandling i spesialisthelsetjenesten, ber vi om erklæring derfra, alternativt ber vi om journal – oftere enn før. Vi har ingen slike hjelpemidler som i barnevernet, hvor du oppnevner en sakkyndig. Kvaliteten på erklæringene er varierende. Ganske ofte er de ikke i samsvar med kvalitetskravene i helsepersonelloven – krav til kvalitet og habilitet - men etter så mange år her vil jeg si at det er veldig varierende i hvilken grad helsepersonell har noen kunnskap om for eksempel habilitetsreglene. Vi opplever kanskje flere ganger i året at helsepersonell skriver erklæringer og samtidig tar på seg en fullmektigrolle for parten og blander roller, noe som gjør jobben vår vanskelig. Når helseerklæringene ikke tilfredsstiller kvalitetskrav og krav til nøytralitet, kan konsekvensen fort bli at de ikke vektlegges i saken. Som følge av variabel kvalitet på slike erklæringer innhenter UNE oftere epikriser og journaler i stedet. Disse inneholder sentrale opplysninger om barnet, men er samtidig fri for argumenter om at barnet skal få opphold.

Dersom erklæringene vurderes å være av dårlig kvalitet eller svært partiske, medfører dette ofte at de ikke vektlegges i saken. Flere framhever at de heller ber om epikriser, fordi disse ikke er skrevet med UNE som adressat og man unngår «prosederer» av oppholdsspørsmålet. Enkelte nemndledere velger likevel å legge en del vekt også på de «dårlige» erklæringene. Det pekes også på et behov for helsefaglig kompetanse i UNE til å vurdere innholdet i helse-dokumentene. På spørsmål om man kunne ønske seg en mulighet til å oppnevne egne sakkyndige, slik som i barnevernsaker, svarer flere at de syns ordningen i dag fungerer greit:

I utgangspunktet er det greit at det er partenes ansvar. Det er ikke så ofte det kommer på spissen at en erklæring blir avgjørende. Selv om en helseerklæring er dårlig, så tar vi det likevel inn i betraktning, men vekten varierer. Det skal uansett veldig mye til [at man innvilger opphold] hvis det bare er helse. Vi har jo hatt forsøk på ordninger som ikke har fungert så bra. Det jeg skulle ønske vi hadde var en ordning med noen som var medisinsk fagkyndig og som kunne gå igjennom [erklæringene], at du ikke sitter som en sånn kvasi-fagkyndig og slår opp i ordbøker.. Det er et ønske som har vært her. Selv om du får en viss erfaring – medisin er ikke mitt felt!

Flere nevner at helseerklæringene generelt har blitt bedre med årene. En peker på at man også ber om innsyn i journaler:

Jeg ber ofte om journaler og sånn, fra helse, der står det mye mer, for eksempel om foreldrene, hvilke tanker og refleksjoner de har gjort seg, bekymring for barnet.. Det har blitt mye bedre med årene, det har vært... innenfor psykiatrien er det veldig mye partsinnlegg og mye av dårlig kvalitet. Vi har noen som utmerker seg med stadige uttalelser og setter diagnoser som, etter det vi har lært, krever lang utredning, hvor de etter første konsultasjon skriver en erklæring. Men somatisk helse – der er vi veldig godt fornøyd! Det er mange som nå ber om journaler i stedet for legeerklæringer, da slipper man den greia med partsinnlegg. Vi vet at veldig mange leger føler seg utrolig presset til å komme med uttalelser. I en del psykolog/psykiatri-erklæringer er det tyngre og de som har skrevet erklæringene vil veldig ofte ikke snakke med oss direkte. Hvis det er et barn involvert, med en tyngre erklæring, så må vi alltid prøve å komme til bunns i det.

Det å be om journalinnsyn bør som en hovedregel forutsette et informert samtykke fra partene, for å unngå unødig spredning av personsensitiv overskuddsinformasjon. Alternativt vil det være nødvendig å be om helt spesifikke opplysninger hentet ut av journal, i tråd med unntakene fra taushetsplikt i fvl. § 13 b nr. 5.

6.5 Taushetsbelagte opplysninger fra andre instanser

Vi har spurt informantene om de opplever bestemmelser om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett som et hinder for hvordan de skaffer fram aktuelle dokumenter eller uttalelser. Erfaringene deres er at de i liten grad opplever dette som et problem. De får samtykke fra klageren gjennom advokaten for å hente inn nødvendig informasjon. Ofte er det viktig å nå fram til riktig person i for eksempel helsevesenet eller barnevernet for å få relevante opplysninger. Når vi spør om reglene for hvordan man forholder seg til at informasjonsflyt mellom ulike instanser har vært et tema, svarer en av informantene det slik:

Ja, det kommer opp. Kanskje særlig i forhold til barnevernet og at de har behov for å tydeliggjøre det da, og kanskje vil gjerne ha en formel henvendelse eller at de selv ringer opp, slik at de er trygge på hvem de snakker med. Men også hva de kan opplyse om, de er nok veldig bevisst på det. Vi vil sende informasjon til dem og vi ville si at vi har en sak til vurdering og det ikke er taushetsplikt. Men jeg husker ikke om vi har hatt en slik situasjon noen ganger, vi har jo samtykkeerklæring fra foreldre og evt. verge hvor man har fått tillatelse for å innhente opplysninger. Det som man noen ganger kan gjøre er å snakke med mottakene, bare for å høre hvordan de vurderer situasjonen. Jeg tror ikke det er noe sånn som tillegges så veldig betydning, men bare for å forstå hverdagen og eventuelt kunne på den bakgrunn bli oppmerksom på hvis det er noen spesielt, opp mot både skolen og eller barnehage, eventuelt at vi har eller om det har noen behandling eller foreldrene om det er ett eller annet om omsorgssituasjon som mottaker kan være kjent med da. Og egentlig for å undersøke litt om det er et eller annet som man bør være litt oppmerksom på.

Det som blir understreket av flere informanter er at det å innhente slike opplysninger og dokumenter kan ta tid og bidrar til en lengre saksbehandling.

6.6 Barn med eget asylgrunnlag

En vesentlig forskjell mellom saker som gjelder medfølgende barn og saker som gjelder enslige mindreårige, er at den siste gruppen barn presumptivt har et eget asylgrunnlag ettersom de søker asyl alene. Det varierer i hvilken grad UNE undersøker aktivt hvorvidt også medfølgende barn kan ha et eget asylgrunnlag (unntak her er saker om kjønnslemlestelse der UNE har en aktiv plikt til å kartlegge dette). Noe av utfordringen her er at UDI er tilbakeholden med å stille medfølgende barn spørsmål som knytter seg til foreldrenes asylhistorie, for at ikke barna skal komme med kompromitterende opplysninger om foreldrene. Er man for tilbakeholden her, kan man risikere å gå glipp av informasjon om barnets eget asylgrunnlag. Det er ikke gitt at foreldrene alltid vet hva barnet har vært utsatt for i hjemlandet. Utlendingsloven legger opp til at barns beskyttelsesbehov skal vurderes særskilt, at man skal være oppmerksom på barnespesifikke former for forfølgelse, umenneskelig og nedverdiggende behandling og at det skal legges barnesensitive terskler til grunn for vurderingen av barnets beskyttelsesbehov. Materialet reflekterer ulike ståsteder når det gjelder kartleggingen av medfølgende barns eventuelle selvstendige asylgrunnlag:

Man skal ikke stille barnet til veggs, men av og til kan barnet ha et eget asylgrunnlag. Man vurderer ofte ikke barnets eget asylgrunnlag. Jeg hadde en sak der jeg mente at det lå an til asyl – men så blir det en litt rotete [§] 38-sak med humanitære hensyn i stedet.. Jeg tror det er en oppfatning at det er litt det samme om man gir asyl eller 38 selv om konsekvensen er veldig forskjellig. Men hvis barnet ved retur står i fare for forfølgelse (for eksempel mishandling), da er det 28 og ikke 38.

For å oppnå status som flyktning etter utl. § 28 må man ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse. Dette innebærer ikke noe krav til at søkerens egen begrunnelse må være spesielt god, men betyr at det må eksistere en (objektiv) fare for forfølgelse knyttet til den gruppen søkeren tilhører eller vil bli ansett for å tilhøre i hjemlandet. Både «barn, mentalt tilbakestående og analfabeter kan være konvensjonsflyktninger selv om de ikke skulle være i stand til selv å

begrunne et asylkrav.»¹¹⁴ Det er i utgangspunktet ikke nok at søkeren selv frykter forfølgelse, dersom risiko for dette ikke understøttes av andre opplysninger. Det er heller ikke nok at søkeren tidligere har opplevd forfølgelse, dersom det ikke kan dokumenteres en tilsvarende fare for forfølgelse i framtiden. Men det har vært diskutert om «tidligere erfart forfølgelse eller en forståelig forhøyet subjektiv frykt hos søkeren, typisk basert på opplevelser i hjemlandet, i en viss utstrekning likevel kan danne et supplerende grunnlag for beskyttelse når den reelle faren for forfølgelse objektivt sett ikke er tilstrekkelig.»¹¹⁵ Dersom en person tidligere har opplevd forfølgelse gir dette imidlertid en presumpsjon for at det foreligger en «velbegrunnet frykt» for ny forfølgelse ved eventuell retur.¹¹⁶ En av informantene uttaler seg slik om barnets subjektive frykt:

Det man snakker ofte om i voksen-saker, er subjektiv frykt. I en asylsak er det objektiv frykt. Subjektiv frykt tillegges ikke vekt. Men i barnesaker har jeg tenkt på... jeg har spurt nemndleder om å få inn en psykolog som kan uttale seg om hva det vil si når du har for eksempel angst. Når barna tydelig gir uttrykk for at de frykter retur... tenker særlig på han med selvmordstanker [konkret sak informanten har]. Da syns jeg det er verre å ikke høre på barns subjektive frykt enn å ikke høre på voksnes. Jeg har ikke funnet at barns subjektive frykt kan tillegges vekt i barnesaker [når det gjelder asylvurderingen].

Når det gjelder barn, skal det legges en lavere terskel til grunn, også i vurderingen av beviskrav og krav til risiko. Det kan spørres om det i forhold til barn kan være tilstrekkelig at barnet innehar en subjektiv frykt for forfølgelse eller andre alvorlige menneskerettsbrudd ved retur. Dersom barnets subjektive frykt ikke kan knyttes til slike forhold, kan og bør den vektlegges som ledd i barnets beste, herunder barnets sårbarhet, når det tas stilling til opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn.

¹¹⁴ Vevstad (red. 2010): s. 178.

¹¹⁵ Ibid, s 179.

¹¹⁶ Ibid, s. 181.

6.7 Opplysninger om identitet

Det er som hovedregel et vilkår for opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn at søkeren framskaffer dokumentasjon på sin identitet, jf. Utlendingsforskriften § 8-12. Men bestemmelsen åpner også for at det kan gis tillatelse likevel, for eksempel av hensyn til barn, selv om identiteten ikke er dokumentert.

I en del saker vil mye av ressursene gå med til å få framskaffet dokumentasjon på foreldrenes identitet. Dette kan ofte være en utfordrende oppgave, både fordi det i praksis kan være vanskelig å framskaffe nødvendige dokumenter, og fordi de dokumentene man eventuelt får ikke alltid har den nødvendige notoritet, og fordi det varierer i hvilken grad søkerne selv samarbeider om å avklare sin identitet. Temaet identitet er av stor betydning i asylsaker, fordi det tillegges vekt som et sterkt innvandringsregulerende hensyn dersom søkerne ikke bidrar til, eller direkte motarbeider, avklaring av identitetsspørsmålet. Det framgår av stortingsmeldingen *Barn på flukt* at det anses som tungtveiende innvandringsregulerende når søkeren aktivt motarbeider retur, for eksempel ved bruk av falsk identitet (flere identiteter, uekte dokumenter mv.) for å skjule sin identitet i Norge eller villede norske myndigheter. Derimot vil oversittet utreisefrist og ulovlig opphold i seg selv anses som mindre tungtveiende hensyn. Spørsmålet er om familien har vært «tilgjengelig» for hjemsendelse (bodd på kjent adresse), og har sannsynliggjort sin identitet. Det å «unndra seg» tvangsretur, ved for eksempel å oppholde seg i skjul for myndighetene, anses som et tungt innvandringsregulerende hensyn.¹¹⁷

Det innebærer at i vurderingen av innvandringsregulerende hensyn opp mot hensynet til barnets beste i saker etter utl. § 38, vil aktiv motarbeidelse av å avklare identitet fra foreldrenes side kunne medføre at barnets beste i praksis må vike, mens «passiv» motarbeiding, som mer går på å unnlate å ta egne initiativer, ikke vil ha en slik betydning. Det å unnlate å samarbeide om avklaring av identitet vil i praksis innebære en form for motarbeiding av selve returen dersom man har fått endelig avslag, ettersom mottakerlandet som regel ikke vil akseptere å ta imot borgere hvis identitet man ikke har skaffet tilstrekkelig klarhet i.

¹¹⁷ Meld. St. 27 (2011-2012), s. 56–57.

Flere av informantene peker på dette med identitet og retur. En av dem trekker også fram at nemndledere vurderer forskjellig og vakter hensyn forskjellig i saker etter § 38.

I en del av de lengeværende barn-sakene, der er det også mye juss, mye praksisnotater, fordi § 38-bestemmelsen er en kan-bestemmelse, og den blir praktisert forskjellig. Nemndledere er uenige om hvor strenge man skal være på det å ikke legge fram pass for eksempel. Er dette å aktivt motsette seg retur? Nemndledere vurderer dette forskjellig. Det har stor betydning – i stortingsmeldingen er det en stor forskjell på om det er aktiv eller passiv motarbeiding. Mange mener at det ikke å levere pass... da har du gjort det samme som en familie som gjemmer seg. Ofte i Iran-saker er dette det eneste innvandringsregulerende hensynet, og så baseres alt på at de ikke har gitt det passet, men noen asylsøkere har jo ikke pass! Men da mener man at de kan gå til ambassaden og få seg pass.

En av informantene peker på at advokatene ikke alltid er gode nok til å informere klientene om betydningen av å legge fram ID-dokumenter, og hvor negativt det slår ut for de som ikke gjør det. På spørsmål om advokatenes engasjement i sakene svarer en:

Litt forskjellig, noen gjengangere som har mange barnesaker, greit, men litt for dårlig til å forklare for eksempel hvis flere av de lengeværende hadde lagt fram ID-kort, så hadde det blitt nemndmøte, da hadde søknaden kunne blitt innvilget. Det burde advokaten være mer oppmerksom på! Jeg vet ikke om advokatene har skjønt at dette er en terskel i UNE.

Her peker informanten på betydningen av at søkeren gis tilstrekkelig informasjon om hva som vektlegges i asylsaksbehandlingen, og om hvilken betydning samarbeid om ID kan ha for selve saksbehandlingen. Det pekes på at det er vesentlig å formidle hvor viktig det er at søkeren får vite hva som for eksempel vil bli vektlagt som tunge argumenter mot opphold.

6.8 Spørsmålet om hvor godt barnets situasjon er belyst i sakene

I de 18 sakene vi har gjennomgått har vi undersøkt hvor godt barnets situasjon var belyst og hva slags dokumentasjon om barnets situasjon som forelå (fra hvilke instanser, personer mv.). Vi har foretatt en enkel registrering som nødvendigvis måtte bli noe skjønnsbasert ved at vi både har vektlagt den faktiske informasjonen som forelå, samt det helhetsinntrykket vi satt igjen med etter å ha lest alle dokumentene i saken. Hovedkonklusjonen er at sakene framstår som jevnt over godt belyst, med relativt mye dokumentasjon fra ulike instanser og personer. Dette gjelder særlig omgjøringssaker, mens i klagesaker er det større variasjon. Vi hadde i materialet ti omgjøringssaker og åtte klagesaker. Inntrykket fra *omgjøringssakene* var at alle framsto som gjennomgående godt belyst. Av *klagesakene* framsto halvparten (fire saker) som godt belyst, mens de resterende fire som noe mangelfullt belyst. Det var varierende hvor godt opplyst saken er når det gjaldt barns situasjon henholdsvis i *hjemlandet*, i *Norge* og ved *retur*. Av disse tre forholdene framstår barnets situasjon i Norge som gjennomgående bedre opplyst enn barnets situasjon før flukt/reise til Norge og ved retur til hjemlandet. Spesielt retursituasjonen var gjennomgående lite belyst. Noe av årsaken til dette kan knytte seg til problemer med å framskaffe god nok informasjon om barnets faktiske omsorgssituasjon ved retur, innholdet i og kvaliteten av et eventuelt behandlingsopplegg i hjemlandet. Vurderingene gjøres ut fra generelle antagelser. En annen grunn er at i et par saker med uavklart identitet er det reelt sett ikke mulig å avklare retursituasjonen, ettersom man er usikker på hvilket land familien skal returnere til. Når det er usikkerhet knyttet til retursituasjonen, benyttes ofte en dobbeltnektende form i vedtaket, for eksempel «det foreligger ikke dokumentasjon som tilsier at barnet ikke vil få en forsvarlig omsorgssituasjon ved retur».

En forskjell i saker om *medfølgende* barn og saker om *enslige mindreårige asyløkere*, er at barnets situasjon i den siste sakstypen gjennomgående er bedre opplyst, blant annet fordi saken baserer seg på *asylintervjuer* med den mindreårige, som er mer omfattende og dekker flere tema enn *barnesamtalene* med medfølgende barn. Men også i disse sakene framstår situasjonen ved retur, og eventuell risiko som møter søkeren ved retur, i flere tilfeller som underbelyst.

Det som er vanskelig i barnesaker er retursituasjonen. Ofte har UNE kanskje ikke lagt til grunn forklaringen til foreldrene, men så har man ikke en alternativ teori om hvordan retursituasjonen vil bli. Det har jeg prøvd å spørre om flere ganger – ok, vi tror ikke på dette, en enslig kvinne som skal returnere – da blir jeg fortalt at det er ikke vårt ansvar å lage en alternativ teori/forklaring.. Det syns jeg er problematisk.

Det var også noe varierende i hvilken grad det var opplyst i saken om barnet var hørt av UDI, og hva barnets egne synspunkter var i de sakene der det *ikke* lå ved utskrift av barnesamtale. Barnesamtaler, slik vi beskrev i kapittel 5, lå ved i seks av de 18 sakene. Blant de 28 barna som våre saker involverte, var 21 av dem over sju år ved siste vedtak. Når det gjaldt selve *vedtaket*, framgikk det sjelden opplysninger om hvorvidt barnet var hørt og hva barnets mening var. I fire av de 18 sakene framgikk barnets egen mening av vedtaket/vedtakene i saken. Videre var barnets helsesituasjon i varierende grad opplyst i de sakene der det framgikk at barnet hadde helseproblemer; i noen saker var det omfattende dokumentasjon på barnets helsetilstand, mens i andre saker framgikk det bare av asylintervjuet, eller indirekte, at barnet slet med helseplager (vanligvis psykiske belastninger i form av stress og traumer).

6.9 Bruken av opplysninger om barnet i UNEs vurderinger

INNLEDNING

Som påpekt tidligere er et sentralt formål med å innhente dokumentasjon om barnet, herunder å høre barnet, å skaffe til veie et godt grunnlag for å foreta gode vurderinger. Opplysninger om barnet kan komme inn i ulike typer vurderinger, men de framstår som særlig viktige når UNE skal vurdere

- a) hvorvidt barnet har et eget asylgrunnlag etter utl. § 28, eller
- b) barnets beste som et grunnleggende hensyn.

I praksis blir barnets beste alltid avveid mot innvandringsregulerende hensyn (selv om dette ikke er et krav i loven). Denne avveiningen inngår som en del av den totalvurderingen som foretas etter utl. § 38 (sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket). I dette avsnittet vil vi presentere noen eksempler fra sakene på hvordan opplysningene om barnet benyttes i disse to

typer av vurderinger, og hva slags type innvandringsregulerende hensyn som ofte opptrer i sakene.

Barnets beste-vurderingen skal være en individuell vurdering der alle relevante opplysninger i saken skal med, herunder barnets egen mening. I vedtaket skal det framgå hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vektlagt «med mindre dette anses unødvendig.»¹¹⁸ Det varierte i hvilken grad denne vurderingen var individualisert. I noen saker var barnets beste grundig vurdert, med mange relevante fakta om barnets situasjon. I andre saker var barnets beste-vurderingen en standardisert vurdering som var hentet fra maldokumentet (vedtaksmalen).¹¹⁹ Rammene for dette prosjektet tillater ikke en grundig analyse av barnets beste-vurderingene, og dette er heller ikke en del av oppdraget. Vi vil derfor begrense oss til å gi noen eksempler fra materialet på hvordan opplysninger om barnet blir benyttet i disse vurderingene.

BRUK AV OPPLYSNINGER OM BARNETS EGET ASYLGRUNNLAG

Enslig mindreårig asylsøker

I en sak som gjaldt en *enslig mindreårig asylsøker*, var det svært sparsomt med opplysninger om ham utover det han selv hadde forklart i asylintervjuet med UDI (S17). Han ankom Norge som 15-åring. Som asylgrunnlag anførte han at han fryktet å bli fengslet, torturert og henrettet i hjemlandet fordi han hadde vært politisk aktiv, blant annet ved å dele ut politisk materiale i hjembyen sin (se også utdrag fra asylintervjuet i kapittel 5). Fra asylintervjuet til gutten framgår blant annet:

Da ble jeg torturert. De sa at hvis jeg samarbeidet ville de slutte, men jeg ville ikke samarbeide, så jeg ble slått, og jeg bare gråt. I åtte døgn ble jeg torturert under anholdelsen, så ble jeg overført til fengsel. Etter til sammen 20 dager, inkludert de åtte, ble jeg løslatt mot kausjon, broren min kausjonerte for meg. Broren min sa at de holder folk under 18 til de er 18, så ville de henrette meg. Han sørget for løslatelse i åtte dager, men etter to dager overleverte han meg til en

¹¹⁸ Utlendingsforskriften § 17-1a, CRC/C/GC/14 2013, Haugli (2012): Hensynet til barnets beste, i Høstmælingen m.fl. (red): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, Universitetsforlaget 2. utg., Stang, E.G. (2008b).

¹¹⁹ Om bruken av, og betydningen av, standardmaler i UNE, se Stang, E.G. (2008a).

agent som førte meg ut av landet. Dette er grunnlaget for at jeg søker asyl i Norge, for om jeg skulle bli der, var det bare henrettelse som ventet meg.

Utover guttens egen forklaring, finnes ingen annen dokumentasjon om guttens situasjon i hjemlandet, i Norge eller ved en eventuell retur, enn en uttalelse fra organisasjonen Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), samt en uttalelse fra en religiøs menighet (dåpsattest) som ikke ble tillagt vekt. Det lå imidlertid et intervju med moren ved saken, foretatt på ambassaden, med opplysninger som på flere punkter stred mot guttens egen forklaring. Opplysningene som moren kom med medførte at UNE ikke anså gutten som troverdig.

