

Barn på flukt og UDIs vurderinger av deres asylsøknader

Å forstå asylavgjørelser i lys av beslutningsteorier

Lê Phuong Nguyen



Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2011

Barn på flukt og UDIs vurderinger av deres asylsøknader

Å forstå asylavgjørelser i lys av beslutningsteorier

Lê Phuong Nguyen



Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2011

© Lê Phuong Nguyen

2011

Barn på flukt og UDIs vurderinger av deres asylsøknader

Lê Phuong Nguyen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Kopisten, Oslo

Sammendrag

Omtrent hver dag er det barn som banker på døren til Oslo Politistasjon og søker om beskyttelse. Disse barna kommer alene, uten foreldre eller andre omsorgspersoner. I fagterminologien blir de kalt enslige mindreårige asylsøkere (EMA). Oppgaven retter oppmerksomhet mot forvaltningspraksisen hos UDI, og hvordan de vurderer asylsøknader fra barn som har funnet veien til Norge alene. Formålet med oppgaven er å forså hvordan UDI vurderer asylsøknader fra EMA i lys av beslutningsteorier. Den overordnede problemstillingen er:

- Hvordan vurderer UDI asylsøknader fra enslige mindreårige asylsøkere, og hva er begrunnelsene for de ulike utfallene?

Oppgaven tar for seg de gjeldene nasjonale og internasjonale regler for behandlingen av asylsøknader. En redegjørelse av flyktningkonvensjonen, barnekonvensjonen og utlendingsloven må være på plass for å forstå hvordan UDI vurderer og begrunner sine vedtak. Oppgavens formål er å forstå asylavgjørelser i lys av beslutningsprosesser. Denne prosessen er delt inn i tre ulike deler: innhenting av informasjon, bearbeiding av informasjonen, og integrasjon av de to til en beslutning. Denne inndeling er fruktbart i asylsaker fordi innhenting, bearbeiding og presentasjon av informasjonen er en nødvendig forutsetning for å få forstå hva saksbehandlere har lagt vekt på under de ulike stadiene.

I asylsaker foregår innhenting av informasjon via to hovedkilder, asylintervjuet og alderstestene. Denne delen av beslutningsprosessen kan forstås som det stadiet hvor saksbehandleren må skaffe seg relevant informasjon for å kunne foreta en beslutning. Asylintervjuet og alderstestene er beslutningsprosessens viktigste del, men også mest utfordrende da det er flere usikkerhetsmomenter i forhold til verifisering av informasjonen.

Neste stadiet i beslutningsprosessen er informasjonsbearbeiding. Denne delen er en aktiv og skapende prosess hvor saksbehandlingen må ta stilling til hva som er relevant informasjon. Oppgaven tar for seg hvordan ulike aktører resonnerer og argumenterer for den beslutningen de oppfatter som riktig og mest ønskelig. I asylsaker er det ofte flere motstridende argumenter, særlig saker som gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Hensynet til barnets

beste og innvandringsregulerende hensyn står ofte som to motsetninger. Oppgaven diskuterer “barnets beste-prinsippet” og hvilke utfordringer som ligger i begrepet, særlig når det blir brukt som et beslutningsprinsipp. For å få frem de ulike argumentene og begrunnelsene tar oppgaven for seg retur til første asylland og utfallet av en begrenset oppholdstillatelse for å belyse hvilke argumenter som blir brukt og hvilke hensyn som veier tyngst. Videre presenterer oppgaven to ulike tilnærminger for å forstå en beslutning: en begrunnelsesbasert tilnærming og en heuristisk tilnærming. Det kommer tydelig frem at avgjørelser i asylsaker krever gode og gjennomtenkte begrunnelser for å få aksept av andre. En begrunnelsesbasert tilnærming til beslutningsprosessen blir dermed betraktet som mest riktig og ønskelig.

Forord

Utgangspunktet for oppgaven min har vært drevet av en nysgjerrighet på hvordan saksbehandlere hos UDI forholder seg til enslige mindreårige asylsøkere. Jeg ser på deres rolle som svært delt, da de på den ene siden skal veilede, hjelpe og gi beskyttelse for de som oppfyller vilkårene for dette, samtidig har de en kontrollfunksjon, og skal avsløre de som ikke oppfyller kravene til beskyttelse. Denne tvetydigheten, mener jeg, setter saksbehandleren i en vanskelig og motstridene situasjon. For å få et helhetlig bilde av dette ville jeg intervju saksbehandlerne for å få frem deres synspunkter. Men jeg fikk dessverre ikke tilgang fra UDI. Ledelsen i UDI mente at dette ville ta for mye av de ansattes arbeidstid, men de kunne gi meg innsyn i de ulike vedtakene som omhandler enslige mindreårige asylsøkere. Dette så jeg på som et godt alternativ. Tilnærmingen og problemstillingen har derfor blitt forandret underveis. Isteden for å se på saksbehandleres opplevelse og tvetydige roller ved vurderingen av asylsøknader, tar oppgaven for seg en mer tekstanalytisk tilnærming og ser på hvordan vedtakene er vurdert og hvilke hensyn som er lagt til grunn for vurderingene. Oppgaven har vært krevende å jobbe med da det forutsetter en god forståelse av det norske regelverket, samt internasjonale konvensjoner. Slik oppgaven er blitt fremstilt er det vanskelig å komme frem til et konkret svar. Oppgaven tar snarere sikte på å belyse UDIs vurderinger i lys av beslutningsteorier.

Det er flere som har bidratt til at denne oppgaven er blitt realisert. Først og fremst vil jeg takke UDI som har latt meg få tilgang til vedtakene. Videre fortjener min veileder Grete Brochmann en stor takk for gode kommentarer og innspill.

Takk til Rigmor og Tonje for gjennomlesing og kommentarer. Dere har vært en stor hjelp for meg.

En stor takk rettes til Alexander som har hjulpet meg med store deler av korrekturlesing og vært en moralsk støtte under arbeidet med oppgaven. Jeg hadde ikke klart den siste tiden uten deg.

Og til slutt, takk til min kjære søster, Ngan, som har holdt ut med min klaging og syting gjennom hele masterperioden. Du er fantastisk.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Innvandring til Norge	4
1.3	Årsaker til migrasjon	6
1.4	Frivillighet og tvang i migrasjonsprosesser.....	9
1.5	Antall EMA som migrerer	11
1.6	Innvandringskontrollen.....	13
2	Metode.....	17
2.1	Hvorfor kvalitativ metode?	17
2.2	En tekstanalytisk tilnærming.....	18
2.2.1	Utvalgte tekster og datagrunnlaget.....	19
2.3	Tilgang og utvalg	20
2.3.1	Tilgang til UNE.....	21
2.3.2	Tilgang til UDI.....	22
2.4	Intervjuene.....	23
2.5	Etiske vurderinger	24
2.6	Oppgavens kvalitet: Reliabilitet, validitet og overførbarhet	26
2.7	Mot analysen.....	27
3	Teori	29
3.1	Byråkrati.....	30
3.2	Hva er en beslutning?	33
3.3	Hvordan foreta en beslutning?.....	34
3.4	Beslutningsprosessen.....	36
3.5	Heuristikker: enkel, effektive og stort sett tilstrekkelige beslutningsregler	38
3.6	Begrunnelsbasert beslutning	40
3.7	Trumfkort eller puslespill?	41
4	Utlendingsfeltet- oppbygning og funksjon.....	43
4.1	Forholdet mellom norsk rett og internasjonale konvensjoner	43
4.2	Utlendingsmyndighetene.....	44
4.2.1	Stortinget og departementet	44
4.2.2	Utlendingsdirektoratet.....	45

4.2.3	Utlendingsnemnda.....	46
4.2.4	Politiets Utlendingsenhet.....	46
4.3	Gangen i asylprosessen for enslige mindreårige asylsøkere	47
5	Flyktningkonvensjonen og barnekonvensjonens betydning på utlendingsfeltet.....	51
5.1	Flyktningkonvensjonen av 1951	51
5.2	FNs Barnekonvensjon	54
5.3	Forståelsen av barn og barndom.....	55
5.4	Hensynet til barnets beste.....	57
5.4.1	Artikkel 3.....	57
5.4.2	Hvor sterkt står prinsippet?	59
5.5	Barns rett til å bli hørt- Asylintervjuet	59
5.5.1	Artikkel 12.....	59
6	Lover, regler og byråkratiske rammer.....	63
6.1	Mulige utfall av en asylsøknad.....	64
6.1.1	Asyl	65
6.1.2	Opphold på humanitært grunnlag.....	66
6.1.3	Begrenset oppholdstillatelse.....	67
6.1.4	Retur til første asylland	68
6.1.5	Avslag.....	70
7	Informasjonsinnhenting.....	71
7.1	Asylintervjuet	71
7.1.1	EMAs historier og dens troverdighet	73
7.2	Alderstestene	74
7.2.1	Gjennomføring av alderstestene.....	74
7.2.2	Kritikk og utfordringer med alderstestene	76
7.2.3	UDIs anvendelse av alderstesten.....	79
7.2.4	Verifisering av informasjon	80
8	Informasjonsbearbeiding.....	81
8.1	Barnets beste og dets betydning	81
8.2	Utfordringer med barnets beste som beslutningsprinsipp.....	85
8.3	Retur til første asylland	87
8.4	Begrenset oppholdstillatelse.....	93
9	Avslutningsvis.....	99

Litteraturliste: 105

1 Innledning

September 2002 kom en 9 år gammel gutt alene til Norge. Nesten fire år senere ble han tvangsreturnert til hjemlandet Sri Lanka og blir årsaken til en langvarig samfunnsdebatt. Saken om Ashok Jegatiswaran engasjerte mange, og det ble rettet kritiske blikk mot utlendingsmyndighetene og deres behandling av asylsøknaden. Utlendingsnemnda ble blant annet beskyldt for å la innvandringsregulerende hensyn få fortrinn foran barnets beste og at et barn ble brukt for å statuere et eksempel. Den lange saksbehandlingstiden på nesten fire år vakte oppsikt hos blant annet Redd Barna, som mente at Ashok hadde en tilknytning til Norge og at han derfor måtte få innvilget oppholdstillatelse. Utlendingsnemnda på den andre siden hevdet at omsorgspersoner til Ashok var blitt funnet i Sri Lanka og at det var til barnets beste å gjenforene det med disse personene i hjemlandet. Videre mente Utlendingsnemnda at saken også hadde en preventiv side, nemlig å hindre andre foreldre å sende sine barn alene til et fremmed land i håp om å få oppholdstillatelse (Romerike Blad 2006, Romerike Blad 2007).

Slik saken er blitt fremstilt i media virker norsk asylpolitikk svært brutal. Den kan sies å fremstå som et system der de menneskelige aspektene, og ikke minst hensynet til barnets beste, kan oppfattes til å bli lagt til side. De såkalte innvandringsregulerende hensynene blir prioritert fremfor de humane aspektene.

Historien ovenfor er ikke unik, og det finnes flere eksempler på barn som befinner seg i grenselandet mellom barnets beste og innvandringsregulerende hensyn. Den stadige debatten om denne gruppen asylsøkere er en av grunnene til at jeg ønsker å se nærmere på utlendingsforvaltningen, og deres behandling og vurdering av enslige mindreårige asylsøknader.

1.1 Tema og problemstilling

Oppgaven vil rette oppmerksomhet mot utlendingsforvaltningen og hvordan de behandler og vurderer asylsøknader for barn som kommer alene til Norge. I fagterminologien blir disse barna omtalt som enslige mindreårige asylsøkere (EMA), det vil si at de er barn under 18 år

som er separert fra begge foreldre og ikke er under omsorg av en voksen, som ved lov eller sedvane er ansvarlig for å gjøre dette (UNCHR 1994: 121). Oppgaven vil belyse UDI og hvilke vurderinger de legger til grunn ved avgjørelser av asylsøknader.

Det er flere grunner til at jeg har valgt å se spesifikt på asylsøknader fra EMA. Først og fremst fordi jeg generelt er opptatt av barns rettigheter, og særlig barn på flukt, men også fordi disse barna befinner seg i en ganske motstridende posisjon, da de både er barn og asylsøkere på en og samme tid. På grunn av deres posisjon som barn har de krav på ekstra omsorg og beskyttelse utover det som er nedfelt i menneskerettighetskonvensjonen. Opprettelsen av barnekonvensjonen har gitt begrepet “barn” en annen og ny betydning. Barn trenger omsorg og kjærlighet fra voksne, de blir sett på som mer sårbare og svake. Asylsøkere på den andre siden blir gjerne assosiert med problemer. Denne uheldige assosiasjonen kommer fra media hvor vi stadig hører om asylsøkere og de problemer de fører med seg. Det å være barn og asylsøker utfordrer dermed norske myndigheter på flere områder. Norge har siden innvandringsstoppen i 1975 hatt en kontrollert og streng innvandringspolitikk. Statens interesse for å regulere innvandringen har vært stigende, både som følge av økt familieinnvandring og økt antall asylsøkere til landet. I lys av dette er det interessant å se nærmere på skjæringspunktet som EMA befinner seg innenfor. På den ene siden hensynet til barnets beste, på den andre innvandringsregulerende hensyn.

I faglitteraturen er det vanlig å dele innvandringspolitikken inn i to atskilte sfærer; en ytre og en indre (Brochmann 1999, Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006). Den indre sfæren handler om at innvandrere skal integreres i det norske samfunnet blant annet gjennom introduksjonsprogrammet, oppnå statsborgerlige rettigheter, og følge de plikter og rettigheter som er fastsatt, på lik linje med nordmenn. Likhetsidealet om at alle i Norge skal ha like muligheter til deltakelse i samfunnet står sterkt. Den ytre sfæren, har tradisjonelt vært knyttet opp til statens suverenitet, og handler om regulering og kontroll, flyktninger, politisk asyl, gjenforening av familie og visum- spørsmål. Oppgaven fokuserer på den ytre sfæren, og ser på hvordan utlendingsmyndighetene regulerer og vurderer asylsøknader fra EMA. Formålet med oppgaven er å forså hvordan UDI vurderer asylsøknader fra EMA i lys av beslutningsteorier. Den overordnede problemstillingen er:

- Hvordan vurderer UDI asylsøknader fra enslige mindreårige asylsøkere, og hva er begrunnelsene for de ulike utfallene?

For å kunne gi en besvarelse til problemstillingen er det nødvendig å ta for seg de gjeldende nasjonale og internasjonale lover og regler. Flyktningskonvensjonen, barnekonvensjonen og utlendingsloven er sentrale rettskilder som setter premisser for hvordan UDI vurderer og begrunner sine vedtak. Dette lovverket kan sees som den overordnede strukturen som setter føringer for UDIs begrunnelser av vedtakene. Det er derfor nødvendig med en redegjørelse og beskrivelse av regelverket for å kunne forstå hvordan UDI begrunner vedtakene. I tillegg til regelverket, har jeg fått tilgang til 7 vedtak fra UDI, samt 15 sammendrag av vedtak fra UNEs praksisbase¹. Hensikten er å belyse de ulike begrunnelsene og utfallet av vedtakene ved hjelp av regelverket. Utlendingsfeltet er et vanskelig og komplisert område. For å kunne forstå hvilke begrunnelser som ligger i de ulike vedtakene er det nødvendig med et analytisk verktøy. Oppgaven tar sikte på å forstå asylavgjørelser i lys av beslutningsteorier. Dette verktøyet vil gi meg muligheten til å belyse hvordan UDI vurderer asylsøknadene, hvordan de går frem for å fatte en beslutning og hvilke begrunnelser som ligger i grunn for de ulike utfallene. Det sentrale i denne oppgaven er å se hvordan de ulike aktørene resonnerer og argumenterer for å komme frem til den endelige beslutningen. I faglitteraturen finnes ulike perspektiver på hvordan man kan forstå en beslutningsprosess. Jeg har valgt å dele beslutningsprosessen inn i tre ulike deler: innhenting av informasjon, bearbeiding av informasjonen, og integrasjon av de to til en beslutning. Denne inndelingen vil gi meg et bilde på hvordan UDI fatter beslutninger og hvordan de ulike argumentene og begrunnelsene er bygget opp.

For å oppnå en helhetlig forståelse av forvaltningspraksisen mener jeg det er fruktbart og nødvendig å ta et lite tilbakeblikk og se på Norges innvandringshistorie, dette er for å kartlegge noen årsaker til hvorfor mennesker har funnet veien til Norge og hvordan Norge har respondert til denne gruppen innvandrere. Videre er det også relevant å se på Norge som stat, og hvordan den som sådan har forholdt seg til, og tenkt rundt innvandringskontroll. Disse punktene er med på å danne et bakteppe som kan være med på å belyse hvordan UDI vurderer asylsøknader fra EMA

¹ Praksisbasen ligger ute på UNEs hjemmeside. Her finner man anonymiserte sammendrag av vedtakene som UNE har avgjort.

² Norge kan også sies å være en utvandrer stat da det også finnes nordmenn som flytter til utlandet. Dette vil midlertidig ikke bli tatt høyde for i oppgaven da oppgaven fokuserer på innvandringen til Norge.

1.2 Innvandring til Norge

Mennesker har flyttet til og fra Norge i ulike perioder opp gjennom historien (Brochmann og Kjeldstadli 2008). Internasjonal migrasjon er dermed ikke et nytt fenomen slik den ofte fremstår i den offentlige debatten. Brochmann (1997) hevder at menneskehetens normaltilstand er mobilitet, og at så langt tilbake som det finnes registreringer har mennesket vært på vandring og flukt. Men det som er nytt og annerledes med dagens migrasjon er at den har økt i omfang. Bedre transport, kommunikasjon og informasjonsteknologi har ført til at det blir lettere for menneske å bevege seg på tvers av landegrenser. Oppgaven tar for seg asylsøkere som innvandrere til Norge, men det er fruktbart å se på innvandringsbildet generelt for å forstå hvordan Norge har vokst frem som en innvandrerstat², og hvordan de ulike reguleringene kan sees på som et resultat av de ulike grupper av mennesker som har kommet inn til landet.

Den moderne innvandringen til Norge kan grovt deles inn i tre perioder (Brochmann 2006). Den første perioden begynte på 1960-tallet. Denne perioden var Norge og Vest-Europa preget av en sterk økonomisk vekst og det var stor etterspørsel etter arbeidskraft. De fleste som kom til landet på denne tiden var enslige menn på jakt etter arbeid. Men man finner også eksempler på politiske flyktninger i denne perioden. Disse var først og fremst flyktninger fra kommunismen i Øst-Europa og i Sovjetunionen, hovedsakelig fra Ungarn og Tsjekkoslovakia.

I denne perioden var det ingen store reguleringer på innvandringen inn til Norge, og dørene stod mer eller mindre åpne. Til tross for dette var antallet mennesker som kom til Norge overraskende liten (Brochmann 2006). Dette kan forklares med at de andre landene i Vest-Europa også hadde dørene åpne, i tillegg til at det var høyere lønninger, etablerte innvandrermiljøer og et vennligere klima. Mange av de andre landene i Vest-Europa førte også en aktiv rekrutteringspolitikk, mens Norge bare tok imot de som kom på eget initiativ. Innvandringen til Norge ble derfor i en mer beskjeden skala så lenge dørene stod åpne andre steder i Europa.

² Norge kan også sies å være en utvandrer stat da det også finnes nordmenn som flytter til utlandet. Dette vil midlertidig ikke bli tatt høyde for i oppgaven da oppgaven fokuserer på innvandringen til Norge.

Den andre perioden i moderne norsk innvandringshistorie startet i 1975. Det var hovedsakelig familiegjenforening som var dominerende i denne perioden. Enslige menn som kom til Norge for å finne arbeid på 60- tallet søkte nå om gjenforening med sine ektefeller og familie. Denne perioden var preget av dårlig økonomisk vekst i Vest- Europa og mange land lukket dørene sine for innvandring. Norge, på sin side var inne i en oppgangstid. Oljefunnet i Nordsjøen førte til at Norge befant seg i en av de sterkeste vekstperiodene i landets historie, og behovet for arbeidskraft var enorm. Til tross for dette fulgte Norge etter de andre landene i Europa og innførte innvandringsstoppen i februar 1975. Dette var i realiteten ingen stopp, men snarere en seleksjon, hvor Norge kunne velge hvilke type innvandrere som kunne komme inn i landet. Statistikken viser at antallet innvilgede arbeidstillatelser fra land som Frankrike, Storbritannia og USA økte fra kvartalet før innføringen av innvandringsstoppen til kvartalet etter, mens antallet innvilgede til søkere fra Pakistan, India, Tyrkia og Jugoslavia i samme periode sank drastisk (Fuglerud 2001). Innvandringsstoppen markerte en endring i norsk innvandringspolitikk og har vært toneangivende siden. Den dominerende tankegangen var en begrenset og kontrollert innvandringspolitikk. Rikets sikkerhet og spørsmål og hvem som kommer inn har stått sentralt. Denne tankegangen kan forklares ut ifra tre punkter (Brochmann 2006).

For det første var den norske velferdsstaten i full utvikling, og mange av dens byggesteiner var bygget på sosialdemokratiske prinsipper som universalisme, individuelle rettigheter og likhet. Mange mente at disse prinsippene kunne bli utfordret som en følge av migrasjon fra land i sør. En mer begrenset innvandring fører til at myndighetene kan få mer kontroll og oversikt over hvem som kommer inn i landet. Kontroll, planlegging og styring ble dermed sentrale ingredienser i det norske systemet. For det andre er Norge et lite land, med relativt homogen befolkning. Store tilstrømninger fra andre deler av verden kunne føre til at norske grunnverdier ble rokket på. En begrenset tilgang av andre mennesker til Norge fører til at man kunne utvikle et godt samfunn for de innvandrerne som allerede hadde kommet, et samfunn i tråd med de velferdsstatlige tradisjoner og norske handlemåter. For det tredje er Norge en stat som er sterkt påvirket av utviklingen i det øvrige Europa. De andre europeiske landenes politikk om å begrense innvandring ble vurdert som så viktig at Norge måtte følge etter, for ikke å skille seg for sterkt ut blant mottakerlandene. Disse tre punktene har hver for seg og i gjensidig påvirkning vært begrunnelsen for innreisekontroll i Norge fra 1975 og framover (Brochmann 2006: 38).

Den siste perioden med innvandring, og som er hovedfokuset i denne oppgaven, består av asylsøkere og flyktninger. Denne perioden startet på slutten av 1970- tallet og har siden fortsatt å vokse i ulik grad frem til i dag.

De ulike periodene av innvandring til Norge bør ikke sees som utelukkende fra hverandre, men heller som et samspill mellom gruppene. Et familiemedlem med oppholdstillatelse kan omdannes til en arbeidsmigrant hvis det er åpninger i arbeidsmarkedet. Dessuten kan det være vanskelig å skille mellom politiske og økonomiske flyktninger. Var asylsøkerne virkelig politisk forfulgt, eller kom de til landet med økonomiske vinninger i bakhodet? Det er rettet et skeptisk blikk mot den siste gruppen. De blir sett på som lykkejegere som utnyttet asylinstitusjonen. Hvilke kategori en innvandrer blir plassert under er viktige da de setter føringer for hvordan norske myndigheter behandler deres søknad og videre hvilke rettigheter og plikter de har i Norge (Brochmann 2006).

1.3 Årsaker til migrasjon

Mennesker som beveger seg over landegrensener er ikke et nytt og moderne fenomen, det har eksistert så lenge det har vært stater og grenser som skiller disse. Siden midten av 80- tallet har internasjonal migrasjon vokst og økt i omfang. Det er flere grunner til dette. For det første har etterspørselen på arbeidsmarkedet ført til at folk flytter dit det er arbeid, selv om dette betyr å forlate sitt hjemland. For det andre er det en stadig økning av ulikheter mellom land i nord og sør, som fører til at mennesker fra sør stadig er på jakt etter bedre levestandard. For det tredje skyldes internasjonal migrasjon også at det stadig oppstår politiske og etniske konflikter som bidrar til at stadig flere er på flukt fra sitt hjemland. Denne fraflyttingen vil påvirke landene i Europa og verden forøvrig, enten som et fraflyttningsland, mottaker land eller som begge deler (Castles og Miller 2003).

Beslutningen om å migrere er sjelden en persons avgjørelse, hvor man alene bestemmer seg for å reise til et annet land, bli assimilert og leve lykkelig i alle sine dager. Migrasjon er snarere en lang prosess som er blitt tatt i samhandling med familiemedlemmer, venner og andre samfunnsmedlemmer forøvrig. Beslutningen om å migrere vil også påvirke migrantens liv og generasjonene etter. Migrasjon kan beskrives som et resultat av de sosiale forandringene i samfunnet som har påvirket individet til å flytte (Castles og Miller 2003).

Det er vanskelig å fastslå hva som fører til at et menneske velger å forlate sitt hjemsted å reise til Norge og Europa. Årsakene er ofte flere og sammensatte. Innenfor migrasjonsforskningen har man sett på ulike forklaringsmekanismer som kan være med å belyse hvorfor noen mennesker migrerer.

En forklaringsmodell er den demografiske modellen. Her betraktes migrasjon i lys av fire sett regulerende faktorer: 1) opprinnelsesstedet, 2) stedet det migrerer til, 3) hindringer for forflytning, og 4) personlige faktorer. En hypotese innenfor denne modellen er at mennesker veier de positive sidene ved opprinnelsesstedet og migrasjon stedet, hvis det er slik at det er høy grad av ulikhet mellom disse to vil det føre til at et større antall personer ønsker å flytte dit hvor det er flere positive sider. Denne beslutningen er individuell og varierer fra person til person i form av inntekt, utdanning, tradisjon, etnisitet og lignende (Fuglerud 2001).

En annen hypotese er at migrasjon varierer med graden av økonomisk utvikling innenfor et område. Man kan tenke seg at økonomisk utvikling, for eksempel i form av industrialisering og økt utdanningsnivå, medfører økt ulikhet mellom personer og områder. Mennesker vil derfor flytte til det området hvor de kan få større mulighet til utdanning og bedre sin økonomiske situasjon (Fuglerud 2001). Denne forståelsen gjør at Norge som migrasjonsland kan være veldig attraktiv for andre statsborgere fordi Norge har et godt fungerende velferdssystem, med gode økonomiske forhold og et godt utdanningssystem.

En annen forståelse av migrasjonsprosessen er «neo- klassiske» økonomiske modeller. Denne tilnærmingen har mange likhetstrekk med de demografiske modellene og hevder at mennesker søker etter å maksimere deres levestandard ved å se på hva man kan tjene på å flytte til et annet land. "Neoclassical theory assumes that individuals maximise utility: individuals "search" for the country of residence that maximises their well-being..." (Castles og Miller 2003: 23). Er det noe ved hjemstedet som gjør at mennesker vil flytte, eller er det noe ved migrasjonslandet som virker tiltalende for mennesker å flytte dit? Mennesker fatter beslutninger ved å kalkulere seg frem og sammenligner de positive sidene med de negative ved å flytte fra et land til et annet (Fuglerud 2001). Økonomisk sikkerhet og investeringsmuligheter er viktige begrep i denne tilnærmingen. Mennesker som flytter på grunn av dette kan betraktes som lykkejegere med et mål om å oppnå bedre bo og levestandard.

Ut fra denne forståelsen vil dermed folk fra fattige land ende opp i de rike landene. Men vi ser at dette ikke er tilfelle i dagens migrasjonsbilde. Empiriske studier har vist at det er veldig få av den fattige delen av befolkningen som faktisk har flyttet på seg. Det er derimot mennesker fra den øvre klassen med økonomiske ressurser som gjerne migrerer da det krever økonomiske ressurser til dette (Castles og Miller 2003).

Forklaringsmodellene ovenfor kan sies å være aktør fokusert, ved at den fremhever aktøren som det sentrale når man skal ta en beslutning om å migrere eller ikke. Strukturelle faktorer som statlige reguleringer når det kommer til innvandring blir oversett. Dessuten gir det liten forklaring på hvorfor mennesker migrerer til ett land fremfor et annet, gitt at omstendighetene for begge landene er like. Dette gjelder for eksempel hvorfor algerierne migrerer til Frankrike og ikke Tyskland, og hvorfor det er flere tyrkere i Tyskland enn Frankrike. Dette ligger ikke i aktørens beslutninger, men heller i de store strukturelle rammene som ble dannet under koloniseringen (Castle og Miller 2003). Det er dermed ikke slik at aktøren har full informasjon om destinasjon stedet og tar en beslutning ut fra deres egne rasjonelle valg. Beslutningen om å migrere ligger også sterkt forankret i de strukturelle rammene i samfunnet, i historien til landet og i familien.

For å forstå hvorfor mennesker velger å migrere må man dermed se både på de individuelle forholdene, men også på de strukturelle rammene på hjemstedet og migrasjonsstedet. I de fleste tilfeller ligger avgjørelser om å migrere ikke bare hos enkeltpersoner, men også hos familien eller i husholdet. I mange land i Afrika og Asia er det et mer kollektivt syn, og samholdet mellom familiemedlemmer er ofte sterkere enn i vestlige land. Ordspråket: ”Søk det gode i fellesskapet og du søker ditt eget gode. Søk ditt eget gode, og du søker ditt eget forfall”, viser hvilken betydning fellesskapet har (Johannessen 2005: 78). Enkeltindividets interesser må underordnes fellesskapet og beslutninger blir gjerne tatt ved en kollektiv avgjørelse snarere enn ved enkeltpersoner.