UNE avholdt nemndmøte med personlig frammøte i saken. I likhet med UDI, legger ikke UNE guttens forklaring til grunn fordi det anses å være tvil om guttens troverdighet. UNE viser her blant annet til at gutten har oppgitt sin døde brors identitet som sin egen ved fengslingen, noe moren sannsynliggjør bakgrunnen for. Moren forklart seg imidlertid annerledes enn sønnen vedrørende arrestasjonen. Videre hadde gutten forklart seg litt forskjellig i henholdsvis intervjuet med UDI og i nemndmøtet i UNE, om hva slags informasjon som sto på løpesedlene han delte ut. Han hadde heller ikke oppgitt helt konsistent informasjon om fengselsoppholdet i intervjuet og nemndmøtet (forklart seg litt forskjellig om dobbeltrom/rom med flere).

Gutten fikk avslag på asyl. Også anmodning om omgjøring av vedtaket ble avslått. Opplysningene han kom med ble ikke ansett troverdige. I denne saken forelå det svært lite supplerende informasjon som kunne bekreftet eller avkreftet guttens historie. Hovedinformasjonen kom fra gutten selv, men intervjuet med moren bidro til å svekke hans forklaring. Det kan spørres om ikke UNE burde utredet saken videre for å kartlegge om det virkelig var grunnlag for å avvise guttens egen forklaring.

I en annen sak (S6) var det først under behandling av den fjerde omgjøringsanmodningen at UNE festet lit til guttens forklaring om at han var blitt utsatt for menneskehandel. Det var også først ved behandling av den fjerde omgjøringsanmodningen at det ble avholdt nemndmøte med personlig frammøte (saken er nærmere omtalt i kapittel 5). Noe av grunnen til at forklaringen hans den fjerde gangen ble ansett som mer troverdig, var at gutten

først på det tidspunktet greide å åpne seg for en person han hadde tillit til, og fortelle hele sin historie om vold, tortur og menneskehandel. Han turte også da å politianmelde at han var utsatt for menneskehandel. Politiet henla saken til tross for at det forelå «et kvalifisert tilfelle av menneskehandel dersom man legger klagerens forklaring til grunn.» Men politiet hadde små praktiske muligheter til å etterforske saken. Tidligere hadde han ikke turt dette, og derfor bare fortalt bruddstykker av historien. Gutten, som var 13 år da asylintervjuet ble foretatt av UDI, anførte at han ble utnyttet i tvangsarbeid (solgte sigaretter på gata) og at hans far mishandlet både ham og moren. Gutten hevdet at han var blitt oppsøkt av en menneskesmugler, dopet ned og fraktet til Italia der han ble tvunget til tvangsarbeid, truet og mishandlet. Hva denne mishandlingen konkret besto i, fikk altså ikke UNE vite før i den fjerde omgjøringsanmodningen: Gutten ble blant annet tvunget til å utføre et drap med pistol. Men gutten var så redd for mafiaen i sitt hjemland at han ikke turte å takke ja til tilbud om tolk i Norge.

I asylintervjuet med UDI framkommer det ingen opplysninger om grove overgrep og tortur. Gutten hadde ikke turt å fortelle annet enn at han ble tvunget til tigging og til å selge sigaretter på gata, og at faren slo ham dersom han ikke kom hjem med penger. I den første omgjøringsanmodningen ble det anført at UNE ikke hadde vurdert at gutten hadde vært utsatt for menneskehandel, men av UNEs vedtak gikk det fram at «alle sider av saken er belyst» og at «UNE ikke fester lit til klagerens asyforklaring.» Den fjerde omgjøringsanmodningen inneholdt mer dokumentasjon, flere henvisninger til underliggende dokumenter og en mer detaljert forklaring fra gutten. I tillegg fikk gutten møte UNE i nemnd. Dette ble utslagsgivende for at han til slutt fikk opphold. I tillegg erkjenner UNE at det tar tid å avdekke traumer og grove menneskerettsbrudd:

Det er også velkjent at ofre for menneskehandel bruker tid på å fortelle om dette, og at opplysningene i mange tilfeller kommer gradvis.

UNE kunne ha lagt til at et annet trekk ved slike saker er motstridende og skiftende forklaringer, og at dette snarere bør tolkes som en *bekreftelse* på at

historien er sann, heller enn at det tolkes som mangelfull troverdighet. Guttens verge skriver i en bekymringsmelding til barneverntjenesten følgende:

Det blir brukt mot guttens troverdighet at historien [om menneskehandel] kommer sent, og skifter litt fra gang til gang. Det er i følge rundskriv Q11/2006 B, om Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater, ofte slik at historier som [guttens] ikke blir fortalt i første omgang. Historiene kommer ofte sent og er springende nettopp fordi barn føler seg redde og skamfulle over det de har blitt utsatt for/har måttet gjøre. De må først føle seg trygge på omsorgspersonene før de tør å utlevere seg. Barn prøver seg ofte fram for å se om tilhørerne virkelig tåler å høre det de forteller. Ut ifra denne synsvinkelen blir [guttens] historie mer, og ikke mindre, troverdig (...). Som guttens hjelpeverge er jeg i tvil om UDI og UNE i tilstrekkelig grad har lagt vekt på menneskehandelsperspektivet.

I sin guide for troverdighetsvurderinger i asylsaker som kom ut i 2013, skriver FNs høykommissær for flyktninger blant annet om betydningen av å gjøre åpne troverdighetsvurderinger, ikke forhåndsdømme, særlig der saken forberedes og/eller avgjøres av én person (for eksempel en nemndleder):

It is (...) critical that decision-makers do not prejudge credibility and do not approach the task with scepticism or a «refusal mind-set». This may prejudice and distort the processes of both gathering information and assessing the applicant's statement and other evidence, thereby violating the requirement of impartiality.

The examiner(s) must, therefore, start out with maintaining and being seen to maintain an open mind throughout the procedure. This is particularly salient when only one case worker handles and application, and none or only limited review or quality checks are carried out on decisions to reject claims for protection, in particular the bases for the findings of fact upon which decisions are made.¹²⁰

UNE la også vekt på at gutten bare var 13 år da han kom til Norge, at hjemlandets myndigheter ikke kunne forventes å beskytte ham og at han ikke hadde egnede omsorgspersoner der / lite nettverk. Videre ble det ansett å foreligge

¹²⁰ UNHCR (2013), s. 38.

risiko for retraffikking. I UNEs merknader til det siste vedtaket ble det understreket følgende:

I troverdighetsvurderingen anmodes nemnda om å ta hensyn til at klageren var barn, han var 13 år da asylintervjuet ble avholdt, og at dette forhold påvirker evnen til å kunne gi en detaljert og sammenhengende forklaring. Det vises til uttalelser i Ot.prp. nr. 75 s. 92 om at behovet for et barneperspektiv i flyktningretten er særlig aktuelt i forhold til bevisvurderingen og i forhold til i hvilke faresituasjoner som gir grunnlag for beskyttelse. Barn har ikke de samme forutsetninger for å underbygge at de har et behov for beskyttelse som voksne, eller for å formidle individuelle forhold av betydning for deres sak.

Her blir barneperspektivet i utlendingsloven løftet tydelig fram som et vesentlig moment. Det framheves også i merknadene at gutten har traumer og at UNE på eget initiativ har etterspurt ytterligere helseopplysninger. Det siste vedtaket er i det hele tatt meget godt begrunnet og dokumentasjonen er omfattende. Men saken måtte altså komme til fjerde omgjøringsanmodning før alle forhold ble tilstrekkelig belyst, gutten hørt i nemnd og hans historie tatt på alvor på en slik måte at det fikk betydning for resultatet.

Saken er et godt eksempel på hvordan alvorlig traumatiserte mennesker – barn som voksne - forholder seg til sin egen historie: Det tar ofte lang tid å bygge opp tillit til en person før man til slutt tør å fortelle historien sin, dersom man har opplevd å bli truet på livet og frykter represalier fra overgripere og bakmenn. I tillegg kommer det som en nødvendig betingelse for slike «betroelser» at personen selv opplever et minimum av *trygghet* i sin nåværende livssituasjon. Dette er en viktig forutsetning for å greie å håndtere de følelsesmessige konsekvensene ved å avsløre sin historie. Men mange av de som er blitt værende igjen i Norge etter endelig avslag har en situasjon uten slik grunnleggende trygghet, snarere tvert imot ettersom de fleste av dem lever med en overhengende risiko for å bli uttransportert til et sted der de frykter forfølgelse, overgrep eller tap av liv. Saken viser at det i noen tilfeller kan være helt avgjørende at det er adgang til å søke omgjort et tidligere vedtak mer enn en gang. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om det hadde vært mulig å «kommet i mål» tidligere, uten så mange omgjøringsbehandlinger, dersom gutten var blitt tilbudt adekvat psykologisk helsehjelp og støtte fra starten av.

Medfølgende barn

En av sakene gjelder et ektepar med fire barn (S7). Søkerne opplyser å tilhøre en etnisk gruppe, men at de hadde bodd i et naboland de siste 15 årene. UNE legger til grunn at familien er fra nabolandet etter å ha fått verifisert ID fra ambassaden der. Som grunnlag for asyl anføres at de frykter forfølgelse fra grupperinger i hjemlandet. Det kom fram at begge døtrene, men særlig den eldste datteren, var blitt utsatt for seksuelle overgrep fra faren. Far blir anmeldt for overgrepene i Norge, og dømt i to rettsinstanser. Saken inneholdt blant annet dokumenter fra et krisesenter som støtter fortellinger fra jenta, søsteren og moren om både seksuelle overgrep og vold mot mor. Til tross for at døtrene var blitt seksuelt misbrukt, og at faren var dømt for overgrepene, er døtrenes helsemessige situasjon lite utredet i saken. Det er svært sparsomt med opplysninger om hvordan overgrepene preger jentenes hverdag i Norge, og hvilke utfordringer de strever med. Generelt finnes det så mye kunnskap om dette at det framstår som vanskelig å forstå at jentenes helsesituasjon ikke er nærmere utredet og vurdert. UNE skriver:

Barna er etter det opplyste i all hovedsak friske. Det er ikke gitt opplysninger som tilsier at barna er under pågående behandling for helsemessige forhold i Norge av slikt alvor at det taler mot retur, eller at de har behandlingsbehov som ikke dekkes i hjemlandet.

Når det gjelder retur til hjemlandet, er det heller ikke problematisert i UNEs vurdering at far etter planen skal reise tilbake til det landet de har vært bosatt i, etter moren og barna, når han har sonet ferdig dommen i Norge, og at han etter all sannsynlighet da vil oppsøke konen og barna. Ekteparet var ikke blitt skilt som følge av straffesaken. Vold og seksuelle overgrep begått av familiedømmer eller andre private, er en form for umenneskelig og nedverdiggende behandling som kan gi grunnlag for beskyttelse etter utl. § 28. Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har i en rekke dommer tolket Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 (EMK) artikkel 3 og 8 slik at også alvorlige integritetskrenkelser mot barn begått av omsorgspersoner,

omfattes av bestemmelsene.¹²¹ I denne saken ble jentenes eventuelle selvstendige beskyttelsesbehov som følge av de overgrepene de var blitt utsatt for, hverken drøftet eller vurdert. I stedet vurderes saken etter utl. § 38, men sterke innvandringsregulerende hensyn slår inn som følge av at UNE legger til grunn at søkerne har oppgitt falsk identitet.

En annen sak (S8) gjaldt en mor med et lite barn. Moren anførte at hun fryktet arrestasjon og fengsling på grunn av konvertering til kristendommen. Hun opplyste også at hun var blitt voldtatt av politiet i hjemlandet, men fordi hun ikke hadde gyldige identitetspapirer kunne hun ikke få legehjelp. I saken forelå det sterke innvandringsregulerende hensyn ved at mor hadde benyttet seg av et falsk pass. UDI fant at moren ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort en velbegrunnet frykt for forfølgelse som følge av sin religiøse aktivitet. Når det gjaldt datteren som var ett år da UDI fattet sitt vedtak (om avslag), la UDI til grunn at datteren ikke risikerte å bli utsatt for menneskerettsbrudd, og at det derfor heller ikke i forhold til datteren forelå beskyttelsesbehov. I klagesaken tok UNE selvstendig stilling til risikoen for kjønnslemlestelse av datteren. UNE kom til at det ikke forelå risiko for kjønnslemlestelse, og at moren eventuelt ville være i stand til å beskytte datteren mot dette. Men familien ble likevel innvilget opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn blant annet ut fra at mor ble ansett å ha svekket omsorgsevne på grunn av store psykiske problemer, herunder suicidalfare og post-traumatisk stresslidelse. Nemnda vurderte det slik at mor hadde en alvorlig kronisk sinnslidelse og at helsesituasjonen hennes talte for opphold. I vurderingen av barnets tilknytning til riket, la UNE til grunn at det ikke forelå slik tilknytning til riket som utl. § 38 krever. Men nemnda mente at mors psykiske helseproblemer, sammenholdt med hensynet til barnets beste, tilsa at de ble innvilget opphold. Nemnda la blant annet vekt på barneverntjenestens bekymring for mors omsorgsevne og at denne ville påvirkes negativt dersom mor ikke fikk tilstrekkelig legebehandling. UNE skriver blant annet:

Nemnda har etter en konkret helhetsvurdering av de særlige omstendighetene i saken, herunder hensynet til mors svekkede psykiske helse

¹²¹ Stang, E.G. (2008a), med henvisninger. Særlig saken *Z and Others vs United Kingdom* 2001 er sentral for senere praksis i EMD.

og barnets beste, kommet til at det kan unntas fra hovedregelen om at det må framlegges dokumentasjon på identitet for at tillatelse kan innvilges etter utl. § 38. Klageren og hennes datter gis etter dette oppholdstillatelse i medhold av utl. § 38. Da det foreligger tvil med hensyn til klagerens identitet, gis tillatelsen med begrensninger, jf. § 38 femte ledd.

Det interessante her er for det første at UNE vurderer og vektlegger hensynet til barnets beste annerledes enn UDI, herunder at mors svekkede helsesituasjon og omsorgsevne vies særlig stor betydning. Mor hadde ti års skolegang og også arbeidserfaring, noe som er uvanlig for kvinner fra dette landet. Det er særlig verd å legge merke til at mens UDI vurderte mor som en ressurssterk person med familie i hjemlandet, så vurderte UNE mor som «relativt ressurs svak» og pekte på at «hun vil returnere som eneforsørger for sin datter, og det er knyttet stor usikkerhet til eventuelt nettverk ved retur». For det andre er det interessant at UNE så eksplisitt sier at det gjøres et unntak fra praksis når det gjelder saker med tvil om søkerens identitet. Generelt er jo identitets-tvil et meget sterkt innvandringsregulerende hensyn. Dette leder oss over til neste punkt: avveiningen mellom barnets beste og innvandringsregulerende hensyn.

BRUK AV OPPLYSNINGER OM BARNET I VURDERINGEN AV BARNETS BESTE OG AVVEININGEN MOT INNVANDRINGSREGULERENDE HENSYN

En av sakene gjelder en familie med en datter (S5). De hadde allerede en sønn i Norge, som hadde reist alene til Norge i forkant, og kom hit som enslig mindreårig asylsøker bare åtte år gammel. Gutten fikk opphold og bodde hos sin tante i Norge da resten av familien søkte asyl på grunnlag av forfølgelse fra myndigheter og paramilitære grupper i hjemlandet. Familien ble innvilget status som flyktninger etter utl. § 28 b, men henvist til internflukt i hjemlandet.

I denne saken er mor en god informant når det gjelder opplysninger om datteren. Datteren slet med traumer etter opplevelser fra et hjemland i langvarig krig og konflikt. Det foreligger imidlertid lite dokumentasjon om jentas situasjon og helse for øvrig i saken. Det er mor som er hovedinformanten her. Om jenta forteller moren i asylintervju med UDI blant annet:

Hun er psykisk skadet av denne krigen, i likhet med broren sin. Som jeg sa har hu oppholdt seg nesten halve livet i skyttergraven. Når hun

skal på skolen kan det komme bombefly Hun har også ønsket å komme bort fra krigsområdet. Dere har sikkert hørt om de skolebarna som ble bombet og drept; da begynte hun å gråte og ville bort. Jeg var en av de første som kom til stedet da det skjedde, skolen lå to kilometer unna. Jeg prøvde å hjelpe.

I en egenerklæring til UNE skriver moren videre om jenta:

Jeg er veldig lei meg når jeg tenker på min datter, hun ble skremt av lyden av bombeflyet og er forvirret. Hun blir veldig redd når hun hører lyder. Hun nektet å gå på skole og leke. Hun holder i oss hele tiden. Gråter i søvne, isolerer seg og lignende symptomer har hun. Hvordan kan jeg trøste barna mine når fly kaster bomber, har jeg tenkt på mange ganger og grått. Hvordan kan jeg ta med barn som ikke vil reise til hjemlandet?

Det ligger ingen erklæringer eller annen dokumentasjon på jentas helse-situasjon ved saken, til tross for at jenta åpenbart strever med ettervirkninger av traumatiske opplevelser. Det framgår at hun har hatt en samtale med en psykolog (høring i forbindelse med behandlingen av saken i tingretten), men denne samtalen, eller referat fra den, ligger heller ikke ved saken. Jenta hadde også selv skrevet et brev til UNE. Jentas brev og tegning ligger ved saken.

Jentas situasjon i Norge er ikke dokumentert noe videre. Fra skolen ligger kun en formell bekreftelse på at jenta er elev der. Det er videre ikke utredet nærmere hvordan situasjonen forventes å bli for jenta ved en eventuell retur. Manglende informasjon og dokumentasjon om jentas situasjon medfører en svakere vurdering av barnets beste enn ellers, noe som også ble påpekt i lagmannsrettens andre dom der den skriver:

Etter lagmannsrettens syn kunne UNEs vedtak når det gjelder vurderingen av barnas beste, med fordel ha vært tydeligere, og vedtaket fremstår som noe knapt.

Da resten av familien kom til Norge, ble tillatelsen som gutten først hadde fått, tilbakekalt av UDI. Denne avgjørelsen ble senere omgjort av UNE. Det ble sendt inn en omgjøringsanmodning som ikke ble tatt til følge, deretter ble det sendt inn en ny som ble tatt til følge av UNE. Dette er en kompleks sak som inneholder en rekke vedtak og flere dommer. I UNEs klagevedtak ble det lagt

til grunn at man hadde å gjøre med en såkalt «ankerbarn-situasjon» og at sterke innvandringsregulerende hensyn tilsa avslag som følge av dette, til tross for at jenta var såkalt lengeværende (det vil si hadde oppholdt seg i Norge i mer enn fire og et halvt år). UNE skrev blant annet i klagevedtaket:

Det er nemndas klare oppfatning at hadde hele familien kommet samlet til Norge, ville alle fått avslag. Situasjonen blir mer komplisert og vanskelig fordi familien valgte å sende sønnen som da var åtte år alene til Norge. Sønnen fremstår for nemnda som et såkalt «ankerbarn». Det vil si at sønnen er sendt alene til Norge i håp om at dette barnet senere skal kunne gi resten av familien opphold. Dersom familien premieres for en slik opptreden vil dette kunne påvirke andre foreldre til å gjøre det samme. Nemnda er nødt til å se denne saken i en videre sammenheng, herunder tenke på den belastning andre barn, som har foreldre som velger atskillelse fra egne barn for en periode for å sikre seg en tilknytning til Norge, kan bli utsatt for.

Dette – ankerbarn-problematikken – er et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn i praksis. Vi ser også hvordan hensynet til å unngå at *andre barn i framtiden* blir sendt alene til et annet land, overkjører hensynet til det barnet som faktisk oppholder seg i Norge i dag. Hensynet til andre barn i framtiden er ikke en del av barnets beste-vurderingen etter barnekonvensjonen, som skal være en konkret vurdering i forhold til det barnet saken gjelder, men et rent innvandringsregulerende hensyn. Nemnda fant heller ikke at det forelå sterke menneskelige hensyn, til tross for at det var dokumentert at jenta slet med ettervirkninger av traumer fra krigsopplevelser.

Avslaget fra UNE på den første omgjøringsanmodningen ble bragt inn for tingretten, som opprettholdt vedtaket, og deretter for lagmannsretten som kom til samme resultat. Både tingrett og lagmannsrett vurderte saken som godt opplyst og grundig vurdert fra UNEs side. Saken ble så behandlet i Høyesterett. Det ble her anført at datteren nå hadde et sterkere tilknytningsforhold til Norge enn broren hadde da han fikk opphold. Broren var i mellomtiden blitt innvilget norsk statsborgerskap. Høyesterett mente at det faktum at sønnen hadde fått norsk statsborgerskap var et nytt forhold i saken som retten kunne vurdere, og saken ble så henvist til lagmannsretten for ny behandling. Det ble også sendt inn en ny omgjøringsanmodning. Lagmannsretten kom denne gangen til at

UNEs avslag på den siste omgjøringsanmodningen var ugyldig som følge av mangler ved begrunnelsen. Lagmannsretten pekte på to forhold som ikke var vurdert tilstrekkelig i UNEs vedtak og som til sammen medførte ugyldighet: 1) at det ikke var tatt utgangspunkt i at sønnen rent faktisk ikke ville flytte tilbake til hjemlandet noen gang, ettersom han nå var innvilget norsk statsborgerskap og 2) at datterens nåværende situasjon ikke var tilstrekkelig vurdert. Lagmannsretten mente det var grunn til å stille spørsmål ved ankerbarn-anførselen. Retten mente at den faktiske begrunnelsen for at resten av familien kom til Norge var en akutt beslutning som følge av krigshandlinger i hjemlandet.

UNE konkluderte i sitt siste vedtak med at familien skulle få opphold, blant annet ut fra lagmannsrettens vurderinger i den siste dommen der det blant annet framgår:

For det første bemerker lagmannsretten at situasjonen for den ankende part [jenta] nå innebærer at sterke menneskelige hensyn tilsier at hun bør få opphold. (...). Etter bevisførselen legger lagmannsretten til grunn at hun har gått på skole hele denne tiden [5 år], at hun er vel integrert når det gjelder språk, skolegang og sosial omgang. Hun er faglig flink på skolen, og har norske venner og fritidsinteresser. Hun har øvrig slekt i Norge i form av tante og onkel samt broren. Hennes fem år i Norge faller sammen med den tiden hvor identitetsutviklingen til et barn skyter fart, og tilknytning til land, språk og sosialt nettverk tar form (...). Etter lagmannsrettens syn er det en forenklet og uriktig forutsetning når staten anfører at en tilbakesending av den øvrige familie ikke innebærer en splitting av familien fordi [sønnen] kan velge å følge dem (...). For lagmannsretten fremstår det som klart at det ikke vil være et reelt alternativ at han flytter til (hjemland).

UNE så det slik at det forelå spesielle forhold i saken som gjorde at man ikke ville risikere å måtte gi tillatelser i mange liknende saker, noe som ellers opptrer som et innvandringsregulerende hensyn:

Det er totalt lite trolig at det vil være mange saker som kan sammenliknes med denne. Det innebærer at det innvandringsregulerende hensynet i utl. § 38 fjerde ledd slår inn med begrenset tyngde. Hensynet til å forsøke å hindre bruk av andre barn (...) gjør seg imidlertid gjeldende. (...). Nemnda har, under meget sterk tvil,

kommet til at [jenta] bør gis tillatelse, dvs. at hensynet til henne bør gå foran de innvandringsregulerende hensynene. Nemnda har også vurdert om klagerne bør henvises til å søke familieinnvandring med sine barn, jf. at en innvilgelse etter utl. § 38 i prinsippet vil bety at reglene for familieinnvandring omgås. Hensett til at det i langt de fleste saker gis tillatelse til foreldrene etter utl. § 38 i saker der barn får tillatelse på grunn av sin tilknytning, gis også klagerne slik tillatelse.

6.10 Oppsummering

Hensikten med å innhente dokumentasjon om barnet er å skaffe til veie et godt grunnlag for å kunne foreta gode vurderinger av barnets situasjon, herunder hensynet til barnets beste, for på bakgrunn av dette å treffe et riktig vedtak i henhold til regelverket. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og den generelle kommentaren nr. 14 av 2013, at hensynet til barnets beste skal vurderes i alle saker som berører barn, og at alle relevante momenter i denne vurderingen skal med. Dette gjelder også de sakene der det – når UNE får saken til behandling - framstår som lite sannsynlig at barnets situasjon vil bidra til at barnet eller familien får opphold. Vi har flere eksempler på saker der ytterligere informasjon om eller fra barnet har bidratt til at saker som i utgangspunktet så «kurante» ut, der det ikke var tvil om at barnet og familien ikke fylte kriteriene for opphold, senere ble vurdert som tvilsomme og behandlet i nemd, og i noen tilfeller resulterte ny informasjon om eller fra barnet i at UNE konkluderte med å innvilge opphold. Det er også naturlig at jo mer kunnskap man har, jo mer kompleks blir vurderingen. Vurderingene av barnets beste skal synliggjøres i vedtaket som en individuell vurdering, og det skal begrunnes hvorfor man eventuelt velger ikke å vektlegge hensynet til barnet i den konkrete saken. Videre skal det framgå hvorvidt barnet har fått mulighet til å bli hørt i saken, og hva barnets egne synspunkter eventuelt er, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Særlig viktig er opplysninger om barnets situasjon i saker med sårbare barn som kan ha et eget asylgrunnlag.

Vi finner på den ene siden at både saksbehandlere og nemndledere nedlegger en betydelig innsats i å framskaffe ytterligere dokumentasjon om barnets situasjon i saker der de mener saken ikke er tilstrekkelig opplyst eller det har gått lang tid siden UDIs vedtak. På den andre siden gir intervjuene

også inntrykk av at der det ikke kommer fram noe spesielt fra UDIs side om barnets situasjon, så kan man legge til grunn at det ikke er nødvendig å undersøke ytterligere; at det rent faktisk ikke er noe spesielt knyttet til barnet i saken som har betydning for oppholdsvurderingen. Samtidig framgår det at UNE i en del saker vurderer barnesamtalene fra UDI som svært lite informative, blant annet grunnet spørsmål som i seg selv har liten betydning for vurderingen av asylgrunnlag/oppholdsgrunnlag. Når situasjonen er slik, gir det grunn til å ha som et utgangspunkt at UNE foretar en ny og selvstendig vurdering av barnets situasjon, også i de tilfellene det ikke framgår noe særskilt om barnet som kan ha betydning for vedtaket, og ikke bare lener seg på UDIs vurderinger. Kanskje er det særlig viktig å være oppmerksom på klagesakene, ettersom det i omgjøringssakene generelt virker som UNE oftere tar aktive skritt for å oppdatere og framskaffe ny informasjon.

Vi finner videre at det særlig er barnets situasjon i Norge som er godt belyst, for eksempel gjennom dokumentasjon fra barnevern, skole, helse-tjeneste mv. Noe av grunnen til dette kan ligge i at barns tilknytning til riket er et eget kriterium i oppholdsvurderingen, og at informasjon om barnet i Norge er lett tilgjengelig. Barnets situasjon i hjemlandet før flukten, og barnets situasjon ved en eventuell retur, er det gjennomgående mindre dokumentasjon på i sakene vi har sett på. Flere informanter framhever også utfordringene med å klare å kartlegge barnets situasjon ved retur på en god måte, og peker blant annet på at Landinfo's opplysninger ofte er nokså generelle og i varierende grad barnespesifikke (selv om informantene i det store og det hele er fornøyde med bidragene fra Landinfo). Både opplysninger om barnets liv i hjemlandet før flukten, og situasjonen barnet vil få ved en retur, er sentralt for å kunne foreta gode vurderinger av hvorvidt barnet har et eget asylgrunnlag, hensynet til barnets beste og eventuell risiko ved retur. Her er imidlertid UNE avhengig av et godt samarbeid med ambassadene, med lokale kontakter og organisasjoner. En viktig forutsetning for å kunne gjøre konkrete undersøkelser av barnets retursituasjon er også at barnets og familiens identitet er sannsynliggjort.

Til tross for at UNE i mange saker legger ned stor innsats for å framskaffe ytterligere dokumentasjon om barnets situasjon, blir denne informasjonen ikke nødvendigvis brukt og vektlagt i selve vedtaket. Dette gjelder særlig saker som behandles etter utl. § 38 der innvandringsregulerende hensyn har en

framtreddende plass i vurderingen. Dersom innvandringsregulerende hensyn i saken er sterke (for eksempel i saker med såkalt «ankerbarnproblematikk», eller der foreldrene aktivt har motarbeidet avklaring av sin identitet ved å holde ID-dokumenter skjult eller unnlatt å forsøke å framskaffe slike, eller «unndratt seg retur» ved å oppholde seg på skjult adresse), så får man inntrykk av at mye og god dokumentasjon om barnets situasjon ikke blir benyttet i begrunnelsen i vedtaket fordi den vurderes ikke å få betydning for utfallet av saken. Man kan få det inntrykk at beslutningstakeren har gjort seg opp en mening om utfallet av saken på et tidligere tidspunkt, og at man derfor unnlater å foreta mer grundige avveininger av innvandringsregulerende hensyn opp mot hensynet til barnets beste og således ikke får utnyttet den informasjonen som ligger i saken i særlig grad. Vi ser også noen eksempler på at forhold som kunne ha blitt vurdert etter utl. § 28 som selvstendig asylgrunnlag for barn, i stedet blir vurdert etter utl. § 38 som menneskelige hensyn/barnets beste avveid opp mot konkurrerende innvandringshensyn. Dette gjelder særlig saker med vold mot barn i nære relasjoner, herunder risiko for og utsatthet for vold ved eventuell retur.

7 Barnefaglig kompetanse i UNE

7.1 Innledning

Som ledd i å styrke den barnefaglige kompetansen i UNE, er det nedsatt en intern arbeidsgruppe som skal vurdere hvordan UNE best kan nyttiggjøre seg barnefaglig kompetanse i saker som berører barn. Det er utarbeidet et notat om dette prosjektet som tar opp følgende spørsmål:

- 1) Hvordan kan begrepet «barnefaglig kompetanse» forstås i forbindelse med UNEs saksbehandling?
- 2) Beskrivelse av barnefaglig kompetanse som finnes og anvendes i UNE i dag.
- 3) Hvordan kan UNE på relevant måte styrke sin barnefaglige kompetanse?
- 4) Hvordan kan barnefaglig kompetanse nyttiggjøres i UNEs saksbehandling?
- 5) Organisering av sakene i UNE.
- 6) Avslutning og oppsummering av foreslåtte tiltak.

For å svare på hvordan UNE kan styrke sin barnefaglige kompetanse, har arbeidsgruppen forsøkt å kartlegge i hvilke situasjoner UNE har behov for barnefaglig kompetanse. Kartleggingen ble foretatt ved at UNE, via intranettet, ba om innspill fra de ansatte på følgende spørsmål: Hva oppleves som vanskelig eller mangelfullt ved behandlingen av saker som berører barn? Hvilken kunnskap/innsikt kan tilføres for at saksbehandlingen kan bli bedre? Også eksterne aktører har gitt innspill til arbeidsgruppen. Dette har blant annet vært fagpersoner innenfor psykologi og/eller barn tilknyttet Universitetet i Oslo og R-Bup Øst/Sør, samt representanter for Utdanningsetaten og Regjeringsadvokaten. Arbeidsgruppen har også undersøkt hvordan det svenske Migrationsverket arbeider med barnesaker.¹²²

¹²² Arbeidsgruppe – barnefaglig kompetanse mv. Notat av 16.04.2013

Vi skal i dette kapitlet presentere noen av hovedpunktene i notatet¹²³, samt gi noen eksempler på uttalelser som informantene har kommet med i tilknytning til dette temaet.

7.2 Hva er barnefaglig kompetanse?

Som ett av den tidligere regjeringens forslag i stortingsmeldingen Barn på flukt nevnes i pkt. 1.6 at «Regjeringen vil sikre god barnefaglig kompetanse i alle ledd i utlendingsforvaltningens arbeid, herunder stille som krav at det tas hensyn til forvaltningsorganets barnefaglige kompetanse ved ansettelse.»¹²⁴ I meldingen understrekes det at utviklingen av barnefaglig kompetanse er nødvendig for å kunne foreta en forsvarlig behandling av barnets asylsak, «både i forbindelse med saksbehandlingen og for å sikre at hensynet til barnets beste ivaretas i alle ledd.» Stortingsmeldingen sier imidlertid ingenting om hva man legger i begrepet *barnefaglig kompetanse*. I UNEs notat om barnefaglig kompetanse vises det til en definisjon av dette begrepet som det svenske Migrationsverket legger til grunn:

För att leva upp till ett barnrättsperspektiv behövs kunskap och insikter om barns rättigheter (barnrättskompetens) samt om barns och ungas behov och utveckling (barnkompetens). För Migrationsverket innebär begreppet kompetens förmågan och viljan att lösa en uppgift, det vill säga att kunskap omsätts i praktisk handling.¹²⁵

I arbeidsgruppas notat deles begrepet barnefaglig kompetanse opp i følgende elementer:

- Juridisk kompetanse om barns rettigheter
- Kompetanse til å identifisere barnespesifikke beskyttelsesbehov
- Kompetanse til å vurdere barns situasjon
- Kompetanse til å høre barn
- Kompetanse til å vurdere en klagers alder

¹²³ Arbeidsgruppe – barnefaglig kompetanse mv. Notat av 16.04.2013.

¹²⁴ Meld. St. 27 (2012-2013) Barn på flukt.

¹²⁵ Arbeidsgruppe – barnefaglig kompetanse mv. Notat av 16.04.2013, med henvisning til Migrationsverket 2011: Policy för arbete med barn, GDA nr. 6/2011.

- Kompetanse i å synliggjøre hvilke barnespesifikke vurderinger som er gjort
- Kompetanse om utlendingsfeltet og relevant forskning
- Kompetanse gjennom erfaring

Med *juridisk kompetanse om barns rettigheter* forstås kunnskap om de rettslige rammene for hva som er god saksbehandling, og kunnskap om barns rettigheter i utlendingssaker, herunder lovens barneperspektiv, samt om barnekonvensjonens bestemmelser og øvrige rettskilder med relevans for barn (høyesterettspraksis, praksis fra EMD, FNs barnekomités generelle kommentarer, retningslinjer fra UNHCR, praksis fra europeiske land mv).

Med *kompetanse til å identifisere barnespesifikke beskyttelsesbehov* menes i notatet evnen til å identifisere særskilte behov hos barn som kan tilsi at de får en annen behandling enn voksne, og at man har «den nødvendige forståelse for og kunnskap om barneperspektivet i flyktningretten», for eksempel når det gjelder bevisvurderingene og når det gjelder hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse. Det framheves i notatet at vurderingen av barnets beskyttelsesbehov også krever kunnskap om barnets situasjon ved en eventuell retur (det nevnes eksempler som kunnskap om utbredelse av kjønnslemlestelse, tvangsarbeid blant barn, tvangsrekruttering av barn, tvangsekteskap, menneskehandel, mishandling mv.). Notatet viser videre til at departementet har bedt Landinfo om å ha et spesielt fokus på å belyse barns situasjon og beskyttelsesbehov.

Med *kompetanse til å vurdere barns situasjon* siktes det til kunnskap om og forståelse for hvilke faktorer som påvirker barn og barns utvikling, det vil si kunnskap «som gjør en i stand til å forstå hvilke konsekvenser et vedtak vil få for et barn.» Det vises her igjen til Migrationsverket som har operasjonalisert et slikt barneperspektiv ved å foreta en «barnekonsekvensanalyse» i alle beslutninger (noe som for øvrig er veldig godt i tråd med FNs barnekomités generelle kommentar nr. 14, 2013, særlig om barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 som *saksbehandlingsregel* – «*a rule of procedure*»). Notatet peker videre på at det ved vurderingene vil være «nødvendig med kunnskap om hvilke grunnleggende psykologiske behov som må være tilstede for at et barn skal få en normal utvikling», herunder «forståelse for betydningen av god omsorgsevne,

og konsekvenser av lidd omsorgssvikt og beskyttelsesfaktorer i barns liv med hensyn til deres utvikling, betydningen av langvarig splittelse fra en forelder, herunder betydningen av ulike sosiale forbindelser, betydningen av barnets alder ved vurderingen av dets sårbarhet osv.» Notatet peker videre på at denne kunnskapen må ses i sammenheng med barnespesifikk informasjon om forholdene i de ulike landene barna er borgere av, herunder den humanitære og sikkerhetsmessige situasjonen ved en eventuell retur.

I vår studie gir både saksbehandlere og nemndledere uttrykk for et ønske om å ha bedre tilgang til kompetanse, hos seg selv eller en rådgiver/kollega, når det gjaldt spørsmål knyttet til barns utvikling, for blant annet å kunne gjøre bedre vurderinger av hvilke konsekvenser et vedtak vil kunne få for barnet:

Jeg synes det er interessant med en egen enhet der man får mer konkret opplæring med høring av barn. Litt om praksis hvis det er mulig og også mer om utviklingspsykologi, eller barnets utvikling og hva som skal til for at man skal utvikle seg optimalt. Eller hvilke konsekvenser det får om man ikke gjør det... Og de konsekvensene som et vedtak får, at man kan tenke igjennom det i lys av barnets alder og mer ut fra utviklingspsykologi, tror jeg kan være en fordel.

Informanten viser til forslag om en egen enhet i UNE med kompetanse i å høre barn og om generell kunnskap om barn, noe som også har vært fremmet som forslag i interne diskusjoner om å sikre barnefaglig kompetanse i UNE.

Når det gjelder *kompetanse i å høre barn*, sier notatet at «dette forutsetter en evne til å vurdere et barns modenhetsnivå», med henvisning til barnekonvensjonen artikkel 12 om at barn har rett til å bli hørt når de har evne til å danne seg egne synspunkter. Videre heter det i notatet:

I noen tilfeller kan det også være aktuelt for forvaltningen å høre barn direkte og muntlig. Dette forutsetter kunnskap om hva som er riktige rammer rundt en samtale med barn, og evne til å gjennomføre en god samtale med et barn (intervjuteknikk) og forstå det som blir uttrykt av barn.

Flere av informantene i vårt prosjekt uttrykte skepsis mot å høre barn i nemndmøte. Flere pekte på at det er behov for barnefaglig kompetanse hos den personen som skal gjennomføre samtaler med barnet, også i UNE, og

uttrykker et ønske om et mer fleksibelt system for høring av barn som alternativ til nemndmøte. Videre ønsker flere at det etableres en barnefaglig gruppe eller enhet. Blant informantene til prosjektet var det ulike oppfatninger om hvorvidt det å høre barn egentlig krever en egen kompetanse, eller om det mer er et spørsmål om personlige egenskaper. En peker også på at barn er ulike og krever ulike tilnærminger, og sier for eksempel:

Høring av barn – det kommer ikke an på formalkompetansen! Noen er litt redd barn også! Det avhenger av persontype, og det som funker med ett barn funker ikke alltid med et annet.

Andre mener at også formalkompetanse er viktig:

Vi har behov for å styrke kompetansen på det å høre barn. I politiet, der er de spesialister [barn i dommeravhør]. Det er ikke bare å gå ut og høre et barn på tolv år!

Informanten viser så til UNEs tilbud om kurs og veiledning med Kari Gamst når det gjelder samtalemetodikk med barn, som ble gjennomført våren 2013, som et av flere viktige tiltak. En informant peker på at når man praktiserer en tolv-årsgrense for å høre barn i nemnd, så er det ikke barnefaglig begrunnet:

Våre retningslinjer sier at når barnet er over tolv år vil ingenting tale mot at barnet innkalles. Det steiler jeg på! Hva slags barnefaglig grunn har vi til å si at det ikke er noe problem? Det sitter langt inne hos meg å innkalle et barn på tolv år til nemndmøte.

Som tidligere påpekt finnes det ikke eksempler på noen andre rettsområder der barn uten videre innkalles til høring i åpen rett (eller nemnd). På alle andre områder er det utarbeidet rutiner og opplegg for alternative og mer skånsomme framgangsmåter når det gjelder samtaler med barn.

I en del saker som gjelder enslige mindreårige asylsøkere kan aldersfastsetting være et sentralt tema i klagen. Den mindreårige kan klage på resultatet fra aldersundersøkelsen som del av asylprosessen. UNE må da ta stilling til spørsmål om alder. Arbeidsgruppas notat definerer *kompetanse i å vurdere en klagers alder* som «kjennskap til ulike måter å vurdere alderen til en person, herunder alderstester som røntgen av håndrot og undersøkelse av tenner», og at det generelt er nødvendig med kunnskap om «når et barn ikke lenger er et barn.»

Når det gjelder *kompetanse i å synliggjøre hvilke barnespesifikke vurderinger som er gjort*, følger det av notatet at beslutningsprosessen krever god vurderingsevne; evne til å vurdere barnets beste i konkrete tilfeller og avveie dette mot innvandringsregulerende hensyn. Det pekes på at det er nødvendig med kompetanse i vedtaksutforming/synliggjøring av de ulike momentene.

Det framheves videre som relevant med *kunnskap om utlendingsfeltet og relevant forskning*, herunder innsikt i hvordan andre deler av utlendingsforvaltningen enn UNE fungerer (mottak og mottaksforhold, verge- eller representasjonsordning, returarbeid og oppsporing av omsorgspersoner mv.). Det framheves videre at «også kjennskap til forskning om barn og migrasjon, EMA, barn i mottak osv. er en del av UNEs barnefaglige kompetanse.» Videre heter det at det også vil være nyttig med «innsikt i regelverk som regulerer foreldreansvar, barnefordeling og samværsrett, samt barneverntjenestens mandat og arbeidsmetode», blant annet for å kunne ivareta UNEs opplysningsplikt til barneverntjenesten, jf. utl. § 17-6 og bvl. § 6-4 andre ledd.

Når det gjelder *kompetanse gjennom erfaring*, mener arbeidsgruppen at «relevant kunnskap ikke nødvendigvis kun tilegnes gjennom en spesifikk utdanning, men at arbeidserfaring i UNE i klagesaker som omhandler barn også utgjør en viktig barnefaglig kompetanse.» Det kan legges til at enkelte av UNEs saksbehandlere og nemndledere har tidligere arbeidserfaring fra andre barnefaglige områder (for eksempel politi, barnevern og domstoler, eller har arbeidet med barn i andre sammenhenger).

Informantene i vårt prosjekt hadde ulike oppfatninger av hva som ligger i begrepet *barnefaglig kompetanse*. Da vi spurte dem om hvordan begrepet ble forstått, kom det også fram en del usikkerhet knyttet til om man la de «rette» vurderingene til grunn når det gjaldt barn og tilknytning, og hva selve tilknytningsbegrepet egentlig innebar. Det er det jo viktig å skaffe klarhet i ettersom «tilknytning til riket» er et vilkår for opphold etter § 38. Det argumenteres ofte med at små barn har sin primære tilknytning til foreldrene, uten at det presiseres i retningslinjer eller andre dokumenter hva som ligger i tilknytningsbegrepet, og det skilles heller ikke mellom trygg og god tilknytning, og den tilknytning som oppstår som følge av en skadelig foreldre–barn-relasjon. Enkelte informanter hadde erfaring fra barnevernfeltet, og kunne observere at det i asylsaker ble gjort vurderinger av tilknytning som var annerledes enn i

barnevernssaker. Her er noen av de refleksjonene vi fikk da vi spurte om hva barnefaglig kompetanse var:

- At det er behov for litt mer faktakunnskap om barns utvikling, hva du kan forvente av et barn på ulike aldersnivå, hvordan foreldres psykiske problemer påvirker barn, hvordan barnet har det på asylmottak, hvordan det påvirker barnet år etter år å være i mottak. Det kan være ulikt hvordan man ser på den situasjonen for barn. Vi burde hatt en felles plattform der. Og hva betyr egentlig tilknytning?
- Vi sier jo i vedtaket at når barna er så små da er de mest knyttet til foreldrene [og kan returnere sammen med dem til hjemlandet], mens når du er tenåring da betyr omgivelsene mer... da håper jeg vi tenker riktig på det i dag!
- Barn under skolepliktig alder har primærtilknytningen sin til foreldrene, men hva med en åtte-åring?
- Det er sagt at tilknytning... er du aktiv i nærmiljøet så er det tilknytning. Men du kan jo tenke at det lille stille barnet som sitter i en krok og ikke er med på noe av dette kunne fått mye mer ut av et opphold? Også fra lovgivers side er det noen generelle antakelser som jeg ikke vet hvor de har fått dette fra!
- Tilknytning opp mot sju år – hvor kommer det fra? Hva er kildene? Sammenliknet med barnevernfeltet så er tilknytning annerledes vurdert der – det er ulike tankeganger.

Svarene indikerer et behov for mer kunnskap om barns utvikling og behov, noe som også gir seg utslag i en usikkerhet knyttet til om de vurderingene som i dag gjøres er «riktige» eller gode nok.