En annen forklaringsmekanisme for å forstå hvorfor mennesker migrerer er sosiale nettverk. I rapporten «Why Norway» (Brekke og Aarset 2009) ble blant annet sosial nettverk fremhevet som en av pull- faktorene som fremstillet et land bedre enn et annet. Familie og venner som allerede har flyttet til Europa kommer gjerne med informasjon og anbefalinger om Europa, på den måten fungerer de som hjelpere og er med på å påvirke hvilke land man bør reise til. Sosialt nettverk fungerer som en kilde for informasjon om de ulike landene i Europa. Brekke og Aarset (2009) har et inntrykk av at deres informanter hadde et generelt godt inntrykk av

Norge, med demokrati, gode muligheter for utdanning og arbeid. Denne antagelsen om at Norge er et godt land kan spre seg å gjøre Norge mer attraktivt enn andre land for potensielle immigranter.

1.4 Frivillighet og tvang i migrasjonsprosesser

Når man snakker om de ulike mekanismene som påvirker et menneske til å flykte er det også vanlig innenfor migrasjonsforskningen å snakke om frivillig og tvungen migrasjon (Fuglerud 2001).

Tvungen migrasjon vil si at en person, på grunn av krig og/eller uroligheter i landet, blir tvunget til å forlate sitt land i frykt for å bli utsatt for umenneskeligheter eller at livet står i fare. Det er de strukturelle omgivelsene som presser individet på flukt og ikke individets eget valg. På den andre siden er frivillig migrasjon basert på en kalkulerende tankegang hvor individet har valgt å reise til et annet land i håp om å bedre de sosiale og/eller økonomiske forholdene. Lykkejeger er også et begrep som kan være med på å forklare frivillig migrasjon. Forestillingen om et bedre liv i den vestlige verden er muligens en forklarende faktor som har ført til at mange velger å forlate sitt hjemland og sin familie (Fuglerud 2001).

Tvungen og frivillig migrasjon kan sees på som to motstridende forklaringsmekanismer som på hver sin måte prøver å forklare hvorfor mennesker er på flukt. En utfordring med skillet er at det innebærer en kategorisering av migrasjonsstrømmen som enten frivillig handling på bakgrunn av økonomiske strategier eller som tvungen handling på bakgrunn av konflikter og brudd på menneskerettigheter i hjemlandet. En fluktsituasjon består ofte sjeldent bare av det ene eller det andre. Det er ofte flere ulike mekanismer som spiller inn når et menneske velger å flytte på seg. Det kan tenke seg at den økonomiske situasjonen i et land forverres, dette fører til uroligheter i landet og i verste fall også bryter ut krig mellom innbyggerne og fører til at folk må flytte, enten fordi de er på jakt etter et land som kan gi de bedre framtidsutsikter uten uroligheter, eller fordi de er blitt forfulgt av myndighetene i landet. Årsaker til at mennesker flytter på tvers av landegrensene er derfor varierende og det kan være utfordrende å finne årsaken til dette, ofte er de sammensatte og består av flere årsaker.

Skillet mellom frivillig og tvungen migrasjon er særlig problematisk når det gjelder EMA. Først og fremst fordi vi ikke ser de som enkeltindivider, men ofte som en skygge av deres foreldre. Foreldrenes beslutninger og årsaker for å sende ut sitt barn blir automatisk overført til barna. Dette gjør det både vanskelig og problematisk å forstå hvorfor barn er på flukt. Som underdanig sine foreldre har barn ofte lite de skulle ha sagt, spesielt i andre kulturer hvor det er en klar hierarkisk deling i familien. Her adlyder barna ofte sine foreldre uten at de gir uttrykk for hva de selv mener (Johannessen 2005). Flukten til Europa kan dermed være en avgjørelse som foreldrene har tatt og ikke barnet selv. Barn som blir sendt ut av sine foreldre blir ofte omtalt som «ankerbarn», hvor hensikten er å komme til Norge, få oppholdstillatelse, og deretter søke om familiegjeningforening.

Et annet problem ved å skille mellom tvungen og frivillig migrasjon er at modellen legger for mye vekt på enten det ene eller det andre. En fluktsituasjon kan for eksempel forklares ut ifra foreldrenes ønske om å sende barnet sitt som anker til Norge. Denne handlingen kan på den ene siden forstås som et frivillig og planlagt flukt, hvor foreldrene har lagt en økonomisk strategi for å sende barnet sitt til Norge for at de skal søke om familiegjeningforening eller eventuelt få opphold og arbeidstillatelse, for deretter å sende penger hjem til foreldrene. På den andre siden kan man forklare flukten ut ifra tvang, ved at flukten alene ikke kan forklares ut ifra foreldrenes ønske, men er også påvirket av de politiske, sosiale og økonomiske grunner som ligger bak og som fører til at foreldrene ser på omstendighetene som så umulig og så uutholdelig at de føler at de må “sende” ut barnet sitt, ikke av fri vilje, men på grunn av de strukturelle rammene rundt situasjonen.

Karl Marx har uttalt at «mennesker lager historie, men ikke under omstendigheter de har valgt selv». Sitatet uttrykker et kjerneproblem i all samfunnsteori, nemlig det kompliserte forholdet mellom struktur og aktør (Fuglerud 2001:29). Når et menneske fritt velger å reise fra sitt hjemland, kan det stilles spørsmål om hvor fritt valget er hvis omstendighetene, som dårlig avling, fallende arbeidsmarked, krig og uroligheter fører til at mennesker flytter.

Ofte skiller man mellom arbeidsmigranter, lykkejegere og flyktninger når man ser på årsaker til hvorfor de har flyttet. Tanken er at de flytter under ulike omstendigheter, ut ifra om de er på jakt etter arbeid, flykter på grunn av konflikt og uroligheter eller rett og slett vil bedre sin livsvilkår ved å flytte til et rikere land i vesten. Men deres fluktmotivasjon kan også forstås ut fra en stadig mer globalisert verden:

Colonialism, industrialization and integration into the world economy destroy traditional forms of production and social relations, and lead to the reshaping of nations and states. Underdevelopment, impoverishment, poor governance, endemic conflict and human rights abuse are closely linked. These conditions lead both to economically-motivated migration and to politically-motivated flight (Castler og Miller 2003: 32).

Gjennom barnekonvensjonen plikter norske myndigheter å gi beskyttelse og omsorg til alle barn som befinner seg i landet. Samtidig ønsker også norsk utlendingsmyndighet å føre en kontrollert og begrenset innvandring til Norge slik at asylinstituttet ikke blir misbrukt (UDIs årsrapport 2009). Denne doble funksjonen skaper problemer når norske myndigheter skal vurdere søknader fra barna. Hvordan kan man skille mellom reelle flyktninger og lykkejegere og hvilke vurderinger ligger til grunn?

1.5 Antall EMA som migrerer

Internasjonal migrasjon i en viss størrelse innebærer at barn inngår i strømmen. Dette kan være barn som er på flukt med sine foreldre eller barn som er på flukt helt alene. Dette fenomenet er heller ikke noe nytt. Både fortellinger i litteraturhistorien og beskrivelser fra krig og konfliktområder i ulike deler av verden viser at barnemigrasjon ikke er noe som bare skjer i våre dager (Eide 2005). Historien om Moses som ble satt på en flåte på Nilen av sin mor for å slippe dødsdommen for alle hebraiske guttebarn er et eksempel på dette. Filmen “Yohan-barnevandrer”, er et annet eksempel om barn på arbeidsvandring på Sørlandet på 1800- tallet og fram til 1910–20. Filmen skildrer livet til Yohan, en hardtarbeidende gutt som senere immigrerte alene til USA, han var da 15- 16 år gammel.

Det er ulike årsaker for hvorfor barn har funnet veien til Norge for å søke om beskyttelse. Noen kan ha rømt hjemmefra, er foreldreløse, eller blitt bortført fra sine foreldre. Noen kan ha vært gatebarn, eller uavhengig av foreldrene. Noen av dem kan også ha blitt sendt til Europa for å søke asyl, eller blitt forlatt av foreldrene sine i asyllandet, mens foreldrene har returnert hjem eller befinner seg et annet sted i Europa (UNHCR 1994).

Det var først utover 1990 tallet at enslige mindreårige asylsøkere fikk mer og mer oppmerksomhet i den offentlige debatten. Det ble satt spørsmålstegn ved hvilke oppfølging barna fikk, og hvilke rettigheter de hadde. Dette gjelder både ved ankomsten, behandling av asylsøknaden og den videre bosetningsfasen.

Tabellen nedenfor som viser ankomsten av EMA fra 2001- 2010. Tabellen er inkludert alle som oppga å være enslige mindreårige ved søknad.

Statsborgerskap	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Afghanistan	46	60	86	579	1719	376
Algerie	1	1	-	5	23	33
Angola	5	4	2	5	5	1
Dem. Rep. Kongo	3	5	3	1	5	4
Eritrea	7	14	37	68	144	89
Etiopia	9	5	21	21	50	38
Gambia	-	1	3	1	8	1
Guinea	1	-	1	-	6	8
Irak	46	92	124	364	84	35
Iran	9	9	8	28	15	13
Marokko	3	4	-	2	10	12
Nigeria	4	2	2	11	14	5
Russland	18	28	13	33	27	17
Somalia	74	61	29	117	246	119
Sri Lanka	16	16	34	59	37	19
Sudan	3	2	2	2	8	5
Syria	3	1	-	1	13	9
Tadsjikistan	1	-	1	1	7	1
Usbekistan	-	3	1	3	6	3
Statsløs	11	3	3	9	18	27
Andre land	62	38	33	64	55	77
Totalt	322	349	403	1 374	2 500	892

* Statistikk fra UDI

I 2005 var det 322 EMA som kom til Norge. Det var ikke store forandringer i ankomsten før i 2008 da det var en kraftig stigning til 1374. Ankomsten fortsatte å stige i 2009, men har stabilisert seg litt og gått ned til 892 i 2010. Frem til 31. august 2011 er tallet på ankomsten av EMA 561. De siste årene har den største gruppen av EMA kommet fra Afghanistan, Somalia, Eritrea og Irak.

1.6 Innvandringskontrollen

Innvandringskontroll referer til reguleringen, eller kontrollen av innvandrere som kommer inn og ut av Norge. Et lands innvandringskontroll omhandler regler og prosedyrer for hvordan man skal selekttere, gi adgang og eventuelt sende ut utenlandske statsborgere (Brochmann 1999). Migrasjonsfeltet er preget av en dynamikk mellom nasjonalstaten og den internasjonale konteksten landet befinner seg i. Et ønske om en styrt og kontrollert innvandring må derfor ta høyde for samspillet mellom nasjonalstaten, de lover og regler innenfor landet, samtidig som det må tas hensyn til det overnasjonale, herunder flyktningkonvensjonen, barnekonvensjonen, menneskerettighetskonvensjonen etc. Hvordan norsk innvandringspolitikk utvikler seg er avhengig av andre staters nasjonale politikk, internasjonale avtaler, konvensjoner og organisasjoner. I tillegg til dette kommer omfanget av migrasjonsstrømmen (Brochmann 1996). Det er en viss korrelasjon mellom antall innvandrere som kommer til landet og hvordan de blir tatt imot. Da ungarske flyktninger kom til Norge på 1950- tallet stod dørene åpne. Både fra norske myndigheters sin side og ellers i det norske samfunnet var det en positiv og åpen innstilling. Dette kan forklares med at det var en bred enighet om at disse menneskene var reelle flyktninger fra Ungarn som trengte beskyttelse. Den nye ankomsten av EMA på 80- tallet bestod av flere etniske grupper, med ulike fluktmotiver. Antallet var også betraktelig større. Disse faktorene var med på å forandre holdningen og innstillingen blant befolkningen. Fra å være positiv og åpne til innvandring endret holdningen seg til det negative. Flere har hevdet at innvandrere blir sett på som en potensiell økonomisk trussel (Castles og Miller 2003, Eide 2005). Dette kan være i forhold til konkurranse om boliger, utdanning, velferdsgoder og arbeidsplasser, men også som bærere av en fremmed kultur og religion som truer sikkerheten, velferden og identiteten til majoritetsbefolkningen. Blandingen av ulike etniske grupper og økt antall EMA som ankommer Norge har ført til en mer uoversiktlig situasjon, og skapt tvil hos norske myndigheter når det gjelder fluktmotiver. Denne usikkerheten spiller seg igjen på regelverket, og behovet for kontroll. Innstramningstiltakene fra 2009 er et eksempel på dette. Den ekstreme økningen av antall EMA som kom til Norge i 2008 førte til at regjeringen anså det som nødvendig å stramme inn regelverket.

Et overordnet hensyn med asylinstituttet er å gi beskyttelse til mennesker som trenger det. Samtidig må også asylinstituttet beskytte seg selv mot misbruk. Innvandringskontroll eller innvandringsregulerende hensyn anses derfor i mange tilfeller å tale imot å innvilge opphold

til asylsøkere som ikke har behov for beskyttelse. Dette kan gjelde selv om de eventuelt har andre gode og viktige grunner for å ville bli i Norge. Asylinstituttet er for mennesker som har beskyttelsesbehov eller eventuelt av andre humanitære hensyn. For å ivareta dette er det viktig og nødvendig at Norge ikke lar alle som ønsker det få bosette seg her. Hva som kan regnes som innvandringsregulerende hensyn står nedfelt i utlendingsloven § 38 fjerde ledd. «Ved vurdering om tillatelse skal gis, kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn, herunder

- a) mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag,
- b) de samfunnsmessige konsekvensene,
- c) hensyn til kontroll, og
- d) hensyn til respekten for lovens øvrige regler».

Betydningen av innvandringsregulerende hensyn må sees i sammenheng og vurderes i den enkelte sak. Dersom et positivt vedtak vil medføre et stort antall nye asylsøknader eller utgjøre en særlig belastning for det norske samfunnet, må det tillegges stor vekt. Denne tankegangen kommer også til uttrykk i stortingsmelding nr. 39 hvor det står følgende:

Norge kan ikke løse alle verdens flyktninge- og utvandringsproblemer ved å la alle som ønsker det, få bosette seg her. Innvandringen til Norge må være *begrenset og kontrollert* (min uthevelse. St. meld. nr. 39 (1987- 88): 88).

Denne tankegangen er fremdeles rådene i dag. I verdenskala er Norge et lite, men attraktivt land med god levestandard og økonomiske forhold. Når man skal vurdere en asylsøknad må den sees ut ifra både innvandringsregulerende hensyn og hvilke grad humanitære forhold kan gi grunnlag for opphold. Den sentrale tanken i innvandringskontrollen (og i utsagnet over) er at Norge alene ikke har muligheten til å gi opphold til alle som kommer fra områder som er preget av sosial og økonomiske nød. En streng og restriktiv innvandringspolitikk er dermed ønskelig (ot. prp 75: 154).

Ønsket om å føre en streng og restriktiv politikk kan forstås i lys av to hovedelementer. Den ene er ankomsten av asylsøkere som kom til Europa. Før denne perioden var de fleste

flyktninger som fant veien til Norge regulert gjennom den årlige kvoten fra FN. Den nye perioden består av mennesker som ikke har gått gjennom FN-systemet, men som med eget initiativ har oppsøkt et mottakerland og søkt om beskyttelse etter FNs flyktningkonvensjon av 1951. Denne perioden førte til stor pågang av asylsøkere, som igjen gjorde at landene i Europa ikke hadde muligheten til å behandle søknadene innenfor en tilfredsstillende tidsramme. Dette førte til at flere av landene argumenterte for å stramme inn innvandringen (Brochmann 1997). Det andre argumentet for en stram og begrenset innvandring var den økende usikkerheten om menneskene som kom var reelle flyktninger, eller om de kom til Norge på grunnlag av økonomiske strategier. Ankerbarn er et begrep som har oppstått for å beskrive et barn som har migrert til Norge på et frivillig og planlagt grunnlag. Fluktmotivet er økonomisk motivert og mange blir betegnet som lykkejegere på jakt etter en bedre framtid i Europa. Deres motivasjon for flukten er ikke på grunn av forfølgelse eller uroligheter i hjemlandet, men snarere en reise for å bedre livsvilkårene.

Usikkerheten rundt menneskers fluktmotiv, i kombinasjon med et økende antall av mennesker som på eget initiativ oppsøkte Norge, gjorde at europeiske stater reagerte med å stramme inn regelverket. Det ble blant annet innført visumkrav til visse land for å kunne komme inn til Europa, transportørene ble pålagt ansvar om å sjekke at alle som reiser har lovlig reisedokumenter, og sanksjonert med bøter om de har med ulovlige migranter ombord (Vevstad 2006). Midlertidig oppholdstillatelse for flyktninger fra tidligere Jugoslavia var også blant tiltakene som ble satt til live for å begrense ankomsten til Norge. Schengen- avtalen og Dublin- forordningen er regelverk som ble innført for å styrke det europeiske samarbeidet og "passe på" innvandrere som prøver å komme seg gjennom "muren rundt Europa" (Vevstad 2006: 88).

2 Metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hva kvalitativ metode er og hvorfor den er relevant i forhold til min oppgave og problemstilling. Jeg vil også gi en redegjørelse for de metodiske valgene og de ulike utfordringene som oppstod under arbeidet med oppgaven. Videre vil jeg diskutere oppgavens kvalitet, knyttet opp mot begrepene troverdighet, bekreftbarhet og generaliserbarhet. De etiske vurderingene vil også bli presentert. Avslutningsvis vil jeg kort presentere hvilken analysemetode som er benyttet i oppgaven.

2.1 Hvorfor kvalitativ metode?

Kvalitativ metode har til hensikt å fange opp meninger og opplevelser som ikke lar seg tallfeste eller måle. Den kvalitative tilnærming går i dybden og har som formål å få frem sammenheng og helhet. Den tar sikte på å formidle forståelse (Thagaard 2009). Repstad (1993) hevder at ordet kvalitativ viser til kvalitetene, det vil si egenskaper eller karaktertrekk ved de sosiale fenomener vi studerer. Karakteristisk for kvalitativ forskning er at vi søker en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard 2009). Å anvende en kvalitativ tilnærming til oppgaven ble dermed et naturlig valg da hensikten med oppgaven er å få en forståelse av hvordan UDI vurderer asylsøknader fra EMA og hvilke begrunnelser som ligger bak hvert enkelt vedtak. Formålet er ikke å se hvor hyppig eller vanlig en begrunnelse forekommer, men heller få innsikt i noen grunntrekk og særpreg i vedtakene. Hvordan er de begrunnet? Hvilke hensyn er tatt med i vurderingen? Hvordan er hensynet til barnets beste blitt vurdert i forhold til innvandringsregulerende hensyn? Kvalitativ metode og en tekstanalytisk tilnærming vil kunne gi meg svar på disse spørsmålene.

2.2 En tekstanalytisk tilnærming

Kvalitativ tekstanalyse tar utgangspunktet i nedskrevne tekster og er en metode som passer bra da store deler av datamaterialet består av nedskrevne konvensjoner, lover og regler. Et av formålene til en tekstanalyse er å undersøke og analysere ulike samfunnsforhold ut fra en tekst. Tekstanalyse handler om å velge ut noen tekster og forholde seg til deres innhold, for deretter å skape kunnskap om tekstens betydning ut fra oppgavens problemstilling (Widén 2009). I mitt tilfelle er det regelverket og asyl vedtakene fra norske myndigheter som står i fokus. Ved å analysere disse vil jeg få et innblikk i hvordan de ulike vedtakene er begrunnet, og hvilke vurderinger og hensyn som er lagt til grunn for beslutningen.

Kvalitativ tekstanalyse følger en lang historisk tolkningstradisjon som kalles for hermeneutikk. Selve ordet er gresk og betyr fortolkningskunst eller forståelselære. Widén (2009) nevner tre ulike dimensjoner man kan fortolke en tekst på. Den første dimensjonen analyserer teksten for å finne informasjon om forfatteren som står bak, og søker å forstå betydningen forfatteren selv legger i teksten. Den andre dimensjonen retter fokuset mot tekstens form og innhold. Her ser man på betydningen av det språklige og litterære. Den tredje dimensjonen er å se på hvilken betydning teksten har i relasjon til samfunnet i sin helhet. Man fokuserer på tekstens betydning i forhold til samfunnet (Widén 2009).

Oppgaven fokuserer på den tredje dimensjonen, og ser på de ulike lover og regler som setter rammer og premisser for behandlingen av en asylsøknad og det endelige utfallet av en søknad. Hensikten er å forstå den overordnede samfunnsstrukturen som kommer til uttrykk i regelverket, og hva som legger føringen for hvordan et vedtak skal fattes.

Widén (2009) hevder at en av utfordringene ved kvalitativ metode er å skape mening fra en massiv mengde med data. Det handler om å skille mellom det betydningsfulle og det trivielle, og å klare å identifisere betydningsfulle mønstre. Under arbeidet med datamaterialet har jeg systematisk gått gjennom vedtakene, på jakt etter kategorier, for deretter å organisere og se etter mønstre i vedtakene. Jeg har tatt utgangspunkt i det Thagaard (2007) betegner som *temasentrert analytisk tilnærming*³. Dette vil si at jeg sammenligner informasjon om hvert tema fra alle vedtakene. Et formål med dette er å gå i dybden på de enkelte temaene.

Temasentrert tilnærming er basert på at teksten inndeles i ulike kategorier. Denne

³ Ved analysearbeidet er det også snakk om personsentrert tilnærming. Dette er en tilnærming hvor personer i datamaterialet er i fokus. Ved analyse av vedtakene er dette mindre relevant da jeg er ute etter å se på de ulike begrunnelsene og beslutningene i vedtaket og ikke på menneskene som har fått vedtaket.

kategoriseringen innebærer at jeg må reflektere over hvordan enhetene i materialet kan klassifiseres, og hvilke betegnelser jeg skal gi kategoriene. I mitt datamateriale var det naturlig å kategorisere de ulike argumentene eller begrunnelsene av vedtakene etter “innvandringsregulerende hensyn” og “barnets beste” da disse kategoriene er sentrale i vedtakene. Hensikten med organiseringen av datamaterialet er å kategorisere dataene slik at man får en god oversikt over tema og kategorier. Kategorisering kan dermed sies å være et analytisk hjelpemiddel. Samtidig kan det også virke begrensende å kategorisere. Måten jeg inndeler materialet på og tolker det kan sies å være et mulig perspektiv som fremhever tendenser i dataene, men den kan også stenge for andre perspektiver (Thagaard 2007). I analysen har jeg derfor vært ekstra oppmerksom på hvordan jeg har lagt opp argumentene og hvordan jeg har tolket de ulike begrunnelsene. Asyl og flyktningpolitikken er, og vil være, et utfordrende tema. For å få til en god analyse er det dermed viktig å kunne se på alternative perspektiver og argumenter.

2.2.1 Utvalgte tekster og datagrunnlaget

Sentrale tekster som ligger til grunn for oppgaven er flyktningkonvensjonen, barnekonvensjonen og utlendingsloven. Dette lovverket har stor betydning for å kunne forstå hvordan norske myndigheter vurderer og begrunner de ulike utfallene av en asylsøknad. Oppgaven vil derfor gi en redegjørelse av flyktningkonvensjonen artikkel 1A, da denne står sentral når man skal vurdere om en person har behov for beskyttelse eller ikke. Videre vil oppgaven ta for seg barnekonvensjonens artikkel 3, hensynet til barnets beste. Denne artikkelen er barnekonvensjonens mest sentrale begrep. Ingen andre internasjonale dokumenter inneholder en artikkel med en slik bredde som uttrykkes i denne artikkelen (Haugli 2008). En nærmere redegjøring og presisering av begrepet er dermed nødvendig for å forstå hvordan artikkelen brukes og tolkes når UDI fatter beslutninger i asylsaker. Oppgaven vil også redegjøre for artikkel 12, barns rett til å bli hørt. Denne artikkelen er et av de helt sentrale rettighetene i barnekonvensjonen, som kommer inn uavhengig av livsområde. Artikkel 12 sikrer at barns meninger og uttalelser blir hørt og tillagt vekt. En nærmere gjennomgang av denne artikkel er nødvendig da den står sentral når EMA forteller sine historier under asylintervjuet, som igjen utgjør vurderingsgrunnlaget til den videre behandlingen av søknaden. Artikkelens formål er å tilrettelegge for at barnet får uttalt seg, og

at det skal tas hensyn til deres uttalelser i den endelige beslutningen. Artikkel 12 har nær sammenheng med artikkel 3 ettersom barnets eget syn må tas i betraktning når det skal vurderes hva som er til barnets beste (Sandberg 2008: 79).

Datamaterialet består også av vedtak fra UDI og UNE. Syv av vedtakene er fra UDI, mens femten av vedtakene er fra UNEs praksisbase.

2.3 Tilgang og utvalg

I min oppgave har jeg benyttet meg av strategisk utvalg (Thagaard 2009). Det vil si at jeg velger datamateriale som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til min problemstilling. Vedtakene fra UDI og UNE er valgt ut fordi de kan gi meg svar på min problemstilling og viser hvordan UDI/UNE har begrunnet sine avgjørelser. Vedtakene består av ulike sakstyper, det vil si at de omhandler både avslag, tilslag, retur til første asylland og begrenset oppholdstillatelse. Videre er utvalget basert på hvor tilgjengelige de er. Kvalitative studier omhandler ofte personlige og til dels nærgående temaer, som kan være vanskelig å få tilgang til. Jeg har dermed benyttet meg av en seleksjonsmåte som sikrer meg et utvalg som er tilgjengelige. Denne fremgangsmåten betegnes som tilgjengelighetsutvalg (Thagaard 2009). Det er midlertidig noen svakheter knyttet til denne metoden. Vedtakene jeg har tilgang til er en seleksjon som er blitt foretatt av UDI. Det er de som har valgt ut, bestemt og godkjent vedtakene. Det kan derfor stilles spørsmål om vedtakene speiler de vanskelige avgjørelsene i asylfeltet, og om problematikken mellom innvandringsregulerende hensyn og barnets beste kommer tydelig frem i de vedtakene jeg har fått tilgang til. Jeg mener likevel at vedtakene kan gi meg et innblikk i hvordan UDI vurderer og begrunner vedtakene da jeg har fått tilgang til ulike sakstyper.

For å få et fyldigere datagrunnlag har jeg også intervjuet tre fagpersoner innenfor asyl og utlendingsfeltet. Tanken bak var å få flere perspektiver på hvordan de oppfatter problematikken og skjæringspunktet som EMA befinner seg innenfor, på den ene siden innvandringsregulerende hensyn, på en annen side hensynet til barnets beste.

Problemstillingen har forandret seg flere ganger under arbeidet med oppgaven slik at intervjudataene i mindre grad ble relevant for den endelige fremstillingen av oppgaven. Selv om store deler av intervjuene ikke er med i oppgaven vil jeg likevel gi en liten presentasjon av

intervjuene, dette er fordi intervjuene ga meg ideer og tanker som har bidratt til å forme oppgaven.

2.3.1 Tilgang til UNE

Vedtak på utlendingsfeltet er unntatt offentligheten av hensyn til søkerens personvern, men Utlendingsnemnda har opprettet en anonymisert praksisbase på sine nettsider for å gi offentligheten et bilde av hva som ligger til grunn for vedtakene. Jeg har derfor brukt denne praksisbasen for å søke etter relevante vedtak. Under søkingen skrev jeg inn “enslige mindreårige asylsøkere” i stikkordfeltet og fikk opp 76 saker, hvorav jeg har valgt ut 15. Vedtakene som ligger ute hos UNE er kun et sammendrag av hva som ligger til grunn for UNEs beslutninger. Praksisbasen gir et innblikk i vurderingene UNE gjør i enkeltsaker og i ulike sakstyper, samt hvilke lovbestemmelser som ligger til grunn for avgjørelsene. Siden dette bare er et sammendrag gir det ikke et fullstendig bilde av saken i sin helhet, noen av sammendragene beskriver kun hva de har kommet frem til, men ikke hvordan de har kommet frem til den endelige vurderingen. Det ene vedtaket lyder som følger:

UDI fant at klageren ikke hadde sannsynliggjort at han hadde behov for asyl. De mente det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerens far hadde en slik posisjon eller har drevet med aktiviteter som ville sette klageren i en utsatt posisjon eller at bortføringen av faren kunne settes i forbindelse med hans aktivitet for Taliban.

Det kommer frem at klageren ikke hadde sannsynliggjort at han hadde behov for asyl. Hva som menes med sannsynliggjort kommer ikke frem i sammendraget og jeg går dermed glipp av relevant bakgrunnsstoff som ville gitt en bedre forklaring på UNEs beslutninger. Men sammendragene gir likevel et innblikk i vurderingene UNE gjør i de ulike sakene, samt hva de har lagt vekt på ved behandlingen av søknader, i form av hvilke lover og regler de legger til grunn for avgjørelser.

2.3.2 Tilgang til UDI

For å få tilgang hos UDI sendte jeg en mail til deres personvernkoordinator. Jeg hadde blitt tipset via en tidligere masteroppgave at det er personvernkoordinatoren som styrer slike studenthenvendelser. Dette viste seg å være feil i mitt tilfelle. Jeg ble deretter henvist til en annen person som skulle ta seg av henvendelsen min, men heller ikke denne gangen var jeg kommet til riktig person og ble følgelig henvist enda en gang. Etter fire måneder, kom jeg i kontakt med leder for barnefaglig enhet som skulle følge saken min videre. Denne perioden var preget av mye mailing frem og tilbake i forhold til hvem som var riktig person for min henvendelse. Prosessen har vært lang og frustrerende. Repstad (1993) problematiserer hvordan forskning på eliter kan føre til lang ventetid og problemer med innpass. Han påpeker at en kritisk gransking av en institusjon eller etat kan utgjøre en trussel mot institusjonens egen fortolkning av virkeligheten og for mange kan det være ubehagelig å møte tvil og motforestillinger. Videre, kan det være at etaten frykter å miste betydning, makt og anseelse i samfunnet. Min intensjon er ikke å granske UDI og deres arbeidsmetode, men heller få et bilde av hvordan de vurderer søknader fra EMA. Selv om ventetiden hos UDI var lang, oppfattet jeg likevel de ansatte hos UDI som hyggelige og behjelpelige. I ettertid merker jeg at jeg kunne vært litt mer pågående og purret flere ganger for å få tilsendt vedtakene før. Det kan være at den lange ventetiden skyldes UDIs frykt for motforestillinger, slik Repstad hevder, men den lange ventetiden, og det at jeg har blitt henvist til mange ulike personer, kan også forklares med at UDI er en stor organisasjon med mange byråkratiske rammer. UDI er delt opp i ulike avdelinger med hver sin leder, som igjen har en leder. De ansatte må handle i overensstemmelse med interne retningslinjer og nedskrevne regler. Det gikk dermed med mye tid for å finne hvilken avdeling som best mulig kunne behandle forespørselen min, og følge den videre. En annen årsak som forklarer den lange ventetid er at jeg har beveget meg inn i et vanskelig og sensitivt område. Vedtakene inneholder personlige og sensitive opplysninger om asylanters asylgrunnlag, selv om disse er anonymiserte er det historier som kan føre til at de blir gjenkjent. UDI var veldig bekymret for at vedtakene skulle komme på avveie og de var opptatt av at jeg måtte være forsiktig med tanke på å gjengi hele historien i oppgaven. De ga også uttrykk for at prosessen med å finne frem til relevante vedtak og anonymisere dem var tidskrevende. Dette er alle faktorer som kan være med på å forklare den lange ventetiden.

Jeg fikk først tilgang til fire vedtak. Jeg hadde aldri sett hvordan et vedtak ser ut, hva det innebærer og hvordan UDI formulerer seg. Ved at jeg fikk tilgang til de fire første bidro det til

at jeg kunne komme med ønsker til de neste vedtakene. Jeg ville gjerne ha et utvalg som representerer UDI på en best mulig måte og som speiler de ulike sakstypene. De fire første vedtakene hadde alle fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Det var dermed ønskelig fra min side at de neste vedtakene omhandlet avslag, retur til første asylland eller begrenset oppholdstillatelse. Jeg fikk tilgang til to vedtak som hadde fått avslag, og ett vedtak vedrørende begrenset oppholdstillatelse.

Vedtakene fra UDI var anonymisert før jeg fikk dem. Navn, fødselsdato, dato for vedtak og andre opplysninger som kunne identifisere søkerpersonen var tatt bort slik at opplysningene ikke kunne spores tilbake til søkerpersonen. Videre ga UDI også uttrykk for at vedtakene måtte brukes på en riktig og forsvarlig måte. Direkte sitat fra vedtakene, som for eksempel gjengivelse av asylhistoriene, måtte godkjennes fra UDI før det kunne brukes i oppgaven. Dette er for å skåne søkerens egne fortellinger slik at de ikke kan bli gjenkjent, og for å opprettholde prinsippet om konfidensialitet (Thagaard 2009, Kvale 2009).

2.4 Intervjuene

Formålet med intervjuene er å få mer innsikt i utlendingsfeltet utover det vedtakene viser, og få belyst problemstillingen fra flere perspektiver. Intervjuer vil kunne gi meg mer fyldig informasjon om hvordan fagpersonene opplever de ulike utfordringene i utlendingsfeltet. Alle mine informanter har forsket innenfor utlendingsfeltet og skrevet flere rapporter om barn, migrasjon og flerkulturelle problemstillinger. Jeg hadde på forhånd lest noen artikler og rapporter fra dem, og fikk i tillegg tips av venner og veileder at de kunne være relevante informanter. Jeg tok kontakt via e-mail og fikk raskt tilbakemelding. Flere av fagpersonene ga uttrykk for å ha en stor arbeidsmengde, slik at jeg tilpasset lengden på intervjuene etter deres arbeidssituasjon. Selve intervjusituasjonen fant sted på deres kontor. Under alle intervjuene oppfattet jeg fagpersonene som åpne og de tok seg god tid til å snakke om de ulike temaene.

Ifølge Kvale (2009) går et forskningsintervju dypere enn den spontane meningsutvekslingen som skjer i hverdagen mellom to personer. I forskningsintervjuet er tilnærmingen varsomt spørre–og–lytte orientert. Kvale hevder at forskningsintervjuet ikke er en samtale mellom likeverdige deltakere, ettersom det er forskerne som definerer og kontrollerer samtalen.

Temaet for intervjuet gis av intervjueren, som også kritisk følger opp intervjupersonens svar

på spørsmålene. Videre beskriver Kvale hvordan et kvalitativt forskningsintervju er preget av et asymmetrisk maktforhold, der intervjueren er den som sitter med makten til å bestemme temaene for intervjuet, hvilke spørsmål som stilles og videre hvilke svar han eller hun ønsker å følge opp. Han hevder videre at det vil være en motkontroll, hvor intervjupersoner holder tilbake informasjon eller snakker utenom temaet. Slik jeg vurderer det var mine intervjuer ikke preget av et asymmetrisk maktforhold, men heller som et samarbeid hvor informantene prøvde å belyse og forklare utfordringene som ligger i feltet. Dessuten brukte flere av dem god tid på å gi meg eksempler og historier for å belyse poengene deres. Samarbeidet var preget av at vi prøvde å danne en felles forståelse over de temaene som var sentrale under intervjuet, og at de tipset meg om relevant faglitteratur eller andre personer med relevant bakgrunn som jeg kunne henvende meg til. Dette kan forklares med at intervjuene mine var informantintervjuer fremfor respondentintervjuer. Respondentintervjuer går direkte på personen som blir intervjuet – om svarpersonens følelser, hensikter og oppfatninger om et bestemt fenomen.

Ved informantintervju bruker man en lokalkjent person, eller ekspert, som en form for erstatningsobservatør (Repstad 1993: 11). Det kan være fordi det blir for tidskrevende å observere alt direkte selv eller at man ikke har fått tilgang på det feltet man vil og dermed må bruke fagpersoner som har forsket på det før og som kan gi informasjon om feltet. I mitt tilfelle ble informantintervjuene brukt som et supplement for å belyse de ulike dilemmaene og målkonfliktene i feltet. Men intervjudataene er i lite grad blitt brukt i den videre analysen, isteden fokuserer oppgaven på regelverket og de vedtakene som jeg har fått tilgang til.

2.5 Etske vurderinger

All vitenskapelig virksomhet krever at forskeren forholder seg til etiske prinsipper. Ifølge Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsfag og humaniora (NESH) er det mange ulike aspekter man må ta hensyn til når man utfører en studie som innebærer å studere mennesker eller samfunn. En utfordring under arbeidet med oppgaven var at vedtakene fra UDI inneholder veldig sensitiv og privat informasjon om asylanten uten at de selv vet at de er blitt plukket ut til å være med i oppgaven. Ledelsen i UDI ga uttrykk for at vedtakene må behandles med forsiktighet for å sikre at asylantene ikke blir gjenkjent i oppgaven. Ifølge

både Kvalte (2009) og Thagaard (2009) er det særlig tre etiske regler som er viktige når man utfører studier der mennesker berøres. Det er; informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser ved å delta.

Informert samtykke innebærer å informere informantene om prosjektets formål (Thagaard 2009, Kvale 2009). For å få tilgang til vedtakene sendte jeg mail til UDI og informerte om oppgaven, samt hvem som er min veileder. Jeg beskrev hovedtrekkene i oppgaven og dens formål. Utfordringen ved informert samtykke er at jeg bruker vedtakene fra UDI uten at asylantene er klare over det, de har heller ikke gitt samtykke om at vedtaket kan brukes. Det er snarere UDI som har gitt meg tillatelsen. Jeg har dermed vært veldig forsiktig med å gjengi store deler av deres historier. Vedtakene innebærer sensitive opplysninger som kan få uheldige konsekvenser om det kan spores tilbake til personen det gjelder. Oppgaven har dermed blitt formet etter hvordan jeg kan bruke vedtakene.

Konfidensialitet innebærer at private data som identifiserer deltakerne ikke avsløres (Kvale 2009). Vedtakene fra både UDI og UNE er blitt konfidensielt ved at søkerens navn, fødselsdato, dato for vedtak og så videre har blitt anonymisert. Dette for å ivareta personvern og for å motvirke at personene kan bli gjenkjent. Direkte sitat som er tatt ut ifra UDIs vedtak har i samhandling med dem blitt godkjent til å bruke i oppgaven. Vedtakene inneholder veldig sensitiv informasjon om søkerens situasjon og deres asylgrunnlag. Oppgaven har dermed tatt hensyn til dette og utelatt å fortelle store deler av selve asylhistorien. Fremstillingen i oppgaven tar heller for seg de ulike argumentene og begrunnelsene som er å finne vedtakene.

Den tredje etiske regelen er konsekvenser ved å være med i undersøkelsen. Jeg må her vurdere mulige belastninger og fordeler oppgaven kan ha for dem som er involvert (Thagaard 2009). Min oppgave er ikke direkte i kontakt med mennesker, slik at det ikke er noen enkeltpersoner som er direkte berørt av min undersøkelse. Men oppgaven tar for seg norsk utlendingsforvaltning, og hvordan UDI vurderer asylsøknader fra EMA. Fortolkning av regelverket og fremstilling av de ulike argumentene og begrunnelsene må derfor bygge på gode resonnementer. Det er viktig for meg at ansatte hos UDI kan kjenne seg igjen i min fremstilling.

2.6 Oppgavens kvalitet: Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Vurderingen av forskningens kvalitet kan knyttes til begrepene reliabilitet, validitet og overførbarhet. Reliabilitet kan beskrives som søken etter en troverdighet eller gyldighet i forskningen (Kvale 2009, Thagaard 2009). Denne troverdigheten sikres ved at jeg redegjør for hvordan datagrunnlaget er blitt utviklet i løpet av forskningsprosessen. Jeg må også reflektere over hvordan dataene er blitt innsamlet og om dette er godt nok. Min posisjon og relasjon til informantene kan også ha påvirkning på hva slags informasjon jeg får. Argumentasjonen skal overbevise den kritiske leser om kvaliteten på forskningen, og dermed også verdien av resultatene (Thagaard 2009).

Hoved empirien som er lagt til grunn i denne oppgaven er lovverket og ferdigskrevne vedtak. Datagrunnlaget fant dermed sted før jeg satte i gang arbeidet med oppgaven. I motsetning til forskningsintervju, hvor man ved sin fremtredelse kan påvirke informantenes svar ved å stille ledende spørsmål og dermed kan føre til at svarene ikke samsvarer med virkeligheten, har jeg ingen innflytelse i forhold til hvordan vedtakene er, eller hvordan de er begrunnet. Under prosessen med å velge ut de ulike vedtakene var jeg ute etter et variert bilde av vedtakene slik at det best mulig speiler situasjonen til EMA. Vedtakene jeg har fått tilgang til består dermed av ulike sakstyper, både tilslag, avslag, begrenset oppholdstillatelse og retur til første asylland er representert. På en annen side er det UDI som har valgt ut vedtakene for meg. Jeg står dermed ikke fritt til å velge vedtak som jeg mener belyser problemstillingen min på en best mulig måte. Det kan tenkes at UDI velger vedtak som ikke nødvendigvis speiler de vanskelige utfordringene, eller vedtak med klare tvilsspørsmål. Det samme gjelder for vedtakene fra UNE. Disse er lagt ut til offentligheten, og skal speile hva UNE legger til grunn ved avgjørelser, men som nevnt ovenfor er disse kun et sammendrag og man får ikke det fullstendige bildet av hva som legges til grunn i den endelige avgjørelsen.

Validitet handler om gyldigheten av de tolkingene undersøkelsen fører til. Jeg har dermed gått kritisk gjennom grunnlaget for egne tolkninger. Posisjonering i relasjon til det miljøet som studeres, har betydning for tolkningene jeg kommer frem til. I mitt tilfelle er jeg en utenforstående uten noe tilknytning til UDI. De siste tre årene har jeg vært involvert i Redd Barna og deres arbeid for flyktningsbarn. Gjennom dette har jeg fått kjennskap til asylsøkernes hverdag og hvordan deres livssituasjon er. Min sympati kan sies å stå på asylsøkernes side og

spesielt barna som er på flukt. I arbeidet med å komme frem til et resultat har jeg derfor etterstrebet åpenhet i forhold til oppgavens hensikt og motiv. En distanse fra feltet er viktig og nødvendig for å kunne se de ulike beslutningsprosessene med et faglig blikk, og ikke bli tilslørt av min posisjon i Redd Barna.

Overførbarhet er knyttet til at den forståelsen som utvikles innenfor rammen av et enkelt prosjekt, også kan være relevant i andre situasjoner. En viktig målsetting er at tolkningen skal ha relevans utover det enkelte prosjektet. I kvalitative studier er det sjeldent en kan overføre resultatene fra én studie til en annen. Datamaterialet er ofte lite i antall, og man fokuserer heller på å gå i dybden i hvert enkeltfenomen enn i bredden, noe som er mer vanlig i kvantitativ metode. Vedtakene som ligger til grunn for denne oppgaven har fått en grundig gjennomgang for å belyse oppgavens problemstilling. Materialet belyser hvordan praksisen er for det antallet som er valgt ut, men kan også tenke seg å gjelde flere enslige mindreårige asylsøkere. Ifølge ledelsen i UDI er mange av vedtakene like og oppholdsgrunnlaget er begrunnet ut fra de internasjonale konvensjonene, utlendingsloven, og det norske regelverket forøvrig. Datamaterialet kan på den måten si å kunne gi et bilde på hvordan forvaltningspraksisen er for EMA, og hvilke lovverk som legges til grunn i de avgjørelsene som blir fattet.

2.7 Mot analysen

I dette kapitlet har jeg diskutert hvorfor kvalitativ metode er relevant i forhold til min problemstilling og hvordan en tekstanalytisk tilnærming kan være med å skape en forståelse av vedtakene. Jeg har delt mine utfordringer og problemer under innsamlingen av datamaterialet og problematisert min rolle som sympatisør for asylsøkere. Det har vært viktig for meg å få dette på avstand slik at jeg kan angripe og analysere datamaterialet på et faglig plan. Denne distansen er viktig og nødvendig for å kunne få en god og fruktbar analyse som tar sikte på å forstå hvordan beslutninger blir fattet hos utlendingsmyndigheten.

En god teoretisk forankring er nødvendig for å kunne belyse og løfte frem interessante funn i vedtakene. I det neste kapitlet vil jeg derfor presentere oppgavens teoretiske rammeverk, blant annet Webers beskrivelse av byråkratiet og ulike beslutningsteorier.

3 Teori

Et formål med oppgaven er å belyse forvaltningspraksisen hos UDI i forhold til EMA. Hvordan blir asylsøknader fra EMA vurdert? Hva ligger til grunn for oppholdstillatelse eller hjemsendelse? Og hvordan er hensynet til barnets beste veid opp mot innvandringsregulerende hensyn? I dette kapitlet vil jeg derfor se på beslutningsprosesser og hvordan man går frem for å ta den endelige beslutningen. I faglitteraturen er det flere ulike perspektiver på dette. Et perspektiv som har fått størst plass, er å se resonnering som *informasjonsbearbeiding*. Oppgaven vil bruke denne forståelsen til den videre fremstillingen og analysen. Dette perspektivet kan deles inn i tre deler; innhenting av informasjon, bearbeiding av informasjon og integrering av disse to til en beslutning (Backe-Hansen 2004). Denne inndelingen er blitt valgt fordi innhenting, bearbeiding og presentasjon av informasjon er en nødvendig forutsetning for å få aksept av andre for en beslutning i en asylsak. Asylsaker er ofte vanskelige og omfattende. I en beslutningsprosess vil dermed informasjonen bli vurdert i lys av fagkunnskap, lovgivning, og de normene vi preges av. Men andre ord, informasjonen blir bearbeidet.

Jeg vil presentere to ulike tilnærminger for å forstå beslutningsprosesser. Den første er en heuristisk tilnærming, som legger vekt på det normative. Den andre, er en begrunnelsesbasert tilnærming, som kan tilbakeføres til logikkens pro og contra- tenkning, og følgelig har et analytisk fundament. Her vil jeg også se på to ulike måter å argumentere for begrunnelsene som er gjort. Enten bygger man argumentasjonen sin på et enkelt, framtreddende kjennetegn ved et fenomen, eller man setter sammen flere kjennetegn til en helhet (Backe-Hansen 2004: 93).

En beslutning består av mange ulike komponenter og er påvirket både av saksbehandleren, de institusjonelle rammene som UDI og UNE befinner seg innenfor og de overordnede strukturelle rammene som lovgivningen og de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av. For å få en forståelse av hvordan UDI/UNE fatter sine vedtak er det nødvendig å se på alle de ulike komponentene som tilsammen danner grunnlaget for en beslutning. Weber sin utopiske beskrivelse av et byråkrati vil være fruktbart for å belyse UDI som organisasjon.

Hovedfokuset vil ligge rundt beslutningsteorier og hvordan ansatte hos UDI kommer frem til en endelig avgjørelse.

3.1 Byråkrati

I dagligtalen er ofte ordet “byråkrati” og “byråkratisk” forbundet med noe negativt. Man assosierer det gjerne med formalitet, tung saksbehandling, lang ventetid og stive regler. Men i samfunnsvitenskapen har begrepet også hatt andre forståelser. En byråkratisk organisasjon kan beskrives som en stor organisasjon som består av et hierarki av embeter. I disse embeter har folk særlige ansvarsområder og må handle i overensstemmelse med regler og nedskrevne regulativer. Det moderne byråkrati kan, ifølge Weber, kjennetegnes ved:

- 1) Formalisert arbeidsdeling, med samsvarende og klart opptrukne ansvarsområder.
- 2) Autoritetsstrukturen er hierarkisk, slik at det alltid er klart hvem som er over- og hvem som er underordnet hvem.
- 3) Saksbehandling følger fastsatte regler og instruksjer.
- 4) Saksbehandlingen foregår skriftlig; til enhver sak må det foreligge saksdokumenter, som oppbevares i arkivet.
- 5) Ansettelse og tjeneste i byråkratiet forutsetter formell trening.
- 6) Byråkratiet tar ikke hensyn til klientens person, status eller lignende når det treffer sine beslutninger.
- 7) Byråkratene har ingen privat råderett over organisasjonens ressurser, uansett hvor fritt han forvalter dem i embets medfør.
- 8) Administratorene er uavsettelige, og
- 9) avansement i organisasjonen bygger på ansiennitetsprinsippet (Flaa 1995: 29).

Dette er en idealtypisk beskrivelse av byråkratiet. For Weber var idealtypene uunngåelige fordi han var av den oppfatning at virkeligheten er for uoversiktlig og kompleks til at vi kan forstå den fullt og helt. Hvis verden skal fremstå noenlunde oversiktlig, må vi forenkle og abstrahere den. Dette er også noe vi gjør til daglig, gjennom generaliseringer og stereotyper. Vi velger oss de viktigste eller mest oppsiktsvekkende trekkene ved en organisasjon, og toner ned det andre, slik at et forenklet bilde av virkeligheten står igjen. Hans beskrivelse er dermed ikke i detalj hvordan et byråkrati fungerer, det er heller en skisse av et rendyrket tilfelle, som han mener kan brukes til klassifisering av konkrete tilfeller (Weber 2000).

Weber (2000) betegnet byråkratiet som en særskilt organisasjonsform, og mente at fremveksten av byråkratiet var en forlengelse av vestens rasjonalitet. I tråd med industrialiseringen og dets kompliserte problemer og utfordringer vokste det fram organisert samvirke mellom menneskene. Han var opptatt av å skille mellom tidligere organisasjonsformer og det rasjonelle byråkratiet som tok form i forrige århundre. Han fremhever den byråkratiske organisasjonsformen som mer effektiv enn andre former.

Den avgjørende grunn til at den byråkratiske organisasjon utviklet seg, var fra gammelt av dens rent tekniske overlegenhet sammenlignet med enhver annen forvaltningsform. En fullt utviklet byråkratisk mekanisme står i akkurat samme forhold til disse andre former som en maskin til de ikke-mekaniske formene for produksjon av materielle goder.

Nøyaktighet, hurtighet, entydighet, dokumentkunnskap, kontinuitet, diskresjon, enhetlighet, streng underordning, mindre gnisninger, mindre saksomkostninger og faglige og personlige belastninger – alle disse trekk nærmer seg det optimale når skolerte embetsmenn administrerer på en byråkratisk og særlig på en monokratisk måte - sammenlignet med alle kollegieformer, heders- og biervervsformer for administrasjon (Weber 2000: 126).

Den byråkratiske rasjonaliseringen har altså den mest effektive strukturen til å avgjøre en rekke krevende oppgaver. Behandlingen av asylsøknader krever både innhenting av informasjon, bearbeide den, ta stilling til den, forså å fatte en beslutning på en så effektiv og riktig måte som mulig. Denne effektiviteten er et resultat av fastsatte, kalkulerbare regler og rutiner, som igjen fører til eliminering av personlige følelser og uberegnelige elementer ut av den byråkratiske embetsutøvelsen. Denne objektive og upersonlige tilnærmingen til arbeidet er med på å styrke byråkratiets egenart. “Jo mer det lykkes byråkratiet å utvikle den særlige egenskap som roses som dets dyd, nemlig at kjærlighet, hat og alle rent personlige følelser og

uberegnelige elementer sjaltes ut under embetsutøvelsen” (Weber 2000: 128). Den sterke profesjonelle og objektive tilnærmingen til arbeidet medfører at saksbehandlere kan utføre sin oppgave på en upersonlig og saklig måte, samtidig som asylsøkere kan stille krav til saksbehandlingen. Byråkratiseringen fører dermed til at man jobber ut ifra et rent faglig hensyn, og hvor arbeidsoppgaven kan utføres på en saklig måte “uten personens anseelse” (Weber 2000: 127).

Weber hadde et ambivalent forhold til byråkratiet. På den ene siden fremhevet Weber byråkratiet som et produktiv og betydningsfull fremskritt mot det gode og fornuftige samfunnet, ved at det avløste de organisasjonsformene som preget samfunn styrt ved tradisjonelt eller karismatisk basert autoritet. Samtidig kunne de egenskapene ved et byråkrati føre til en nøytraliseringsprosess hvor det er en upersonlig kaldhet i forholdet mellom embete og klient. Et eksempel på dette er “begrepsliggjøring” av barna som har flyktet til Norge. Isteden for å betegne de som barn på flukt, noe de er, får barna isteden en juridisk merkelapp, enslige mindreårige asylsøkere, som igjen blir forkortet til EMA. Dette bidrar til å nøytralisere situasjonen slik at det blir lettere for saksbehandleren å forholde seg til det. De ulike kategoriene som asylsøkere får når de ankommer Norge legger føringer for hvordan de blir behandlet juridisk.

Kategorien enslige mindreårige asylsøkere er en slik begrepsliggjøring, og er skapt for å kunne håndtere på en bestemt måte i lovverket. Ordet enslig er i seg selv ikke en juridisk term, men referer til disse barnas sårbarhet og behov for omsorg. Umyndig, eller mindreårig referer til deres status under norsk lov. Ifølge det norske lovverket så har man som barn, under 18 år, en del rettigheter som gjelder for denne gruppen. Er man over 18 år, blir man kategorisert som voksen og blir ikke sett på som like sårbar som når man er barn. Begrepet asylsøker plasseres disse ungene under Utlendingsdirektoratets jurisdiksjon, og det er opp til UDI og behandle de ut ifra rammene i utlendingsloven. Enslige mindreårige asylsøkere er en juridisk term som forener det sårbare barnet med migranter generelt, samtidig som den skiller barna ut som en egen gruppe (Engebrigtsen 2002). Kategoriseringen av denne gruppen er interessant fordi den plasserer barnet midt i mellom to motpoler. På den ene siden jusens upersonlige, nøytrale språk, og på den andre siden et mer følelsesladet språk som assosieres med barnets sårbarhet og behov for trygghet. Denne gruppen skaper utfordringer for norske myndigheter ved at de er både barn og asylsøker på en og samme tid.

For å etterleve den ideelle byråkratiske modellen vil beslutningene som fattes være et resultat av at man følger regler og prosedyrer. Ifølge Weber er det ikke plass til personlig skjønn i beslutningsprosesser innenfor et byråkrati. Videre betraktes reglene som et mål i seg selv, det er viktig at loven er fulgt i henhold til regelverket og instruksene internt i organisasjonen (Weber 2006). Denne måte å fatte beslutninger på preges av en stabilitet og forutsigbarhet, noe som kan sies å kjennetegne saksbehandling hos UDI. Samtidig opererer UDI i et globalt og svært varierende område, hvor det er behov for fleksibilitet og skjønnsutøvelse. Sikkerhetssituasjonen i de ulike landene som asylsøkere kommer fra, lovverket for landområdet og praksis er i stadig endring. Det utfordrer dermed idealene om effektivitet, kalkulerbarhet, og objektivitet.

3.2 Hva er en beslutning?

En beslutning dreier seg om å ta stilling til informasjon, forså å foreta et valg mellom alternativer. Beslutningstakeren skaffer seg den informasjonen som er nødvendig for å kunne ta en beslutning eller foreta en vurdering av saken. Hos UDI kommer informasjonen blant annet gjennom asylintervjuet, landinfo og UNHCRs anbefalinger. Deretter skal man systematisere, analysere og tolke informasjonen, og ofte kommunisere informasjonen til andre, før det fattes valg mellom alternativer. Dette er en aktiv og skapende del av beslutningsprosessen som ikke bare handler om å foreta logiske slutninger på bakgrunn av informasjonen, det er også en prosess hvor utlendingsmyndighetenes fortolkning av informasjonen kommer frem. Dette innebærer for eksempel bruk av kunnskap og ferdigheter i form av formell og praksis- basert kunnskap innenfor utlendingsfeltet (Backe-Hansen 2004). Den endelige beslutningen er et resultat av innhentet informasjon og bearbeidingen av denne. I asylsaker som gjelder EMA gjenspeiler beslutningen det utlendingsmyndighetene mener er den riktige avgjørelsen i forhold til barnets beste og i forhold til innvandringsregulerende hensyn.

Videre innebærer en beslutning en forpliktelse til handling, det vil si at beslutningen forventes å bli fulgt opp av praktiske tiltak og handlinger for å iverksette de intensjoner som ligger i valget. Beslutning er derfor det endelige utfallet av en prosess (Backe-Hansen 2004). I noen tilfeller inneholder en beslutning en intensjon om å påvirke atferd. Man forventer at

beslutningene blir iverksatt slik at de kan ha den ønskede effekten. Et eksempel på dette er historien om Ashok som jeg presenterte innledningsvis. Her foretok utlendingsmyndighetene beslutningen om å sende hjem 13 år gamle Ashok. Mange hevder at utlendingsmyndighetene under denne saken ville statuere et eksempel og vise at Norge er et restriktivt land når det kommer til innvandring. En av begrunnelsene for denne avgjørelsen var å forhindre at flere barn blir sendt til Norge som ankerbarn⁴.

3.3 Hvordan foreta en beslutning?

Når et menneske står ovenfor et valg er det rimelig å tenke seg at man velger det som er til mest mulig nytte. Sentralt i beslutningsteorier står ideen om at individer handler rasjonelt, det vil si at beslutningstakeren foretar et valg hvor man veier ulike muligheter opp mot hverandre og bestemmer seg for den muligheten man mener er best. Den ideelle rasjonelle beslutningen er blitt kalt for “the economic man” og er bygget på en antakelse om at mennesker kan handle perfekt rasjonelt, og at ethvert individ vil maksimere nytte (Jacobsen og Thorsvik 2002). For å handle i overensstemmelse med denne modellen må man:

- 1) kunne kartlegge alle valgalternativer
- 2) bestemme alle mulige utfall av hvert alternativ
- 3) vurdere sannsynligheten for hvert av disse utfallene
- 4) klargjøre konsekvensene av hvert av dem, anslå hvilken nytte konsekvensene av hvert utfall har i forhold til hverandre
- 5) avslutte med å velge det alternativet som gir høyest forventet nytte (Kirkebøen 2007: 176).

Dersom disse forutsetningene er oppfylt, vil alle problemer ha sin “korrekte” løsning. Tanken bak denne modellen er at det eksisterer en løsning som gir størst måloppnåelse og at det er mulig å finne denne løsningen. Usikkerhet og uklarhet er i denne teorien fraværende, fordi

⁴ Ankerbarn er en benevnelse på barn som søker asyl i et land uten å komme sammen med foreldre eller andre omsorgspersoner. Bakgrunnen for deres flukt er ikke fordi de trenger beskyttelse, men er heller motivert av økonomiske grunner. Når de så får oppholdstillatelse, blir de en forankring som foreldre kan bruke til å søke familiejenforening.

man forutsetter at beslutningstakere har tilgang til informasjon om alle forhold som er av relevant for beslutningssituasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2002).