7.3 Barnefaglig kompetanse i UNE i dag

Av tilbakemeldingene til arbeidsgruppen fra UNEs juridiske seksjoner gikk det fram at saksbehandlerne innehadde barnefaglig kompetanse i form av følgende formelle og/eller erfaringsbaserte kunnskap:

- Juridisk spesialisering (barnerett eller barnevernsrett som valgemne, oppgave/masteroppgave om barns rettigheter (23 personer))
- Erfaring fra saker som omhandler barn i offentlig forvaltning, UDI eller som advokat (4)
- Utdanning/praksis fra skole, barnehage, fritidstilbud, barneinstitusjon og lignende (19)

Nemndlederne oppga følgende kompetanse/kunnskap om barn:

- erfaring fra barnevernet, Fylkesnemnda eller med slike saker som advokat, dommer/-fullmektig (12)
- erfaring fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og UDI med generelle juridiske spørsmål knyttet til barns rettigheter (2)
- erfaring som sykepleier, førskolelærer (3)

Flere av informantene til prosjektet framhevet betydningen av det å ha erfaring med barnesaker fra andre felter enn utlendingsfeltet, og at dette kunne være svært nyttig i konkrete saker. For eksempel vil barneverntjenesten være involvert i en del av sakene UNE får til behandling, og da er det verdifullt med egen erfaring fra eller med barneverntjenesten:

Ja, fordel å ha jobbet med barnesaker andre steder, eller ha annen erfaring med barn. Det var derfor vi hadde en kartlegging av hva som finnes av barnefaglig kompetanse på huset – det var jo ganske bra! Flere skrev at de hadde en stor interesse for det. Hvis det blir en enhet, da er det naturlig å rekruttere fra den gjengen der.

Det pekes i Arbeidsgruppas notat også på at det per i dag ikke er noen rutiner for at ansatte med barnefaglig kompetanse har et særlig ansvar for å behandle eller kvalitetssikre saker hvor barn er berørt. UNEs prosjekt med barnefaglig kompetanse tar nettopp sikte på å utrede en god måte å nyttiggjøre seg denne kompetansen på. Notatet lister også opp en rekke interne retningslinjer og fagnotater mv. (til sammen 30 dokumenter, men oversikten er ikke uttømmende) som tar for seg problemstillinger knyttet til barn, og disse betegnes som *institusjonalisert kunnskap*. Det vises videre til en rekke kurs og opplæringstilbud knyttet til barnerelaterte spørsmål og tema.

7.4 Foreslåtte tiltak fra UNEs side

Sakene i UNE er i dag spredt på alle de juridiske seksjonene, avhengig av barnas nasjonalitet eller sakstype. Arbeidsgruppa i UNE «ser det som sentralt for en styrking av kompetansen at det etableres et fagmiljø i Une knyttet til saker som omhandler barn.» Arbeidsgruppa foreslår følgende tiltak for å styrke denne kompetansen i UNE, og for å sikre at den blir anvendt på en god måte:

- Opplæring ved barnepsykolog
- Opplæring i å høre barn
- Opplæring om barns rettigheter med særlig vekt på barnekonvensjonen artikkel 3
- Opplæring i vurdering av alderstester
- Opplæring i barnespesifikke beskyttelsesbehov – Landinfo
- Forslag om rutinemessig å innhente informasjon fra skolene knyttet til lengeværende barn
- Forslag om rådgivende lege og psykolog/psykiater
- Forslag om organisatoriske endringer for å samle den barnefaglige kompetansen i UNE, for eksempel i en egen enhet (som er Arbeidsgruppas anbefaling)

Mange av våre informanter ønsket som tidligere nevnt et mer fleksibelt system for høring av barn, slik at det blir lettere å høre barn utenfor nemndmøtet. De av informantene som hadde erfaring fra andre saksfelter enn utlendingsfeltet, foreslo at elementer fra andre måter å høre barn på kunne vurderes for UNE. En av informantene framhever modellen med barnehus som god, og ønsker seg noen av elementene i denne:

Vi burde gjøre det [høre barn] på en helt annen måte. For eksempel noe a la barnehuset – og så vise det til [legge det fram for] nemnda.

En annen mener vi bør bruke erfaringene fra å høre barn i barnefordelingssaker i domstolene:

I retten – i en barnefordelingssak – den settes med meddommere. Da ville vi aldri sagt at nå skal barnet komme inn med full rett! Da har

alltid dommeren en samtale med barnet på bakrommet. Vi bør bruke den erfaringen som vi har fra domstolene! Det hadde føltes mye mer komfortabelt enn å dra en ti-åring inn i nemndmøte.

En tredje trekker fram ordningen med barnets talsperson i fylkesnemnda:

I fylkesnemnda har jo barnet en talsperson. Kunne det vært en løsning i noen saker? En voksen de er knyttet til?

7.5 Oppsummering

Som vi ser av både notatet til UNEs arbeidsgruppe og av innspill fra våre informanter, er det et klart behov både for å *identifisere* og *styrke* den barnefaglige kompetansen i UNE, kanskje særlig når det gjelder vurderinger av barns utvikling og behov, beskyttelsesgrunnlag og vurderinger av helsemessige forhold. Videre er det behov for å utrede konkret på hvilken måte kompetansen best kan utnyttes i UNEs arbeid, både for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen, og av effektivitetshensyn. Vi vil her påpeke behovet for å sikre et kunnskapsgrunnlag som *ivaretar bredde i oppvekstbetingelser og – forståelser av barn og barndom*, kulturelt, utviklingspsykologisk, helsefaglig og ut fra det enkelte barns situasjon, sårbarhet og individuelle behov. Videre er det behov for mer konkret *barnesensitiv landkunnskap* for bedre å kunne vurdere informasjonen framsatt av barn og foreldre om oppvekstforhold, levekår under lokale konflikter, så vel som konsekvenser av retur. Vi har også påpekt behov for barnesensitiv og sosialt og landspesifikk forståelse av barn og unges erfaringsgrunnlag, bl.a. for å få fram tilstrekkelig informasjon og å vurdere troverdigheten i asylintervjuet. Videre er det behov for å finne en organisatorisk løsning på hvordan UNE best mulig kan nyttiggjøre seg den barnefaglige kompetansen som en del av de ansatte i dag innehar. Forslaget om å etablere en egen barnefaglig enhet framstår som et godt forslag i så henseende. Det gjør også forslaget om at UNE knytter til seg en rådgiver med helsefaglig kompetanse (lege/psykiater eller psykolog).¹²⁶

¹²⁶ UNE innførte som en forsøksordning fra september 2013 og fram til årsskiftet 2013-14, en tilknyttet rådgiver i helsefaglige spørsmål.

8 Barnesensitiv lovtolkning og oppfatninger av regelverket om høring av barn

8.1 Hva innebærer en barnsensitiv lovtolkning i praksis?

Etter loven skal det gjennomgående legges en lavere terskel til grunn for vurdering av de ulike kriteriene for opphold når det gjelder barn, enn når det gjelder voksne. Verken lov, forarbeider eller retningslinjer gir imidlertid særlig veiledning i spørsmålet om hva som konkret kreves, eller hvilke momenter som har betydning for hvor (lavt) terskelen skal ligge for barn. Etter forarbeidene skal det ved *flyktningvurderingen* «tas hensyn til at barn kan være mer sårbare enn voksne. Terskelen for hva som skal anses som forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling med videre, vil kunne være lavere for barn enn for voksne.»¹²⁷ Formuleringen «vil kunne» indikerer at terskelen ikke *nødvendigvis* skal være lavere for barn, og det sies ikke noe mer konkret om *hvilke* saker det kan være aktuelt med lavere terskel. Når det gjelder *opphold på grunnlag av særlig sterke menneskelige hensyn*, er det særlig i helsesaker at det framheves i forarbeider og retningslinjer at terskelen er lavere for barn, for eksempel: «Terskelen for å innvilge opphold for barn på grunn av helselidelse er lavere enn for voksne.»¹²⁸ Men det sies lite om hva dette konkret innebærer – på hvilken måte eller i hvilke situasjoner terskelen skal være lavere. I tillegg antas barnekonvensjonen å gi noe bedre returvern for barn enn for voksne på grunnlag av de særlige beskyttelsesreglene konvensjonen inneholder (artiklene 22, 37a og 38 avsnitt 2-4). Det antas i teorien at også terskelen for vurdering av *risiko* settes lavere for barn enn for voksne, som en følge av barnekonvensjonen, i tillegg til utlendingslovens generelle utgangspunkt om barnesensitive tilnærminger. Stortingskomiteen understreket behovet for en gjennomgående barnsensitiv anvendelse og at et barneperspektiv i flyktningretten «er særlig aktuelt i forhold til bevisvurderingen og i forhold til hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse».¹²⁹

¹²⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), s. 414.

¹²⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), s. 421.

¹²⁹ Vevstad, V. (red. 2010) Utlendingsloven. Kommentartutgave, Universitetsforlaget, s. 150 og s. 207 (sitatet).

Når det gjelder helseanførsler og vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn, framgår det av interne retningslinjer at det etter praksis er «en noe lavere terskel for å gi tillatelse til opphold i Norge på grunn av barns sykdom enn tilsvarende sykdom hos voksne».¹³⁰ I retningslinjene heter det videre at det kan være spesielle forhold knyttet til barn, for eksempel kan det være mer aktuelt å gi opphold på grunn av en påbegynt behandling fordi «enkelte lidelser krever at det foretas operative inngrep på ulike utviklingsstadier hos barn.» Det sies imidlertid ingenting om hva en lavere terskel kan innebære når det gjelder psykiske lidelser, som for eksempel post-traumatisk stressyndrom (PTSD), og pågående behandling av slike lidelser hos barn. I UNEs interne retningslinjer av 14.03.11 heter det at «[p]raksis gir anvisning på hvor alvorlig en lidelse i utgangspunktet må være ('hvor terskelen ligger') for at det kan bli aktuelt å gi en oppholdstillatelse på grunnlag av helsemessige forhold.» Av notat til Likebehandlingsmøte av 14.04.11 framgår det imidlertid at det er «vanskelig å finne vedtak eller beslutninger hvor det er gjort nærmere vurderinger rundt hvor denne terskelen skal ligge for barnets del, det vil si hvor mye lavere den skal være i forhold til tilsvarende lidelse hos en voksen person.» Det framgår videre av notatet følgende:

Å definere en slik terskel ut fra en bestemt diagnose eller helsemessig tilstand lar seg neppe gjøre, heller ikke teoretisk. Det må her foretas konkrete helhetsvurderinger med vekt på bl.a. konsekvensene av helsetilstanden for livskvaliteten, oppvekstbetingelsene mv. for det enkelte barn. I utgangspunktet vil barn være mer sårbare og ha en lavere tålegrense for ulike belastninger enn voksne – men konsekvensene av samme type sykdom/helselidelse vil likevel variere også barn i mellom beroende på bl.a. personlige forhold, omsorgssituasjonen og helsetilbudet. (...). I de sakene som er gjennomgått i forbindelse med dette notatet synes det som om praksis har tatt utgangspunkt i at dette er lidelser som i utgangspunktet ikke kan danne grunnlag for tillatelse [opphold]. Det er vanskelig å finne holdpunkter for å si noe om hvor terskelen for hva som er «alvorlig nok» går.

¹³⁰ IR av 14.03.11 Om behandling av utlendingssaker med anførsler om helsemessige forhold, avsnitt 6.2.8.

Av gjennomgangen av praksis som ble foretatt i forbindelse med utarbeiding av notatet til likebehandlingsmøtet, «synes det ikke som om dette har kommet på spissen i noen saker» og at i de sakene der klagen eller omgjøringsanmodningen er blitt tatt til følge under henvisning til barnets helsetilstand, «har lidelsen ofte vært svært alvorlig, eller det har også foreligget andre momenter som i helhetsvurderingen har trukket i samme retning.»¹³¹ Generelt anses mindre alvorlige psykiske lidelser ikke å gi grunnlag for opphold:

Mindre alvorlige lidelser som lette og moderate depresjoner, angst, tvangslidelser og vanlige former for posttraumatisk stresslidelse (PTSD) gir etter praksis ikke alene grunnlag for opphold.¹³²

I hvilken grad dette utgangspunktet også gjelder for barn, er på denne bakgrunn vanskelig å si noe sikkert om, annet enn at også slike lidelser bør kunne gi grunnlag for opphold ettersom det skal legges andre terskler til grunn. Intervjuene med saksbehandlere og nemndledere avspeiler en usikkerhet knyttet til hvordan man skal foreta gode vurderinger av barneterskelen i asylsaker. På spørsmål om hvilke holdepunkter man har å gå etter for å identifisere terskelen, svarer informantene bekreftende på at dette er vanskelige vurderinger:

Ja, vanskelig. Det står mye om voksne, og den setningen om at for barn er terskelen lavere, den er man litt i tvil om!

En gir følgende eksempel på hva lavere terskel for barn konkret kan innebære.

Man må vurdere ut fra en lavere terskel, barn skal ikke vurderes på samme måte som voksne. Jeg har hatt en sånn sak i NUP [nemndmøte uten personlig frammøte], hvor jeg ga tillatelse til en autist som hadde opplevd mye mobbing, seksuelle overgrep og en vanskelig situasjon. Som voksen ville han ikke nådd opp, men fordi han var et barn i tenårene, så vurderte vi ham som så sårbar at det var uforsvarlig å returnere ham, at det ville bli retraumatiserende. Hvis han var voksen, så hadde innvandringsregulerende hensyn kommet inn med en annen tyngde i denne saken.

¹³¹ UNE: Notat til Likebehandlingsmøtet, 14.04.11 Helseanførsler i barnesaker, pkt. 3 Alvorlighetsgrad – Terskel i barnesaker

¹³² IR av 14.03.11 pkt. 4.2 Psykiske lidelser

Denne informanten framhever samtidig et annet vesentlig poeng, nemlig at *innvandringsregulerende hensyn får mindre vekt* som motsats til en vurdering av hensynet til barnet, enn som motsats til vurderingen av sterke menneskelige hensyn når det gjelder en voksen.

En annen informant beskriver hvordan de høye kravene til sykdommens alvorlighetsgrad kan medføre at det må utvikle seg en ekstrem situasjon før tillatelse synes å kunne innvilges, og at barnesensitive terskler ikke alltid gir gjennomslag:

Jeg har opplevd det motsatte, en sak med et barn med store helseproblemer. Foreldrene fikk avslag og «forsvant», mens den mindreårige som etter hvert ble voksen, satt og satt på mottak og ble bare verre, til slutt gikk han over i psykose. Det ble redningsplanken for meg, og jeg kunne gi tillatelse etter åtte–ni år med vurderinger. Men det er unntaket.

«Unntaket» er altså at noen får opphold på grunnlag av helsemessige forhold. Det er både tankevekkende og illustrerende for praksis at det betegnes som en «redningsplanke» at noen utvikler psykose før UNE til slutt kan innvilge opphold med grunnlag i helsesituasjonen. En parallell kan trekkes til barnevernssaker der foreldre ikke samtykker i hjelpetiltak, men barnet lever i en risikosituasjon, og barnevernets «redningsplanke» blir at det oppstår en akutt-situasjon slik at fylkesnemnda kan treffe et akuttvedtak. I et slikt tilfelle som beskrevet i sitatet over, framstår det som om UNE nettopp ikke har lagt en lavere terskel til grunn for barnet, men praktisert en like høy terskel som for voksne (men nå ble jo også denne ungdommen 18 år før han utviklet psykosen).

Flere informanter peker på utfordringen med å lese og forstå helseerklæringer og diagnoser. Dette igjen bidrar til at det kan være vanskelig å foreta gode vurderinger av barnets helsesituasjon, og dermed av hvor terskelen for når helsesituasjonen kan utløse tillatelse. Som tidligere nevnt ønsker flere seg en person i UNE med helsefaglig kompetanse som kunne brukes som rådgiver i slike spørsmål, andre ønsker seg bedre veiledning gjennom en oversikt over gjeldende praksis:

Vi har absolutt behov for noe mer veiledning ja, det hadde vært velkomment. For eksempel en oversikt over praksis, over hva slags

saker vi har der det har kommet på spissen at terskelen er lavere for barn, det ville vært nyttig!¹³³

Flere av informantene trekker fram konflikten med innvandringsregulerende hensyn, og peker på dilemmaet med å gi opphold som kan få store konsekvenser for praksis:

Men hvor er det store antallet liknende saker? Hvis man åpner for at personer med for eksempel psykisk utviklingshemming, kan vi få et rush av slike saker, for dem finnes det veldig mange av! Spørsmålet blir om denne saken er så spesiell at barnet skal få opphold, eller hvordan står dette seg mot de innvandringsregulerende hensynene i saken?

Sitatet viser også hvordan innvandringsregulerende hensyn, og den store betydningen slike hensyn har i praksis, kan bidra til usikkerhet knyttet til hvorvidt man kan senke terskelen for barn i helsesaker dersom det kan forventes at dette vil få konsekvenser i form av flere søkere og et press på flere innvilgelser. Det kan spørres om det er i overensstemmelse med utlendingslovens barneperspektiv å akseptere at allmennpreventive hensyn skal kunne *hindre* at man anvender lavere terskler for barn i praksis. En av informantene viser til at foreldre kommer til landet med behandling og diagnostisering som hovedformål:

Saker om helse er fulle av dilemmaer. Foreldre som kommer med syke barn med store helseproblemer. Jeg har hatt to saker som jeg husker, hvor foreldrene kom til Norge for å få stilt en diagnose og få helsehjelp til barnet. Og så forteller de en historie som du ikke legger til grunn, og så sitter du her med dette barnet... Vi har egne regler for helsehjelp, man skal betale selv, og hvis du da slipper opp for disse sakene, så har du hensyn som taler imot. Det er vanskelig å avveie disse hensynene. Helsereise til Norge er populært!

Dette er et eksempel på et felt som bør nærmere reguleres: Hvordan skal avveiningen mellom en implementering av lavere terskler for barn og

¹³³ En begrenset gjennomgang av slike saker finnes i notatet til likebehandlingsmøtet av 14.05.10. Oppdatering UNEs praksis: Barns tilknytning til riket, jf. uf § 21b og uf § 8-5. Det bemerkes at notatet ble utarbeidet før intervjuet med den aktuelle informanten.

innvandringsregulerende hensyn foretas? Hverken lov eller forskrift gir svar på dette, og holdninger og praksis varierer.

Både gjennomgangen av regelverk og inntrykkene fra materialet viser at det kan være behov for en avklaring av «barneterskelen», herunder hvilke momenter det skal legges vekt på når man skal definere hvor terskelen skal ligge i konkrete saker. Samtidig skal alle saker vurderes individuelt, og i det ligger det også en begrensning i hvor konkret det er mulig å være. Men noen flere holdepunkter for terskel-vurderinger ville vært nyttig å få konkretisert. Til dette kommer også at mange føler seg usikre på hvordan ulike diagnoser skal forstås og hva de innebærer for det enkelte barnet. Her har flere etterlyst mer helsefaglig kompetanse i UNE.

8.2 Spørsmålet om hvorvidt regelverket om høring av barn er tydelig nok

Regelverket om høring av barn består av barnekonvensjonen artikkel 12 og Utlendingsforskriften § 17-3 og 17-4, jf. utl. § 81, samt fvl. § 17. Retningslinjer og andre dokumenter (for eksempel fagnotater) regnes ikke som regelverk ettersom dette kun er veiledende, men de har stor betydning i praksis likevel. Vi spurte informantene om de mente det var behov for regelendringer, men de færreste informantene hadde synspunkter på dette. De fleste mente at reglene var greie nok, og opplevde det ikke som problematisk å tolke dette. En av informantene mente imidlertid at regelverket ikke var tydelig når det gjaldt barnets selvstendige rett til å bli hørt, og at dersom det var slik at man burde høre barn muntlig, så måtte reglene endres, for slik ble de ikke tolket i praksis:

En ting er når det er behov for å høre barnet fordi man trenger opplysninger man forventer at barnet skal komme med. En annen ting er det når det skal være avgjørende at det har en egenverdi i seg selv å bli hørt for barnet. Hvis man mener at terskelen bør ligge der at alle barn bør høres fordi det har en egenverdi, da bør det tydeliggjøres på en helt annen måte i regelverket, for det er ikke sånn vi tolker det. Det er ganske åpenbart! Og da snakker vi om muntlig høring. Hva det vil si å være hørt i nemndmøte, må tydeliggjøres!

Andre mener regelverket er tydelig nok i dag (men henviser her også til en veileder):

Veilederen hjelper, vi har jo en egen utdypende veileder i det notatet (Notat til Likebehandlingsmøte om hensynet til barnets beste, 21.09.12]. Regelverket er tydelig og forståelig. Nå har det jo blitt den endringen med at foreldrene ikke kan bestemme om barnet skal snakke med UDI eller oss, men det har jo vært praksis også, at foreldrene ikke skal kunne overstyre. Det er viktig å formidle til barnet at det er en rettighet!

Det er et sentralt poeng at foreldrene ikke lenger skal kunne motsette seg at barnet deres blir hørt av UDI eller UNE (slik de kunne tidligere med hjemmel i Utlendingsforskriften). Spørsmålet er om forskriften og retningslinjene i tilstrekkelig grad ivaretar barnet som selvstendig rettssubjekt. Med dette menes om selve retten til å bli hørt (muntlig) ivaretas *uavhengig* av «kvaliteten» på, og nytteverdien av, den informasjonen barnet forventes å komme med. Vårt materiale tyder på at det først og fremst er innholdet i det barnet forventes å komme med som har betydning for hvorvidt det blir hørt, og ikke det faktum at barnet ikke har hatt noen samtale med hverken UDI eller UNE tidligere i saken (se kapitlet om høring av barn, særlig om barn som ikke tidligere er hørt).

En av grunnene til at de fleste oppfatter at regelverket er tydelig nok, og at praksis ligger innenfor regelverket, er at det framstår som en alminnelig oppfatning at UNE ikke trenger å høre barn annet enn i de helt spesielle unntakstilfellene, og at skriftlig «høring» mer eller mindre sidestilles med muntlig høring. Dette innebærer en tolkning av regelverket som gjør at dersom det i saken ligger mye og god skriftlig dokumentasjon på barnets situasjon i saken, så anser man det ikke nødvendig å høre barnet med mindre saken reiser særlige tvilsspørsmål og det blir nødvendig å høre barnet for å få avklart disse. Høring av barn hovedsakelig for å ivareta det vi kan kalle for *rettighetskomponenten* i barnekonvensjonen artikkel 12, og ikke først og fremst for å framskaffe viktig informasjon, tilhører de absolutte unntakene. Kun en av våre informanter opplyste at vedkommende praktiserte reglene slik, det vil si tilbød barnet en samtale rutinemessig dersom barnet ikke var blitt hørt av UDI. Denne oppfatningen og praktiseringen av reglene om barns rett til å bli hørt, har vi søkt å imøtegå i dette prosjektet, på en begrunnet måte ut fra en tolkning av barnekonvensjonen artikkel 12 (se kapitlet om rettsgrunnlag for høring av barn og kapitlet om praksis når det gjelder høring av barn, der forholdet mellom skriftlig og muntlig høring drøftes).