Men teorien har blitt kritisert fra flere hold. Beslutningsteoretikeren og økonomen Herbert Simon hevder at “the economic man” er totalt urealistisk som en modell på menneskelig rasjonalitet. I det virkelige liv har vi ofte ikke tilgang til all den informasjonen som vi trenger for å ta valg slik “the economic man- modellen” krever. Simon innførte dermed begrepet begrenset rasjonalitet. Han argumenterte for at “the task is to replace the global rationality of economic man with a kind of rational behavior that is compatible with the access to information and the computational capacities that are actually possessed (by humans)” (Kirkebøen 2006: 176). Simon hevder at mennesker aldri kan få full oversikt over hvilke alternativer som finnes. Dette arbeidet vil dessuten ta altfor lang tid. Fullstendig bakgrunnskunnskap og saksinformasjon er dermed umulig. Flere studier viser i tillegg at den menneskelige hjernens evne til å tilegne seg, behandle og lagre informasjon for senere utnytting er forholdsvis begrenset. Utdfordringen ligger dermed i å klare å bearbeide og ordne den informasjonen man får inn (Jacobsen og Thorsvik 2002).

Som en kritikk av den rasjonelle beslutningsmodellen innførte Simon det han kaller for det administrative menneske. Dette innebærer at man

- 1) analyserer situasjonen og forsøker å bestemme mål
- 2) søker informasjon om noen alternative løsninger
- 3) vurderer noen alternativer og konsekvenser sekvensielt
- 4) velger første alternativ som gir tilfredsstillende resultat i forhold til mål (Jacobsen og Thorsvik 2002: 299).

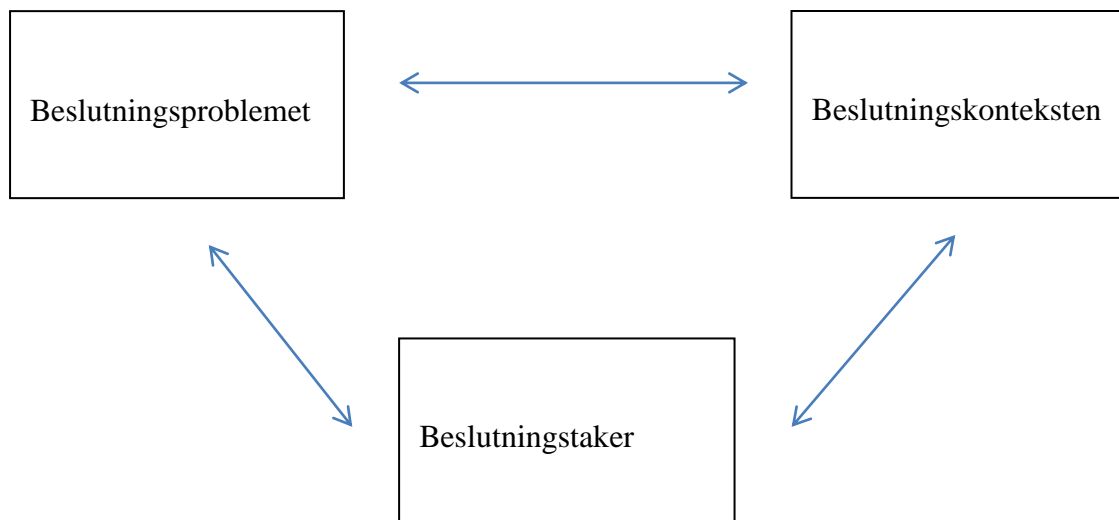
Denne måten å foreta en beslutning på kan sies å kjennetegne saksbehandlingen hos UDI. Asylhistorier er ofte komplekse, med mangel på fullstendig informasjon. Dette begrenser muligheten for en saksbehandler å ta et optimalt rasjonelt valg, saksbehandlere velger i stedet en løsning som er “bra nok”. Denne måten å komme frem til en beslutning på kalles for satisfiserende, det vil si at man velger et alternativ man er fornøyd med, uten å vite at det helt sikkert er det beste. I motsetning til perfekt rasjonalitet hvor man søker etter det beste

alternativet, velger man heller det mest tilfredsstillende alternativet. Man satisfiserer i stedet for å maksimere (Jacob og Thorsvik 2002, Flaa et al. 1995).

3.4 Beslutningsprosessen

En *beslutningsprosess* kan beskrives som en rekke handlinger som fører frem til den endelige beslutningen og iverksettingen. Denne prosessen kan deles inn i tre deler, 1) innhenting av informasjon, 2) bearbeiding av informasjonen og 3) integrasjon av de to til en beslutning. Denne inndelingen regnes som et av de mest sentrale synsmåtene på menneskelig beslutningsatferd og vil bli brukt som et analytisk verktøy i oppgave (Backe-Hansen 2004). Denne inndelingen er blitt valgt fordi innhenting, bearbeiding og presentasjon av informasjon er en nødvendig forutsetning for å få aksept av andre for en beslutning i en asylsak.

Videre kan en beslutningsprosessen forstås ut fra et samspill mellom tre hovedelementer; beslutningsproblemet, beslutningstakerne og beslutningskonteksten. Backe- Hansen (2004) kaller dette for beslutningstrekanter. Disse elementene er gjensidig avhengige av hverandre, slik at endring på et punkt kan føre til endring i resten av trekanten.



Beslutningsproblemet er det spørsmålet man skal ta stilling til. En viktig del av prosessen vil være å avgrense problemet. Et beslutningsproblem vil være en del av en lengre beslutningskjede, der det ene leddet avhenger av det andre (Backe-Hansen 2004: 28). Hvilke problem man står ovenfor er avhengig av hvor i prosessen man er. I asylsaker er det for eksempel aktuelt å ha en type problemstilling når man skal foreta avgjørelsen om asyl eller ikke, en annen type beslutningsproblem er ovenfor Dublin- saker eller familiegjenforeningssaker. Hvordan man framsetter problemet, vil være avhengig av hvilke aktører som er involvert, eller som blir det underveis. For eksempel er det aktuelt å ha en type beslutning hvis det er omsorgspersoner til stedet, og en annen type beslutning hvis det ikke er omsorgspersoner til stedet.

Beslutningstaker er den som står ansvarlig for valget eller beslutningen. Saksbehandleren som får innsikt og informasjon til asylsaken kan regnes som hovedaktøren blant beslutningstakere. Det er saksbehandleren som samler informasjon, utfører asylintervju og fatter vedtak. Men denne prosessen er også påvirket av andre aktører som landinfo og andre kolleger. Saksbehandleren inngår inn i en større, sosial sammenheng der flere personer både vil delta i beslutningsprosessen og ha innflytelse over utfallet (Backe-Hansen 2004).

Beslutningskonteksten kan beskrives som en overordnet struktur som definerer rammene for den beslutningen som skal tas. I asylsaker er utlendingsloven en sentral del av beslutningskonteksten. Utlendingsloven regulerer hvilke grupper som har mulighet for å innvandre til Norge. Den angir hvilke retningslinjer som må følges og hvilke hensyn som må avveies når man skal vurdere om en asylsøker skal få innvilget oppholdstillatelse. Barnekonvensjonen vil også være en sentral del av beslutningskonteksten da asylsakene involverer barn. Videre er innstramningstiltakene fra Soria Moria erklæring en del av beslutningskonteksten. En beslutningsprosess vil innebære et samspill av alle disse tre elementene.

For å gjøre det lettere å forstå og analysere beslutninger kan de deles inn i flere faser. Det er ingen fasit på hvor mange faser en beslutning skal deles inn i, men jeg har valgt å dele det inn i fem følgende faser:

- 1) Hva dreier beslutningen seg om?
- 2) Hvilke alternativer finnes?

- 3) Hva slags informasjon trengs for å kunne velge blant alternativene?
- 4) Hva er de sannsynlige eller mulige konsekvensene av hvert alternativ?
- 5) Hva er fordelene og ulempene ved hvert alternativ? (Backe-Hansen 2004: 106).

Selv om inndelingen av beslutningsprosessen gjør det lettere å analysere og forstå den endelige beslutningen, er det verdt å merke seg at den også er med på å bygge en egen tankegang om hvordan beslutninger fattes. De ulike spørsmålene stilt ovenfor kan stenge ute andre perspektiver, eller andre måter å tilnærme seg en beslutning på. Denne faseinndelingen er også med på å forenkle og begrense forståelsen for hvordan beslutninger tas (Flaa et al. 1995).

Videre vil jeg presentere ulike tilnærminger til en beslutningsprosess. Her vil jeg redegjøre for to tilnæringsmåter som jeg mener er relevant for å belyse beslutninger hos UDI: en heuristisk tilnærming og en begrunnelsesbasert tilnærming.

3.5 Heuristikker: enkel, effektive og stort sett tilstrekkelige beslutningsregler

En beslutningsprosess vil alltid være preget av en usikkerhet som preger vår sosiale verden i sin alminnelighet. En måte å forstå slike prosesser på, dreier seg derfor om hvordan mennesker forsøker å redusere usikkerheten gjennom å forenkle både valg av holdepunkter og måten informasjon bearbeides på, for lettere å komme fram til en beslutning.

Som nevnt ovenfor innebærer en rasjonell beslutning at beslutningstaker vurderer alle tilgjengelige alternativer og alle konsekvenser av alle tilgjengelige alternativer, og så velger det beste av disse. Dette forutsetter ubegrenset tid, ubegrenset kunnskap og ubegrenset mental kapasitet. I det virkelige liv, kan dette skape utfordringer siden man alltid vil være preget av en begrensning i tid, kunnskap og kapasitet. Utfallet vil dermed alltid være preget av usikkerhet i større eller mindre grad. Mange organisasjoner kjennetegnes dermed at de i større eller mindre grad tar i bruk raske og enkle standardprosedyrer, eller heuristikker.

Virkeligheten er kompleks, og fordi vi mennesker har en begrenset kapasitet til å bearbeide informasjon, må man lage seg forenklede modeller av virkeligheten og de problemer som må

løses. UDI opererer derfor med standardprosedyrer som sikter mot å gjøre saksbehandlingen mer effektiv og mer riktig for de personene det gjelder. En strategi for å kunne fatte rasjonelle beslutninger er å følge normative regler. Dette blir kalt for et koherensbasert syn på sannheten. Her er det viktig at man følger reglene og de nødvendige prosedyrene, fordi det antas at beslutninger blir korrekte så lenge prosedyrene følges (Backe-Hansen 2004). Dette gjelder for eksempel 48-timers prosedyren. Denne regelen sier at alle asylsøkere som kommer fra land som i utgangspunktet er trygge blir sendt tilbake innen 48 timer. Et annet eksempel er Dublin- forordningen. Her sier reglene at alle asylsøkere som har vært i et annet europeisk land og søkt om asyl, blir automatisk returnert for å få søknaden sin behandlet der. Hensikten er å skape et tettere samarbeid mellom landene i Europa, og hindre “asyl- shopping” blant asylsøkerne. I noen tilfeller kan det være en enkel og effektiv beslutning å sende EMA til det landet hvor de først søkte asyl. Det korter ned køen, og Norge trenger ikke å behandle en søknad som allerede er ferdig behandlet, eller er under behandling i et annet land. Beslutning om å følge Dublin- regelverket blir dermed betraktet som en rask og effektiv avgjørelse.

Det er midlertidig flere uheldige konsekvenser av koherenstenkning. Det kan diskuteres hvilke prosedyrer som er korrekte, og hva slags faglig tenkning som skal styre valget av prosedyrer. Jacobsen og Thorsvik (2002) understreker at slike prosedyrer ofte kan føre til uforutsette og dysfunksjonelle konsekvenser, særlig i situasjoner preget av usikkerhet knyttet til endring

Aktiviteter som følger av standardprosedyrer og programmer, utgjør ingen forutseende, fleksibel tilpasning til «saken». Detaljer og nyanser i organisasjoners handlinger er forutbestemte gjennom organisasjonens rutiner, ikke gjennom ledernes ordrer. Siden standardrepertoarer er utviklet for standardhendelser definert av organisasjonen, er disse programmene ofte dårlig tilpasset en spesiell situasjon (Jacobsen og Thorsvik 2002: 310).

Mange asylsaker er komplekse, man må derfor også ha gode prosedyrer for å håndtere disse når standardprosedyrene ikke strekker til.

UDI er et sentralt organ i utlendingsfeltet, ved siden av å ha standardprosedyrer og regler, må beslutningene som fattes også være effektive og resultatorienterte. For å kunne handle på en tilpassningsdyktig måte i utlendingsfeltet må de være i stand til å trekke slutninger som er raske, enkle og ikke minst nøyaktige. Dette kalles for korrespondansen tenkingen, det vil si at

det må være samsvar mellom måten slutninger trekkes på og hvor funksjonelle beslutningene viser seg å være i praksis. Korrekte prosedyrer er nødvendige, men ikke alltid tilstrekkelig. Prosedyrene som brukes må vurderes opp mot resultatene av dem, altså at kvaliteten på beslutningsprosessen også avhenger av resultatene (Backe-Hansen 2004). En beslutning om å følge Dublin- regelverket kan være en rask, effektiv og tilstrekkelig beslutning i de fleste tilfeller, men dersom EMA blir sendt tilbake til et land som ikke følger barnekonvensjonen eller menneskerettighetskonvensjonen kan det stilles spørsmål om hvor riktig eller god beslutningen er⁵.

3.6 Begrunnelsesbasert beslutning

En annen måte å ta avgjørelser er å bygge på begrunnelser. I en begrunnelsesbasert analyse prøver man å identifisere begrunnelser og argumenter som kan påvirke beslutningene. Her ser man for eksempel på argumentene for og mot en oppholdstillatelse. En beslutning forklares ved hjelp av balansen mellom for og mot, hvor argumentene veies mot hverandre. Dermed kan flere alternativer framstå som nyttige, men likevel bli valgt bort fordi ulempene ved dem veier tyngre. Hva er det som for eksempel gjør at innvandringsregulerende hensyn veier tyngre enn barnet beste?

Det å veie argumentene opp mot hverandre kan ha flere fordeler. For det første står begrunnelsesbasert beslutning nærmere den måten vi vanligvis tenker på. Hvis vi står ovenfor et vanskelig valg, for eksempel om et barn skal returneres hjem til sitt opprinnelsesland eller ikke, ligger det naturlig for mange å resonnerer fram og tilbake om hva som vil være det beste. Man kan blant annet argumentere for at et barn har det best i sitt eget hjemland, med egen kultur og språk. Men på den andre siden er det ikke omsorgspersoner i barnets hjemland som kan ta vare på barnet. Videre kan man ha sporet opp omsorgspersoner til barnet, og argumenterer for at det beste for barnet er å returnere til familien. Et argument mot dette igjen er at oppsporingsarbeidet har tatt veldig lang tid, og barnet har fått en sterk tilknytning til Norge og sitt lokalsamfunn. Å resonnerer fram og tilbake vil kunne få frem de alternativene som er best i hver enkelt sak, og det er opp til beslutningstakeren å avgjøre hva som skal veie tyngst.

⁵ Dette gjelder særlig tilbakesending til Hellas og Italia.

For det andre gjør begrunnelsesbaserte modeller det lettere å avdekke konflikter som er knyttet til en bestemt beslutning fordi det fokuseres på både for og mot argumenter samtidig. Slike konflikter oppstår når det er gode argumenter både for og mot hvert alternativ, eller når flere alternativer virker positive samtidig som begrunnelsene for dem er i konflikt med hverandre. Dette kan for eksempel være å la barnet bli i Norge fordi det har sterk tilknytning til Norge og lokalsamfunnet, samtidig som det argumenteres for at barnet bør returneres til hjemlandet fordi det har familie der. Begge alternativene er positive, men begrunnelsen for hvert av alternativene står i konflikt med hverandre.

For det tredje er det lettere å få tak i hvordan beslutningsproblemer struktureres gjennom bruk av for og mot- argumenter, igjen fordi resonnementene og ikke bare resultatene av dem kommer tydeligere fram. Dette er igjen i tråd med tenkningen om at beslutninger i det virkelige liv er kontekstavhengige. I asylsaker er det viktig å belyse ulike begrunnelser for det valget som er blitt foretatt. Dette er viktig ettersom beslutninger i asylsaker ofte innebærer en del usikkerhets momenter og består av vanskelige valg. Det er derfor viktig å få tvilen og usikkerheten fram for å unngå for raske avgjørelser.

Det er altså mange gode argumenter for begrunnelsesbaserte beslutninger, men det finnes også ulemper. Begrunnelsene kan ofte være vage og nesten hva som helst kan konstrueres som begrunnelse, slik at enhver beslutning kan rasjonaliseres i etterkant (Backe-Hansen 2004: 99). Dette gjelder særlig begrunnelser som “barnets beste” eller “innvandringsregulerende hensyn”.

3.7 Trumfkort eller puslespill?

Med utgangspunkt i begrunnelsesbaserte beslutninger kan det tenkes to alternative måter å organisere en argumentasjon på. Backe-Hansen bruker metaforene trumfkortet og puslespillet for å betegne måten en argumentasjon er bygget opp på. Trumfkortet bygger sin argumentasjon ut fra et enkel, tydelig kjennetegn, mens puslespillet bygger sine argumentasjoner i form av en kombinasjon av flere kjennetegn (Backe-Hansen 2004). Det første alternativet legger vekt på et særlig relevant kjennetegn i saken og argumentasjonen

bygges rundt dette. Andre kjennetegn i saken tillegges mindre vekt og står kun som bakgrunnsinformasjon i saken. Måten informasjonen presenteres på, kan for eksempel bidra til å gjøre et bestemt kjennetegn ekstra tydelig, og derved øke dets betydning som holdepunkt for de slutningene som trekkes (Backe-Hansen 2004). Et eksempel på dette kan være overdrevet vektlegging av alderstesting og om personen som søker asyl er over eller under 18 år. Den egentlige grunnen til flukten kommer ikke like godt frem, fordi det er alderen på personen som har blitt trumfkortet.

Det andre alternativet for å bygge argumentasjonen på er å legge til grunn flere relevante kjennetegn ved saken. Hva som anses som gyldig kjennetegn eller ikke, bestemmes i den sosiale konteksten beslutningen tas innenfor. Denne måten å bygge opp en argumentasjon på kan forstås som uttrykket for at “helheten er mer enn summen av delene” (Backe-Hansen 2004: 102).

I min undersøkelse av vedtakene var alle tilfellene begrunnet ut fra flere kjennetegn. Det var ikke bare asylkriteriene som hadde en betydning for saksgangen. Vedtakene legger også vekt på sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytting til riket. Følgelig ble også vurderingen om barnets beste tatt med i begrunnelsen. Den samlede argumentasjonen kan dermed sees på som et puslespill hvor de ulike bitene, eller argumentene kommer sammen og rettferdiggjør beslutningen. Vedtakene fra UDI og UNE kjennetegnes ved at det er flere kjennetegn som bygger opp mot beslutningen snarere enn et trumfkort som beslutningen er bygget rundt.

I dette kapitlet har jeg presentert noen tilnærminger til beslutningsprosesser som jeg mener er relevant i analysen av det datamaterialet jeg har. Diskusjonen om heuristikker, begrunnelsesbasert argumentasjon og ulike måter å organisere argumentasjonen på, viser at utlendingsmyndighetene står ovenfor flere alternativer når de skal bygge opp sine argumentasjoner. På grunn av dette er refleksjon og kritiske spørsmål over egen avgjørelse nødvendig, både når det gjelder hva som regnes som relevant i saken, og hvordan man i neste omgang resonnerer i forhold til denne informasjonen og trekker slutninger på grunnlag av den. Redegjørelsen av de ulike tilnærmingene til beslutningsprosesser er med på å kaste lys over hvordan en beslutning foretas.

4 Utlendingsfeltet- oppbygning og funksjon.

For å få en forståelse av hvordan innvandringskontrollen i Norge har utviklet seg skal jeg i dette kapitlet først gi en redegjørelse for forholdet mellom norsk lov og internasjonale konvensjoner, deretter vil jeg gi en oversikt over utlendingsmyndighetene. Her vil jeg gi en redegjørelse for hvilke oppgaver de ulike instansene har og hvordan de forholder seg til hverandre. Videre tar kapitlet for seg asylprosessen for EMA og ser på ulike kontrollmekanismer som er relevante når det kommer til EMA.

4.1 Forholdet mellom norsk rett og internasjonale konvensjoner

Grunnloven av 1814 står sterkt i alle rettslige avgjørelser i Norge. Den sikrer blant annet at alle norske statsborgere skal ha rett til utdanning, arbeid og helsevern. Alle nasjonalstater har sine grunnlover, og disse er selve fundamentet til landets selvstendighet og frihet. Den norske Grunnloven kan sees på som toppen av en pyramide, deretter kommer internasjonale lover og konvensjoner. I tilfeller der ulike regler bestemmer forskjellige ting for samme spørsmål, er det Grunnloven som går foran. Dette kommer av at det norske rettssystemet bygger på et *dualistisk prinsipp*. Det betyr at folkerettens regler ikke anses som gjeldende norsk rett uten at de er inkorporert i norsk rett ved lov eller vedtak av kompetente myndigheter. På motsatt hold har vi monismeprinsippet, som innebærer at folkerettslige konvensjoner får umiddelbar nasjonalrettslig virkning og regnes som en del av det nasjonale lovverket. Det vil si at de internasjonale konvensjonene får en direkte virkning som nasjonens lov (NOU 2002:12).

I Norge er det slik at folkerettslige konvensjoner må inkorporeres inn i det norske rettssystemet hvis det skal gjelde på lik linje med norsk lov. Inkorporasjon innebærer at de folkerettslige regler formelt sett blir en del av norsk rett.

I 2003 ble FNs barnekonvensjonen inkorporert i det norske lovverket. Barnekonvensjonen gjelder dermed på lik linje som norsk lov, ved strid skal konvensjonens bestemmelser gå foran bestemmelser i annen lovgiving. Barnekonvensjonen har etter inkorporasjonen i 2003 fått en sterkere stilling i norsk rett. Synliggjøringen av barns rettigheter har vært vellykket på mange områder. Det er ingen tvil om at inkorporasjonen har hatt stor signaleffekt, og at barns interesser i større utstrekning enn tidligere er på den offentlige agenda. Barnekonvensjonen har fått større tyngde og gjennomslagskraft (Smith 2008: 24).

4.2 Utlendingsmyndighetene

4.2.1 Stortinget og departementet

Utlendingsloven er en samling lover og regler som regulerer utlendingers adgang og opphold i Norge. Det er Stortinget som har vedtatt utlendingsloven og alle endringer i loven. Loven gir blant annet bestemmelser om visum (innreisetillatelse), bortvisning (utreisepålegg), utvisning (innreiseforbud), oppholdsgrunnlag (studier, arbeid, vern mot forfølgelse, og så videre), arbeidstillatelse og bosettingstillatelse. Et sentralt hensyn bak loven er å begrense forvaltningen skjønnsmessig. I forhold til tidligere lovgivning på feltet innebærer utlendingsloven en styrking av søkeres rettssikkerhet. Men samtidig åpner loven opp for skjønnsmessige vurderinger. Dette knyttes blant annet til begrepene som “innvandringspolitiske hensyn”, “sterke menneskelige hensyn”, “særlig tilknytning til rike” og “barnets beste”. Disse begrepene har ikke en klar definisjon og er avhengig av øyet som ser (Christensen, Lægreid og Ramslie 2006). Ved alle vedtak er det utlendingsloven sammen med de internasjonale konvensjonene som Norge er bundet av som ligger til grunn for avgjørelser. Stortinget fastsetter også rammene for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Flere bestemmelser i loven legger myndighet til departementet, som fra 01.01.2010 er justis- og politidepartementet. Departementet styrer Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Integrerings og mangfoldsdirektoratet (IMDi) med blant annet lov, forskrift, budsjett og tildelingsbrev (UDI 2010).

Det er justisdepartementets oppgave å instruere i saker som omfatter hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Departementet kan beslutte at et vedtak truffet av

UDI til gunst for en utlending skal overprøves av UNE, og at et slikt vedtak truffet av UNE skal bringes inn for domstolene. På den andre siden er det ikke opp til departementet å instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelser eller avgjørelser i enkeltsaker, unntatt i saker som omhandler grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Styring må skje gjennom lov og forskrift. Utover dette kan departementet instruere om prioritering av saker og om organisatoriske og administrative forhold (UNE 2009).

4.2.2 Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratets virksomhet er, som mye annen forvaltningsvirksomhet, variert, mangfoldig og kompleks. Oppgavemengden er uforutsigbar, oppgavenes egenart varierer betydelig og graden av politisk oppmerksomhet er omfattende (Christensen et al. 2006). Utlendingsdirektoratet (UDI) ble opprettet 1. januar 1988, da statens virksomhet overfor flyktninger, asylsøkere og innvandrere skulle samordnes. UDI er den sentrale etaten i utlendingsforvaltninga og skal sette i verk og bidra til å utvikle innvandrings- og flyktningpolitikken til regjeringa.

UDI fatter vedtak i enkeltsaker etter utlendingsloven og statsborgerrettsloven. En kan betrakte dette som produksjon av vedtak. Hensynet til rettsikkerhet og likebehandling er svært viktig på utlendingslovens område, spesielt knyttet til asylsaker. Saksbehandlingen må derfor være grundig, slik at ingen får avslag og blir sendt ut av landet om de står i fare for å bli drept eller utsatt for umenneskelig behandling. Asylsøkere skal også innkvarteres i mottak under søknadsbehandlingen, og tilbudet i mottak må derfor også være forsvarlig, tilpasset oppholdets lengde og beboerne der. Mottakssystemet må samtidig være tilstrekkelig fleksibel for å kunne tilpasse behovet for mottaksplasser til enhver tid, og være så kostnadseffektivt som mulig (Christensen et al. 2006: 130).

Når det gjelder asylsøknader fra EMA er det UDI som treffer vedtak i første instans i tråd med utlendingsloven og de internasjonale konvensjonene som Norge er bundet av. Eventuelle klager på vedtak må sendes til UDI innen tre uker etter at han eller hun har fått avslag. UDI skal alltid vurdere om de skal omgjøre vedtaket. Er det ikke grunnlag for å endre vedtaket, skal klagen sendes videre til behandling i Utlendingsnemnda (UNE 2009).

4.2.3 Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet 1. januar 2001 blant annet for å øke rettssikkerheten i utlendingsforvaltningen da nemnda overtok klagebehandlingen fra Justisdepartementet, som den gang hadde dette ansvaret. UNE er en uavhengig klageinstans og behandler klager på UDIs vedtak etter reglene i utlendingsloven og- forskrifter.

Saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål blir avgjort i nemndsmøte. Vedtak i nemndsmøte fattes kollegialt av tre personer; en nemndleder sammen med to nemndmedlemmer som er lekfolk. Nemndmedlemmene er ikke ansatt, men har verv i UNE og kalles inn etter behov. Vervet kan sammenliknes med å være meddommer i en domstol.

I asylsaker settes de fleste nemndsmøtene med personlig frammøte. Når UNE ikke er i tvil om holdbarheten av klagerens forklaring, kan imidlertid nemndsmøtet settes uten personlig frammøte.

Fra september 2005 ble det innført stornemnd. I likhet med nemndsmøtene foregår stornemndmøter for lukkede dører, og de kan være med eller uten personlig fremmøte av vedkommende saken gjelder. I stornemndbehandling deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer, hvorav to som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner og to etter forslag fra to departementer og Norges Justisforbund. Saker som tas opp i stornemnd er saker av prinsipiell betydning, med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser og saker på områder der det er tendenser til ulik praksis. Avgjørelser i UNEs stornemnd har presedensvirkning for etterfølgende likeartede saker i UDI og UNE.

4.2.4 Politiets Utlendingsenhet

For mange asylsøkere representerer Politiets utlendingsenhet (PU) deres første møte med Norge. Her registreres deres personopplysninger og søknad om asyl. Det blir også tatt bilde og fingeravtrykk av asylsøkeren.

Foruten å være saksforberedende organ for UDI kan politiet også innvilge nærmere bestemte søknader når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Politiet kan dessuten treffe vedtak om bortvisning av utlendinger som ikke fyller vilkårene for å reise inn i landet, og det foretas

uttransportering av utlendinger som ikke vil forlate landet frivillig. Politiet har myndighet til å anvende tvangsmidler i medhold av loven og kan forfølge brudd på utlendingsloven strafferettslig (UNE 2009).

4.3 Gangen i asylprosessen for enslige mindreårige asylsøkere

Alle som søker asyl i Norge må befinne seg i landet. Den første registreringen skjer hos Politiets utlendingsenhet (PU). Politiet har ansvaret for å registrere EMA, fastsetting av identitet, og hvordan de har kommet seg til Norge. Deretter blir de henvist til Hvalstad ankomstmottak. Her blir alle registrert i mottak systemet. I løpet av de tre første dagene skal det være et informasjonsmøte med NOAS (Norsk organisasjon for asylsøkere). Under møte vises det informasjonfilm på søkerens morsmål eller et språk søker forstår om det å søke beskyttelse i Norge. Det deles ut informasjonsbrosjyre om saksgang for asylsaker og hvilke rettigheter asylsøkere har, samt at det gis tilbud om individuell veiledning. Det blir også innkalt til helsekontroll på mottaket i løpet av de tre første dagene.

Videre fyller søker ut en egenerklæring på deres morsmål. Her skal det gjøre rede for hvem de er, om familiemedlemmer, hvordan de har kommet til Norge, hvorfor de søker om asyl, hvorfor de måtte forlate hjemlandet, hva de har opplevd der og hva de tror vil skje med dem dersom de må reise tilbake. Denne egenerklæringen oversettes deretter til norsk og blir lagt i asylsøkerens saksmappe hos UDI.