9 Vurderinger, anbefalinger, økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Innledning

Praksis på innvandringsfeltet formes i et *samspill mellom juss, politikk og forvaltning*. Selv om det ligger et stort potensial i lovteksten til å vektlegge for eksempel barns tilknytning til riket, hensynet til barnets beste og en forpliktelse til å vurdere alle sider av saken individuelt, vil praksis likevel i noen grad tilpasses de til enhver tid gjeldende politiske føringer. Både politikk og praksis må forholde seg til, og foregå innenfor rammen av, våre menneskerettslige forpliktelser. Det kan være juridisk eller politisk uenighet om hvor langt disse forpliktelsene rekker, og hvor romslig statenes frihet til å regulere sin asylpolitikk er, herunder hvor fritt skjønnsrommet i lovteksten er. Dette reflekteres også i de enkeltsakene som har vært gjenstand for våre undersøkelser og vurderinger. Det ligger imidlertid utenfor vårt mandat å foreta en nærmere analyse av forholdet mellom lovanvendelse og skjønnsutøvelse, se for øvrig anbefalinger for videre forskning nedenfor.

Alle våre informanter (saksbehandlere og nemndledere i henholdsvis UDI og UNE) er vel innforstått med at *barn er egne rettssubjekter* og skal behandles deretter. Det gjelder også medfølgende barn, selv om de er en del av foreldrenes asylsak. Likevel sitter vi – etter å ha analysert saksdokumentene og intervjuene – igjen med et inntrykk av at det bare er i spesielle tilfeller at forhold knyttet til barnets situasjon i praksis får avgjørende betydning for hvorvidt en familie innvilges opphold. Dette gir grunn til å spørre om man evner å *praktisere* lavere terskler for barn i asylsaker slik loven legger opp til. Hvorvidt dette inntrykket er dekkende for en større del av praksis er det vanskelig å si noe sikkert om, siden vårt materiale er lite. Samtidig har vi i vårt utvalg flere tvilssaker og dermed flere nemndssaker, relativt sett, enn gjennomsnittet i UNE, noe som kanskje burde tilsi en *større* vektlegging av barnets situasjon i vårt materiale enn ellers. Vi ser også at selv i saker der barnets situasjon er meget godt opplyst, der det foreligger mye og god dokumentasjon på barnets situasjon som isolert gir et godt grunnlag for å argumentere for

opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket, så settes likevel denne gode dokumentasjonen og argumentene den genererer *til side* dersom det foreligger *sterke* innvandringsregulerende hensyn i saken. Da slår allmennpreventive hensyn igjennom: Myndighetene ønsker ikke å sende signaler om at regelverket lett kan omgås med «juks» (for eksempel å framskaffe og bruke falske identitetspapirer), eller at man kan unnlate å respektere et lovlig fattet vedtak (pålegg om å returnere), og at man deretter kan kunne forvente å bli «belønnet» med opphold. Når det gjelder identitetsspørsmålet er det for øvrig viktig å skille mellom bevisst forfalskning og det faktum at ikke alle land evner å produsere dokumenter med høy troverdighet (notoritet), eller at ikke alle asylsøkere som forsøker, evner å sannsynliggjøre sin identitet godt nok. Dersom man frykter forfølgelse, vil man også vegre seg mot å oppsøke en ambassade. Videre må det også tas i betraktning at mange mennesker på flukt er prisgitt menneskesmuglere som er blitt en stor internasjonal kriminell industri, og at smuglere ofte «råder» og presser flyktninger til å kjøpe pass/ID-dokumenter som selges dyrt, men markedsføres som nødvendige billetter til Vest-Europa's frihet og velferd. Etter ankomst til Norge opplever mange å bli presset og truet til å betale gjeld, noe som driver enkelte inn i kriminell virksomhet for å finansiere flukten. De fleste flyktninger har ikke forutsetninger for å forstå i hvilken grad falske dokumenter bidrar til å svekke deres asylsak, de kan ha blitt fortalt at det er omvendt, og er ofte i en situasjon hvor de ikke opplever å ha et reelt valg.

Generelt kan det spørres om i hvilken grad det er rettslig adgang til å la slike allmennpreventive hensyn få gjennomslag framfor konkrete individuelle vurderinger, uten at det går på akkord med lovgivers intensjoner med de skjønnsmessige kriteriene i utlendingsloven, og menneskerettslige forpliktelser. Slik argumentasjon oppfatter vi som et *utslag av politiske føringer* på skjønnsutøvelsen i praksis: Det framstår som om det er mye «om å gjøre» ikke å sette døren på gløtt for en liberalisering av asylpolitikken, eller sende «feil» signaler ut i verden som kan øke asyltilstrømningen. Hva UNE selv kan råde over når det gjelder det skjønnsrommet loven åpner for, for eksempel i utl. § 38, og hva som oppleves som politisk lojalt, er tema for et eget prosjekt og inngår ikke i vårt. Vi finner likevel grunn til å peke på disse forholdene, fordi våre saker viser et svært komplekst samvirke mellom juss og politikk her. Da

regjeringen Stoltenberg II vedtok en rekke innstramninger i asylpolitikken i 2008, var det *å heve terskelen* for å innvilge opphold etter § 38 ett av tiltakene. Dette fikk naturlig nok direkte konsekvenser for tolkningen av § 38 i UDI og UNE. Men da innstramningene ble vedtatt, unnlot man å drøfte hvilken innvirkning en slik heving av terskelen for opphold generelt ville få for vurderingen av hensynet til barnets beste i praksis, og for anvendelsen av lovens barnesensitive utgangspunkt. Hvordan praktisere *lavere* terskler for barn i kombinasjon med et politisk krav om *høyere* terskel for opphold?

Vårt inntrykk gjennom samtaler med saksbehandlere og nemndledere er at det er *stor interesse for, og høy bevissthet om, betydningen av god kartlegging av barns situasjon og vurdering av denne i UNE*. Når det gjelder høring av barn, anses dette først og fremst å være UDIs ansvar som førsteinstans. Imidlertid påpeker flere at utskriftene av UDIs barnesamtaler i mange tilfeller *gir lite relevant informasjon* om barnet, og flere knytter dette til at det ikke stilles relevante spørsmål, og at det barnet forteller ikke følges opp godt nok. Vi har også stilt oss spørsmålet om UDI er for *tilbakeholden* med å stille barnet viktige spørsmål av frykt for at barnet skal komme med uttalelser som kan kompromittere foreldrenes asylforklaring. Vi mener at dette er et dilemma som i så fall bør kunne håndteres bedre.

Det foregår per i dag *mye godt arbeid internt i UNE* for å belyse barns situasjon bedre i asylsakene og for å utvikle de rettslige vurderingene som knytter seg til barn (som lavere terskler for barn, barns helsesituasjon, tilknytningsspørsmål og vurderingene av barnets beste). Videre foregår det, som vi har beskrevet, et arbeid for å styrke den barnefaglige kompetansen, og bidra til en bedre utnyttelse av den, i UNE. Dette arbeidet er svært viktig, og vi håper at det vil få stort gjennomslag i UNE som helhet, og at vår rapport kan bidra til den videre prosessen med å sikre en god og rettssikker saksbehandling i alle saker som involverer barn.

9.2 Vurderinger av praksis og regelverk

INNLEDNING

Vi er bedt om å vurdere *bruken av og behovet for muntlig høring av barn*, herunder om det er behov for å høre barn i større grad i UNE, eventuelt på hvilken måte, samt positive og negative konsekvenser av det å innkalle barn til muntlig høring.

I kapittel 4 har vi gjennomgått det rettslige grunnlaget for barns rett til å bli hørt. Alle barn har en rett til å bli hørt, også barn under sju år. Selv om det ikke er noe eksplisitt krav i barnekonvensjonen om at høringen må foregå muntlig, viser den generelle kommentaren til artikkel 12 at det først og fremst er muntlig høring artikkel 12 tar sikte på. Dette gjenspeiler seg blant annet i de formuleringer som er benyttet (ord som «forhøre», «samtale» o.l.). Det må derfor legges til grunn at skriftlig høring som en hovedregel ikke kan sidestilles med muntlig høring. Skriftlig høring kan imidlertid være et alternativ der barnet a) ikke ønsker å uttale seg muntlig, men ønsker å formidle noe skriftlig og b) barnet har tidligere blitt hørt, og det er behov for supplerende og oppdatert informasjon. Denne kan da framkomme skriftlig. Videre har vi påpekt at barnekonvensjonen åpner for at barnet kan høres indirekte gjennom en representant, og understreket det viktige i at representanten ikke har motstridende interesser med barnets. Dette innebærer at for eksempel foreldre ikke bør opptre som barnets representanter i saker der foreldrene kan ha andre interesser enn barnet. Det er videre en forutsetning for at representanten skal kunne videreformidle barnets synspunkter på en god måte, at vedkommende kjenner barnets situasjon godt og har en god dialog med barnet.

VURDERING AV HØRING AV BARN I UDI

Det er UDI, og ikke UNE, som har hovedansvaret for at retten til å bli hørt i asylsaker ivaretas. Alle barn som har evne til å danne seg egne synspunkter skal bli informert om retten til å bli hørt, og få et tilbud om barnesamtale i UDI. I praksis er det barn over sju år som i dag får tilbud om barnesamtale. Det vil si at barn under sju år i hovedsak ikke blir hørt i UDI direkte, men at foreldre forutsettes å kunne gi tilstrekkelig informasjon på barnets vegne. Når barnet så runder sju, så blir han eller hun ikke nødvendigvis hørt i UNE heller hvis UNE vurderer at det foreligger mye skriftlig informasjon om barnets situasjon

fra andre kilder. Her mener vi dagens system ikke tilfredsstiller kravet i barnekonvensjonen om å sikre at alle barn som ønsker, og som er i stand til å danne seg egne synspunkter, får tilbud om barnesamtale i første instans, uavhengig av hva foreldrene måtte ønske. Det er ikke NOAS' ansvar å vurdere hvorvidt barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter, men UDIs. Derfor bør alle barn, også barn under sju år via sine foreldre/verger eller direkte, få informasjon om barnesamtalen. Vi anser NOAS' rutiner med å informere barnet om barnesamtaler, og med å spørre barnet om de samtykker til å delta, som en nødvendig forutsetning for å ivareta barnets rett til å bli hørt, men dette må også omfatte barn under sju år. Samtalen bør tilrettelegges i så stor grad som mulig ut fra barnets premisser, og barnet bør også tilbys muligheten for supplerende eller alternative uttrykksformer som for eksempel tegning, dersom barnet strever med å uttrykke seg muntlig. I en av våre saker der barnet hadde tegnet en tegning som på en meget tydelig og sterk måte formidlet barnets tidligere krigsopplevelser og frykten for retur, er et eksempel på at tegning kan være en egnet uttrykksform og en måte å forklare seg på. Vi anser det som viktig at intervjuer av små barn innehar nødvendig barnefaglig kompetanse.

Materialet vårt viser at de barnesamtalene som foretas av UDI ikke alltid inneholder relevant informasjon. Noen av informantene i UNE stiller spørsmål ved om UDI gjennomfører samtalene mest fordi det skal gjøres, men uten å vie stor nok oppmerksomhet til formålet med samtalen: Flere framhever at barnet stilles spørsmål som ikke er viktige for saken, og at når barnet først kommer med viktige opplysninger så følges ikke dette alltid opp av videre spørsmål.

Vi har funnet at barnet kan ha sentrale opplysninger til saken som ikke har kommet fram før i omgjøringsomgangen, gjerne flere år etter at vedtaket i UDI ble fattet. Opplysningene som kommer fram i barnesamtalen, eller asylintervjuet med enslige mindreårige, kan bli styrket eller utdypet ved at de blir delt med en person barnet har opparbeidet seg tillit til gjennom lengre tid, en som barnet stolte på og følte seg trygg på. Ut fra det materialet vi har gjennomgått har vi spurt oss om informasjon som viser at barnet har et eget asylgrunnlag kunne/burde kommet fram tidligere, og om prosessen i UDI er tilrettelagt godt nok til at barnet kan oppleve det trygt å fortelle om

traumatiske hendelser og alvorlige menneskerettsbrudd. Det er ulike oppfatninger om hvorvidt og hvordan man skal snakke med/spørre barn om eventuelle traumatiske erfaringer. Barnekomiteens generelle kommentar understreker at man skal være tilbakeholden og ikke snakke for ofte med barnet i løpet av en saksbehandlingsprosess, men forskning viser at nettopp muligheten for mer enn en samtale kan være viktig for at barnet først skal opparbeide tillit, og deretter fortelle.¹³⁴ Det er uansett viktig å få klarlagt om barnet har et selvstendig asylgrunnlag. I flere saker ser vi at barnets eventuelle selvstendige asylgrunnlag ikke alltid blir utredet og vurdert, til tross for at informasjon om at det kan foreligge et slikt grunnlag har kommet fram i intervju/barnesamtalen. Dette gjelder særlig i saker med vold eller seksuelle overgrep begått av omsorgspersoner. I flere av disse sakene har oppmerksomheten i saksbehandlingen hovedsakelig ligget på mors (manglende) asylgrunnlag, mens mor har vist til behovet for å beskytte barnet, og at hun ikke fått denne beskyttelsen i hjemlandet. For at barnesamtalen i UDI skal ha tilstrekkelig kvalitet for å brukes i UNEs saksbehandling vil vi påpeke ytterligere fire forhold:

- Barnesamtalen må ta utgangspunkt i at barnet er et selvstendig rettssubjekt og skal intervjues i kraft av sin egen livssituasjon, ikke ut fra hensyn til foreldrenes asylsak.
- Spørsmålene må ha et presisjonsnivå som gir konkret og detaljert informasjon om hva som har vært barnets livssituasjon i hjemlandet, i Norge og hvordan barnet forholder seg til en eventuell retur.
- Forhold angående barnesamtalen (om foreldre tilstede og lignende) og grunn til at barnet ikke er hørt må noteres i DUF (intern registrering).
- Barn som har opplevd traumer kan ha behov for mer enn en samtale, og bør rutinemessig tilbys oppfølgingssamtale(r) i UDI. I slike situasjoner vil det kunne ta tid for barnet å etablere tillit til saksbehandleren i UDI, og å kunne fortelle om hva han eller hun har opplevd. Det bør være rutine for viderehenvisning til hjelpeapparatet dersom det er behov for det.

¹³⁴ Gamst og Langballe 2004.

VURDERING AV HØRING AV BARN I UNE

I noen saker ser UNE at det kan være behov for å høre barnet. Det gjelder blant annet saker der det har gått lang tid siden barnet ble hørt i UDI, det er grunn til å tro at barnet vil komme med nye og viktige opplysninger eller man ser at barnet tidligere ikke har vært hørt. Dersom det foreligger god dokumentasjon på barnet i saken fra før, er det vårt inntrykk at UNE da velger *ikke* å innkalle barnet. Dette gjelder også der barnet tidligere ikke har vært hørt, for eksempel fordi det var for lite da UDI behandlet saken, eller fordi barnet ble født etter UDIs vedtak, eller endog etter at UNE ga endelig avslag på asyl. UNEs hovedfokus i vurderingen av om barnet skal høres eller ikke, er hvorvidt den eventuelle belastningen for barnet, samt kostnadene ved å innkalle barnet, veies opp av at barnet forventes å komme med sentral eller avgjørende informasjon. Flere peker på at de uansett legger til grunn at det er barnets beste å bli i Norge, og at derfor er det ikke nødvendig å høre barnet. Noen framhever at de mener UNE utsetter barnet for et «narrespill» ved å innkalle dem, for så å konkludere med at de får avslag.

Intervjuene med UNE viser at dersom det ikke framkommer vesentlige opplysninger om barnets situasjon fra UDI, så legger man gjerne til grunn at da er det ikke noe spesielt ved barnets situasjon man trenger å gå videre på. Når vi ser at en del av barnesamtalene som blir foretatt av UDI er nokså overfladiske og lite relevante, gir det grunn for UNE til å ta et selvstendig ansvar for å vurdere om barnets uttalerett er ivaretatt. Vår vurdering er at de har et selvstendig ansvar for å utrede barnets situasjon i disse sakene, i stedet for å legge til grunn som et generelt utgangspunkt at UDI har utredet barnets situasjon tilstrekkelig gjennom å ha gjennomført barnesamtalen og intervjuet foreldrene. Det viser seg senere i noen av sakene at det kommer fram sentrale opplysninger i etterkant. Et hovedmål bør være å avdekke så mye som mulig så tidlig som mulig.

Barnekonvensjonen artikkel 12 inneholder to hovedkomponenter. Den ene gjelder hensynet til *sakens opplysning*. Barnet sitter kanskje på sentral informasjon, og det er ikke mulig å treffe et godt vedtak uten å få alle relevante fakta på bordet. Den andre komponenten knytter seg til det å bli hørt som en *egenverdi* for barnet; en selvstendig rettighet helt uavhengig av om det barnet sier er interessant eller relevant. Barnet skal ivaretas som selvstendig

rettssubjekt og det kan ikke skje uten at barnet får en reell mulighet til å bli hørt. Når UNE foretar vurderinger av hvorvidt barnet bør høres eller ikke, er vårt inntrykk at hovedfokus ligger på *informasjonskomponenten* i artikkel 12, mens rettighetskomponenten nedtones. Det innebærer at det ikke anføres som selvstendig argument for å høre barnet fra UNEs side at barnet ikke er blitt hørt tidligere, men at avveiningen mer knytter seg til hvorvidt barnet har noe nytt eller viktig å komme med. En slik praksis samsvarer ikke helt med det som understrekes i UNEs interne retningslinjer om barn i utlendingssaker, der rettighetsaspektet ved artikkel 12 blir framhevet en rekke steder.¹³⁵

Kun en av våre informanter oppga at vedkommende rutinemessig tilbød en samtale til de barna som ikke var blitt hørt i UDI. En slik praksis vurderer vi som en *god praksis* som burde innarbeides generelt. UNEs innkallingsbrev til familier som får tilbud om personlig frammøte i nemnd, gir advokat/foreldre mulighet til å begrunne et ønske om at også barnet deltar. Det er da opp til UNE å vurdere forespørselen og å innkalle barnet. Vi mener her at rettighetskomponenten langt på vei ivaretas for denne gruppen, men at det må sikres at det gis tilbud til de barna som faktisk ønsker å møte. Vi foreslår derfor at det tilrettelegges for slik høring, eventuelt gjennom alternative høringsformer enn samtale i nemndmøtet. Det bør således innarbeides en tolkning av artikkel 12 i praksis som ivaretar rettighetsaspektet i like stor grad som informasjonsaspektet, i vurderingene av å høre barn i UNE. En særlig oppmerksomhet bør rettes mot de barna som tidligere ikke har vært hørt i UDI. Disse barna har ikke fått oppfylt sin rettighet etter artikkel 12, i hvert fall dersom det heller ikke foreligger noe skriftlig fra barnet, eller barnets synspunkter kan anses å ha blitt tilstrekkelig presentert gjennom verge, advokat eller andre representanter for barnet. Et viktig aspekt ved høringen er uansett at barnet blir informert tilstrekkelig om hensikten med en slik høring, og får hjelp til god forberedelse og oppfølging dersom det er behov for dette.

Materialet viser videre at en av årsakene til at UNE er forsiktige med å innkalle barnet til høring, er at høringen hovedsakelig foregår i nemndmøte, og at dette av mange anses som et lite egnet forum å høre barn i, særlig yngre barn. Når det gjelder større barn, er imidlertid erfaringene som er formidlet til

¹³⁵ IR-10-13-01

oss i intervjuer ofte positive når det gjelder å ha barn i nemndmøte. Det bør derfor utredes alternative måter å gjennomføre samtaler med barn på. Vi har identifisert flere alternative høringsformer, men der disse brukes i liten grad.

Vårt materiale viser at *foreldre* generelt anses som gode informanter om barnas situasjon. I følge våre informanter forutsetter UNE normalt at foreldrene gir opplysninger som er relevante for saken, også om barnets situasjon.¹³⁶ UNE legger således til grunn at barnet er blitt tilstrekkelig hørt gjennom representant(er): først og fremst foreldrene, men også advokaten. Det kan vurderes om UNE i noe større grad bør være kritisk til å la foreldrene være hovedinformanter om barna i enkelte saker. Det kan også være grunn til å spørre om det i flere saker bør vurderes om barnet skal få oppnevnt en egen advokat, setteverge eller annen talsperson som kan fremme barnets synspunkter i saker med konflikt mellom barns og foreldres interesser, eller der foreldrene ikke evner å se barnets situasjon fordi de har mer enn nok med sin egen.

Et dilemma ved samtalene med barn er at barnet kan komme med opplysninger som *kompromitterer foreldrenes asylforklaring*. Flere av våre informanter har pekt på dette og vist til saker der det har vært tilfelle. Medfølgende barn blir derfor som hovedregel stilt mer generelle spørsmål om flukten eller situasjonen i hjemlandet før flukt/reise til Norge med få oppfølgingsspørsmål. Vi finner lite i vårt saksutvalg som kan bekrefte at faren for at barnet skal torpedere foreldrenes asylforklaring er et hovedtema i mange saker, men vårt materiale er begrenset og vi kan ikke uttale oss generelt. Likevel ser vi i vårt materiale at barnet kan ha sentrale opplysninger til saken som ikke har kommet fram før i omgjøringsomgangen, gjerne flere år etter at vedtaket i UDI ble fattet. Vi ser også at barnets detaljerte beskrivelser om egen livssituasjon kan ut fra en helhetsvurdering bekrefte foreldrenes framstilling av saken.

En annen grunn til at UNE kan velge å unnlate å høre barnet, er at man ikke ønsker at ansvaret for familiens situasjon skal hvilke på barnet. I mediene er det ofte barna som fronter familienes saker (jf. Nathan-saken, Neda-saken, Verona-saken mfl.). Mediene ønsker å sette søkelyset på barnets situasjon. Og dersom barnet blir innkalt til nemndmøte, vil barnet selv kunne oppleve at det

¹³⁶ Notat til Likebehandlingsmøtet 21.09.2012 Hensynet til barnets beste, s. 5

er barnets egen feil dersom familien ikke får opphold. Dette er en stor utfordring, ikke bare for UNE, men for alle forvaltningsorganer som skal høre barn. Det blir derfor helt sentralt, og et ansvar som påligger UNE, å få formidlet til barnet at utfallet av saken ikke er barnets ansvar, at barnets fortelling og synspunkter er ett av mange momenter i en helhetsvurdering, og at det er UNE som har ansvaret for vedtaket. Vi ser at en mulig ansvarliggjøring av barnet er et aspekt som kan holde nemndledere tilbake fra å innkalle barnet eller høre det på andre måter. Medienes til tider massive dekning av asylsaker som involverer barn, med full identifisering av barnet, ofte som frontfigur, kan faktisk bidra til at nemndledere vegrer seg for å innkalle barn i nemndmøter.