EMA får tildelt en advokat som kan hjelpe dem med asylsøknaden og bistå under asylintervjuet. Det blir også oppnevnt en verge. Verge skal sørge for at barnets behov og rettigheter ivaretas ved ankomst til Norge, under asylprosessen og ved bosetting. En hjelpeverge representerer den enslige mindreårige, og fungerer som talsperson i saker der det hadde vært naturlig at foreldre hadde bistått. Hjelpevergens oppgave er blant annet å være til stede under asylintervjuet, gi samtykke til helseundersøkelse og alderstest hvis dette er nødvendig, samt se til at den mindreårige får den oppfølgingen han/hun har krav på. Det er hjelpevergerens oppgave å påse at intervjuet gjennomføres på en korrekt måte uten unødig belastning for den mindreårige (UDI 2009, NOAS 2007).

Neste steg i prosessen er intervju med UDI. Hensikten med intervjuet er å få søkeren til å utdype de sidene av redegjørelsen i egenerklæringen som kan være av betydning for asylsøknaden. Saksbehandlerens rolle kan sies å være veldig viktig under intervjuet da det er her grunnlaget for asylsøknaden ligger. Det er saksbehandlerens ansvar å utføre asylintervjuet og behandle asylsøkerens søknad i henhold til norsk lovverk og internasjonale menneskerettighetsdokumenter. Utfallet av vurderingen vil ha direkte konsekvenser for EMAs liv, og saksbehandleren må være seg bevisst sin rolle som håndhever av viktige rettssikkerhetsprinsipper, som forutsigbarhet og likebehandling (NOAS 2010).

Når asylintervjuet er gjennomført overføres EMA til et ordinært mottak. Her bor de til de får endelig svar på søknaden sin. For EMA som er under 15 år, skal det gis tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige. Eidsvoll omsorgssenter er et slikt senter og fungerer både som transitt og ordinær innkvartering. Alle aktiviteter som intervju, utfylling av egenerklæring, helseundersøkelse og så videre foregår på dette omsorgssenteret så langt det er mulig (UDI 2010 a).

Dersom barnet har søkt asyl i et annet land i Europa før han eller hun kom til Norge er det dette landet som har ansvaret for å behandle asylsøknaden. Asylsøknaden vil bli behandlet etter Dublinregelverket og asylsøker vil ikke bli intervjuet av UDI. EMA vil bli uttransportert til det landet som har ansvar for asylsøknaden. Dersom EMA kommer fra et land UDI avslår en høy andel av søknadene fra og de har god oversikt over forholdene i dette landet vil UDI fatte vedtak tre uker etter at personen søkte asyl i Norge. Dersom saken faller inn under en ordinær prosedyre blir søknaden behandlet som en ordinær søknad. Søknadsprosessen vil variere, men målet for UDI er å fatte vedtak snarest mulig (UDI Årsrapport 2009). Hvis barnet får asyl eller oppholdstillatelse vil det bli bosatt i en kommune.

Hvis utfallet på asylsøknaden blir negativt vil barnet ha muligheten til å klage på vedtaket. Verge, sammen med advokaten, skal hjelpe barnet med dette. Klagen skal sendes til UDI innen tre uker etter at han eller hun har fått avslaget. UDI skal alltid vurdere om de skal gjøre om vedtaket. Er det ikke grunnlag for å endre vedtaket, skal klagen sendes videre til behandling hos Utlendingsnemnda (UNE). Det er UNE som behandler klager over vedtak som UDI har gjort etter utlendingsloven.

Når klageinstansen har behandlet en asylsøknad, er søknaden endelig avgjort. Personer som ikke får oppholdstillatelse, plikter å forlate landet frivillig. Hvis de ikke gjør det, kan politiet

etter utlendingsloven sørge for at de forlater landet og eventuelt føre dem tilbake til hjemlandet. International Organisation for Migration (IOM) jobber med frivillig retur av asylsøkere med endelig avslag på asylsøknaden og tilbyr hjelp og veiledning i forhold til dette.

5 Flyktningkonvensjonen og barnekonvensjonens betydning på utlendingsfeltet

I dette kapittelet vil jeg gi en oversikt over hvilke lover og regler norske myndigheter må forholde seg til når de skal vurdere asylsøknader fra EMA. Disse lovene danner den overordnede strukturen og setter premisser for hvordan asylsøknader fra EMA skal vurderes. Kapitlet gir en oversikt over hvilken betydning flyktningkonvensjonen og barnekonvensjonen har i utlendingsfeltet og hvordan dette er relevant i forhold til EMA. Barnekonvensjonens artikkel 3 og 12 vil bli presentert da disse artiklene er spesielt relevant i forhold til denne oppgaven.

5.1 Flyktningkonvensjonen av 1951

I dagligtalen blir ordet “flyktning” brukt om alle mennesker som har sett seg nødt til å forlate sitt hjemsted uansett årsak eller bakgrunn. Det spiller liten rolle om man flykter fra krig og konflikter, nød og fattigdom, naturkatastrofe, brutale regimer eller intoleranse. Den som er tvunget til å forlate sitt hjem er flyktning i dagligtalens betydning av ordet (Zolberg, Suhrke, Aguayo 1989).

I rettslig forstand har imidlertid begrepet en bestemt betydning. Spørsmålet om hvem som har rett til status og vern som flyktning er regulert i FN-konvensjonen av 1951 og protokollen av 1967 om flyktningers rettsstilling, som i dag er tiltrådt av 192 land (FN Sambandet 2011), Konvensjonens formål er å sikre flyktninger vern mot forfølgelse og ble utformet med utgangspunkt i den politiske situasjonen i Europa etter annen verdenskrig. I Norge ble den ratifisert i 1952 og trådte i kraft i april 1954 (FN Sambandet 2011). Konvensjonen er universell i karakter. Den gjelder likt for alle mennesker uansett alder, kjønn og opphav. For å få asyl i Norge må en person fylle kriteriene til flyktningkonvensjonen art. 1A, her er en flyktning definert følgende:

En person som følger av en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en sosial gruppe politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land hvor vedkommende er statsborger og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg dette hjemland

beskyttelse, eller som er statsløs og oppholder seg utenfor det land hvor vedkommende tidligere var fast bosatt og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt uvillig til, å vende tilbake [...]

Detter er også den definisjonen utlendingsloven har lagt til grunn for å få asyl, jf. § 28. Ifølge norsk offisiell forståelse er de viktigste sidene ved denne definisjonen følgende punkter:

- Personen må befinne seg utenfor det landet han/hun er borger av. En person som forhindres i å reise ut av sitt hjemland, eller som finner tilfredsstillende trygghet i en annen landsdel, anses ikke som flyktning.
- Faren for forfølgelse eller annen trussel mot liv og helse må ha et objektivt fundament. En subjektiv frykt er ikke tilstrekkelig.
- Faren som personen er utsatt for må ha sammenheng med myndighetenes manglende vilje eller evne til å gi ham beskyttelse. Om faren skyldes grupper som står utenfor myndighetenes kontroll og innflytelse, anses normalt ikke personen som flyktning.
- Faren personen er utsatt for, må ha klar sammenheng med de årsaker som nevnes i definisjonen, det vil si rase, religion etc. Om faren ikke kan tilbakeføres til slike forhold, anses ikke personen som flyktning (Fuglerud 2001: 158).

Den nye utlendingsloven, av 1. januar 2010, innførte en utvidelse av den tradisjonelle definisjonen av flyktning. Utvidelsen innebærer at mennesker som ikke faller under flyktningkonvensjonens artikkel 1A, likevel kan få beskyttelse hvis de står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur, eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet jf. § 28 b. Flyktninger er også beskyttet mot å bli sendt tilbake til et konfliktrammet område. Flyktningkonvensjonens artikkel 33 stadfester at ingen skal sendes tilbake til et sted hvor deres liv eller deres frihet vil være truet, dette er kjent som prinsippet om non-refoulement, prinsippet om ikke retur til et farlig sted.

Det er midlertidig verdt å merke seg at flyktningkonvensjonen ikke pålegger stater til å innvilge asyl. Dette kan spores tilbake til nasjonens selvbestemmelsesrett og suverenitetsprinsipp, hvor det er opp til hver enkel stat å bestemme hvem som skal gis adgang til riket (NOU 2004: 20). Kontroll med inn- og utvandringen har derfor blitt ansett som en naturlig del av nasjonalstatsutviklingen, og enkelte har gått så langt som å knytte

migrasjonskontroll til selve eksistensgrunnlaget for moderne stater: En stat slutter å være en stat hvis den ikke lenger kontrollerer tilstedeværelsen av fremmede på statlig grunn (Brochmann 2006: 25).

Flyktningkonvensjonen inneholder derfor ingen bestemmelser om rett til asyl, og benytter heller ikke begrepet asyl i konvensjonsteksten. Konvensjonen regulerer primært staters anledning til å gi, ikke flyktnings krav på å få asyl (Fuglerud 2001). Dette åpner opp for et vesentlig dilemma i migrasjonsdebatten, hvor utvandring blir betraktet som en menneskerett, mens lovlig adgang til en nasjon bestemmes av nasjonen.

Selv om flyktningkonvensjonen ikke fastsetter noen bestemmelser om rett til asyl, pålegger den allikevel medlemsstatene å oppfylle visse minstekrav når det gjelder behandling av flyktninger og deres rettigheter i landet de oppholder seg i (NOU 2004: 20).

Konvensjonsforpliktelsene medfører at det må gis vern mot retur, men retten til asylstatus vil altså bero på statenes lovgivning.

Definisjonen som er nedfelt i flyktningkonvensjonen kan være viktig for å sikre rettigheter til de som trenger det mest, men samtidig innebærer den seleksjon, sortering, og rangering av ulike kategorier trengende (Fuglerud 2001). Fyller man alle “kravene” etter flyktningkonvensjonen blir man anerkjent som flyktning, får beskyttelse i mottakerlandet og blir betraktet som en “riktig” flyktning. Men det er gode grunner til å hevde at mennesker som ikke faller inn under denne definisjonen av “flyktninger”, også er i en lignende situasjon som en migrant som oppfyller disse “kravene”.

Zolberg et al. (1989) deler mennesker på flukt inn i tre ulike kategorier: 1) aktivisten, 2) målet, og 3) offeret. Aktivisten er en person som er aktiv, det vil si at personen gjennom egne politiske handlinger bidrar til å fremprovosere den konflikten som til slutt resulterer i at han/hun må flykte. Målet er en person som gjennom medlemskap i en spesiell gruppe blir gjenstand for forfølgelse eller trakassering. Offeret er en person som av tilfeldigheter befinner seg imellom stridende parter og som flykter fra andres væpnede konflikter (Zolberg et al. 1989: 269). Det de alle har til felles er en frykt for å bli utsatt for konflikter og uroligheter uavhengig om de er aktive eller passive i konflikten. Deres beskyttelsesbehov kan også sies å være det sammen uavhengig av om de er aktivist, målet eller offeret i konflikten. Man kan se for seg to gode naboer, han ene står imot landets myndigheter, er aktiv i demonstrasjoner og gjør motstand mot landet. Hans motstand mot myndighetene resulterer i voldsomme

konflikter og uroligheter i hjemlandet. Den andre naboen, har ikke vært aktiv i demonstrasjoner eller vært medlem av en politisk gruppe som går imot regjeringen. Men han vil bli offer for den uroligheten som har oppstått i landet. Ut fra flyktningkonvensjonen og grunnlag for opphold på asylgrunnlag vil disse to ha ulike utgangspunkter for vurdering, selv om de blir utsatt for de samme konfliktene i det samme land

Flyktningkonvensjonen av 1951 anerkjenner de to første kategoriene, men ikke offeret, det vil si sivile som flykter fra krig og voldsutøvelse uten å være individuelt forfulgt. For denne gruppen er det andre regler og lover som gjelder. Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og midlertidig oppholdstillatelse er eksempler på dette.

Når det kommer til EMA er det veldig få av de som blir definert som flyktninger, og følgelig heller ikke får opphold på grunn av beskyttelsesbehov (asyl). De fleste får opphold på humanitært grunnlag eller annet beskyttelsesgrunnlag. Argumentene for dette er at barn veldig sjelden, på grunn av deres lave alder, er medlem av en politisk eller sosial gruppe, eller blir utsatt for forfølgelse og tortur. Grunnlaget for å få asyl faller dermed bort (Engebriksen 2002).

5.2 FNs Barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon er en internasjonal lov med regler som sikrer at alle barn har like rettigheter. Den skal gjelde for alle barn, det vil si personer under 18 år, uansett nasjonalitet, kjønn, sosial status, religion og kultur. Den skal gjelde i både freds- og krigstid.

Initiativet for å opprette konvensjonen kom fra Polen i 1978. Opprinnelig tenkte de seg at konvensjonen skulle stå ferdig i utgangen av 1979. Polen hadde egentlig tenkt seg et mye mindre ambisiøst opplegg, men i mellomtiden hadde det skjedd en utvikling både i synet på menneskerettigheter generelt og i debatten om barns rettigheter. Det tok dermed 10 år før konvensjonen stod ferdig i 1989. Norge ratifiserte konvensjonen i 1991 (Smith 2008).

Frem til konvensjonen ble vedtatt var barns rettslige status i en rekke land først og fremst knyttet opp mot foreldrenes, og deres rett til å bestemme over barna. Barnekonvensjonen kan ses som et forsøk på å oppnå allmenn anerkjennelse av at også barn er selvstendige individer, med særskilte behov og rettigheter. Barnekonvensjonen bygger på de grunnleggende

menneskerettighetene, men presenterer en rekke særskilte regler og tiltak som er spesielt rettet mot barn og ungdom under atten år. Konvensjonen består av 54 artikler som skal sikre at et barn får mulighet til å utvikle sine evner og nå sitt fulle potensial, og kan oppsummeres i fire hovedområder av rettigheter: 1) Retten til liv. Barnets rett til å få dekket de mest grunnleggende behov som mat, helse og et sted å bo. 2) Retten til utvikling. Barnets rett til å få omsorg, skolegang, fritid, lek og informasjon. 3) Retten til beskyttelse. Barnets rett til beskyttelse mot overgrep, omsorgssvikt og utnyttning. 4) Retten til å delta. Barnets rett til å gi uttrykk for sine meninger, få innflytelse i saker som angår de og delta i organisasjoner.

5.3 Forståelsen av barn og barndom

Forståelsen av barn og hvordan barndom har blitt oppfattet på ulike måter opp gjennom årene. I boken *Centuries of childhood* hevder Ariès at barndommen er en kulturell konstruksjon. Barndommen oppsto på 1600- og 1700-tallet når staten, kirken og ulike filantropiske tok til å interessere seg for barn som gruppe. Konstruksjonen er kjennetegnet ved at barn ble skilt ut fra resten av samfunnet og satt i en slags karantene til de selv kunne håndtere alle farene i verden og var oppdratt til lydige samfunnsborgere (Aries 1996). Før dette var de minste barna, fra 5- 7 års alderen, blitt oppfattet som en form for små husdyr, vesen som man ikke tok på alvor. Fra denne tilstanden gikk de rett inn i de voksnes verden. Fra ca. 7 års alderen var de kledd som voksne, jobbet, lekte og festet på lik linje med voksne. Ser man på malerier fra før 1100- tallet kan det gi oss en ide om hvilke misdannelser kunstneren på denne tiden lot barnekroppen gjennomgå. Barn blir gjerne gjengitt som voksne bare i mindre målestokk. Kun størrelsen skiller dem fra de voksne.

Opp gjennom historien ser vi mange eksempler på at barnet ikke var akseptert som et fullverdig menneske med de rettigheter og plikter dette innebærer. Istedenfor å bli oppfattet som sårbare barn med behov for omsorg og beskyttelse ble de heller sett på som en form for tjenere som måtte adlyde de voksne. De skulle utføre tjenester og arbeid, underkaste seg og være lydige. Barn som mislyktes i å utføre eller oppfylle disse pliktene ble straffet, som regel fysisk. Normalt hadde faren ubegrenset autoritet over et barns person og eventuelle eiendom. Veldig få barn hadde rettigheter, og fattige barn ble utsatt for de verste overgrepene, som grovt barnearbeid eller slaveri slik det er i mange utviklingsland i dag (Sørensen 1990).

Dessuten var barnedødeligheten svært høy i mange samfunn og fødselshyppigheten var svært høy. Man aksepterte at de som døde ble erstattet av de som klarte å overleve de første vanskelige leveårene. Den gradvise økningen av bevissthet rundt begrepene barn og barndom kan forklares at det spesielt i den vestlige delen i verden ble bedre levekår for spedbarn og barn. Så lenge barnedødeligheten var høy i de første leveårene kunne ikke foreldrene binde seg følelsesmessig til de som var nyfødte. Bedre levekår og lavere barnedødelighet kunne forandre dette (Sørensen 1990, Aries 1996).

Gradvis vokste det frem en forståelse av barnet som et spesielt sårbart og utsatt individ med rett til spesielle former for beskyttelse og omsorg. En bevissthet om barnet som eget individ tok form i samfunnet. Innføringen av lover som begrenset barns adgang til helsefarlig arbeid og ga adgang til allmennskolen var vesentlige bestanddeler i prosessen om en sterkere beskyttelse av barn. Samtidig vokste det fram en oppfatning om foreldrenes plikter overfor barna.

Utformingen av FNs barnekonvensjon begynte å ta form i slutten av 1989, men før jeg redegjør for konvensjonen er det noen viktige faktorer som bør tas i betraktning. Først og fremst har barnekonvensjonen, som andre internasjonale konvensjoner, opprinnelse i de vestlige landene. Ideen om at barn er likestilt med voksne er i stor grad fremmed i veldig mange land. Johannessen (2005) redegjør i sin bok, *Mye er forskjellig, men bare utenpå?* hvordan det er utenkelig for barn å sette seg opp mot de voksnes beslutninger selv om de går på tvers av deres ønsker. Barn kan eventuelt tas med på råd, men det er de voksne som bestemmer, og de er lojale overfor sine foreldre. Lydighet og respekt er verdier som blir fremmet i forholdet mellom barn og voksne (Johannessen 2005).

Det er også vanlig i mange land i Afrika og Asia at barn begynner tidlig med å hjelpe til i hjemmet. Arbeidet er ofte kjønnsdelt, hvor jentene til vanlig tar seg av husstellet, vask og lager mat, mens guttene hjelper faren ute i åkrene, bygger og reparerer hus (Johannessen 2005). I områder der man har kyr, geiter eller sauer, er det småguttene oppgave å passe på dem. I noen land, som Etiopia, er det også vanlig å ta gutter ut fra skolen for å passe på dyrene. Barnearbeid, som i Norge og andre vestlige land blir sett på som en u-ting, er livsnødvendig i mange land i Afrika og Asia. Å tjene penger til livets opphold blir derfor prioritert overfor en utdanning som de ikke vet om kan komme dem til gode eller ikke. Arbeidet barna utfører er i noen tilfeller livsnødvendig og har nytteverdi for hele familien.

Det er dermed fruktbart å tro at ideen om ”barnets beste” ikke har samme betydning over alt i verden. Innholdet varierer avhengig av hvilken kontekst man befinner seg innenfor, og ut ifra hvilken kultur man tilhører. Men prinsippet om barnets beste kan allikevel si noe om hvilken retning tankene skal gå ved handlinger som vedrører barn. Et grunnleggende element må være respekt for barnets fulle menneskeverd og integritet.

5.4 Hensynet til barnets beste

5.4.1 Artikkel 3

1. *Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*
2. *Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnet, foreldres, verge eller andre enkeltpersoner som har juridisk ansvaret for han eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.*
3. *Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barnets omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner, samt kvalifisert tilsyn.*

Barnets beste er barnekonvensjonens mest sentrale begrep. Artikkel 3 i konvensjonen fastslår at hensynet til barnets beste skal komme i første rekke og være et grunnleggende hensyn ved alle tiltak som gjelder barn. Som nevnt ovenfor, sier det seg selv at et prinsipp som skal gjelde for alle barn, i alle aldre, i alle sammenhenger over hele verden, hvor mennesker lever under forskjellige forhold, neppe kan ha noe entydig innhold. Hva som er barnets beste vil derfor variere avhengig av hvilken kontekst man befinner seg innenfor, og hvilke verdioppfatninger som råder, noe som vil variere over tid og fra kultur til kultur. Kunnskap om hva som er

barnets beste kan for eksempel være basert på erfaringer, forskning, faglige meninger, folkelige oppfatninger, programerklæringer fra partier og interesseorganisasjoner eller politiske målsettinger (Grøslund 1993: 42).

Ideen om barnets beste er at man tar utgangspunktet i det enkelte barnets behov og forutsetninger (Haugli 2008). Det som er best for ett barn, er ikke nødvendigvis best for et annet barn i samme situasjon. Barnets beste er dermed relativt og dette kan gjøre det vanskelig å tolke meningen eller forstå seg på begrepet. Enkelte hevder at den vide og upresise rammen rundt begrepet åpner opp for vide tolkninger, svekker muligheten for kritikk av påståtte overgrep eller mangel på tiltak og kan svekke gjennomføringskraften. Tekstens vide tolkning utvanner forpliktelsene, og stiller de enkelte stater for fritt til å tolke og uthule innholdet i egen interesse (Sørensen 1990).

Samtidig kan det argumenteres for at en mer detaljert tekst kan svekke barnekonvensjonens allmenngyldige karakter. Slik den står i dag vil konvensjonen bli et springbrett for å fremme mer konkrete og utviklede internasjonale normer i framtiden. Haugli (2008) fremhever at konvensjonen må sees på som en enhet. Prinsippet om barnets beste i seg selv kan være upresist og svakt, men det forsterkes og blir mer presist om den sees i sammenheng med for eksempel artikkel 12, om barnets rett til å bli hørt. Dette prinsippet er mer presist og får fram hva barnet selv mener. Dette er et viktig virkemiddel i prosessen mot å finne fram til hva som er barnets beste. Hensynet til barnets beste må videre vurderes både på kort og lang sikt. Særlig for enslige mindreårige asylsøkere er dette viktig, da det er hele barnets fremtid som i realiteten avgjøres når myndighetene bestemmer om barnet skal få opphold i Norge eller ikke.

Artikkelen er veldig omfattende og gjelder for all offentlig virksomhet som domstoler, alle administrative virksomheter, herunder planlegging, budsjettering, vedtaksbeslutninger, fastsettelse av regler og instruksjoner både på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Lovgivende organer, herunder Stortinget og andre offentlige instanser som har fått delegert myndighet til å fastsette regler og forskrifter (Grøslund 1993).

5.4.2 Hvor sterkt står prinsippet?

Den opprinnelige konvensjonsteksten som ble utformet av arbeidsgruppen i 1980 var formulert slik:

In all actions concerning children, whether undertaken by their parents, guardians, social or state institutions, and in particular by courts of law and administrative authorities, the best interests of the child shall be the paramount consideration (min uthevelse. Haugli 2008: 48).

Utrykket "the paramount consideration" kan oversettes som det viktigste eller styrende hensynet. Men dette ble noe modifisert. Under menneskerettighetskomitéens diskusjon i 1981 ble det påpekt at staten kunne ha tilsvarende høyverdige interesser som kunnes tas i betraktning. Det ble videre fremhevet at hensynet til barnets beste burde være et hovedhensyn, men ikke det eneste eller avgjørende hensynet, da andre parter også kunne ha like viktige eller enda viktigere interesser. Prinsippet skulle være sentralt, men ikke ha absolutt prioritet foran alle andre hensyn. Formuleringen ble til slutt at barnets beste skal være "et grunnleggende hensyn" ("a primary consideration") (Haugli 2008, Tolonen og Øyen 2010, Grøslund 1993). Det at barnets beste skal prioriteres, utelukker derfor ikke at andre hensyn kan tillegges stor vekt. Artikkel 3 er derfor ikke en garanti for at barnets beste alltid vil være avgjørende for utfallet i beslutninger som gjelder barnet (Grøslund 1993). På utlendingsrettens område innebærer dette at det er legitimt blant annet å legge vekt på de såkalte innvandringsregulerende hensyn.

5.5 Barns rett til å bli hørt- Asylintervjuet

5.5.1 Artikkel 12

1. *Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets aldre og modenhet.*

- 2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.*

Nesten alle reglene i barnekonvensjonen omhandler rett til deltakelse i en eller annen form. Det kan være familiært, ved at barnet gis rett til å bli hørt når familien skal ta avgjørelser, eller sosialt, ved at barnet for eksempel får innflytelse på egen skolehverdag gjennom elevrådet (UNHCR 1994).

Artikkel 12 gir barn en absolutt rett til å bli hørt. Alle barn skal ha muligheten til å gi uttrykk for sine meninger og ønsker på alle områder som berører dem. Videre fremgår det i andre ledd at barnet har rett til deltakelse i alle administrative saker, noe som klart omfatter deres egen asylsak. Ved å legge vekt på barns meninger, anerkjenner vi at barnet er et selvstendig individ som skal tas på alvor, og at deres integritet skal respekteres. Dette innebærer at saksbehandlere og evt. andre autoriteter som fatter avgjørelser i saker som berører et barn, skal gi barnet mulighet til å uttale seg om saken før avgjørelsen tas (Sandberg 2008). Denne rettigheten ivaretas gjennom asylintervjuet hvor EMA har muligheten til å fortelle om sin historie og hvorfor han/hun søker asyl. EMAs mening skal tas i betraktning når beslutningen fattes. Uttaleretten medfører ikke at man skal forhandle seg frem til et resultat sammen med barnet eller at saken alltid skal avgjøres slik barnet ønsker, men at det skal åpne for at barnet skal ha en stemme med å si i sin sak (Grøslund 1993).

At barnet skal "gis anledning" innebærer at myndighetene må gå aktivt ut for at barna skal få muligheten til å bli hørt (Grøslund 1993). Det må derfor tilrettelegges slik at barnet får anledningen til å uttale seg i forbindelse med asylintervjuet. Det spesielle med EMA er at de ikke har noen voksne til å hjelpe seg og til å snakke for seg. Det er derfor viktig at barnet får hjelp og veiledning før og under intervjuet, slik at det fullt ut skal kunne benytte seg av retten til å fortelle sin situasjon. Uten en tilrettelagt hjelp til å fortelle sin historie vil også retten til å bli hørt miste noe av sin verdi, særlig fordi asylsaker ofte er komplekse.

Det er viktig at barnet får informasjon og hjelp til å få sine problemer best mulig frem under intervjuet. Advokaten kan bedre enn verge forklare barnet prosedyren i saksbehandlingen,

samt hvilke forhold som er viktige at kommer frem og som vil ha betydning for asylsøknaden. Barnet og verge kjenner ikke konvensjoner, regler og den politikken som blir ført. Det er viktig at alt kommer frem med engang, fordi en senere endring av forklaring eller fremleggelse av helt nye forhold, vil svekke barnets troverdighet.

6 Lover, regler og byråkratiske rammer

Analysen er delt inn i tre kapitler hvor jeg vil presentere undersøkelsens viktigste funn og knytte disse til relevant litteratur. Hovedtemaet for denne oppgaven er å belyse forskjellige beslutningsprosesser hos UDI når det gjelder EMA. Hvordan blir asylsøknader vurdert, hva legges til grunn for en innvilgelse og hvordan blir hensynet til barnets beste vurdert i forhold til innvandringsregulerende hensyn?

En forståelse av hvordan UDI fatter beslutninger i asylsaker forutsetter en redegjørelse av de ulike utfallene en asylsøknad kan få, det forutsetter også at jeg ser UDI ut ifra de rammebetingelsene som direktoratet befinner seg innenfor. Hovedfokuset er på hvordan saksbehandleren fatter beslutninger i lys av den overordnede strukturen, herunder lover og regler, som er fastsatt i utlendingsloven. Hensikten med å legge vekt på disse rammebetingelsene er å få frem en tydelig forståelse av hvordan saksbehandlere vurderer en beslutning og hvordan dette er forankret i lovverket. Det første kapitlet vil derfor bruke Webers beskrivelse av et byråkrati for å belyse hvilke rammer UDI befinner seg innenfor, og hvordan disse rammene påvirker deres beslutninger. Det norske lovverket kan sees på som den overordnede komponenten som legger føringer for hvordan den videre behandlingen av asylsøknaden skal foretas. Det vil bli en gjennomgang av de mulige utfallene et vedtak kan få. Det første er innvilgelse av beskyttelse (asyl), som er basert på at søkeren fyller kriteriene for beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Det andre er opphold på humanitært grunnlag, som innvilges til søkere som ikke oppfyller kravene om beskyttelse, jf. § 38. Det tredje utfallet er begrenset oppholdstillatelse, det er fjerde retur til første asylland, jf. dublin-konvensjonen og det siste mulige utfallet er avslag. Saksbehandlerens oppgave er å følge rammene og reglene som er nedfelt slik at utfallet blir så riktig som mulig.

De to neste kapitlene vil fokusere på selve beslutningsprosessen. Denne kan forstås ut ifra tre deler: informasjonsinnhenting, bearbeiding av informasjon og integrasjon av disse to delene til en beslutning. I asylsaker foregår *informasjonsinnhenting* blant annet under asylintervjuet og ved alderstesting. Disse to elementene danner vurderingsgrunnlaget for den videre behandlingen av søknaden, og er selve grunnlaget for framstillingen av beslutningsproblemet. Kapitel 7 vil derfor presentere asylintervjuet og alderstestene.

Neste stadiet i beslutningsprosessen er *bearbeidelse av informasjon*. Dette innebærer at saksbehandleren må vurdere og vektlegge hva som er relevant informasjon. Videre må denne vurderingen også begrunnes og rettferdiggjøres, det vil si at saksbehandleren må formidle en forståelse til andre av sin egen oppfatning som er riktig og ønskelig. Kapittel 8 vil derfor se på de ulike argumentene og begrunnelsene for hva som oppfattes som barnet beste, og hvilke argumenter som bygger opp for de ulike forståelsene. For å illustrere flertydigheten i begrepet vil jeg bruke Ashok-saken som innledet oppgaven. Denne gir en god illustrasjon på hvorfor det er viktig med en presisering og begrunnelse når barnets beste blir lagt til grunn for en beslutning.

Videre vil det være fruktbart å se hvordan ulike aktører resonerer og argumenterer for å komme frem til en beslutning i asylsaker. Her vil jeg ta utgangspunktet i de ulike beslutningsfasene for å belyse hvordan man går frem for å fatte den endelige beslutningen, og hvordan aktører bygger opp sine argumenter for de ulike valgene som blir fattet. Beslutning om retur til første asylland og begrenset oppholdstillatelse vil bli diskutert da disse vedtakene inneholder flere dilemmaer og utfordringer når det kommer til hensyn til barnets beste i forhold til innvandringsregulerende hensyn. Kapitlets formål er å belyse de ulike tilnæringsmåtene til en beslutningsprosess, men det tar også sikte på å belyse utfordringene som saksbehandlere hos UDI må forholde seg til under beslutningsprosessen; hvilke hensyn må avveies og hvilke konsekvenser finnes ved hvert utfall?

6.1 Mulige utfall av en asylsøknad

Weber beskriver en byråkratisk organisasjon som en stor organisasjon bestående av et hierarki av embeter. Her har de ansatte særlige ansvarsområder og må handle i overensstemmelse med regler og nedskrevne regulativer. UDI kan sees på som en byråkratisk organisasjon ved at det er en stor og sentral etat i utlendingsforvaltningen. Direktoratet består av flere avdelinger, og har en hierarkisk struktur ved at hver avdeling har en leder. Asylsøknader fra EMA blir behandlet i asylavdelingen, hvor det også er en egen barnefagligheten. Ansatte hos UDI har spesialisert seg på akkurat dette området og kan utføre arbeidet på en best mulig måte ut ifra sine ferdigheter.

Ifølge Weber, må de ansatte følge regler og instruksjoner slik at arbeidet blir utført mest mulig riktig og effektivt. Byråkratiet er også preget av en objektivisering, hvor det ikke tas hensyn til klientens person, status eller lignende når det treffes beslutninger. Dette er med på å styrke byråkratiets egenart. Subjektivitet og personlige følelser blir sett på som forstyrrende for å gjøre en effektiv slutning. Dette er også noe av UDIs retningslinjer. Det forutsetter at saksbehandlere skal være saklige og objektive. Videre må saksbehandleren sørge for kvalitet og effektivitet i alt de gjør. Lojalitet mot regelverket blir fremhevet som viktig for å få en mest mulig riktig og rettferdig behandling av søknaden (UDI 2006a). Et av de sentrale lovverkene som UDI forholder seg til er utlendingsloven. Denne setter rammer og premisser for hvordan saksbehandleren skal handle i de ulike tilfellene.

6.1.1 Asyl

Når UDI vurderer grunnlaget for beskyttelse er det først og fremst ut ifra flyktningkonvensjonen art. 1A og § 28 i utlendingsloven som gjelder:

En utledning som er i rike eller på norsk grense, skal etter søknaden anerkjennes som flyktning dersom utlendingen:

- a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, (..)
- b) uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet. En utledning som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til oppholdstillatelse (asyl). Ved vurdering etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn.

For å få beskyttelse i Norge må man altså oppfylle de “kravene” som er nedfelt i denne paragrafen. Flyktningkonvensjonen og § 28 i utlendingsloven er det som danner beslutningskonteksten og legger premissene for behandlingen av asylsøknader. Ifølge Weber må disse retningslinjene følges for å få en mest mulig riktig og rettferdig behandling. Videre mener Weber at det innenfor et byråkrati ikke er rom for skjønnsutøvelse. Denne forståelsen avviker fra UDIs praksis da flere av lovbestemmelsene er åpen for skjønnsutøvelse. Dette gjelder blant annet bestemmelsen om opphold på humanitært grunnlag, hvor begreper som “sterke menneskelige hensyn” åpner opp for en skjønnsvurdering.

6.1.2 Opphold på humanitært grunnlag

Opphold på humanitært grunnlag er et vedtak som skal gis til de som ikke oppfyller asylgrunnlaget, men som likevel har behov for opphold på grunn av “sterke menneskelige hensyn” eller “særlig tilknytning til rike”, jf. Utl. §38⁶. Dette utfallet er meget relevant for EMA da deres lave alder kan være et argument for å ikke bli returnert til hjemlandet.

For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken. Opplysninger og informasjon som legges til grunn for vurderingen skal blant annet ta høyde for om barnet får forsvarlig omsorg ved retur, om barnet trenger særskilt medisinsk omsorg av en type som han/hun ikke kan få i hjemlandet, eller om barnet har nære familiemedlemmer i Norge eller har oppholdt seg i landet over en lengre periode, det vil si minimum tre år (Øyen og Tolonen 2010). Begrepene “sterke menneskelige hensyn” og “særlig tilknytning” til Norge har lenge vært gjenstand for debatt. Kritikerne mener at begrepene er vage og dermed utfordrer rettsikkerheten til asylsøkere, og særlig barn, ved at de fører til forskjellsbehandling i vurderingen. Det er dermed viktig og nødvendig at saksbehandlere konkretiserer og begrunner de beslutningene som blir fattet, slik at det kommer tydelig frem hva de har lagt til grunn for sine avgjørelser.

I motsetning til § 28, hvor det skal innvilges oppholdstillatelse dersom vilkårene for beskyttelse er oppfylt, angir bestemmelsene i § 38 til et hensiktsmessighetsskjønn. Dette vil si at *hvis* sterke menneskelige hensyn er til stede, så *kan* forvaltningen innvilge oppholdstillatelse. Bestemmelsen gir dermed et vidt rom for skjønnsutøvelse (Tolonen og Øyen 2010). Dette står i motsetning til Webers beskrivelse av den ideelle byråkratiske modellen hvor det er fastsatte instruksjer, lover og regler, noe som ikke gir mulighet for skjønnsutøvelse. Denne muligheten for å utøve skjønn har både fordeler og ulemper. Fordelen

⁶ §38 lyder som følger: Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket. For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken. Det kan blant annet legges vekt på om a) utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, b) det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket, c) det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, eller d) utlendingen har vært offer for menneskehandel. I saker som gjelder barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen.

Ved vurderingen om tillatelsen skal gis, kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn, herunder a) mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag, b) de samfunnsmessige konsekvensene, c) hensyn til kontroll, og d) hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

med skjønnsutøvelse er at saksbehandleren kan gripe inn i saker som han/hun mener viker fra hovedregelen og som krever en skjønsmessig vurdering for å få en rettferdig og tilfredsstillende behandling. Ulempen med skjønnsutøvelse er at det kan åpne for forskjellsbehandling. Saksbehandleren står fritt til å vurdere en sak ut ifra hans/hennes bedømmelsesevne. Beslutninger som innebærer en skjønsmessig art må derfor inneholde en god begrunnelse slik at det kommer frem i vedtaket hva saksbehandleren har lag til grunn ved beslutningen, jf. forvaltningsloven § 24.

6.1.3 Begrenset oppholdstillatelse

Et annet utfall av asylsøknader er midlertidig eller begrenset oppholdstillatelse. Dette ble først gitt til bosniske flyktninger på begynnelsen av 90- tallet, og er et resultat av en asylpolitikk som de siste 20 årene gradvis har vært mer fokusert på et tilbakevendingsperspektiv (Sønsrudbråten 2010). Da stortingsmelding nr. 17 ble introdusert var det sentrale at flyktingetilstanden skulle være et tosidig løp. Det vil si at Norge ikke nødvendigvis var endestasjonen og målet for flukten, men at det også legges til rette for en mulig tilbakevending til hjemlandet for den enkelte flykting. Denne politikken skal gjelde alle flyktninger som kommer til Norge, også enslige mindreårige (Stortingsmelding nr. 17, 2000-2001). Tilbakevendingsperspektivet blir sett på som det optimale i en flyktnings reiserute:

Tilbakevending er eit viktig element i ein heilskapleg flyktingpolitikk og har stått sentralt i norsk flyktingpolitikk opp gjennom 1990- åra. Målet er å arbeide for å leggje til rette og motivere for at dei som har fått vern i Noreg, skal kunne vende tilbake til heimlandet når forholda der ligg til rette for det (St. melding nr. 17 (2000- 2001): 159).

Selv om tilbakevendingsperspektivet i utgangspunktet også var tiltenkt til EMA, var det i liten grad utbredt. Dette er fordi man ikke kunne returnere et barn til et land hvis det ikke skjer i trygge omgivelser med omsorgspersoner tilstede. En av grunnene til dette er at Norge har undertegnet barnekonvensjonen og har dermed ikke rett til å tvangsutsende barn. Dersom det gis avslag på asylsøknaden uten at omsorgspersoner er identifisert må staten gi barnet

opphold frem til den dagen det juridisk sett er mulig å definere barnet som voksen, og behandle det deretter (Sønsterudbråten 2010).

Mellom 2008 og 2009 var det en sterk økning av antall EMA til Norge. Norge hadde sammen med Nederland på det tidspunktet hatt den største økningen av asylkomster i Europa. Hovedårsakene til denne økningen ble sagt å være utviklingen i asylsøkernes hjemland, og hvordan norsk asylpolitikk oppfattes utad. Økningen av EMA til Norge skapte store utfordringer blant annet i mottaksapparatet, med bosetting og forsvarlig oppfølging av EMA. Regjeringen så det som nødvendig å stramme inn regelverket og innførte begrenset oppholdstillatelse til EMA:

Det kan etter en individuell vurdering gis begrensede tillatelser uten rett til fornyelse, for enslige mindreårige søkere over 16 år som i dag får oppholdstillatelse kun fordi norske myndigheter ikke finner omsorgspersoner.

Begrenset oppholdstillatelse gjelder for:

- Barn som er mellom 16- 18 år på vedtakstidspunktet
- Barn uten forsvarlig omsorg ved retur
- Barn som ikke har grunnlag for beskyttelse (asyl) eller opphold av andre sterke menneskelige hensyn (Sønsterudbråten 2010).

6.1.4 Retur til første asylland

Det siste mulige utfallet av en asylsøknad er at søkeren blir sendt tilbake til første asylland, i tråd med Dublin- forordningen. Dublin- forordningen er en avtale mellom europeiske stater og ble formelt vedtatt i 2003⁷. Kjernen i denne forordningen er at det landet som asylsøkere kommer til først og søker asyl, har ansvaret for at søknaden blir behandlet.

⁷ Dublin- forordningen overtar etter Dublin- konvensjonen fra 1990 (Vevstad 2006).

Et av hovedformålene med ordningen er å bedre asylsøkerens situasjon ved å sikre visse minimumsgarantier. Man hadde erfaringer med at asylsøkere havnet i en «in- orbit»-situasjon, dvs. at de ikke ble gitt adgang til noe lands asylprosedyre, men videresendt fra land til land. Denne praksisen var ikke i tråd med flyktningkonvensjonen (Vevstad 2006: 163). Dublin forordningen bidrar til å sikre det folkerettslige prinsippet om at land som er bundet av Flyktningkonvensjonen, skal gi adgang til en asylprosedyre.

En annen, og muligens enda viktigere, målsetning med Dublin- forordningen er å hindre at asylsøkere reiser fra land til land og driver asylshopping. Dette gir uheldige belastninger for asylinstituttet og blir sett på som misbruk av asylprosedyrer (Vevstad 2006). I 2000 ble det derfor innført et system som kunne identifisere alle asylsøkere som allerede har søkt asyl i et annet land i Europa. Systemet er kalt Eurodac og er et elektronisk system hvor man tar fingeravtrykk av alle som søker asyl i Europa. Ordningen skal bidra til å effektivisere asylsøkerprosessen ved å sende asylsøkere direkte til det landet som skal behandle søknaden og forhindre asylsøkere som allerede har søkt asyl i et annet europeisk land til å prøve på nytt i et annet land.

EMA har inntil 2008 blitt unndratt Dublin- reglene på grunn av deres sårbare posisjon. Etter innstramningstiltakene i 2008 ble det åpnet opp for at EMA kan bli sendt til første asylland, men det presiseres at det skal gjøres en individuell vurdering av hver enkel sak. Tiltaket lyder som følger:

Praksis etter Dublin II-reglene tilpasses praksis i andre land, slik at det ikke gjøres generelle unntak fra hovedprinsippet i Dublin II-reglene med mindre det foreligger særlige grunner. Det vil gjøres en individuell vurdering når det gjelder returner til Hellas og returner av enslige mindreårige asylsøkere.

Dublin regelverket sier at en stat *kan* henvise en asylsøker tilbake til første trygge land, det vil si at Norge også har en rett til å *velge* å realitetsbehandle søknaden⁸. I tilfeller hvor det for eksempel er tvil om asylprosedyrer eller om det gis forsvarlig omsorg til EMA kan Norge velge å realitetsbehandle søknaden. Ved utarbeidelsen av Dublin- regelverket var det bred enighet mellom medlemstatene om at det skulle tas spesielt hensyn til enslige mindreårige

⁸ Dette følger av suverenitetsprinsippet som er et alminnelig folkerettslig prinsipp og står også nedfelt i Dublin forordningens artikkel 3. nr. 2.

asylsøkere. Utsendelse av EMA blir dermed nøye vurdert før man fatter en beslutning. Dublin forordningen, artikkel 6 inneholder dessuten særregler for behandlingen av EMA som lyder:

- Når asylsøkeren er en enslige mindreårig, skal medlemstatene der et medlem av hans eller hennes familie oppholder seg, være ansvarlig for behandlingen av asylsøknaden, forutsatt at dette er det beste for den mindreårige.
- I fravær av et familiemedlem skal medlemstaten der den mindreårige har fremlagt sin asylsøknad, være ansvarlig for behandling av søknaden.

EMA blir ikke nødvendigvis returnert til første asylland hvis man finner deres omsorgspersoner i et annet land. Målet er at EMA skal være i samme land som sine foreldre dersom dette lar seg gjøre (Vevstad 2006).

6.1.5 Avslag

For å kunne få oppholdstillatelse i Norge må man altså ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse etter flyktningkonvensjonen eller stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Faller ikke søknaden under noen av disse bestemmelsene skal søknaden bli vurdert etter bestemmelsen om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Finner UDI ikke grunnlag for å gi oppholdstillatelse på humanitært grunnlag vil søknaden bli avslått og søker må tilbake til hjemlandet.

Det er muligheter for å klage på vedtaket. Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunktet meldingen om vedtaket kom frem til søkeren eller den som representerer søkeren.

7 Informasjonsinnhenting

Informasjonsinnhenting kan forsås som den delen av beslutningsprosessen hvor beslutningstakeren skaffer seg den informasjonen som er nødvendig for å kunne ta en beslutning eller foreta en vurdering (Backe-Hansen 2004). Når UDI skal vurdere asylsøknader er det særlig to elementer som er kilde til informasjonsinnhenting: Asylintervjuet og alder, samt eventuelle språktester.

Disse to elementene utgjør vurderingsgrunnlaget for asylsøknader til EMA. Hensikten med informasjonsinnhenting er å få et helhetlig bilde av barnets situasjon og den faktiske situasjonen i hjemlandet. Det blir også innhentet informasjon fra andre kilder, blant annet fra Landinfo og anbefalinger fra UNHCR.

7.1 Asylintervjuet

Asylintervjuet er et viktig element i asylsøker prosessen. Intervju av barnet utgjør en vesentlig del av vurderingsgrunnlaget og er betydelig viktig både for barnet og for norske myndigheter da intervjuet legger rammen for hvordan den videre behandlingen av søknaden skal foregå.

Alle EMA som er under 15 år intervjues på mottaket. Intervju for de som er over 15 år foregår i UDIs sine lokaler i Calmeyers gate 12. Intervjusituasjonen kan være lang og krevende for det enkelte barnet, intervjueren og verge skal dermed sikre at EMA får tilstrekkelig med pauser og ikke trettes unødvendig. Som oftest får jenter spørsmål om de ønsker kvinnelige intervjuere eller tolk. Slike ønsker, og andre særskilte behov, skal etterkommes så langt det er praktisk mulig. Under intervjuet er det totalt fire stykker tilstede; intervjueren, tolken, verge og EMA. Før intervjuet starter skal de ulike rollene klargjøres for EMA (UDI 2005).

Det er et generelt juridisk prinsipp at bevisbyrde påhviler den personen som fremsetter et krav. Med andre ord er det EMAs plikt å legge frem bevis som kan underbygge hans eller hennes krav på asyl. EMA er imidlertid ofte ikke i stand til å underbygge sine utsagn med dokumenter eller andre bevis. I de fleste tilfeller vil en person på flukt ha ankommet med bare de mest nødvendige eiendeler og svært ofte uten personlige dokumenter. For å få et vurderingsgrunnlag er det derfor også opp til saksbehandler å få frem det som kan være

relevant i saken (UNHCR 2003, pkt 196). Forvaltningsloven § 17 gir utlendingsforvaltningen plikt til å “påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”. Intervjuet skal dermed tilrettelegges på en måte som sikrer at saken blir best mulig opplyst. Det ligger i saksbehandlerens hender å tilrettelegge og hjelpe barnet gjennom asylintervjuet på en forsvarlig og skånsom måte.

Før intervjuet starter skal EMA oppfordres til å forklare seg sannferdig og fullstendig. Videre skal det orienteres om at uriktige opplysninger eller fortielser av forhold av vesentlig betydning vil bli tillagt vekt ved avgjørelsen. EMA skal gjøres kjent med at de opplysninger som gis under intervjuet, vil danne grunnlag for avgjørelsen av søknaden, sammen med andre relevante opplysninger i saken (UDIs regelverk 2010c).

Et av formålene under asylintervjuet er å kartlegge søknadsgrunnlaget til EMA. Dette gjøres blant annet ved å finne ut av hva den mindreårige har reist fra, og hvorfor han/hun har reist fra hjemlandet. Videre er det også relevant å kartlegge omsorgssituasjonen i hjemlandet, og om EMA har noen å reise tilbake til (Kipperberg 1996). Opplysninger som kommer frem under asylintervjuet danner grunnlaget for beslutningsprosessen, og legger føringer for de ulike elementene i beslutningstrekanten. Som nevnt, innebærer beslutningstrekanten følgende elementer: beslutningsproblem, beslutningskontekst og beslutningstaker.

Asylintervjuet er med på å danne beslutningsproblemet, det vil si det spørsmål man må ta stilling til. I asylsaker dreier problemstillingen seg først og fremst om EMA har behov for beskyttelse eller ikke. Hvis det viser seg at EMA ikke har beskyttelsesgrunnlag vil beslutningsproblemet endre seg til å gjelde opphold på humanitært grunnlag.

Beslutningsproblem vil dermed endre seg, avhengig av hvor i prosessen man er. Videre vil opplysninger som kommer frem under asylintervjuet legge føringer for beslutningskonteksten, altså hvilke lover og regler som skal gjelde for beslutningsproblemet. For eksempel, hvis det kommer frem opplysninger under intervjuet som tyder på at søker er under 18 år, skal både utlendingsloven og barnekonvensjonen utgjøre beslutningskonteksten, altså den overordnede strukturen som setter premisser for hvordan beslutningen skal fattes. Utlendingsloven regulerer hvilke grupper som har muligheten for å innvandre til Norge, den angir hvilke retningslinjer som må følges og hvilke hensyn som må avveies når man skal vurdere om en asylsøker skal få innvilget oppholdstillatelse eller ikke. Barnekonvensjonen legger også føringer for behandlingen av EMAs søknader, den fastslår blant annet at søknader fra barn

skal prioriteres slik at en beslutning skal fattes så fort som mulig. Dette er for å unngå at EMA skal sitte lenge å vente på mottak.

Beslutningstrekantens siste element er selve beslutningstakeren. I asylsaker er det saksbehandleren som står for hovedansvaret for beslutningen, men også andre aktører er involvert. Dette kan blant annet være innspill fra andre saksbehandlere, landinfo og UNHCR. Saksbehandlere inngår i en større, sosial sammenheng der flere personer både vil delta i beslutningsprosessen og ha innflytelse over utfallet. Opplysninger som EMA oppgir under intervjuet har dermed stor betydning i forhold til den videre saksbehandlingen da den legger grunnlaget for de ulike elementene i beslutningstrekanten.

7.1.1 EMAs historier og dens troverdighet

En utfordring knyttet til asylintervjuet er hvorvidt barnet snakker sant eller ikke.

Opplysninger som kommer frem under intervjuet må vurderes og verifiseres, og legger grunnlaget til den videre behandlingen av asylsøknader. Det er dermed viktig at denne informasjonen er riktig. Som nevnt før i oppgaven, finnes det ulike årsaker for at mennesker har forlatt hjemlandet sitt og funnet veien til Norge og Europa. Ikke alle forteller den sanne historien. En av grunnene kan være at EMA aktivt og bevisst bidrar til en falsk historie. Blant gruppen av EMA som søker om asyl finnes også de som har kommet for å skape en bedre framtid for seg selv, uten at de oppfyller kriteriene for opphold i Norge. Deres motivasjon for å skape en falsk historie er å villedde myndighetene slik at det blir innvilget oppholdstillatelse (Christie 1996). Men det er også andre grunner for at EMA ikke forteller en sann historie. Underveis i flukten kan EMA ha hørt historier eller anbefalinger av andre på hva som kan være en god historie å fortelle for å få innvilget asyl. Disse historiene kan få alvorlige konsekvenser for EMA hvis de blir avslørt. Først og fremst fordi det er vanskelig å tro på den faktiske historien når den blir presentert, men også fordi historiene som EMA blir fortalt ofte ikke inneholder gode nok grunner for oppholdstillatelse. Christie (1996) mener at den opprinnelige asyl historien som barnet sitter inne med ofte er mer alvorlige og dekker kriteriene for opphold mye bedre enn den oppdiktede.

Før intervjuet starter er det derfor viktig at EMA blir informert om rammene rundt asylintervjuet; hvilke hensikt den har, hva den er ute etter å kartlegge og hva konsekvensene

er om man ikke oppgir riktige opplysninger. Denne informasjonen kan påvirke EMA til å snakke sannferdig, slik at opplysninger som kommer frem blir så riktige og sanne som mulig. Denne delen av beslutningsprosessen legger grunnlaget for at den videre behandlingen og den endelige beslutningen på asylsøknaden. Det er derfor viktig og nødvendig at opplysninger som kommer frem under intervjuet er så riktige som mulig.

7.2 Alderstestene

Det andre elementet som danner vurderingsgrunnlaget til EMAs asylsøknader er alderstesten. Mange EMA som kommer til Norge har ofte ikke identitetspapirer eller noen form for dokumenter som viser hvor gamle de er. UDI har derfor, siden februar 2003, gjennomført alderstest der det er tvil om alder. Hensikten er blant annet å redusere antall søkere som oppgir uriktige opplysninger om alder og for å sikre rettighetene til de som reelt er barn og ungdom på flukt. Resultatene av alderstesten er et vesentlig element når asylsøknaden til EMA skal vurderes. Den angir hvilke beslutningskontekst vurderingen skal befinne seg innenfor, blant annet om det skal tas hensyn til barnekonvensjonen ved vurderingen eller ikke. Alder sier også noe om hvor EMA skal plasseres. Asylsøkere som er over 18 år blir plassert på et ordinært mottak, de som tester til å være mellom 16 og 18 år vil bli plassert på et eget mottak for EMA, og de som er under 15 år vil bli plassert på omsorgssenter. Den siste gruppen har flere rettigheter inkludert oppfølging av barnevernet. Men de færreste tilhører denne kategorien. I 2009 var det ca. 10 prosent av EMA som var under 15 år. De fleste EMA som kommer til Norge er i alderen fra 16- 17 år. Disse barna, eller ungdommene, stiller svakere når det gjelder rettigheter til skolen og oppfølging av barnevernet (Eide og Tuva 2010). Resultatene fra alderstesten er dermed avgjørende for EMA, men har også betydning for norske myndigheter og den videre saksbehandlingen.

7.2.1 Gjennomføring av alderstestene

For å kunne gjennomføre en alderstest må både EMA og verge samtykke til at den skal kunne gjennomføres. Dette foregår under asylintervjuet, men denne praksisen har nylig endret seg. Fra og med 1. juni 2011 er det blitt innført en ny vergevaktordning slik at alle EMA som

ankommer Norge og søker asyl får tildelt en verge ved registreringen hos Politiet Utlendingsenhet. Under denne registreringen blir det innhentet samtykke om alderstest og eventuell språkstest som både EMA og verge må skrive under på. Testene og testresultatene skal foreligge *før* asylintervjuet (UDI regelverk 2010b).

Retningslinjene for aldersundersøkelsene sier blant annet:

- Aldersundersøkelsen er frivillig og skal rutinemessig tilbys asylsøkere dersom det er tvil om at oppgitt alder er riktig.
- Resultatet fra aldersundersøkelsen sammenfattes med andre opplysninger.
- Det legges stor vekt på rettssikkerhet for søkeren.
- Tvil om alder skal komme søkeren til gode.

Slik praksisen er i dag består aldersvurderingen av en tannundersøkelse og en håndrots undersøkelse.

Håndrots undersøkelsen blir foretatt ved Ullevål universitetssykehus. Den sier noe om alderen til søkeren basert på skjelettet. Det blir tatt røntgenbilde av hånden og håndleddet til søkeren. Disse bildene blir vurdert ut ifra en tabell som viser skjelettets utvikling i forhold til alder og variasjonsområder innenfor hver aldersgruppe. Skjelettet slutter vanligvis å slutte å vokse ved 19 årsalderen for gutter og ved 18 årsalderen for jenter. Etter denne alderen vil som regel vekstsonen i fingrene og håndleddet være lukket, og man vokser ikke mer. Hvis røntgenbildene viser at skjelettveksten er avsluttet kan en slik undersøkelse bekrefte at gutter er 19 år eller eldre og at jenter er 18 år eller eldre (UDIs regelverk 2010b). Greulich & Pyle-atlasen som ligger til grunn ved vurdering av skjelettmodning er den mest vanlige referansen i Norge og andre vestlige land.

Tannundersøkelsen blir gjort hos Odontologisk fakultet ved Universitetet i Oslo.

Undersøkelsen består av flere ulike metoder, som røntgen av visdomstennene, røntgen av fortennene og en klinisk undersøkelse. Det blir også foretatt en vurdering av misdannelse, slitasje på tenner, farge på tenner, tannstein, tannkjøttets tilstand og forekomst av karies blir vurdert. Mye slitasje, tannkjøttproblemer og store hull i visdomstener tilsier høyere alder (UDIs regelverk 2010 b). Tennenes utviklingsstadium blir også vurdert, her er det hovedsakelig visdomstennene som blir undersøkt. Videre blir det innhentet opplysninger om

hvilke oppvekstforhold søkeren har hatt, her legges det særlig fokus på kostholdet, tannhelsen og sykdomshistorie (Graff et al. 2006).

Disse opplysningene får tannlegen i et eget dokument, og er en del av grunnlaget når han/hun skal vurdere tennene. Den endelige vurderingen er et uttrykk for hvilken alder tannlegene mener er mest sannsynlig etter en helhetlig vurdering, og kan dermed ikke sees på som et fasitsvar. De skal derfor redegjøre for hvilke hensyn som er blitt tatt med i vurderingen (UDIs regelverk 2010 b, Redd Barna og NOAS 2006).

Når både tannundersøkelsen og håndrotundersøkelsen er gjennomført, skal barneklubben på Ullevål Universitetssykehus gjøre en analyse av alle delresultatene. På grunnlag av dette rapporterer de til UDI om hva de mener er den mest sannsynlige alder på søkeren. UDI tar i utgangspunktet bare hensyn til den samlede konklusjonen fra barneklubben (UDIs regelverk 2010 b).

7.2.2 Kritikk og utfordringer med alderstestene

Både håndrotundersøkelsen og tannundersøkelsen har vært gjenstand for sterk kritikk fra faglig hold. Diskusjonen går ut på hvor nøyaktig testene er, og i hvor stor grad resultatene er valide. Mange organisasjoner som Redd Barna og NOAS har rettet sterk kritikk til at testene er for dårlige og at dette går utover barnets rettssikkerhet (Redd Barna og NOAS 2010).

Testene har også blitt utsatt for sterk kritikk internasjonalt, blant annet fordi enkelte av de medisinske standardene som anvendes er gamle og basert på personer av nordeuropeisk etnisitet. Dette gjelder særlig håndrotundersøkelsen hvor referanseatlasen, Greulich & Pyle, er basert på en radiologisk studie av middelklassebarn i USA på 1930-tallet. Barna som ble røntgen avbildet kom fra familier beskrevet som over gjennomsnittet når det gjaldt utdanning og sosioøkonomisk forhold. Alle barna var kaukasiske, født i USA, og nesten alle var av nord-europeisk avstamning (Graff et al. 2006).