Vår vurdering er at høring av barn må gjøres med innsikt og omtanke. Samtidig finner vi at den type forsiktighet som medfører at barn stilles generelle spørsmål uten oppfølging, fordi man er tilbakeholden med å berøre tema knyttet til foreldrenes asylforklaring, kan utgjøre en begrensning av barnets uttalerett. Det åpner i stedet for antagelser og spekulasjoner, samtidig som manglende substans og konkretiseringer diskvalifiserer barnets uttalelser. Det underkjenner også barnet som selvstendig rettssubjekt.

VURDERING AV UNES KARTLEGGING AV BARNETS SITUASJON

Vi har kartlagt hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling. Et generelt inntrykk er at sakene jevnt over er grundig belyst. Hensikten med å innhente dokumentasjon om barnet, herunder å høre barnet, er å skaffe til veie et godt grunnlag for å foreta gode vurderinger. Opplysninger om barnet kan komme inn i ulike typer vurderinger, men de framstår som særlig viktige når UNE skal vurdere hvorvidt barnet har et eget asylgrunnlag etter utl. § 28, eller barnets beste som et grunnleggende hensyn.

Vi finner at både saksbehandlere og nemndledere legger ned en betydelig innsats i å *framskaffe ytterligere opplysninger* i de tilfellene de mener saken ikke er tilstrekkelig belyst når klagen eller omgjøringsanmodningen oversendes. Det er særlig den siste kategorien saker der UNE tar selvstendige skritt for å innhente nye opplysninger eller der det ligger ved dokumentasjon, for eksempel om helse eller omsorgssituasjon, som det kan være nødvendig å følge opp. Ut fra vårt utvalg av saker se vi at det er i disse sakene det er vedlagt

betydelig dokumentasjon om barnet, dette gjelder særlig saker der lenge-værende barn er et sentralt tema for vurderingen. I klagesaker vil forhold ved retur for barnet være et vesentlig spørsmål som det gjerne vil være behov for å innhente mer dokumentasjon på. Det er også forskjell mellom klagesakene når det gjelder hvor mye dokumentasjon som er vedlagt, særlig i de sakene som går for nemnd og hvor det da er tvil om utfallet. Da har både advokat og UNE bidratt til å skaffe til veie dokumentasjon. Et spørsmål vi stiller oss er om det er for lite dokumentasjon om barnet fra UDIs side i noen av klagesakene. Noen av sakene i materialet tyder på det. I det store og det hele er det imidlertid ingenting som tyder på at UNEs praksis ikke ivaretar forpliktelsen UNE har etter fvl. § 17.

Vi har gjennomgått UNEs *bruk av kilder* for informasjon om barn skal vurderes. Det er flest kilder som beskriver barnets situasjon i Norge. Vi finner uttalelser, rapporter og epikriser særlig fra BUP, sykehus og leger informative. Videre gir utdrag av samtaler foretatt av barnevernet informasjon, ikke bare om dagens situasjon, men hva barn og foreldre har vært utsatt for tidligere. Flere saker vedlegger dommeravhør som gir tilsvarende innsikt. En annen type dokumenter beskriver barnets tilknytning til lokalsamfunn, sosial forankring og språkkompetanse. Et forhold flere informanter har påpekt er at det kan variere hvor aktive advokat og klager er i å sende inn ulike typer dokumentasjon på barnets tilknytning til riket. Flere informanter mener at dette kan resultere i en ufordel for barn som ikke har noen aktiv støttegrupper som sloss for seg. I saksbehandlingen legges det derfor ofte til grunn at barnet *har* etablert en tilknytning lokalt, uten at dette skal dokumenteres gjennom fritidsaktiviteter og venne-uttalelser, dersom barnet har bodd i Norge i mer enn fire og et halvt år, gått på skole/i barnehage og liknende. UNE anser uttalelser fra skolen som vesentlig i dokumentasjon om barnets tilknytning, og har utarbeidet et standardbrev som kan benyttes av advokater/foreldre for å få fram vesentlig opplysning om deltakelse, faglig nivå og språkkunnskap. I en av sakene ble barnets sosiale mistilpasning dokumentert blant annet gjennom skolene, brukt som argument for at retur vil være til barnets beste. Vi finner at en refleksiv holdning til denne type dokumentasjon, slik vi også finner hos våre informanter, er viktig for å kunne gjøre barnets beste vurderinger.

Kilder som belyser barnets situasjon ved en eventuell retur er av to slag: konkrete beskrivelser av forhold som kan leses ut av hva foreldre og barn informerer om situasjonen før ankomst til Norge og kilder som gir et mer generell framstilling av forholdene i landet, lovverk, sikkerhetssituasjon og skole og helsetilbud. Et trekk vi finner ved noen, men ikke alle, saker vi har gjennomgått, er at de forhold som beskrives av klageren selv i liten grad legges til grunn i de generelle antagelsene om situasjonen ved retur. Der klagerens opplysninger om retursituasjonen integreres og vektlegges, kan dette få avgjørende betydning for utfallet. Vi har noen eksempler på saker der det var tilfelle. Det gjaldt saker med betydelige konsekvenser for barna som var involvert: i ett tilfelle handlet det om barn som var utsatt for vold av en far med foreldrerett til barnet, og i et annet handlet det om at retur medførte splittelse av familien fordi foreldrene hadde ulike opprinnelsesland som kompliserte ny bosetting. I det første tilfellet møtte barnet i nemnd der beskrivelsene av situasjonen i hjemland ble drøftet mer i detalj opp mot Landinfos muntlige framstilling av familierettslige regler. I det andre tilfellet ble saken avgjort med dissens i nemnd uten personlig frammøte, og vedtaket legger til grunn mer generelle betraktninger om det familierettslige regelverket og rettssystemet. Her mener vi UNE har et ansvar for å innhente tilstrekkelig dokumentasjon, men også å tolke dette opp mot det enkelte barns situasjon ved retur. Noe av årsaken til at dette ikke gjøres kan knytte seg til problemer med å framskaffe god nok informasjon om barnets faktiske omsorgssituasjon ved retur, innholdet i og kvaliteten av tilbud når det gjelder helse og utdanning i hjemlandet. Når det er usikkerhet knyttet til retursituasjonen, benyttes ofte en dobbeltnektende form i vedtaket, for eksempel «det foreligger ikke dokumentasjon som tilsier at barnet ikke vil få en forsvarlig omsorgssituasjon ved retur». I komplekse saker vil da retursituasjon ikke være tilstrekkelig belyst.

Likevel er vår hovedkonklusjonen, med utgangspunkt i informasjon om saksbehandling og de sakene vi har gjennomgått, at sakene inneholder relativt mye dokumentasjon fra ulike instanser og personer. Det gjelder særlig omgjøringssaker, mens i klagesaker er det større variasjon.

Vi har påpekt en forskjell i saker om *medfølgende* barn og saker om *enslige mindreårige asylsøkere*. Barnets situasjon i den siste sakstypen er gjennomgående bedre opplyst, blant annet fordi saken baserer seg på asylintervjuer med

den mindreårige. Men også i disse sakene framstår situasjonen ved retur, og eventuell risiko som møter søkeren ved retur, som underbelyst.

Det å belyse situasjonen til barnet, uavhengig om de er enslige mindreårige eller medfølgende barn, er en forutsetning for å foreta en god barnetsbeste vurdering. Barnets beste-vurderingen skal være en individuell vurdering der alle relevante opplysninger i saken skal med, herunder også barnets egen mening. I vedtaket skal det framgå hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, og hvordan hensynet til barnets beste er vektlagt. Det varierte i hvilken grad barnets beste-vurderingene var individualisert i sakene vi gjennomgikk. I noen saker var barnets beste grundig vurdert, med mange relevante fakta om barnets situasjon. I andre saker var barnets beste en standardisert vurdering som var hentet mer eller mindre uredigert fra maldokumentet. Prosjektet tillot ikke noen nærmere analyse av disse vurderingene.

VURDERING AV REGELVERK

Både utlendingsloven og -forskriften søker å ivareta et barneperspektiv ved å legge opp til at det skal foretas barnesensitive vurderinger og tolkninger av lovens ulike vilkår for opphold, både når det gjelder asyl og opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn og barns tilknytning til riket. Videre ivaretas et barneperspektiv ved at lov og forskrift synliggjør barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 – hensynet til barnets beste som et grunnleggende hensyn – i flere av lovens bestemmelser. Regelverket er utdypet nærmere i interne retningslinjer og fagnotater i UDI og UNE. Disse er ikke rettslig bindende, men kan langt på vei sies å ha en slik betydning i praksis ved at saksbehandlere og nemndledere lojalt følger dem når det gjelder rettsanvendelse og tolkningsspørsmål.

Få av våre informanter har direkte foreslått endringer i lov eller forskrift, eller gitt uttrykk for misnøye med regelverket som sådan. Det kommer imidlertid fram at det eksisterer til dels stor usikkerhet om en del tolkingsspørsmål og rettsanvendelsesspørsmål. Dette gjelder særlig følgende områder:

- Vurdering av *om barnet er hørt*. På hvilken måte bør barnet være hørt for å tilfredsstille barnekonvensjonens krav? Når kan man si at et barn er hørt i tråd med disse? Hvilke former for høring er aktuelle (direkte/gjennom representant, skriftlig/muntlig)? Hvem kan fungere som barnets representant? Når kan foreldrene representere barnet?
- Vurdering av valg av *avgjørelsesform*. Hvilken betydning skal det ha/har det for valg av avgjørelsesform at saken involverer barn? Når har det eventuelt betydning i seg selv, uavhengig av andre forhold?
- Når skal en sak vurderes som *kurant* og delegeres til sekretariatet? Hvilke momenter har betydning i den vurderingen?
- Vurdering av *lavere terskler* for barn når det gjelder vilkår for opphold. Hvor mye lavere skal terskelen være og når? Hvordan skal lavere terskler praktiseres i forhold til de ulike oppholdsgrunnlagene? I hvilken grad er allmennpreventive hensyn (innvandringskontroll) relevant ved anvendelsen av lavere terskler for barn (kan slike hensyn hindre at terskelen senkes)?
- Vurdering av vilkår for asyl. Hva slags forhold skal regnes som *barne-sensitive forfølgelsesformer*? Hvordan skal framtidig risiko for vold og overgrep fra omsorgspersoner vurderes ved retur? Hvordan skal tidligere utsatthet for vold og overgrep vurderes når det gjelder barn?
- Vurdering av *særlig tilknytning* til riket. Når skal dette være *utslagsgivende*? Hvilken betydning har antall år og grad av tilknytning når det fortsatt er slik at barn som har bodd i Norge i ti år kan tvangsreturneres? Er det slik at tilknytningskravene settes helt til side når saken har sterke innvandringsregulerende hensyn? Glir over i neste punkt:
- Vurdering av hensynet *til barnets beste* opp mot innvandringsregulerende hensyn. Hva innebærer det at barnets beste er «grunnleggende»? Når skal barnets beste gå foran innvandringsregulerende hensyn, eller omvendt? Hvilke type innvandringsregulerende hensyn skal i hovedsak kunne vike for/overkjøre barnets beste?
- Vurdering av *helsemessige forhold*. Når kan helsemessige forhold for barn gi grunnlag for opphold, særlig når det gjelder psykisk helse?

Det er grenser for hvor detaljert et regelverk kan utformes. I noen grad er det nødvendig å basere avgjørelser på skjønnsmessige vurderinger. De områdene

som er nevnt over gir imidlertid en spore til å søke å avklare noen retningslinjer for praksis, slik at usikkerheten som den enkelte opplever på disse feltene kan reduseres. Dette kan skje både i form av forskrift og retningslinjer, og ved at det utformes konkrete veiledende *momenter* som skal vektlegges i vurderingene, og at vurderingene illustreres gjennom eksempler.

Når det gjelder spørsmålet om forholdet mellom barnets beste og innvandringsregulerende hensyn, er dette hovedsakelig et politisk spørsmål som ingen politikere hittil har villet ta det fulle ansvaret for å klargjøre, og som heller ikke ble avklart i stortingsmeldingen om barn på flukt eller av Høyesterett i plenumsdommene i 2012. Det kan derfor ikke forventes at UNE skal kunne gjøre denne jobben i politikernes sted. Man kan likevel drøfte hvor grensene bør gå, og om det er mulig å utforme noen klarere retningslinjer for praksis innenfor rammen av utlendingsloven og barnekonvensjonen, slik at ikke barnekonvensjonens krav om barnets beste som et grunnleggende hensyn blir uthulet. Disse diskusjonene pågår allerede i UNE, og vi kan ikke gjøre annet enn å oppfordre til ikke å legge dette temaet til side.

Dette prosjektet gjelder barn i utlendingsforvaltningen, herunder regelverk og praksis knyttet til høring av barn. Det hørte også med til oppdraget å kartlegge hvordan høring av barn foregår på enkelte andre rettsområder, for å vurdere hvorvidt elementer herfra kan være nyttige å implementere på utlendingsfeltet, selv om høringens formål kan arte seg nokså forskjellig på de ulike rettsområdene. Når det gjelder den rettslige reguleringen, er det påfallende at mens høring av barn på andre rettsområder hovedsakelig er regulert i formell lovs form, med utdypende forskrifter, er det på utlendingsfeltet regulert på et lavere rettskildnivå – i forskrifts form – med en delegasjonsbestemmelse i selve loven. I praksis kan det antas at dette ikke har nevneverdig betydning, da saksbehandlere og nemndledere forholder seg lojalt også til forskriften. Rettslig sett har det for så vidt heller ikke betydning ettersom barnekonvensjonens bestemmelser gjelder direkte som norsk lov, med forrang framfor andre lovbestemmelser ved konflikt mellom regler. Men det er likevel litt pussig at en så sentral bestemmelse er flyttet ned i forskrift og dermed kan endres uten stortingsflertall. Det ville vært mer naturlig å inntatt en fullstendig bestemmelse om barns rett til å bli hørt i utlendingsloven, gjerne etter mønster fra barnevernloven § 6-3 første ledd eller barneloven § 31 andre ledd. Så kunne

man overlatt til forskriften å regulere nærmere ulike *former* for høring av barn, se under om anbefalinger for praksis og regelverk. Her er det også mye å hente fra praksis på andre rettsområder.

9.3 Anbefalinger for praksis, endringer i regelverk og videre forskning

ANBEFALINGER FOR PRAKSIS VEDRØRENDE HØRING AV BARN

Alle barn har en rett til å bli hørt i saker som angår dem. Hvorvidt barnet forventes å ha noe nytt eller vesentlig å komme med skal ikke ha noen innflytelse på selve retten til å bli hørt. Barn som ikke tidligere er hørt i saken bør alltid tilbys en samtale eller få anledning til å bli hørt i nemndmøte eller på andre måter (for eksempel gjennom en talsperson eller egnet representant). Dette gjelder også barn under sju år som har evne til å danne seg egne synspunkter. Kun én av våre informanter opplyste at vedkommende rutinemessig tilbød barnet å bli hørt dersom barnet ikke tidligere var hørt. Det kan dreie seg om barn som UDI av ulike grunner ikke har hørt, og som nå ønsker å uttale seg, eller barn som er født i Norge etter at UDI fattet sitt vedtak. Det kan dreie seg om lengeværende barn der det har gått lang tid siden barnet ble hørt i UDI. Det vil da bli en vurdering hvorvidt barnet skal høres på nytt av UDI eller av UNE. For å etablere et system som sikret at alle barn fikk en reell mulighet til å bli hørt muntlig eller skriftlig i sakene, forslår vi flere tiltak:

1. Systematisere erfaringer fra barn i nemnd

Vi anbefaler en systematisk kartlegging av nemndlederens erfaringer med samtaler med barn i UNE. Vårt inntrykk er at det finnes ulike erfaringer, og vi mener det er nødvendig å evaluere dem som et grunnlag for det videre arbeidet med å skape rutiner for en god praksis. Særlig interessant vil det være å identifisere hvilke betingelser som bidrar til henholdsvis gode eller dårlige erfaringer; kort og godt hvilke sakstyper og hvilke barn egner seg godt for nemndmøte-høring, og hvilke erfaringer er gjort med ulike måter å tilrettelegge møtet for barnet på?

2. God forberedelse av barnet før høring/barnesamtale i UNE og vurdering av oppfølging i etterkant

Det bør etableres gode rutiner for hvordan barnet best mulig kan forberedes til en samtale eller høring i UNE, og det bør gjøres klart for barnet at barnets uttalelser vil inngå i en helhetsvurdering, og at barnet ikke har noe ansvar for den endelige beslutningen; det er det bare UNE som har. Gode forberedelser er viktig, og her er det mye å lære fra måten man arbeider på ved Statens barnehus og i barneverntjenesten. Det er også viktig å vurdere om belastningen for barnet ved å skulle snakke om konfliktfylte forhold i sitt eget liv, kan bli av en slik art at barnet vil ha behov for oppfølging i etterkant av en samtale/høring. Det bør ikke være slik at barnet ikke får mulighet til å uttale seg fordi man ønsker å beskytte ham eller henne mot en stressende situasjon, dersom barnet selv ønsker å formidle det han/hun har på hjertet. Når samtalen eller høringen avsluttes, bør barnet få gi uttrykk for sine opplevelser av samtalen/høringen, og få anledning til å si noe om hva han eller hun trenger, eller eventuelt frykter, i etterkant.

3. Alternative måter å samtale med barn på i UNE

Videre vil vi anbefale at det utredes, og legges til rette for, flere alternative måter å samtale med barn på i UNE, som er mindre formelle og krever mindre ressurser enn det å kalle inn et barn i nemndmøte. I utredningen av alternative hørings- eller samtaleformer vil det være naturlig å se hen til modeller for høring på andre rettsområder. Hvilke elementer fra andre modeller for høring av barn kan være relevante å implementere for UNE? Ikke på noen andre rettsområder tar man barnet direkte inn i åpen rett (eller nemnd) uten at det er vurdert som forsvarlig ut fra barnets alder og modenhet, og barnets eget ønske. Det er ingen grunn til at man skal gjøre det i UNE heller. Vi ser for oss at følgende forslag kan vurderes:

- Bruk av såkalt *konferanse* – samtale mellom barn og nemndleder – som et alternativ i saker der man enten ikke skal avholde nemndmøte, eller man ikke anser nemndmøtet som en egnet måte å høre barn på
- Konferansene – og barnesamtalene i UNE – bør fortrinnsvis avholdes i et egnet rom som er innredet for å kunne gi en trygghetsfølelse for barnet. Det trenger kanskje ikke være like velutstyrt som

avhørsrommet på Statens barnehus, men fine farger, bilder på veggene og noen lekesaker vil antakelig kunne trygge særlig yngre barn og få dem til å føle seg mer vel enn i en nemndmøtesal eller på et kontor.

- Bruk av video-overføring, eller overføring på skype, av samtale med barnet der det bor, for å spare kostnader ved reise.
- Bruk av representant eller talsperson. Det bør utarbeides en tilsvarende liste over aktuelle talspersoner for barn i asylsaker, som kunne formidle barnets synspunkter i nemndmøte. Det bør vurderes å oppnevne en talsperson som har en samtale med barnet underveis i saksbehandlingen. Talspersonen kan snakke med barnet på stedet der barnet oppholder seg.
- Dersom det ikke er aktuelt for UNE å snakke direkte med barnet, for eksempel fordi barnet selv ikke ønsker det, men det foreligger et behov for å høre barnet, bør det vurderes konkret hvem som eventuelt kan representere barnet. Det bør ikke være noen automatikk i at dette skal være foreldrene.

4. Forsøksprosjekt om høring av barn i nemnd

Når det gjelder de vurderinger som i forkant gjøres for hvorvidt barnet skal høres i nemnd eller ikke, er et vesentlig moment hvorvidt man forventer at barnet skal komme med opplysninger som kan bli avgjørende for utfallet. Og en utbredt holdning synes å være at det bare tilhører de absolutte unntakstilfellene at barnet kommer med slike opplysninger. Dette kan bidra til at man unnlater å innkalle barnet til nemndmøte dersom det foreligger god dokumentasjon på barnet i saken ellers.

Vårt materiale viser flere eksempler på saker der opplysninger barnet kommer med i nemndmøtet viser seg å få avgjørende betydning for utfallet, til tross for at det ikke kom til uttrykk noen klar forventning om dette i forkant. Dette gjelder ikke bare saker om opphold etter utl. § 38, men også for selve asylgrunnlaget til barnet og vurderingen av utl. § 28. I stortingsmeldingen om barn på flukt understrekes også at hvis «det foreligger opplysninger om at barnet kan ha et eget asylgrunnlag, taler dette for at barnet høres i nemndmøte.»¹³⁷ Slike saker gir grunn til å reflektere over i hvilken grad man på

¹³⁷ Meld.St. 27 Barn på flukt, s. 36

forhånd kan vurdere hva slags opplysninger man kan forvente av et barn, og man bør uansett være ydmyk overfor informasjon som ikke faktisk foreligger.

Vi vurderer det slik at det kan ha en *egenverdi* både å se og høre barnet, både for barnet selv, men også for den som ser og hører. Informasjonen får en annen kvalitet gjennom et fysisk møte. Den som observerer barnet vil også kunne oppfatte all den kommunikasjonen som ikke foregår verbalt: blikk, kroppsspråk og -holdning, ansiktsfarge, stemmeleie, usikkerhet, fortvilelse, frykt og så videre. Ved å se og høre barnet selv kommer man i en unik posisjon også til å vurdere betydningen av innholdet i det barnet faktisk uttaler. Dette er nettopp grunnen til at det hovedsakelig er muntlig høring barnekonvensjonen artikkel 12 tar sikte på (se kapittel 4 og 5). Dersom man unnlater å snakke med barnet bare fordi man mener man har nok dokumentasjon på barnet fra før, men der barnet tidligere ikke er hørt, kan man risikere å gå glipp av den umiddelbare og direkte informasjonen barnet kan tilføre ved sin tilstedeværelse. Et slikt helhetsbilde av barnets situasjon som man oppnår ved et møte, kan ikke erstattes av et skriftlig materiale selv om dette også skulle inneholde brev fra barnet selv.

Vi vil anbefale at UNE gjennomfører et forsøksprosjekt om høring av barn i UNE. Prosjektet bør omfatte *alle* barn (forutsatt at barnet har evne til å danne seg egne synspunkter) i følgende situasjoner:

- A) barn som ikke har vært hørt i saken, enten fordi de tidligere har takket nei til samtale med UDI (bør få nytt tilbud, eventuelt av UDI), de var for små da UDI behandlet søknaden, de ikke var født da UDI behandlet foreldrenes søknad eller av andre grunner ikke er hørt.
- B) barn i saker der det har gått lang tid siden barnets uttalelse/barne-samtalen (for eksempel mer enn to år).
- C) barn i saker der opplysninger som har kommet fram under saksbehandlingen kan tyde på at barn kan ha et eget asylgrunnlag *eller* gis opphold på § 38
- D) barn i saker der det har skjedd vesentlige endringer i barnets situasjon (for eksempel sykdom eller endringer i omsorgssituasjonen)

Når det gjelder barn som tidligere har blitt hørt, men hvor det har gått lang tid, kan det som et alternativ vurderes å *supplere* barnets tidligere uttalelse med

en skriftlig erklæring eller brev fra barnet, der barnet får mulighet til å oppdatere informasjonen om seg selv og tilføye nye opplysninger. Prosjektet bør gå over en periode på ett år, og med mulighet for flere alternative måter å høre barnet på. Deretter kan erfaringene fra prøveprosjektet evalueres for utvikling av eventuelle endringer i praksis.