Det er med andre ord flere feilkilder ved vurderingen av alder basert på denne metoden. Først og fremst fordi atlasen ble etablert i 1930-40 årene, og utviklingen kan ha ført til at skjelettet modnes med en annen hastighet i dag enn for 60-70 år siden. For det andre er atlasen basert på en populasjon bestående av amerikanere med høy sosioøkonomisk status. Det kan tenkes at

dette har ført til at skjelettet vokser raskere enn hos personer som kommer fra land eller områder med lavere sosioøkonomisk status, noe som ofte vil være tilfelle med flyktninger (Graff et al. 2006: 11). Flere leger har advart mot å bruke røntgen undersøkelsen for å fastsette EMAs alder. De mener at variasjonen blant barn og unge er så store at bildene ikke kan brukes på den måten UDI ønsker (Redd Barna og NOAS 2006, NRK 2008). En rapport fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjeneste (Graff et al. 2006) bekrefter også de unøyaktige resultatene ved alderstesting. Her kommer det frem at skjelettmodningen blant annet kan bli påvirket av hormonforstyrrelser og feilernæring. Etnisitet kan også være en faktor. Redd Barna og NOAS (2006) hevder at røntgen av håndleddet, slik den blir benyttet på EMA, viker noe fra den egentlige intensjonen. I medisinsk sammenheng, blir røntgen av håndleddet brukt der man har mistanke om forstyrrelse i veksten. Man må derfor først vite pasientens alder for å finne ut om skjelettmodningen ligger innenfor en normal utvikling. Ved vurdering av alder på EMA blir denne metoden snudd på hodet og brukes til å finne en alder ut ifra skjelettets modning. I rapporten, *mamma vet hvor gammel jeg er*, blir følgende konkludert:

Usikkerhetsmomentene fremstår som reelle, uten at vi har forutsetninger for en mer eksakt stadfestelse eller vurdering av disse. Vi kan ikke se annet enn at tannundersøkelsene derfor må benyttes med betydelig varsomhet, desto mer ettersom de etter vår vurdering ofte må vurderes uten å se hen til skjelettundersøkelsen. Dette innebærer spesielt at i de tilfeller hvor tannlegene ikke kan utelukke oppgitt alder, bør oppgitt alder normalt legges til grunn. Det fremstår som reelt at undersøkelsene noen ganger kan gi et misvisende resultat, uten at vi er i stand til å anslå hvor ofte. Utlendingsmyndighetene må derfor være spesielt åpne for andre aldersindikasjoner som foreligger for å fange opp tilfeller som avviker fra normalen (Redd Barna og Noas 2006: 31).

Resultatene fra alderstesten bør derfor brukes med varsomhet, særlig fordi denne informasjonen har betydning for den videre behandlingen av asylsøknaden og den endelige beslutningen av søknaden.

Fra et innvandringsregulerende perspektiv har man vært redd for at asylinstituttet blir misbrukt ved at voksne mennesker bevisst oppgir at de er under 18 år fordi det er lettere å få oppholdstillatelse som mindreårig. Argumentet er at dette ikke er reelle flyktninger som trenger beskyttelse, men heller mennesker som misbruker asylinstituttet ved å prøve å snike seg inn "bakveien" ved å oppgi falsk identitet og alder. Disse menneskene antas å ikke ha

beskyttelsesgrunnlag, men blir sett på som økonomiske flyktninger, det vil si at flukten til Norge er motivert ut ifra økonomiske strategier og jakten på en bedre fremtid. Ved å oppgi at de er under 18 år er det større sannsynlighet for at de vil få innvilget søknaden og dermed kan oppholde seg i Norge, jobbe, tjene penger, forså å sende penger hjem til hjemlandet. Riktig fastsettelse av alder er derfor viktig både av juridiske og økonomiske grunner.

Men ikke alle asylsøkere utnytter asylinstituttet på jakten etter et bedre liv. Det er flere årsaker til at alderen EMA oppgir ikke stemmer med deres rette alder. For det første er det mange EMA som befinner seg i en annen tidsregning, slik at dag, måneder og år er ulik den vestlige tidsregningen. I mange land, som Afghanistan, Iran og Sri Lanka, operer de med en annen kalender. Dette kan føre til forvirring hos EMA slik at de oppgir feil dato eller at datoen de oppgir blir tolket på en feil måte her i Norge (Crawley et al. 2004). Dette kommer frem i flere av vedtakene:

Oppgitt fødselsdato i etiopisk kalender: _____, tilsvarende _____ i gregoriansk kalender. UDI bemerker at søkeren feilaktig ble omregnet til _____ ved ankomstregistrering og at dette er rettet opp i det foreliggende vedtaket.

I et annet vedtak står det:

Søkeren har oppgitt at han er født i 1374 etter afghansk kalender. (...) UDI bemerker at søkerens fødselsdato er satt til 19. 11, som er lik den datoen søkerens søknad om beskyttelse ble registrert hos politiet i Norge. Søkeren har opplyst at han ikke kjenner sin fødselsdato, men av praktiske grunner må søkeren ha en fødselsdato i Norge.

Vedtakene illustrerer hvor vanskelig det kan være å sette en alder for en person med et tidsperspektiv ulikt fra det norske. Dessuten blir en tredjedel av alle fødsler ikke registrert, slik at fødselsdatoen ikke blir sett på som viktig. Dette kan føre til at mange EMA har et vakt forhold til deres egen fødselsdag, og at de ikke nødvendigvis prøver å dekke over fødselsdagen eller bevisst oppgir feil dato (Crawley et al. 2004).

For det andre er det en medisinsk undersøkelse som blir brukt til ikke medisinske formål. Dette gjør man også i andre områder i samfunnet, som for eksempel ved utsendelse av attester for å få trygdeytelser. Men dette gjøres i tilfeller hvor det er til personens eget beste, når det gjelder aldersundersøkelse til EMA er det ikke åpenbart at en aldersundersøkelse er til EMAs beste (Graff et al. 2006).

For det tredje er en aldersundersøkelse formelt sett basert på samtykke. Noe som forutsetter at EMA har forstått innholdet og omfanget av undersøkelsen, deriblant dens risikoer og konsekvenser. Et reelt samtykke forutsetter også at undersøkelsen er frivillig, noe som krever at den faktisk oppfattes som frivillig fra EMA sin side (Graff et al. 2006). UDI presiserer i deres retningslinjer at dersom EMA ikke samtykker alderstesten kan dette brukes imot de ved vurderingen av asylsøknaden (UDI regelverk 2010 b). Det kan dermed stilles spørsmål ved hvor frivillig alderstesten egentlig er.

7.2.3 UDIs anvendelse av alderstesten

På grunn av alderstestenes usikkerhetsmomenter, skal den ikke være det eneste og avgjørende elementet for å fastsette en persons alder. I UDIs retningslinjer står følgende:

Den medisinske aldersundersøkelsen vil ikke med sikkerhet kunne konstatere en søkers presise alder. En slik undersøkelse vil imidlertid gi en *indikasjon* på hvor gammel søkeren sannsynligvis er. Resultatet av den medisinske aldersundersøkelsen er ett av flere momenter UDI vurderer for å avgjøre om søkeren skal anses som mindreårig. Der det er vanskelig å konstatere søkerens alder med en stor grad av sannsynlighet vil tvil komme søkeren til gode. Dette betyr at den alderen søkeren har oppgitt tillegges stor vekt (min uthevelse, UDI regelverk 2010b).

Denne presiseringen er i tråd med UNHCRs anbefalinger om anvendelse av aldersundersøkelse for EMA. Hovedprinsippene er at en aldersvurdering må ta hensyn til både fysisk utvikling og psykologisk modenhet. Høykommissæren presiserer at man må ta hensyn til de vitenskapelige undersøkelsenes feilmarginer, og at tvilen må komme barnet til gode der konklusjonen er usikker. I UNHCRs retningslinjer står det følgende:

If an assessment of the child's age is necessary, the following considerations should be noted:

- a) Such an assessment should take into account not only the physical appearance of the child but also his/her psychological maturity.
- b) When scientific procedures are used in order to determine the age of the child, margins of error should be allowed. Such methods must be safe and respect human dignity.
- c) The child should be given the benefit of the doubt if the exact age is uncertain (UNHCR 1997: 8).

Alderstestene skal dermed ikke alene stå for vurderingen av søkerens alder. Andre elementer som søkerens fremtredelse, språk, måten han/hun formulerer seg på, fysiske utseende og så videre må også inngå i vurderingen

7.2.4 Verifisering av informasjon

Alderstestene, sammen med asylintervjuet, utgjør to viktige elementer under informasjonsinnhenting og danner vurderingsgrunnlaget til asylsøknader. Det er dermed viktig at opplysninger som kommer frem er riktige og sanne, slik at den videre behandlingen blir mest mulig riktig. Saksbehandleren må her bruke sine fagkunnskaper og ferdigheter til å avgjøre om opplysninger som kommer frem under asylintervjuet er troverdige eller ikke. Diskusjonen over har også belyst dilemmaer og utfordringer knyttet til alderstestene. Når testene blir anvendt til å fastsette alder på EMA er det derfor nødvendig at barnet får god og riktig informasjon om alderstesten: hva det innebærer, hvilken hensikt testen har, hva konsekvensene er om barnet ikke vil gjennomføre testen og ikke minst hvor valide testene er.

8 Informasjonsbearbeiding

Informasjonsbearbeiding innebærer å kombinere og fremheve relevant informasjon. Hva er det som fremheves, hva velges bort og hvordan vektlegges informasjonen som saksbehandlere får tilgang til? Dette er en aktiv og skapende del av beslutningsprosessen hvor saksbehandlere må ta stilling til de ulike opplysningene som kommer frem under asylintervjuet (Backe-Hansen 2004). Det sentrale i dette kapitlet er hvordan man resonnerer og argumenterer for å komme fram til et forslag eller en beslutning om hva som er mest ønskelig i en sak. Beslutningen som fattes må også rettferdiggjøres, med dette menes hvordan argumentene brukes for å formidle en forståelse til andre av at beslutningen er riktig og ønskelig. I det følgende vil det bli en gjennomgang av begrepet “barnets beste”, hva det innebærer og hvordan argumentene blir brukt for å bygge opp de ulike forståelsene av hva som er til barnets beste.

8.1 Barnets beste og dets betydning

Asylkriteriene kan sees som en klar definisjon, og bygger ut ifra menneskerettighetskonvensjonen art. 1A og utlendingsloven § 28. For å passe inn under asylkriteriene og oppnå oppholdstillatelse i Norge er det visse faktorer som må være tilstede for at en person kan anses som beskyttelsestrengende. Det er klare og strenge rammer for dette. I vurderingen om beskyttelse vises det også til hensynet om “barnets beste”, men i motsetning til asylkriteriene er det ingen klare definisjoner på hva som er til “barnets beste”.

Samtlige vedtak fra UDI presiserer “barnets beste-prinsippet” og at det skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. Det vises til art. 3 i barnekonvensjonen hvor hensynet til barnets beste alltid skal være med i vurderingen når det er barn som er involvert. Som vist tidligere skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, men at det ikke utelukker innvandringsregulerende hensyn og andre hensyn som også kan være relevante og avgjørende i en sak. Utlendingsnemnda uttaler følgende:

Nemnda bemerker at det ved behandling av asylsaker kan *være usikkert hva barnets beste er*. Noen kan mene at det beste for et barn fra utviklingsland/fattig land er å vokse opp i et land som kan tilby høyere

materiell levestandard og et bedre helse- og skolevesen, slik som Norge. En slik forståelse av «barnets beste» blir etter nemndas oppfatning alt for omfattende, da det åpner for at alle asylsøkende barn og barnefamilier vil ha gode grunner til å få bli i Norge. Videre er en slik oppfatning altfor sneversynt, da den underkjenner åpenbare verdier ved hjemlandet, som det å vokse opp og leve et sted hvor man har sine røtter, og hva familie- og andre sosiale nettverk, samt tilhørigheten til både kultur, religion og språk, er sterkere. Nemnda viser til at en slik forståelse aldri har vært lagt til grunn i norsk praksis eller i internasjonal fora (min uthevelse. Norges Høyesterett: Ashok dommen).

Datamaterialet mitt viser flere ulike forståelser av begrepet “barnets beste”. I noen sammenhenger er barnets beste å returnere til hjemlandet fordi det er omsorgspersoner der. I andre tilfeller er det til barnets beste å bli i Norge selv om det finnes omsorgspersoner i hjemlandet. Videre kan barnets beste være å bli igjen i Norge fordi det er usikkert om barnet har omsorgspersoner i hjemlandet. Barnets beste har dermed ikke en klar definisjon, men må sees ut ifra omstendighetene i saken. Et viktig prinsipp i forhold til barnets beste er at det skal ha en individuell vurdering, slik at beslutningen som fattes tar hensyn til hvert enkelte barn i deres omgivelser.

Norske utlendingsmyndigheter mener det optimale for et barn er å vokse opp med sin familie, i sitt eget hjemland, med egen kultur og språk:

I alle vurderinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Andre hensyn kan imidlertid gjøre seg gjeldene. UDI mener som hovedregel at det vil være til barnets beste å vokse opp sammen med sine biologiske foreldre og øvrige familie, i egen og kjente kultur.

Denne tankegangen er også i tråd med barnekonvensjonen. UDI prioriterer derfor oppsporingsarbeidet slik at barnet kan gjenforene med foreldrene i sitt eget hjemland dersom dette lar seg gjøre.

En annen forståelse av barnets beste er at barnet må få bli i Norge. Argumentet for dette er at det ikke er tilstrekkelig med omsorgspersoner i hjemlandet, og at barnet har lang botid i Norge og dermed har en tilknytning til landet. Det siste argumentet henger ofte sammen med uenigheter som har oppstått underveis i saken, og som har ført til at den har blitt anket. I slike tilfeller er det en tendens til at saksbehandlingstiden blir lang og går utover det enkelte barnet.

Argumentene ovenfor ble brukt under Ashok-saken som ble nevnt innledningsvis. Denne saken skapte stor samfunnsdebatt og er et klart eksempel på hvordan forståelsen av barnets beste kan variere fra person til person. De ulike påstandene kan forstås ut fra en begrunnelsesbasert tilnærming hvor de ulike argumentene veies mot hverandre for å overbevise at den beslutningen som er fattet er den mest ønskelige.

Begrunnelser for at Ashok skulle få oppholdstillatelse i Norge ble bygget på to hovedpåstander. Den ene var at han ikke hadde omsorgspersoner i Sri Lanka. Det ble argumentert for at beslutningen om en hjemsendelse stred imot “barne beste-prinsippet”. Argumenteringen ble begrunnet ut fra FNs barnekomite om at hensynet til barnets beste skal ha avgjørende vekt ved spørsmål om retur:

Exceptionally, a return to the home country may be arranged, after careful balancing of the child's best interests and other considerations, if the latter are rights- based and override best interests of the child. Such may be the case in situations in which the child constitutes a serious risk to the security of the State or to the society. *Non- right- based arguments such as those relating to general migration control, cannot override best interests considerations* (min uthevelse, UNHCR 2005: 23).

Ut fra denne anbefalingen er det ikke anledning til å returnere barn under henvisning til innvandringsregulerende hensyn, barnets beste skal være det eneste kriteriet.

Videre ble det argumentert for at Ashok ikke var et såkalt ankerbarn, slik det ble hevdet fra norske myndigheter. Begrunnelsen var at ankerbarn har til hensikt å sikre en familiegjenforening på et senere tidspunkt. Ashok hadde verken opplysninger om familie eller asylstatus. Ankerbarn-argumentet hadde derfor ikke nok tyngde.

På den andre siden ble det hevdet at norske utlendingsmyndigheter hadde fått informasjon om Ashoks mor og besteforeldre. En eventuell gjenforening med mellom barn og familie ansees som til barnets beste og ville da vært i tråd med barnekonvensjonen. Det er først når gjenforening med familien ikke er mulig at hensynet til barnets beste kan være til hinder for hjemsendelse.

Videre ble det tatt et bevisst standpunkt til at hensynet til barnets beste ikke alltid skulle være eneste og avgjørende. Norske utlendingsmyndigheter mener at anbefalingene fra FNs barnekomité ikke har kompetanse til å behandle enkeltklager, og en generell uttalelse derfra

ikke kan tillegges samme betydning som en uttalelse fra FNs menneskerettskomité. Uttalelsen har mer preg av å være veiledende og har ofte som formål å sette standard for god praksis.

Argumentene for en hjemsendelse var også bygget ut fra den tanken om at en innvilgelse ville kunne føre til at andre foreldre fikk det for seg å sende sine barn ut som «ankerbarn».

Begrepet ankerbarn refererer til barn som migrerer til Norge på et frivillig og planlagt grunnlag. Disse barna har blitt sendt av foreldrene, i håp om å søke familiegjenforening. Barna blir ikke sett på som flykninger, men heller som redskap for økonomiske strategier for foreldrene. Dette er ikke til barnets beste og Norge må derfor ta avstand fra en slik praksis. Myndighetene hevdet at moren holdt seg skjult for å øke Ashoks muligheter for opphold i Norge. De innvandringsregulerende hensynene, herunder den negative effekten av å gi en tillatelse måtte veie tungt i saken.

Ashok- saken er et godt eksempel på hvordan “barnets beste-prinsippet” innebærer flere ulike definisjoner. For å komme frem til en god og tilfredsstillende beslutning forutsettes det at vedtakene har en god og detaljert begrunnelse, slik at det kommer tydelig frem hva som menes med begrepet. På den måten blir det lettere å avdekke konflikter som er knyttet til beslutningen fordi både for og mot-argumentene er begrunnet for.

For å kunne fatte gode beslutninger er det helt avgjørende at innhenting av informasjon blir gjort på en god og tilfredsstillende måte, videre må det som regnes som relevant informasjon fremheves på en tydelig måte. Innhenting av informasjon under Ashok-saken bar preg av motstridende forståelser av hva som er riktig og gyldig informasjon. Fra myndighetenes side ble det hevdet at Ashok hadde mor og besteforeldre i hjemlandet som ønsket å ta vare på ham ved en retur. Argumentet som bygger opp denne beslutningen er at han kunne omgås familie, med kjent språk og kultur. Denne beslutningen var derfor mest ønskelig i forhold til “barnets beste-prinsippet”. På den andre siden ble det hevdet at opplysningene om moren ikke var riktige og at besteforeldrene ikke var egnet til å ta vare på Ashok. Det er tydelig at opplysningene som er blitt innhentet for å belyse saken har fått tildelt ulike vekt, hva som regnes som troverdig og riktig informasjon har også ulike forståelser.

8. 2 Utfordringer med barnets beste som beslutningsprinsipp

Som vist ovenfor er begrepet “barnets beste” et relativt begrep som ikke har en klar definisjon, men må tilpasses hver enkelt situasjon i ulike omstendigheter. Å bruke begrepet som et beslutningsprinsipp åpner derfor for flere utfordringer.

Som nevnt innebærer en rasjonell og optimal beslutning at alle alternativer må være kjente, at sannsynligheten for hvert mulig utfall må være kjent, og at verdien av hvert utfall også må være kjent (Backe-Hansen 1995). Et fullstendig beslutningsprinsipp vil dermed si at personer som skal avgjøre en sak må ha en total oversikt over hva de ulike utfallene vil innebære for EMA. Som diskutert ble denne måten å tilnærme seg en beslutning sterkt kritisert. Mennesker er ikke alltid i stand til å ha oversikt over absolutt alle mulige alternativer. I asylsaker er det sjeldent at man kan ha en fullstendig oversikt over hva de ulike utfallene innebærer, dette er på grunn av omfanget og kompleksiteten i utlendingsfeltet. Dessuten innebærer en beslutning i asylsaker ofte en fremtidig prediksjon. Prediksjon er vanskelig å foreta og har mindre treffsikkerhet jo lenger fram i tid de skal gjelde (Backe-Hansen 1995: 114). Vedtaket som fattes er med på å forme hele barnets fremtid, enten det er innvilgelse, avslag, begrenset opphold, eller retur til første asylland. På grunn av dette er det vanskelig på vedtakstidspunktet å fastslå med 100 % sikkerhet at beslutningen som fattes er den beste.

Hensynet til barnets beste som beslutningsprinsipp blir dermed vanskelig å etterleve om man skal oppfylle alle kriteriene som den rasjonelle beslutningsmodellen krever. Mennesker har rett og slett ikke kapasitet eller tid til å oppfylle alle kravene i modellen, og en slik prosess er heller ikke funksjonell. Dette fører dermed til noen utfordringer når “barnets beste” blir brukt som et fullstendig beslutningsprinsipp. Dette er først og fremst fordi asylsaker ofte er komplekse. I de fleste tilfeller har man bare muligheten til å finne tilstrekkelig informasjon i saken. Veldig sjeldent har man tilgang til all informasjon i en sak og oversikt over alle utfallene og konsekvensene valget kan medføre. På grunn av dette kan det forekomme uenigheter når en beslutning skal fattes. Dette kan være manglende informasjon om asylhistorien eller manglende informasjon om eventuelle omsorgspersoner i hjemlandet. I et vedtak fra UDI står det følgende:

Videre mener UDI at opplysningene om at søkerens mor og far ikke lenger oppholder seg på hjemstedet, i søkerens tilfelle ikke tilser at han risikerer umenneskelig behandling. Vi viser til at søkeren oppgir å ha sletninger i hjemlandet, og UDI legger til grunn at de vil utgjøre et nettverk for han ved retur.

Til tross for at det ble opplyst om omsorgspersoner og at dette vil utgjøre et nettverk for EMA ved retur, ble vedtaket fattet med opphold på humanitært grunnlag⁹. Dette begrunnes ved at det ikke finnes kontaktinformasjon til slektningene, og det er heller ikke spurt om hvilken kontakt EMA har hatt med dem. Den manglende informasjonen gjør det vanskelig å predikere hva som er til barnets beste. Det er mulig at barnets beste ville være å returnere til sitt hjemland og vokse opp med sine slektninger i sin egen kultur og miljø, det er også mulig at barnets beste ville være å få opphold i Norge slik barnet selv hevder. Ved avgjørelsen må utlendingsmyndighetene forholde seg til den informasjonen som er kjent og fatte vedtak ut fra det.

En slik beslutning er hva beslutningsteoretikerne kaller for en satisfiserende beslutning, det vil si at man tar en beslutning som man er fornøyd med, uten å vite med absolutt sikkerhet at det er det aller beste valget man kunne ha tatt. Det er dermed viktig at saksbehandlere hos UDI er bevisst på at man ikke har muligheten til å samle all informasjon, slik at det blir mulig å forholde seg til det gjennom refleksjon over egen prosess.

Et viktig prinsipp i bruken av barnets beste som begrep er at den skal ha en individualistisk forståelse av barn. Det vil si at saksbehandleren må se hvert enkelt barn i den spesifikke situasjonen barnet befinner seg i, og handle ut ifra det. Begrepet blir derfor vanskelig å legge til grunn for rettsavgjørelser ettersom det er sterkt verdiladet og ufullstendig som rettsprinsipp. På grunn av dette kan det være vanskelig å oppnå intersubjektiv enighet om hva innholdet i begrepet skal være, noe som igjen gjør det problematisk når man velger barnets beste som et beslutningsprinsipp.

På grunn av uenigheten om hva barnets beste er og de utfordringene som ligger i vurderingen av deres asylsøknad kan man for eksempel redefinere beslutningsprinsippet til å være "det minst skadelige alternativet" (Backe-Hansen 1995: 114). Å finne den minst skadelige løsningen er mer realistisk enn å finne den beste i saker der en vet svært lite om konsekvensene av de beslutninger som blir tatt.

⁹ Vedtaket ble fattet før innføringen av begrenset oppholdstillatelse.

Til tross for flere innvendinger mot barnets beste, er det også flere fordeler ved begrepet. På grunn av begrepets vide definisjon og forståelse kan den tilpasses hvert enkelt barn og den situasjonen som barnet er i. Men det blir desto mer viktig å konkretisere og begrunne hvorfor man anser beslutningen som barnets beste, nettopp på grunn av begrepets vide definisjon. På den måten unngår man at begrepet blir en sekkebetegnelse på noe generelt for alle barn fra samme land eller samme region. For å bruke begrepet på mest mulig riktig måte er det derfor viktig at man ser på det enkelte barnet og den enkelte situasjonen og forholdet til hjemlandet; hva de har gått gjennom, hvor lenge de har vært på flukt, hva slags traumatiske opplevelser barnet har hatt, og hvor sterk tilknytning har de til hjemlandet, familie og slektninger? Samtidig må barnets muligheter for å få en god tilværelse i Norge også bli vurdert.

Videre vil jeg se på to ulike utfall av en asylsøknad; retur til første asylland og begrenset oppholdstillatelse. Disse vedtakene inneholder flere motsetninger og utfordringer når det kommer til å ta hensyn til barnets beste contra innvandringsregulerende hensyn.

8.3 Retur til første asylland

Som nevnt, kan man dele beslutningsprosessen inn i ulike faser, på den måten kommer det tydelig frem hvordan beslutningen har blitt fattet og hvilke ulemper og fordeler som ligger i beslutningen. Det er særlig fem spørsmål saksbehandleren må avklare:

- 1) Hva dreier beslutningen seg om?
- 2) Hvilke alternativer finnes?
- 3) Hva slags informasjon trengs for å kunne velge blant alternativene?
- 4) Hva er de sannsynlige eller mulige konsekvensene av hvert alternativ?
- 5) Hva er fordelene og ulempene ved hvert alternativ? (Backe-Hansen 2004).

Et av vedtakene omhandler en gutt som har fått avslag fra UDI fordi han hadde søkt asyl i Italia. UDI ville dermed sende gutten tilbake til Italia etter Dublin-regelverket. Men gutten hevdet at han ikke ville få en betryggende behandling i Italia, dessuten ble det vist til hvordan hans tilknytning til Norge hadde blitt sterk da han hadde truffet på slekten til hans onkel.

Vedtaket dreier seg med andre ord om en mulig retur til første asylland, som var Italia. Det var dermed to alternativer som saksbehandlerne måtte ta stilling til i denne saken; å returnere EMA til første asylland, eller å realitetsbehandle søknaden her i Norge.

Det tredje spørsmålet dreier seg om hva slags informasjon som trengs for å kunne ta beslutningen. I dette tilfellet er det hensynsmessig å få informasjon om mottaksforholdet i Italia og om de gir en tilfredsstillende behandling av EMA. Det kommer frem i vedtaket at UDI har fått opplyst fra italienske myndigheter at Italia tilfredsstiller minstestandard for mottaksforholdet, og at EMA får oppnevnt en overformynder som skal verne om deres interesse. På dette stadiet er det opp til saksbehandlere å avklare om denne informasjonen er tilstrekkelig eller om det trengs mer informasjon om saken. Norske myndigheter kan for eksempel gå mer spesifikt inn i selve mottaksforholdet. Får barnet tildelt hjelpeverge? Er det tilbud om skolegang? Hvordan er rettsikkerheten til EMA? Innhenting av informasjon bør dekke disse temaene for å få et bilde om hvordan forholdene er i Italia, og om en retur er forsvarlig med hensyn til barnets beste. Dette stadiet i beslutningsprosessen handler ikke bare om at informasjonen velges ut og settes sammen, det er snarere en vurdering som saksbehandlere må foreta i lys av fagkunnskaper, hva lovgivning sier, og de normene som saksbehandleren er påvirket av.

Det fjerde spørsmålet dreier seg om utfallet og konsekvensene av de alternative beslutningene. Hva er konsekvensene ved en retur og hva er konsekvensene ved ikke-retur? Det første alternativet er med på å opprettholde målet med Dublin forordningen, nemlig at hver asylsøknad skal behandles av ett land. Dette er for å hindre at asylsøkere misbruker asylprosedyrer ved å reise fra land til land og driver asylshopping (Vevstad 2006). Ved å sende EMA tilbake til det første trygge landet han eller hun flyktet til vil ikke være et brudd på det vern flyktingen har rett til etter flyktingkonvensjonen, men hvis det er slik at EMA i det første landet vil stå i fare for å bli utvist til et område hvor hans/hennes liv eller frihet vil være truet må man dermed revurdere returen da dette strider med flyktingkonvensjonen¹⁰. Dublin forordningen krever dermed et tett samarbeid mellom de ulike landene hvor gjensidig tillit er en forutsetning. Det forutsetter at alle medlemslandene er innforstått med Dublin-reglene og følger dem. På dette stadiet er det derfor viktig og nødvendig å se på utfallet av beslutningen og hvilke *konsekvenser* dette kan medføre.

¹⁰ Artikkel 33 om non- refolement, prinsippet om ikke- retur til et utrygt sted.

For det første gjør Dublin-forordningen det vanskeligere å bestemme hvilke land man ønsker å tilbringe eksiltilværelsen i. Ifølge folkeretten kan man ikke kreve at stater følger asylsøkerens ønsker for eksiltilværelse. Likevel er det tilfeller hvor det er hensynsmessig å la asylsøkere selv velge asylland¹¹. Dette gjelder for eksempel når familie av EMA har blitt funnet i et annet land enn EMA befinner seg. Skal man handle i tråd med barnekonvensjonen bør EMA kunne få bli i det samme landet som sin familie, selv om det ikke er første trygge ankomstland. I eksempelet over har EMA slekt av sin onkel i Norge.