5. Standardbrev til advokat

Vi foreslår at det utarbeides et standardbrev som informerer advokaten om de ulike formene for høring av barn, og om muligheten for at foreldre eller andre personer barnet har tillit til kan fungere som barnets representant, dersom barnet ikke selv ønsker å snakke med UDI eller UNE. Et slikt brev må også stille noen konkrete krav til den skriftlige framstillingen av samtalen med barnet (som hvilke spørsmål som er stilt, og barnets uttalelser bør refereres så direkte som mulig).

ANBEFALING OM Å STYRKE BARNEFAGLIG KOMPETANSE

Vi støtter og oppmuntrer det pågående arbeidet i UNE med utredning og vurdering av å etablere en egen barnefaglig enhet eller ressursgruppe, bestående av saksbehandlere og nemndledere med særlig interesse for og kompetanse på barnesaker. Vi foreslår at det utpekes en barnefaglig ressursperson i hver av avdelingene i UNE. Likeledes foreslår vi at en til to nemndledere inngår sammen med disse i en barnefaglig ressursgruppe. Denne kan knyttes opp mot de to ansatte i stab med ansvar for menneskerettigheter. De barnefaglige ressurspersonene vil ha ansvar for å veilede i komplekse saker som inkluderer barn, gi innspill til seminarer og opplæring, samt holde seg faglig oppdatert på feltet, inkludert landkunnskap.

Vi anbefaler også at UNE ansetter en fagperson med helsefaglig kompetanse i en rådgiverstilling. Denne eksperten er tenkt å være tilgjengelig for saksbehandlere og nemndledere med kompetanse på vurdering av helsefaglige spørsmål, herunder vurdering av kvaliteten av ulike erklæringer og andre helsefaglige dokumenter, ved vurdering av diagnoser og behandlingsmuligheter og -behov, og ved vurderinger av de helsemessige konsekvensene for barnet en eventuell retur vil medføre. Spørsmål knyttet til helsemessige vurderinger står

svært sentralt i mange asylsaker. Det å få en fast helsefaglig ekspert tilgjengelig, kan kvalitetssikre og effektivisere saksbehandlingen i disse sakene.

KILDEBRUK

Når det gjelder kildebruk og UNEs kartlegging av barns situasjon, gir ikke materialet noe særlig grunnlag for konkrete anbefalinger om endringer av praksis, utover at Landinfo i større grad framskaffer og skriftliggjør landkunnskap som er relatert til barn. Det er i vurderingene av den mer generelle informasjonen om den humanitære og sikkerhetsmessige situasjonen i hjemlandet, opp mot konkrete individuelle opplysninger i saken at utfordringene dukker opp. Dersom Landinfo sier «trygt» mens søkerens forklaring sier «farlig» bør man kanskje i noe større grad enn det som er tilfellet i dag, undersøke konkret de forhold søkeren frykter gjennom lokale undersøkelser.

ANBEFALINGER OM ENDRINGER I REGELVERK OG RETNINGSLINJER MV.

Av hensyn til sammenheng i rettssystemet, og fordi barns rett til å bli hørt til hører et av barnekonvensjonens fire grunnprinsipper, vil vi anbefale at retten til å bli hørt flyttes fra Utlendingsforskriften og inn i utlendingsloven. Vi kan ikke se noen grunn til at en slik bestemmelse skal stå i forskrifts form, med mulighet for endringer uten stortingsbehandling. Den nærmere gjennomføringen av høringen av barn, herunder ulike former for høring, kan reguleres i forskrifts form.

De fleste av informantene våre uttrykker tilfredshet med regelverket, men gir samtidig uttrykk for at en rekke tema er svært krevende, og for at en del sentrale tolkningsspørsmål ikke framstår som avklarte. Ut fra vårt materiale og de vurderinger som er gjort i dette kapitlet, kan det reises spørsmål om Utlendingsforskriften og interne retningslinjer og praksisnotater burde tydeliggjøre følgende forhold:

1. At artikkel 12 inneholder to komponenter: selvstendig rett til å uttale seg for barnet og betydningen av informasjon som kan opplyse saken. Disse to elementene er sidestilte i konvensjonen. Det er ikke et krav for å uttale seg at barnet forventes å komme med viktige opplysninger. Det er heller ikke et krav for å uttale seg at saken i forkant framstår som tvilsom. Uttaleretten gjelder helt uavhengig av slike forhold, som en individuell rettighet på barnets hånd.

2. At alle barn, også de under sju år, har en rett til å bli hørt og tilbudt en samtale eller en alternativ måte å uttrykke seg på (for eksempel gjennom representant eller talsperson).
3. At høring hovedsakelig skal foregå muntlig, og at skriftlig høring ikke kan sidestilles med muntlig høring, med mindre det dreier seg om å oppdatere tidligere opplysninger barnet kommer med, eller barnets synspunkter er tilstrekkelig formidlet i saken gjennom en representant (her regnes ikke journaler og annet materiale som gir indirekte beskrivelser av barnet).
4. At foreldre ikke nødvendigvis egner seg som barnets representant i forbindelse med høring. Hvorvidt foreldrene er egnede representanter for barnets synspunkter må derfor vurderes konkret.
5. At barn som ikke er blitt hørt av UDI, for eksempel på grunn av lav alder eller fordi de ikke var født på tidspunktet for UDIs vedtak, rutinemessig skal tilbys en samtale, enten med UDI eller i UNE.
6. At barn som kan ha opplevd traumer kan ha behov for mer enn en samtale, og bør rutinemessig tilbys oppfølgingssamtale(r) i UDI, og det bør viderehenvises til hjelpeapparatet dersom det er behov for det.
7. At dersom barnet kommer med kompromitterende uttalelser som av den grunn ikke kan vektlegges i vedtaket, bør saken ytterligere utredes med sikte på å skaffe opplysninger fra alternative kilder som eventuelt kan understøtte barnets uttalelser. I slike situasjoner bør det også vurderes om det er behov for å støtte barnet gjennom oppfølgings-samtaler fra helsepersonell eller andre personer som barnet har tillit til, eventuelt om det er behov for å skjerme barnet for mulige sanksjoner fra foreldrenes side.
8. At det presiseres hvilken betydning det skal ha for valg av avgjørelses-form at saken involverer barn.
9. At det presiseres hvordan lavere terskler for barn skal vurderes og praktiseres, både generelt, og spesielt når det gjelder særlig sårbare barn, herunder helsesaker med vekt på psykisk helse. I denne presiseringen bør det innarbeides hvorvidt/i hvilke tilfeller allmennpreven-tive hensyn er relevante som argumenter *mot* å anvende lavere terskel for barn.

10. At barnespesifikke forfølgelsesformer presiseres, med eksempler, herunder at det presiseres hvilken betydning det skal/kan ha at barnet risikerer å bli utsatt for vold eller overgrep av omsorgspersoner ved retur.
11. At det presiseres i hvilke saker barns tilknytning til riket skal kunne være utslagsgivende.

ANBEFALINGER OM VIDERE FORSKNING

Vårt prosjekt har vist at barn i noen saker kan ha et eget asylgrunnlag uten at dette kommer fram før i klage- eller omgjøringsomgangen. I enkelte saker ligger det også opplysninger om barnets situasjon som er av en slik art at barnets asylgrunnlag burde ha vært tydeligere adressert og vurdert (for eksempel opplysninger om at barnet har vært utsatt for vold eller seksuelle overgrep, eller andre menneskerettsbrudd som tvangsarbeid, rekruttering til militær aktivitet mv). Barn har historisk sett hatt vanskeligere for å oppnå status som flyktninger enn voksne.¹³⁸ Utlendingslovens barnesensitive terskler åpner for i større grad å anerkjenne barn som «ekte» flyktninger. Materialet til dette prosjektet avdekker imidlertid stor usikkerhet knyttet til hvor de barnesensitive tersklene egentlig ligger, og hvordan man i praksis skal anvende en barnesensitiv tolkning av lovens kriterier. Det hadde vært behov for et eget prosjekt som utredet nærmere hva som rettslig sett ligger i lovens barnesensitive utforming, hvordan man mer konkret vurderer lovens kriterier og terskler når det gjelder barn (hva er barnespesifikk forfølgelse? Hva er umenneskelig og nedverdiggende behandling av barn?), hvordan man eventuelt differensierer mellom barn ut fra individuelle faktorer som alder, kjønn og sårbarhet generelt. Det ville vært nyttig å gjennomgå et større antall saker i UDI og/eller UNE for å undersøke i hvilken grad barn selv har eller kan ha eget asylgrunnlag, hvordan UDI og UNE arbeider for å avdekke dette, og hvordan informasjon som kan peke i retning av eget asylgrunnlag for barnet blir fanget opp og fulgt opp videre i saken, eventuelt hvorvidt og hvorfor slik informasjon ikke blir tatt opp og vurdert. Generelt uttrykker våre informanter en høy bevissthet knyttet til spørsmål om barnets eget asylgrunnlag, men

¹³⁸ Stang, E.G. (2008) med referanser.

sakene viser likevel at informasjon som kan peker i den retning ikke alltid følges videre i saken, eller vektlegges i vedtaket

Dette prosjektet har hatt kartlegging av barns situasjon som hovedfokus. Det har ligget utenfor prosjektet å utrede og vurdere de skjønnsmessige avveiningene som foretas av hensynet til barnets beste opp mot innvandringsregulerende hensyn etter utl. § 38. Dette er imidlertid et svært sentralt felt, og et felt der mange av informantene har sagt at de føler seg usikre, både på hvordan avveiningen skal foretas, og på hvor sterke innvandringsregulerende hensyn må være for å kunne «utkonkurrere» hensynet til barnet. Det ville vært både nyttig og viktig med et eget prosjekt som tok for seg denne problemstillingen og gjennomgikk et større antall saker med dette for øye, med sikte på å vurdere om det er i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at praksis i så stor grad som i dag legger hovedvekten på sterke innvandringsregulerende hensyn i § 38-saker, og også om dette er i samsvar med utlendingslovens barneperspektiv, herunder anvendelsen av lavere terskler for barn. Det ville vært relevant og viktig også å skaffe klarhet i hvilke typer av innvandringsregulerende hensyn som faktisk kan og bør gå foran hensynet til barnet, og i hvilke situasjoner. Følgende spørsmål vil være av interesse å gå dypere inn i:

- Hvor vidt er skjønnsrommet i § 38 fra lovgivers side? I hvor stor grad kan dette rommet innsnevres eller utvides av regjeringen, ut fra de til enhver tid rådende politiske føringer, uten å gå på akkord med lovgivers intensjon og våre forpliktelser etter barnekonvensjonen (forholdet mellom regjering og storting)?
- Hvor fri er UNE til å foreta selvstendige skjønnsmessige vurderinger med politiske vedtak om høyere terskler for vurdering av opphold?
- Når rettstilstanden er uklar, hva kan og bør være domstolenes rolle?
- Hva skiller de «sterke» fra de «svake» innvandringsregulerende hensynene? Hvor konkrete må slike hensyn være, og hvor godt bør de være dokumentert, for å kunne få forrang framfor hensynet til barnet?
- I hvilken grad kan det rettslig aksepteres at allmennpreventive hensyn går foran individuelle vurderinger uten at det går på bekostning av den enkeltes rettssikkerhet?

- Hva ligger det i kravet om at hensynet til barnets beste skal være «grunnleggende»? Hva betyr det konkret at barnet har en rett til å få vurdert barnets beste som et grunnleggende hensyn?
- I Stortingsmeldingen heter det at på ett tidspunkt må hensynet til barnet gå foran innvandringsregulerende hensyn. Når inntreffer dette «tidspunktet» i praksis? (Domsanalyse).

Vi foreslår også som et eget prosjekt en evaluering av en utvidet høring av barn i UNE, dersom et slikt forsøksprosjekt som vi foreslår (med høring av barn) blir gjennomført.

All forskning er kompleks, men på et felt som dette, som berøres av så mange politiske, juridiske og menneskelige aspekter, vil det alltid være slik at et forskningsprosjekt bidrar til å fylle noen kunnskapshull, og åpne nye. Vi håper vi med dette rapporten har oppnådd begge deler.

9.4 Vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Anbefalingene som er beskrevet over vil få enkelte økonomiske og administrative konsekvenser. Vi har ikke grunnlagstall til å kunne gjøre konkrete økonomiske beregninger av hva de enkelte forslag vil koste, og dette ligger også utenfor vårt oppdrag. I dette avsnittet vil vi trekke fram de elementene i våre anbefalinger som vi ser kan generere økte eller reduserte utgifter, påvirke effektivitet i saksbehandling, medføre endringer i organisering av saksbehandling eller på andre måter ha betydning som ressurskrevende eller -besparende faktorer. Vi vil også omtale de anbefalingene som ikke antas å medføre endret ressursbruk.

Forslag om å etablere en egen barnefaglig ressursgruppe, eller enhet, er allerede under drøfting og utredning i UNE. Vi antar at etablering av en barnefaglig gruppe i UNE hovedsakelig er et spørsmål om intern organisering, og ikke vil medføre økte kostnader, med mindre man forutsetter at gruppa skal tilbys etter- og videreutdanning i form av for eksempel årlige kurs for å styrke sin barnefaglige kompetanse. Slike kurs blir allerede i dag arrangert, og man kunne se for seg at de ble «spisset» og mer direkte rettet mot den barnefaglige enheten. Det må antas at etablering av en egen barnefaglig ressursgruppe

kunne virke tidsbesparende på flere måter. For det første vil barnesaker av mer kompleks karakter kunne fordeles direkte til personer i gruppa. For det andre vil øvrige saksbehandlere vite hvor de skal gå for å drøfte særskilte problemstillinger knyttet til barnesaker og for å få råd og veiledning, både om framgangsmåte i saken og om eventuell innkalling av barn til samtale i eller utenfor nemndmøte. I tillegg vil en organisering av personer med barnefaglig spisskompetanse øke effektiviteten i arbeidet ved at de som har særlig interesse for og kompetanse på barnesaker, får anledning til å fokusere spesielt på slike saker og i tillegg kan fungere som veiledere for andre saksbehandlere og nemndledere i praksis.

Hvor mange barn som ikke har uttalt seg muntlig eller skriftlig, er svært vanskelig å vite noe sikkert om. Det er derfor vanskelig å anslå hva det vil innebære av merkostnader dersom man skulle etablere et system som sikret at alle barn fikk en reell mulighet til å bli hørt i saken, slik våre anbefalinger legger opp til. Det man imidlertid kan fastslå, er at dette vil medføre ekstra kostnader i form av blant annet tidsbruk, utgifter til tolk, eventuelle reiseutgifter, eventuelle utgifter til advokathonorar mv. Utgiftene vil antakelig avhenge av hvilken form man velger for høring av barn.

Vi har forslått å iverksette et internt prosjekt der man systematiserer nemndlederens erfaringer med det å høre barn i nemndmøter og skriftliggjør denne kunnskap. Vi anser at dette kan foreligge som et internt notat som så kan fungere som en ressurs når nemndledere i senere saker skal ta stilling til hvorvidt et barn skal innkalles eller ikke. Vårt forslag antas å kreve at det settes av midler til en stillingsbrøk i en-to måneder.

Våre anbefalinger omfatter også at det utredes og prøves ut alternative måter å høre barn på. De barna som høres i UNE, blir som hovedregel innkalt til nemndmøte. Det er også eksempler i vårt materiale på at barn blir hørt utenfor nemnd – i såkalte konferanser – som er en samtale mellom barnet og nemndlederen, gjerne med en støtteperson for barnet til stede. Vi ønsker derfor å foreslå at det igangsettes et forsøksprosjekt med høring av barn i UNE. Prosjektet bør ta utgangspunkt i den systematiske gjennomgangen av nemndledernes erfaringer med å høre barn i (og eventuelt utenfor) nemndmøter. Ut fra dette bør det plukkes ut et antall barn som ikke tidligere er blitt hørt i saken, eller som er blitt hørt for svært lang tid siden, og av disse kunne for

eksempel den ene halvparten kalles inn til samtale utenfor nemndmøte og den andre halvparten i nemndmøte, og så bør man foreta en evaluering mot slutten av prosjektperioden. Vi anbefaler at det bør bevilges ekstra ressurser til gjennomføringen av et slikt prøveprosjekt. Hva prosjektet vil koste, vil avhenge av hvor mange barn som skal «delta» i prosjektet. Hvis flere barn skal høres i nemnd eller en konferanse, vil det påløpe ekstra kostnader.

Relevante utgifter per i dag når det gjelder innkalling av barn til nemndmøter, er reisekostnader og utgifter til overnatting (som i hovedsak foregår på Refstad transitt-mottak), reiseutgifter for transport til og fra Refstad, honorar til advokat og nemndmedlemmer, timesats for reise til og fra for tolken samt tolkens honorar. En oversikter vi har fått fra UNE for 2012 viser at under en tredjedel av barna som UNE hadde informasjon om bostedet til, bodde i fylkene rundt Oslo: Østfold, Akershus, Oppland, Buskerud og Vestfold. Et stort flertall av barna vil dermed være avhengig av transport til Oslo fra de sørlige, vestlige og nordlige fylkene. Utgiftene til overnatting på Refstad dekkes av UDI.

Dersom flere barn skal høres i nemndmøter, vil det også kunne innebære at UNE faktisk må gjennomføre flere møter. Dette vil kreve mer administrasjon og måtte medføre flere nemndmøte-dager i uka enn dagens ordning med nemndmøter hovedsakelig mandag – onsdag. Dette igjen legger beslag på mer av nemndledernes tid. I tillegg kreves det et særskilt vakthold under nemndmøtene: Vektertjenesten har tre mann tilgjengelig mens møtene varer, så her må også påregnes merkostnader. Etter det vi har forstått gjennom samtaler med Økonomiseksjonen i UNE, skal det ikke mye ekstra tid i nemndmøte til før møtet blir vesentlig dyrere. Hovedutgiften er antas å være advokatens honorar.

Vår anbefaling om at UNE ansetter en fagperson med helsefaglig kompetanse i en rådgiverstilling – heltid eller deltid – vil innebære en merutgift til avlønning av en slik person. Men i dette regnestykket må man også inkludere potensielle innsparinger dersom saksbehandlingen kan effektiviseres ved at en ekspert kan være tilgjengelig for saksbehandlere og nemndledere med kompetanse på vurdering av helsefaglige spørsmål, herunder vurdering av kvaliteten av ulike erklæringer og andre helsefaglige dokumenter. Spørsmål knyttet til helsemessige vurderinger står svært sentralt i mange asylsaker, de genererer mye

tvil, krever tid og ressurser, slik at det å kunne få en fast person å gå til med slike spørsmål vil måtte anses å lette arbeidsbyrden og effektivisere tidsbruken i «helsesakene» betydelig. Det er grunn til å anta at det i dag brukes uforholdsmessig mye tid på å finne ut av og vurdere komplekse helsefaglige spørsmål.

Summary

This study evaluates how the Immigration Appeals Board (UNE), an independent appeals body, investigates children's situation in asylum proceedings according to The Immigration Act of 2008. Cases included in the study are limited to children who were younger than 18 when the Board handled their case. Both unaccompanied minors and children applying for asylum with their caregivers are included in the case material.

We have assessed to which extent the Board examines children's situation: as part of case preparations or during the Board meeting, and how children are heard, if there is a need for the Board to hear children more often and in different ways than it does today. We have also considered the staff's child-relevant expertise and described the Board's ongoing internal process to improve such competence. We have evaluated whether procedures and routines for hearing children and the examination of their circumstances fulfill the obligations pursuant to the UN Convention on the Rights of the Child Article 12, the Immigration Act and other relevant regulations, and if there is a need for changes in the legal framework.

We have interviewed 15 caseworkers and board leaders, and analyzed 18 asylum cases, including all case documents. We will stress that this is a qualitative study. The sample is small compared to the large number of asylum cases handled by the Immigration Board annually (9565 in 2012). Using such an in-debt qualitative approach has given us valuable insight into the vast variety of aspects in the cases, and a unique understanding of the complexity of the individual cases, as well as the asylum field in general.

The Immigration Board is very attentive to the special circumstances and issues regarding children in asylum cases. We encourage the Board to continue its internal process to enhance their expertise regarding children and child matters. We also support establishing a separate child unit as a resource group within the Board. Additionally, we recommend that the Board employ a health expert as a senior advisor, to assist caseworkers and board leaders in complex asylum cases that involve health related matters.

Pursuant to the UN Convention of the Rights of the Child Article 12, children who are capable of forming their own opinions have a right to express their views in cases affecting them. According to our information, the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) is implementing the right to be heard, for children mainly from the age of seven. Children below the age of seven will as a rule not be offered the possibility to be heard directly, but indirectly through their parents. Parents may act as their child's representatives in some cases, but it should be considered individually whether the parents are capable of presenting the child's views and situation. If the child later, during the case proceedings, turns seven, he or she will not necessarily be heard by the Board either. This practice may lead to a group of children being excluded from expressing their views according to Article 12. We recommend several measures to secure all children the right to be heard in asylum cases, as: 1) A systematic collection of board leader's experiences with hearings with children. 2) Work to secure good preparation and follow-up of the child before and after hearings /conversations if needed. 3) Explore and implement alternative forms of hearing/dialogue with children. 4) Launch a pilot project on hearing children in the Board, including children who have not been heard earlier in the case. 5) Formulate a standard letter to lawyers about different ways of hearing and potential child representatives.

We found that children in some cases have information of great importance for the case that is not revealed until the Board handles a request for changing an earlier decision. In some cases, that may happen several years after the UDI made its decision. A question is, whether such important information could have come through at an earlier stage in the proceedings. We question whether UDI, which handles the asylum applications initially, conducts its proceedings in a manner that permits children who might be traumatized from harmful experiences in their home countries, to feel safe enough to tell about the traumatic events. In general, it is necessary to continue the work to identify especially vulnerable children (and adults) in asylum proceedings.

We find that caseworkers and leaders in the Immigration Appeals Board make a great effort to collect further information in cases where that is necessary, due to insufficient information when they receive the cases. In

general, we cannot find that the Board is not fulfilling its obligation to enlighten the case. An impression though, is that the cases contain more information about the child's situation during their stay in Norway, than about the child's situation before the flight or after a potential return to the home country.

Only a few of our informants proposed changes in the legal framework, or expressed discontent with the regulations. Nevertheless, we have identified several aspects of the regulations that cause doubts of interpretation and dilemmas in practice. Those aspects are for example: 1) What kind of hearing will fulfill the requirements in The UN Convention Article 12 (oral versus written hearing, direct versus indirect hearing). 2) To what extent might general immigration control arguments be relevant when considering the lower thresholds of residence permit decisions for children? 3) What should be considered child-specific forms of persecution and human rights violations, in comparison to adults? 4) What does it mean that the best interest of the child shall be a primary consideration, and how to secure implementation of the best interest principle?

We recommend clarifying the regulations in several areas, with relevant interpretation suggestions and illustrating examples that can serve as guidelines for caseworkers and board leaders. One of the most important specifications must emphasize that all children have the right to be heard, no matter their age, and that hearings as a main rule are to be conducted orally.

Referanser

Alston, P. (1994): The Best Interest Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights, *International Journal of Law, Policy and Family* 8, 1994

Andersson, H. E. , H. Asher, U. Bjørnberg og M. Eastmond (red). (2010) *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet

Asher, H. og L. Mellander (2010) Asylsökande barns tankar om hälsa. I H.E. Andersson, H.Asher, U.Bjørnberg og M.Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet.

Aursnes, I.S (2013): Bare én klage på asylsøknader, kronikk i Aftenposten 16. august 2013, <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Bare-n-klage-pa-asylsoknader-7281789.html>

Bakketeig m.f. (2012): Barnehusevalueringen 2012. Delrapport 1. Barnehusmodellens implikasjoner for politiets arbeid med fokus på dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse, NOVA/Politihøgskolen, PHS Forskning 2012:6

Bernt, J. F. og Ø. Rasmussen (2010) *Frihagens forvaltningsrett*, bind I, 2. utg., Bergen

Bernt, J. F. (2013): Høyesterett som politisk arena, i *Jussens Venner* vol. 48

Bollingmo, G. M-L Skilbrei og E. Wessel (2014) *Troverdighetsvurderinger: Søkerens forklaring som bevis i asylsaker*. Fafo rapport. Oslo: FAFO

Boyden, J. og J. de Berry (2004) *Children and Youth on the Front Line: Ethnography, Armed Conflict and Displacement*, Oxford and New York: Berghahn Books

Brekke, J.P., N. Sveeaa og V. Vevstad (2010) *Identifisering av sårbare grupper av asylsøkere i Norge og Europa*. ISF Rapport 2 . Oslo: ISF

Cederborg, A. C. (2000) *Barnintervjuer: vägledning vid utredningsarbete*. Stockholm: Liber AB

Cook, D. T. og J. Wall (2011) *Children and armed conflict – Cross-disciplinary investigations*. New York: Palgrave Macmillan

Debes, I. K. Foss & M. Jacobsen (2007) *Barnesamtalen i barnevernet, en studie av barns fortellinger om omsorgssvikt*. Oslo: Universitetet i Oslo

- Detrick, S. (1999) *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Pbl.
- Christensen, E. og Kathrine Vitus (2006) *Livsilkår for børn med familie på danske asylcentre*. Rapport 25. Socialforskningsinstituttet (SFI). København: SFI
- Detrick, S. (1999): *A Commentary on The United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers
- Eckhoff og Smith (2010) *Forvaltningsrett*, 9. utgave, Universitetsforlaget
- Elgesem, F. (2013) Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett – En juridisk analyse. Rapport til Utenriksdepartementet 3. juni 2013
- Engebrigtsen, A. (2002). *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn.. Et transnasjonalt perspektiv på enslige, mindreårige asylsøkere*. NOVA rapport. Oslo: NOVA
- Freeman, M. (2007): *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 3 The Best Interests of the Child*, Martinus Nijhoff Pbl.
- Gamst, K., & Langballe, Å. (2004). Barn som vitner: En empirisk og teoretisk studie av kommunikasjon mellom avhører og barn i dommeravhør: utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo
- Harborg, H. (2008) Uavhengig gjennomgang av UNEs praksis i valg av avgjørelsesform i asylsaker.
- Haugli, T: (2012): Hensynet til barnets beste, i Høstmælingen mfl. (red): *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*, Universitetsforlaget 2. utg
- Hodkin & Newell. *Implementation Handbook for the Convention of the Rights of the Child*, UNICEF, 2002.
- Keselman, O. (2009) *Restricting participation: Unaccompanied children in interpreter-mediated asylum hearings in Sweden*. PhD avhandling. Linköping: Universitetet i Linköping
- Keselman, O., Cederborg, A-C., Lamb, M.E. & Dahlström, Ö. (2009). Asylum seeking minors in interpreter-mediated interviews: what do they say and what happens to their responses? *Journal of Child & Family Social Work*.
- Keselman, O., Cederborg, A-C., & Linell, P. (2009) "That is not necessary for you to know!" Negotiation of participation status of unaccompanied children in

- interpreter-mediated asylum hearings. Interpreting. *International Journal of Research and Practice in Interpreting*.
- Langballe, Å., K.T. Gamst og M. Jacobsen (2010) *Den vanskelige samtalen. Barneperspektiv på barnevernarbeid. Kunnskapsbasert praksis og handlingskompetanse*. NKVTS rapport 2. Oslo: NKVTS
- Lidén, H. (2012) Det vanskelige asylintervjuet. I Eide (red): *Barn på flukt*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Lidén, H. og H. Rusten (2007). Asylum, Participation and the Best Interest of the Child: New Lessons from Norway. *Children and Society* 21 (4) 273-283
- Lidén, H. , H. Rusten, M. F. Aarset (2008) *Å høre barn i utlendingssaker*. ISF rapport . Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lidén, H., M.L. Seeberg, A. Engebriksen (2011) *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak*. ISF rapport. Oslo: I Insittutt for samfunnsforskning
- Lidén, H., K. Eide, K. Hidle, A-C Nilsen, R. Wærdahl (2013) *Levekår i mottak for enslige mindreaktige*. ISF Rapport 2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lindboe, K.: (2013) Barns stemme i fylkesnemnda og ved rettslig overprøving, *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* (FAB), nr. 2, 2013
- McAdam, J. (2006): Seeking Asylum under the Convention on the Rights of the Child: A Case for Complementary Protection, i *The International journal of Children's Rights* 14, s. 251–274
- Montgomery, Edith og Anders Foldsprang (2001) Traumatic experience and sleep disturbance in refugee children from the Middle East. *European Journal of Public Health* Vol.11 no.1 NOU 2006:14
- Nielsen, S. S. M. Norredam, K. L Christiansen, C. Obel, J. Hilde og A. Krasnik (2008) Mental health among children seeking asylum in Denmark – the effect of length of stay and number of relocations: a cross-sectional study. *BMC Public Health* 2008, 8:293
- Oxford Research: Evaluering av advokatordningen for asylsøkere, 2012
- RhKnoff (2003): *Evaluering av Utlendingsnemnda*. Hovedrapport mars 2008 til Kommunal- og regionaldepartementet
- Rusten, H. (2006) *Making children visible in the immigration administration: A study of children's right to participate in the Norwegian asylum proceeding* Masteroppgave. Norsk senter for menneskerettigheter/Universitetet i Oslo

- Sandberg, K. (2012): Barns rett til å bli hørt, i Høstmælingen, N. m.fl. (red): Barnekonvensjonen. *Barns rettigheter i Norge*, 2. utg. Universitetsforlaget 2012, s. 90–118
- Sandberg, K (2012) Asylsøkende barns rettigheter, i Høstmælingen, N. m.fl. (red): Barnekonvensjonen. *Barns rettigheter i Norge*, 2. utg. Universitetsforlaget 2012, s. 282–309
- Seeberg, M. L. (2009) *Små barns hverdager i asylmottak*. NOVA rapport. Oslo: NOVA Rapport 14/09
- Schiratzki, J. (2000): The Best Interests of the Child in the Swedish Aliens Act, i *International Journal of Law, Policy and the Family* 17, s. 206–225
- Skilbrei et al. (forthcoming) Troverdighetsvurderinger i asylsaker.
- Skjeggstad, T. (2011): *Er barnepraksis blitt strengere?*, kronikk i Dagsavisen 9. november 2011, <http://www.une.no/no/Aktuelt/Kronikker/Er-barnepraksis-blitt-strengere/>
- Smith, L. (2004) Barnets beste og barnets uttalerett, i *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* (FAB), nr. 3/2004
- Stang, E.G. 2012: Flyktningbarn og menneskerettigheter, i Eide (red.) 2012 *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige asylsøkere*, Gyldendal Akademisk, s. 81–101
- Stang, E.G. 2012: Barns stilling i utlendingsloven, i Eide (red.) 2012 *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige asylsøkere*, Gyldendal Akademisk, s. 201–117
- Stang, E. G. 2011: Juss og praksis i behandlingen av mindreårige asylsøkere, i *Materialisten* nr. 3–4, s. 121–150
- Stang, E. G.(2008) Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 i asylsaker, *Kritisk juss* nr. 3/2008.
- Stang, E. G. (2008) *Barn, tortur og retur. Den rettslige betydningen av barnespesifikk tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling, herunder barns returvern*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/2008.
- Stang, E.G. (2007): *Det er barnets sak. Barns rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4*, Universitetsforlaget
- Stefansen, K. mfl. (2012): *Barnehusevalueringen 2012. Delrapport 2. En undersøkelse blant barn, pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte*, NOVA rapport nr. 9/2012, s. 104–105

- Strandbu, A., og Vis, S.A. 2008: *Barns deltakelse i barnevernssaker*. Tromsø, Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge
- Vevstad, V. (red.) (2010). *Utlendingsloven. Kommentarutgave*. Oslo: Univiversitetsforlaget
- Vis, S. A. (2004). *Samtaler med barn i barnevernet. Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge*: Tromsø
- Øvreeide, H. (1995). *Samtaler med barn: Metodiske samtaler med barn i barnevernssituasjoner*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Øien, C. (2010) *Underveis. En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Fafo-report 2010:20
- Øien, C. and S. Sønsterudbråten (2011), *No way in, no way out? A study of living conditions of irregular migrants in Norway*. Fafo-report 2011:03
- Øien, Cecilie og Synnøve Bendixsen (2012): *Det riktige valget? Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur*. Fafo-rapport 2012:37.
- Weiss, N. (2013) *Lengeværende asylbarn. Normalitet i limbo*. Fafo rapport
- Winsvold, A. og A. Engebrigtsen (2010) *For barnas skyld. En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak*. NOVA rapport. Oslo: NOVA 17/10
- Ådnanes, M. m. fl. (2011): SINTEF/NTNU Rapport 2011-08-29 Evaluering av mekling etter ekteskapslov og barnelov. Er meklingsordningen tilstrekkelig innrettet mot de vanskelige sakene, opplever foreldrene mekling som nyttig, og er barnets beste en rettesnor for avtalen?

Dokumenter fra offentlige institusjoner og organisasjoner

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, FOR-2013-02-18-203. Det er også utarbeidet et rundskriv som en kommentar til forskriften, Q-11 2013.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Rundskriv Q11/2006 B Om barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Veileder Q-15/2004 Om saksbehandlingsregler i barnefordelingssaker for domstolene og høring av barn

Barneombudet: Barnas stemme stilner i stormen. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd, rapport 2012

FNs Barnekomité (2009) *Generell kommentar nr. 12 Retten til å bli hørt*, CRC/C/GC/12

FNs Barnekomité (2013) *Generell kommentar nr. 14 Barnets beste*, CRC/C/GC/14

FNs Barnekomités kommentarer til Norges fjerde rapport, CRC/C/Nor/Co4, 2010

Helse- og omsorgsdepartementet: Forskrift om krav til helsepersonells attester, erklæringer og liknende, FOR-2008-12-18-1486

Helsetilsynets rapport 2012: Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering.

Innst.395 L(2012-2013) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven, s. 14

Innst.395 L(2012-2013) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven. Prop. 106 L (2012-2013)

Justis- og beredskapsdepartementet Forskrift om dommeravhør og observasjon, FOR-2998-10-02-925

Justis- og beredskapsdepartementet: Avhør av særlig sårbare personer i straffesaker. Rapport fra arbeidsgruppen for gjennomgang av regelverket om dommeravhør og observasjon av barn og psykisk utviklingshemmede, 2013

Justis- og beredskapsdepartementet: Stortingsmelding 27 (2011-2012) Barn på flukt

NGOU Først og fremst barn. Overføringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet, 2006

NOU 2004:20 Ny utlendingslov

NOU 2006:14 Gransking av Utlendingsdirektoratet. Utredning fra en granskingskommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. april 2006. Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 23. juni 2006.

NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker

Ot.prp. nr. 17 (1998-99) Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.)

Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Ny utlendingslov

Prop. 180 L (2012-2013) Endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsanmodninger)

SHDIR-IS-2003-03

Sosial- og helsedirektoratet: Retningslinjer for attester, helseerklæringer og lignende i utlendingssaker

UN General Assembly: Resolution S-27/2. A world fit for Children, 2002.

UNHCR og UNICEF (2013) *"Best interest of the Child Determinations". BID guidance*

UNHCR/European refugee Fund of the European Commission (2013) *Beyond proof. Credibility assessment in EU Asylum Systems* UNHCR

Utlendingsdirektoratet: IM 2010-021 Kvalitetsstandard for asylenheterne – medfølgende barn i asylsaker.

Utlendingsdirektoratet: RS 2010-075 *Retningslinjer for høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse*

Dokumenter fra Utlendingsnemnda

Ett år etter «Barn på flukt», Rapport til Justisdepartementet om tiltak 3 i stortingsmeldingen, 17. Juni 2013

Interne retningslinjer av 31.05.2010: *Barn i Utlendingsnemndas saker etter utlendingsloven*

Interne retningslinjer av 14.03.11 *Om behandling av utlendingssaker med anførsler om helsemessige forhold*

Interne retningslinjer: Valg av avgjørelsesform, <http://www.une.no/no/om-oss/Interne-retningslinjer/INTERNE-RETNINGSLINJER-AV-090905-OM-/>

Notat 16.04.2013 Arbeidsgruppe – barnefaglig kompetanse mv.

Notat til Likebehandlingsmøtet av 21.09.2012: *Hensynet til barnets beste*

Notat til Likebehandlingsmøtet, 14.04.11 *Helseanførsler i barnesaker* (internt dokument)

Utlendingsnemnda (2013): *Årsrapport 2012*

Notat til Likebehandlingsmøtet av 14.05.2010: *Oppdatering av UNEs praksis: Barns tilknytning til riket, jf. uf § 21b og uf § 8-5*

Notat til Likebehandlingsmøtet av 10.06.2011: *Familier i asylsaker*

Fagnotat av 30.03.2011: *Barnekonvensjonens betydning på utlendingsfeltet, med særlig vekt på art. 3 – «hensynet til barnets beste»*

Behandling av klagesak i nemnd (standardisert innkallingsbrev til partene)

Dommer

Rt. 2009, s. 1261

HR-2012-02398-P og HR-2012-02399-P

HR-2004-882-A

EMD: *Z and Others versus The United Kingdom*, 2001

Vedlegg 1

Kort oversikt over sakene

Sak 1 UDI vedtak om avslag 2009. UNE klagevedtak 2013. Nemndmøte med personlig frammøte. Omfatter mor og en datter (f. 2007). Saksforhold: Anført kjønnslemlestelse og menneskehandel. Barn ikke hørt. Opphold § 38 (ett år).

Sak 2 UDI vedtak om avslag 2012. UNE klagevedtak 2013. Nemndmøte med personlig frammøte med barn i nemnd. Omfatter mor, far og sønn (f. 1996). Barnesamtale. Saksforhold: Anført forfølgelse ved retur. Avslag.

Sak 3 UDI vedtak om avslag 2008. UNE omgjøringsvedtak 2013. Nemndmøte uten personlig frammøte. Mor, far og datter (f. 2005). Barn var 8 år ved siste vedtak. Saksforhold: Anført trakassering som tilhørende etnisk minoritet. Ikke barnesamtale fra UDI. Advokat krever personlig frammøte for å sikre høring av barn, ble ikke innvilget. Tilknytning og retursituasjon vurdert. Avslag.

Sak 4. UDI Vedtak 2005. UNE første omgjøringsvedtak 2006. Nemndleder etter forberedelse av sekretariat. Andre omgjøringsvedtak 2012. Nemndmøte uten personlig frammøte. Mor og sønn (f. 2001). Saksforhold: anført forfølgelse pga politisk aktivitet og konvertering. Barn 11 år ved siste UNE vedtak. Barn ikke hørt gjennom UDI, brev eller nemd. Opphold §38, lengeværende (8 ½ år). Dissens.

Sak 5 UDI vedtak 2007. UNE klagevedtak 2010, omgjøringsvedtak 2012. Nemndmøte med personlig frammøte, barn møter i nemnd. Avslag, brakt inn for tingretten, dom 2010. Mor, far og datter (f. 2000). Saksforhold: Anført forfølgelse pga politisk aktivitet, datter med krigstraumer. Datter 11 år ved omgjøringsvedtak UNE. Sønn fra før i Norge (f. 1997) kom som enslig mindreårig. Sønnen møter i nemnd (ikke datter). Brev fra datter til UNE. Ankebarnproblematikk + lengeværende barn. Familien anerkjent flyktningstatus, men først henvist til internflukt. Til slutt pphold § 38.

Sak 6 Enslig mindreårig, gutt (f. 1993). UDI avslag 2007. Fjerde omgjøringsvestak UNE 2010. Nemndmøte med personlig frammøte. Saksforhold: Anført tvangsarbeid og vold i nære relasjoner, etter hvert avdekket alvorlig menneskehandel. Opphold § 28.

Sak 7. UDI avslag 2008. Klagevedtak UNE 2013. Nemndleder etter forberedelse fra sekretariat. Mor, far, fire barn (datter f. 1989, datter f. 1992, sønn f. 1997, sønn f. 2006). Barnesamtale i UDI med barn født 1992 og 1997. Saksforhold: Anført forfølgelse som etnisk gruppe. Framkommer senere at far har utsatt datter for overgrep og mor og sønner for vold. Far dømt for overgrep i Norge. Avslag. ID-problematikk + lengeværende barn.

Sak 8. UDI vedtak 2009. Gravid kvinnelig søker. UNE klagevedtak 2012. Nemndmøte uten personlig frammøte. Datter 2.5 år ved klagevedtak. Saksforhold: Anført forfølgelse pga religion. Voldtatt av politi i hjemland. UNE tar på eget initiativ opp risiko for kjønnslemlestelse av datter. Mor store psykiske helseproblemer. Opphold § 38 – ut fra barnets beste.

Sak 9. UDI vedtak 2010. Klage UNE 2013. Nemndmøte med personlig frammøte. Mor og sønn (f. 2006). Datter født i Norge i 2012. Gutt 7 år ved klagevedtak UNE. Saksforhold:

Anført frykt for ny fengsling etter politisk aktivitet. Mor fryktet at svigerforeldre krevde foreldrerett til sønn. Barnet ikke hørt. Avslag. Dissens.

Sak 10. UDI vedtak 2004. Klage UNE 2006. Tredje omgjøringsvedtak 2012. Stevning tingretten 2012. Fjerde omgjøringsvedtak 2013. Nemndmøte uten personlig frammøte. Mor, far og datter (f. 2003). Alder siste vedtak UNE: 10 år. Saksforhold: anført frykt for forfølgelse pga farens politiske aktivitet. 2009. Barn utsatt for vold. Straffesak i Norge. Skilsmisse. Tvist om foreldreansvar, også hvis retur. Mor konvertert, lengeværende barn. Barnet ikke hørt. Opphold § 38.

Sak 11. UDI vedtak 2011. Klagevedtak UNE 2013. Nemndleder etter forberedelse fra sekretariat. Mor og to sønner (f.1997 og 2007). Barnas alder 5 og 15 år ved klagevedtak UNE. Far i Norge fra før. Saksforhold: Anført politisk aktivitet og risiko for forfølgelse. Mor voldtatt under arrestasjon i hjemland. Mor har også konvertert. Barnesamtale. Barnet også skrevet brev til UNE. Avslag.

Sak 12. UDI vedtak 2002. Klagevedtak UNE 2004. Far utvist 2010 pga ulovlig opphold og falsk ID. Omgjøringsvedtak for mor og barn 2013. Nemndmøte uten personlig frammøte. Mor, far og datter (født 2001, ved siste vedtak 12 år). Barn født i Norge 2003 (10), 2005 (8), 2007 (6) og 2008 (5 ved siste vedtak). Saksforhold: Frykt for vold ektefelle. Lengeværende barn. Tre barn skrevet brev til UNE. Ingen av barna hørt muntlig. Avslag.

Sak 13. UDI vedtak 2012. Klagevedtak UNE 2013. Nemndmøte med personlig frammøte for gutt. Mor flyktet til Norge i 2009, og sønn (født 2000) kommer etter som enslig mindreårig. Saksforhold: Sønn anfører mishandling fra far i hjemland. Mor fikk avslag, store helseproblemer. Barnevernet midlertidig overtatt omsorg for gutten.. Gutten innvilget asyl, utl. § 28.

Sak 14. UDI vedtak 2011. Klagevedtak UNE 2013. Enslig mindreårig asylsøker (f. 1996). Nemndleder etter forberedelse fra sekretariat. Saksforhold: Anfører frykt for blodhevn knyttet til familiefeide. Avslag.

Sak 15. UDI vedtak 2009. Omgjøringsvedtak UNE 2013. Nemndmøte med personlig frammøte, med barn. Far og datter (f. 1996) og sønn (f. 1999). Saksforhold: Anført risiko for forfølgelse pga politisk aktivitet. Datter sterkt syns- og hørselshemmet. Barnesamtale med sønn. Midlertidig opphold § 38, pga helsesituasjon.

Sak 16. UDI vedtak 2008. Andre omgjøringsvedtak UNE 2013. Nemndleder uten personlig frammøte (sekretariatet foreslo personlig frammøte). Mor og to døtre (f. 1998 og 2001). Barnesamtaler. Brev fra barna. Saksforhold: barns beskyttelse mot vold i nære relasjoner hos far. Foreldre skilt og mor midlertidig foreldrerett. Barn tatt ut av Iran uten samtykke fra far. Avslag. Dissens.

Sak 17. UDI vedtak 2008. Klagevedtak UNE 2010. Omgjøringsvedtak 2013. Nemndmøte med personlig frammøte. Gutt f. 1992, enslig mindreårig. Saksforhold: anført politisk aktivitet og risiko for forfølgelse. Fengslet, torturert i hjemland. Avslag.

Sak 18. UDI vedtak 2008. Tredje omgjøringsvedtak UNE 2013. Nemndmøte med personlig frammøte, der barn møter. Mor, far og to sønner (f. 2001 og 2011). Eldste barn 12 år ved siste vedtak. Saksgrunnlag: risiko for forfølgelse pga religion/konvertering. Lengeværende barn. Barnesamtale med eldste sønn sju år. Avslag.