For det andre kan en retur av EMA bidra til bruk av internering av EMA. Dette er et alvorlig ankepunkt som påpekes av UNHCR (Vevstad 2006). Rett til personlig frihet og rett til fri bevegelse, slik det er nedfelt i menneskerettighetsinstrumenter, er ingen selvfølge hvis man kommer inn under Dublin-systemet. Dublin-forordningen inneholder ingen særbestemmelser om internering og heller ingen særregler om mottaksforhold, videre er det heller ingen bestemmelser om juridisk bistand (Vevstad 2006: 192). Noen land praktiserer internering under hele saksbehandlingsperioden, mens de fleste internerer før tilbakesendelse eller overføring til et annet land. Det kan bli langvarig når saksbehandlingstiden trekkes ut, blant annet fordi fristene i forordningen ikke blir overholdt. I Tyskland kan en asylsøker som krysser grensene uten reisedokumenter, bli straffeforfulgt ved tilbakekomst gjennom Dublin-reglene. I Hellas blir returnerte asylsøkere alltid fengslet. Dette gjelder også Italia og Estland. Det er ikke lenge siden asylsøkere i Estland satt fengslet sammen med kriminelle. Mange av disse landene skiller heller ikke mellom EMA og voksne asylsøkere, noe som fører til at barns rettigheter etter barnekonvensjonen blir sterkt redusert. Man regner med at færre enn 10 % av asylsøkere som faller innenfor Dublin, reiser frivillig tilbake til det første asyllandet. Faren for forsvinning regnes derfor som høy (Vevstad 2006: 193).

For det tredje er det usikkert om asylsøkeren faktisk får tilgang til asylprosedyrer. Selv om et av formålene med Dublin-forordningen er å sikre at enhver asylsøker får adgang til en asylprosedyre, skjer det likevel ikke alltid. Hvis en asylsøker for eksempel reiser fra Hellas mens saken er under behandling der, for deretter å bli tilbakesendt fra et annet Dublin-land, er det ingen garanti for at greske myndigheter realitetsbehandler saken, selv om Hellas har akseptert tilbakeføringen. Asylsøkeren blir betraktet som "ulovlig innvandrer" og risikerer

¹¹ Jf. Dublin forordningen artikkel 6 om særregler for behandlingen av EMA, som lyder: Når asylsøkeren er en enslig mindreårig, skal medlemsstaten der et medlem av hans eller hennes familie oppholder seg, være ansvarlig for behandlingen av asylsøknaden, forutsatt at dette er det beste for en mindreårig.

utvisning. Dette er en av grunnene til at Norge, og flere andre europeiske land, ikke returnerer asylsøkere til Hellas (Vevstad 2006).

Konsekvensene ved å sende EMA tilbake til Italia kan dermed sees på som en unødig forlengelse av et barns usikkerhet og en økning av uforutsigbarhet i deres liv. Dessuten fører det til at saken kan ta lengre tid før den blir avklart. Tilbakesendelsen kan også føre til en belastning for barnet da det kan bli sendt fra land til land i Europa. Norge har gjennom barnekonvensjonen forpliktet seg til å beskytte barn på flukt¹². Tar man likevel avgjørelsen om å sende EMA tilbake til første asylland bør det derfor skje etter en grundig og individuell vurdering hvor både hensynet til barnets beste og hensynet til innvandringskontrollen blir vurdert.

Det femte spørsmålet ser på fordelene og ulempene ved alternativene. Her bygges argumentene rundt fordelene og ulempene ved en retur. Deretter må man veie argumentene opp mot hverandre og reflektere over hvor ønskelig det ene eller andre er. Denne formen for resonering kan gi retning for prioritering av de ulike alternativene (Backe-Hansen 2004). I asylsaker hvor EMA er involvert baseres diskusjonene ofte på hensynet til barnets beste opp i mot innvandringsregulerende hensyn. Vedtaket ovenfor ble fattet med dissens – fire mot tre stemmer. Flertallet som mente at EMA måtte få søknaden sin behandlet her i Norge baserte seg på to hovedargumenter. De la på den ene siden vekt på at gutten hadde slektninger i Norge. Dette argumentet er i tråd med Dublin forordningens artikkel 6 om at landet hvor familien oppholder seg også er ansvarlig for behandlingen av asylsøknaden. De argumenterte også for at det knyttet seg en viss tvil rundt mottaksforholdene i Italia.

Forholdene i Italia er altfor lite utredet. Flertallet la derfor til grunn klagerens opplysning om at forholdene på mottakene var kummerlige og at asylsøkere velger å leve på gaten fremfor de italienske mottakene. Flertallet påpekte at barnets beste må være det grunnleggende.

Etter en helhetsvurdering hvor barnets beste var et avgjørende moment, konkluderte UNE med at barnet måtte få sin søknad realitetsbehandlet i Norge.

¹² Artikkel 22: Partene skal treffe egnede tiltak for å sikre at et barn som søker flyktningstatus eller som anses som flyktning i samsvar med gjeldene internasjonal eller nasjonal rett og praksis, enten de kommer alene eller ledsaget av sine foreldre eller av en annen person, får behørig beskyttelse og humanitær hjelp i av ut-øvelsen rettighetene anerkjent i denne konvensjon og i andre internasjonale instrumenter om menneskerettigheter eller humanitære forhold som vedkommende stater er part i.

Mindretallet mente at gutten ikke hadde noe særlig tilknytning til Norge da han kun hadde oppholdt seg i Norge i kort tid. Videre mente de at slekt av en onkel ikke kunne regnes som familie og viste til utlendingsforskriftene § 54b annet ledd. Guttens tilknytning til Norge og familieforhold ble dermed ikke tillagt vekt i denne saken. Når det gjelder forhold til Italia, mente mindretallet at det ikke forelå en manglende evne eller vilje hos italienske myndigheter til å gi gutten en betryggende asylsaksbehandling i samsvar med flyktningkonvensjonen, barnekonvensjonen og øvrige folkerettslige forpliktelser. De viste forståelse for at mottaksforholdene i Italia har en annen standard enn i Norge, men at det ikke forelå dokumentasjon på at Italia ikke hadde forholdt seg til EUs direktiv av 27. januar 2003 vedrørende minstestandard for mottaksforhold. Ifølge mindretallet fikk også EMA oppnevnt en overformyndet til å verne om barnets interesse.

UNE har fått opplysninger om forholdene i Italia via den norske ambassaden i Roma, som har innhentet opplysninger fra Det italienske innenriksdepartementet og den italienske flyktninghjelpen. Alle mindreårige får ved ankomst til Italia oppnevnt en overformyndet som skal verne om barnets interesser og det er egne mottak for enslige mindreårige asylsøkere.

Begge utfallene har sine fordeler og ulemper. Å sende barnet tilbake til Italia kan være med å forhindre at asylsøkere drar fra land til land med håp om å få oppholdstillatelse i det nye landet. Dublin-regelverket blir også opprettholdt ved at man sender asylsøkere tilbake til første asylland. Men på den andre siden kan dette føre til uheldige situasjoner hvis landet ikke opprettholder minstekravet til asylmottakene, slik tilfelle er i Italia.

Dublin-regelverket er et eksempel på en heuristikk som blir tatt i bruk for å foreta en raskest mulig beslutning. Som nevnt, sier regelen at alle som har vært i et annet europeisk land skal returneres dit for å få søknaden sin behandlet der. Denne regelen kan være en rask, effektiv og tilstrekkelig beslutning i de fleste tilfeller, men dersom EMA blir sendt tilbake til et land som ikke følger barnekonvensjonen eller menneskerettighetskonvensjonen tilstrekkelig kan det stilles spørsmål om hvor riktig eller god beslutningen er.

Vedtaket ovenfor illustrerer det Backe-Hansen kaller for en begrunnelsesbasert vurdering, og bygger på puslespill prinsippet. Her har UNE basert seg på flere begrunnelser og argumenter som har kunnet påvirke beslutningen. Istedenfor å legge særlig vekt på at det er en dublin-sak,

det Backe-Hansen ville ha betegnet som et trumfkort, gikk UNE dypere inn i saken og så på ulike begrunnelser for en eventuell retur. De så blant annet på tilknytningen til Norge, familieforhold og asylforholdet i Italia. Argumentene ble så satt opp mot hverandre før de fattet den endelige beslutningen.

Ofte ender mange saker fra UNE i dissens, hvor det er delt i et mindretall og flertall. Selv om de overordnede og institusjonelle rammene styrer hvordan man skal behandle en asylsøknad, er det også avgjørende hvordan saksbehandleren vurderer saken. Dette kan sies å være en av ulempene ved en begrunnelsesbasert beslutning. Ofte kan hva som helst konstrueres som en slags begrunnelse, slik at beslutningen kan rasjonaliseres i etterkant. I tilfellet over ser man hvordan ulike saksbehandlere kan vurdere en retur, og hvordan de begrunner sin avgjørelse på ulike måter. På den ene siden mente mindretallet at rettssikkerheten til EMA ble ivaretatt ved en retur til Italia fordi de fikk oppnevnt en hjelpeverge for å verne om barnets interesser. Mindretallet mente videre at det ikke var grunn til å betvile disse opplysningene da det ikke fantes noen dokumentasjon som tydet på at disse opplysningene ikke var korrekte. På den andre siden la flertallet vekt på mottaksforholdene i Italia, og betvilte om landet oppfylte minimumskravet slik UNHCR har anbefalt. Flertallet hevdet at EMA ville bli overlatt til seg selv for å finne bosted dersom det skulle vise seg at mottakene var fulle. De får tildelt en pengesum for selv å skaffe et sted å bo. Utover dette er det uvisst hvilken oppfølging EMA ville fått med tanke på skolegang, støtteperson, hjelpeverge og lignende. Det er også usikkert om mottaksforholdet for EMA kunne klassifiseres som tilfredsstillende og opprettholdt standarden for EMA som barnekonvensjonen har pålagt. Beslutningene som tas kan defineres som en vurdering mellom de humane aspektene og de innvandringsregulerende hensynene, og er – som dette kapitlet har beskrevet – som oftest meget kompliserte.

8.4 Begrenset oppholdstillatelse

Et annet mulig utfall av asylsøknaden er begrenset oppholdstillatelse. Som nevnt tidligere i oppgaven er ikke denne bestemmelsen noe nytt i Norge, men det som er nytt ved den er at den utelukkende gis til EMA. For å komme frem til den endelige beslutningen er det også her viktig å se på de ulike begrunnelsene for og mot en begrenset oppholdstillatelse. Videre er det nødvendig å avklare hvilken type informasjon man trenger for å kunne fatte en beslutning.

I et av vedtakene står det at formålet med begrenset oppholdstillatelse er “(...) å sikre søkeren omsorg frem til søkeren blir myndig”. Det blir dermed fruktbart å innhente informasjon og opplysninger om mulige omsorgspersoner til EMA før det blir fattet vedtak om begrenset oppholdstillatelse. På grunn av EMAs sårbare posisjon er oppsporingsarbeidet høyt prioritert hos UDI (UDI 2006). En viktig og betydelig informasjonskilde i dette arbeidet er asylintervjuet. Saksbehandleren må her ta stilling til om denne informasjonen er troverdig eller ikke. Denne prosessen innebærer at saksbehandleren må reflektere over og avgjøre om informasjonen som er gitt er tilstrekkelig for å ta en beslutning, eller om det er behov for flere opplysninger om saken for at det kan fattes en god beslutning (Backe-Hansen 2004). UDI samarbeider med blant annet Røde Kors, landinfo og norske utenriksstasjoner i oppsporingsarbeidet.

Videre i beslutningsprosessen må man spørre seg hva som blir *konsekvensene* av en begrenset oppholdstillatelse. Helt siden innføringen av begrenset oppholdstillatelse på tidlig 90-tallet har kritikerne stilt spørsmål til tosidigheten ved tiltaket, der man på den ene siden har fokus på integrasjon og på den andre siden fokus på å vende tilbake til hjemlandet (Brekke 2001). Hvordan skal EMA integreres i det norske samfunnet, samtidig som man har retur som mål? Flere organisasjoner, blant annet Redd Barna, har rettet sterk kritikk til tiltaket fordi den plasserer EMA i en vanskelig mellomposisjon. Kritikken går blant annet ut på at tiltaket kan sies å sette ungdommene i en situasjon som ikke gir de muligheten til å planlegge en fremtid i Norge (Alternativ NGO rapport 2010). En gutt på 17 år beskriver hvordan han mister motivasjonen til norsk undervisning når han vet at han kommer til å bli returnert til hjemlandet.

Da jeg kom til Norge lærte jeg norsk veldig fort, trengte ikke tenke så mye. Men da jeg fikk avslag fra UDI, ble jeg veldig deprimerert og jeg klarer ikke å fokusere lenger. Da er det veldig vanskelig å lære

noe. Da jeg bodde på det andre mottaket lærte jeg norsk, matte, gym og sånn, og jeg trodde at jeg snart skal bli en god person med høy egenverdi. Men etter vedtaket, da jeg kom hit... Noen sier at hvorfor skal jeg lære norsk hvis jeg skal dra hjem og bli drept? Ingen kan lære fra graven (Redd Barna 2010: 65).

Norskopplæringen har til hensikt å normalisere tilværelsen til EMA og gi kunnskap som kan brukes her og nå. Det er dermed et redskap til integrasjon som gir ungdommene en mulighet til å gjøre seg forstått. Samtidig kan den også virke demotiverende ved at den mister sin verdi når EMA returnerer til hjemlandet (Sønsterudbråten 2010).

Fra et barneperspektiv er det vanskelig å se hvordan begrenset oppholdstillatelse kan gjenforenes med hensynet til barnets beste. I tillegg til en uklar og usikker definisjon på tilværelsen, befinner EMA seg allerede i en sårbar situasjon hvor behovet for stabilitet og trygge rammer er viktig. Boken *Mens vi venter*, illustrerer hvordan EMA som har fått begrenset oppholdstillatelse opplever sin tilværelse:

Den veien jeg går på nå er bare frem til jeg blir 18, etterpå vet jeg ikke. Da har jeg ikke noe vei. Gutt 17 år (Redd Barna 2010: 21).

Jeg liker ikke at solen går ned hver dag, fordi det betyr at dagene går, at jeg må reise tilbake. Jeg vil holde på øyeblikket, stoppe tiden". Gutt 16 år (Redd Barna 2010: 27).

Tilværelsen som barna beskriver er preget av en usikkerhet knyttet til framtiden og muligheten til å ta kontroll over egen tilværelse. Innenfor asylfeltet har diskusjonen om lengeventende barn vært et sentralt tema. EMA som får innvilget begrenset opphold har mange av de samme utfordringer som med lengeventende barn, som for eksempel nettopp den lange ventetiden uten håp om å kunne planlegge en fremtid i Norge. Fra et barneperspektiv er derfor innføringen av begrenset oppholdstillatelse svært uheldig for EMA. Først og fremst fordi tiltaket legger til rette for en negativ utvikling for EMA ved at det ikke gir ro og mulighet til å planlegge framtiden, men snarere en ny periode med usikkerhet. Videre fører tiltaket til en begrenset mulighet for en god og positiv utvikling og oppvekst. Barndommen og spesielt ungdomsårene er det stadiet hvor barn og unge utvikler seg mest og bygger relasjoner til andre mennesker. Disse relasjonene formes gjennom samspill med venner, miljø og eldre rollemodeller, og danner grunnmuren for videreutvikling for mange (alternativ NGO rapport

2010). Å returnere ungdommene til hjemlandet kan sies å føre til et brudd på disse relasjonene, og det blir derfor vanskelig å forestille seg at et barn klarer å utvikle seg på en god måte når framtidsutsikten er å returneres til et land det har flyktet fra og i mange tilfeller ikke har særlig kjennskap til.

En annen uheldig konsekvens ved begrenset oppholdstillatelse er at søknaden vurderes ut ifra vedtakstidspunktet, og ikke fra det tidspunktet barnet har sendt inn asylsøknaden. Det vil si at et barn som søker om asyl når han/hun er 15 år og 8 måneder kan få et vedtak om begrenset oppholdstillatelse dersom vedtakstidspunktet finner sted når barnet har fylt 16 år. Dette vil si at barnet kan bo i Norge opp til tre år før det kan returneres. En begrenset oppholdstillatelse bidrar til at barnet får flere års opphold i Norge. I denne perioden får barnet innsikt i den norske hverdagen i form av skolegang, norskundervisning og anskaffelse av norske venner. Det er derfor naturlig å tro at barnet vil få en viss tilknytning til landet. En retur til et land som barnet har flyktet fra uten noen omsorgspersoner eller familie tilstede kan dermed bli vanskelig når tilknytningen til Norge blir sterkere.

Konsekvensene av begrenset oppholdstillatelse kan dermed sees på som en belastning for et barn ved at det utsetter barnet for en usikker fremtid. Dessuten blir barnet satt i en ventesituasjon, som for de fleste blir beskrevet som vanskelig og uutholdelig.

På en annen side er det også fordeler ved tiltaket. Da begrenset oppholdstillatelse først ble introdusert på 90-tallet var den dominerende tankegangen at de fleste mennesker ville foretrekke å bo i eller i nærheten av sitt hjemland dersom de kunne sikres en trygg og meningsfull tilværelse der. Det må derfor legges til rette for at flyktningen kan repatriere til sitt eget hjemland. En varig og permanent oppholdstillatelse var den aller siste, og den minst ønskede løsningen på en flyktningsituasjon (Kommunaldepartementet 1992: 34). Denne tankegangen er også i tråd med barnekonvensjonen. Det optimale er at et barn vokser opp med sin familie i kjente omgivelser, med kjent språk og kultur. En retur til hjemlandet betraktes som ønskelig dersom det skjer under trygge og sikre omgivelser.

En annen fordel med et tilbakevendingsperspektiv er at Norge i større grad kan bidra til å gi beskyttelse til flest mulig mennesker på flukt. Hensikten med å legge opp til en retur var i påvente av sikkerhetssituasjonen i hjemlandet som eventuelt kunne forandre seg og føre til at flyktninger kunne vende tilbake til trygge forhold. Denne tanken var dominerende da Norge tok imot flyktninger fra det tidligere Jugoslavia. På den måten kunne mottakssystemet brukes

til å gi beskyttelse til nye grupper flyktninger med akutte behov. Selv om denne tanken var rådene på 90- tallet, er argumentene ikke helt ukjente i dag. Asylinstituttet har tradisjonelt vært et sted for mennesker på flukt fra krig og konflikter. Hvis det viser seg at det er trygt å returnere tilbake til hjemlandet vil dette være det mest ønskelige utfallet. Det er en utbredt tanke om at de fleste EMA som finner veien til Norge ikke er reelle flyktninger, og vil derfor heller ikke ha et beskyttelsesgrunnlag¹³. Denne forståelsen bygger ut i fra barns lave alder og argumenterer for at barn, på grunn av deres lave alder, veldig sjeldent kan være utsatt for de kriteriene som er nedfelt i flyktningkonvensjonen. En oppholdstillatelse vil dermed bli gitt for en begrenset periode. Tiltaket fører til at Norge, med sine ressurser, kan bidra aktivt til å gi beskyttelse til flest mulig mennesker på flukt. Det er en enighet om at det er bedre og riktigere å gi en mer begrenset beskyttelse til mange, framfor en “livstidsbeskyttelse” til et fåtall (Kommunaldepartementet 1992: 68). Tilbakevending og retur av personer som ikke lenger har beskyttelsesbehov, vil bidra til at kapasiteten i mottakssystemet kan utnyttes til å gi flere beskyttelse.

En tredje fordel er at begrenset oppholdstillatelse kan bidra til å opprettholde asylinstituttet. Tanken bak er at ikke alle asylsøkere som kommer til Norge har et beskyttelsesbehov. “Det er et nærliggende alternativ for mennesker som bor i de utrygge, fattige delene av verden, å søke asyl, selv om de ikke har akutte behov for beskyttelse”. Asylinstituttet er derfor i klemme, og dets egentlige formål, å gi beskyttelse til forfulgte, svekkes (Kommunaldepartementet 1992: 69). Å legge opp til et tilbakevendings perspektiv kan føre til at EMA som i realiteten ikke trenger beskyttelse heller ikke finner veien til Norge.

Siden begrenset oppholdstillatelse ble innført i 2009 har tallet på EMA sunket betraktelig. Tabellen nedenfor viser nedgangen av ankomsten av EMA fra 2009 til 2010:

¹³ I rapporten “underveis- en studie av enslige mindreårige asylsøkere” hevder Cecilie Øien at de fleste EMA som har funnet veien til Europa gjør det ut ifra et ønske om et bedre liv og muligheten til sosial mobilitet (Øien 2010).

Statsborgerskap	2010	Endring	2009
Afghanistan	376	-78 %	1 719
Somalia	119	-52 %	246
Eritrea	89	-38 %	144
Andre land	308	-21 %	391
Totalt	892	-64 %	2500

*Statistikk fra UDI

Den totale ankomsten av EMA som kom til Norge fra 2009 til 2010 sank med 64 %. Det er vanskelig å fastslå om nedgangen kun skyldes innstramningene. Som nevnt før i oppgaven er årsaker til hvorfor mennesker flytter på seg flere og sammensatte, men det er grunn til å tro at innstramningstiltakene fra regjeringen kan være en av årsakene.

Innføringen av begrenset oppholdstillatelse har dermed flere fordeler som tjener innvandringskontrollen. Først og fremst kan tiltaket sees på som en positiv effekt i den forstand at færre barn uten beskyttelsesbehov reiser til Norge for å søke om asyl. Tiltaket fører også til å bevare asylinstituttet ved at barn som kun har manglende omsorgspersoner ikke vil få permanent oppholdstillatelse. Denne bestemmelsen står i tråd med flyktningkonvensjonen og utlendingsloven § 28. Men det kan stilles spørsmål om tiltaket er forsvarlig ved at barn blir satt i en mellom posisjon hvor muligheten for å planlegge fremtiden blir begrenset.

Ved vurderingen om en begrenset oppholdstillatelse bør de ulike hensynene og konsekvensene belyses og drøftes. På den måten kan man vurdere å evaluere hva som er ulempene og fordelene ved en begrenset oppholdstillatelse, og hva som skal vektlegges. Er det å ha en kontrollert og begrenset innvandring til Norge, eller skal man legge vekt på hvor forsvarlig det er med tanke på barnets beste? Det finnes ikke et konkret svar på dette spørsmålet. Vedtakene fra UDI og UNE innebærer en avveining av de ulike hensynene. Et vedtak kan legge særlig vekt på hensynet til barnets beste, samtidig som det også er sterke argumenter for de innvandringsregulerende hensynene. Når saksbehandleren skal vurdere hvilke hensyn som skal tillegges vekt er det først og fremst utlendingsloven og de internasjonale konvensjonene som legger føringer for hvordan vedtaket begrunnes. Dette kan sees som den overordnede strukturen som legger premissene for hvordan saksbehandlere skal handle og vurdere en søknad, og er hva Backe-Hansen betegner for beslutningskonteksten.

Utfallet av vedtaket er også avhengig av beslutningstakeren, i dette tilfelle saksbehandlerens egne vurderinger. Utlendingsloven er bygget på den måten at den er åpen for en skjønnsmessig vurdering, slik at saksbehandleren har et fritt spillerom til å vurdere vedtakene. De begrunnelsene som saksbehandleren legger til grunn for avgjørelsen gjenspeiler utlendingsloven, men er også preget av hans/hennes skjønnsutøvelse, særlig med tanke på hva som legges til grunn for innvandringsregulerende hensyn og med hensyn til barnets beste. Som nevnt før i oppgaven er disse bestemmelsene noe vage. Vurderinger som faller inn under disse prinsippene åpner derfor opp for saksbehandlerens skjønnsanvendelse. Beslutninger som er støttet til en skjønnsanvendelse må derfor inneholde en god begrunnelse slik at det kommer frem i vedtaket hva saksbehandlerne har lagt til grunn ved beslutningen.

Begrepene “retur til første asylsaker” og “begrenset oppholdstillatelse” illustrerer hvor komplekse og sammensatte asylsaker kan være. Begge vedtakene innebærer motstridende argumenter og begrunnelser i forhold til hensynet til barnets beste og innvandringsregulerende hensyn. I prosessen med å komme frem til den endelige avgjørelsen er det nødvendig å støtte beslutningen til ulike begrunnelser, slik at grunnlaget for vedtaket kommer frem. Diskusjonen over viser at norsk utlendingsforvaltning står ovenfor flere alternativer når man skal bygge opp saklige og relevante argumentasjoner. På grunn av dette vil en begrunnelsesbasert tilnærming være mer fruktbar enn en heuristisk tilnærming. Begrunnelsesbasert tilnærming tar i større grad hensyn til sakens nyanser og kompleksitet, videre krever en begrunnelsesbasert tilnærming at man resonnerer og argumenterer for hvorfor et utfall er ønskelig. Gode begrunnelser gjør det lettere å få frem hvilke hensyn eller argumenter som blir tillagt vekt i hver enkel sak. Dessuten gjør det også lettere for EMA om han/hun vil klage på vedtaket.

9 Avslutningsvis

Oppgavens problemstilling er å forstå asylavgjørelser i lys av beslutningsteorier. Oppgaven har sett på beslutningsprosesser i lys av tre deler: innhenting av informasjon, bearbeiding av informasjon og integreringen av disse to delene til en beslutning. Videre har Backe-Hansens tilnærminger til en beslutningsprosess blitt brukt som et analyseverktøy i oppgaven for å belyse hvordan UDI fatter sine beslutninger. Utfallet av retur til første asylsøker og begrenset oppholdstillatelse har blitt trukket frem for å vise hvilke hensyn og konsekvenser som må vurderes, samt hvilke utfordringer saksbehandlere står ovenfor når det gjelder asylsaker som omhandler EMA. For å oppnå en helhetlig forståelse av beslutningsprosessen har oppgaven sett på de ulike rammebetingelsene som UDI befinner seg innenfor og hvilke lover og regler de fatter beslutning ut ifra.

Strukturelle rammer

Som vist kan UDI sees på som en byråkratisk organisasjon i den forstand at den består av fastsatte lover og regler. Videre skal dette lovverket følges for å kunne oppnå en mest mulig riktig og rettferdig behandling. Flyktningkonvensjonen, barnekonvensjonen og utlendingsloven står i sentrum når UDI skal begrunne sine vedtak. Dette rammeverket fører til en objektiv og saklig behandling av søknaden og eliminerer personlige følelser. Samtidig åpner også utlendingsloven for skjønnsutøvelse. Denne blir særlig brukt når det skal fattes vedtak om opphold på humanitært grunnlag. EMA er i stor grad berørt av denne bestemmelsen da få av barna klare å påvise en forfølgelse på grunn av deres lave alder.

Innhenting av informasjon og verifiseringsgrunnlag

Innhenting av informasjon utgjør en stor del av beslutningsprosessen. Her er det særlig asylintervjuet og alderstestene som ligger til grunn for den videre vurderingen. Begge disse elementene er svært viktige, men samtidig veldig utfordrende når det kommer til verifiseringsgrunnlaget.

Asylintervjuet utgjør et viktig element i beslutningsprosessen. Informasjon og opplysninger som kommer frem må derfor verifiseres og formidles videre på en god måte. utfordringen i dette stadiet er å sortere relevant informasjon og skape en mening som har betydning for

saken. Det er EMA selv som sitter på den informasjonen som kan avgjøre om han/hun får oppholdstillatelse eller ikke. Historiene som EMA fremlegger under asylintervjuet kan være både sanne og usanne, og det er opp til saksbehandleren å avgjøre hvor troverdige historiene er, og deretter avgjøre om de oppfyller kravene for oppholdstillatelse eller ikke.

EMA som kommer til Norge kan sees i lys av fire atskilte grupper. Den første gruppen er barn som har opplevd å være i alvorlig fare. Disse barna forteller sin historie, blir trodd og får innvilget oppholdstillatelse. Den andre gruppen er barn som har opplevd fare og som kvalifiseres til oppholdstillatelse, men som får avslag fordi barnets historie enten ikke blir fortalt, bare blir delvis fortalt, eller ikke blir trodd av myndighetene. Den tredje gruppen referer til barn som har kommet til Norge, men som ikke har grunnlag for oppholdstillatelse. De prøver ved å fortelle en usann historie, men blir ikke trodd og må reise hjem igjen. Den siste gruppen er barn som ikke har en bakgrunn som kvalifiserer for opphold, men som dikter opp en falsk historie som blir trodd og som gir dem oppholdstillatelse på feilaktig grunnlag (Kipperberg 1996: 184). Utfordringen hos norske myndigheter er å avsløre de historiene som er usanne slik at asylinstituttet ikke blir misbrukt av mennesker som kommer til Norge på feilaktig grunnlag. For å avdekke dette problemet anvender UDI alderstestene. Disse testene har blitt sterkt kritisert både nasjonalt og internasjonalt. Kritikken går ut på hvor troverdige og valide testene er. Ukorrekte resultater kan få store konsekvenser for det barnet det gjelder.

Bearbeidelse av informasjon og troverdighetsgrunnlag

For å kunne foreta en god og riktig beslutning er det avgjørende at informasjonen som blir samlet inn er korrekt. Bearbeidelse av den innsamlende informasjonen kan beskrives som den lengste og mest krevende delen av prosessen. Her må saksbehandleren sette sammen og vekte informasjonen som kan være relevant i saken. De ulike beslutningsfasene og de ulike tilnærmingene til en beslutningsprosess er blitt brukt til å belyse hvordan UDI fatter den endelige beslutningen. Dette er en aktiv og skapende del av beslutningsprosessen, og innebærer noe mer enn å trekke logiske slutninger på grunnlag av relevant informasjon. Saksbehandlere hos UDI er høyt utdannede mennesker som kan beskrives som kyndige og kompetente aktører. De har kunnskap om den enkelte saken og benytter denne kunnskapen til å vurdere hver enkel sak. Beslutningen som fattes gjenspeiler saksbehandlerens faglige forståelse, og er forankret i internasjonale konvensjoner, lover og regler.

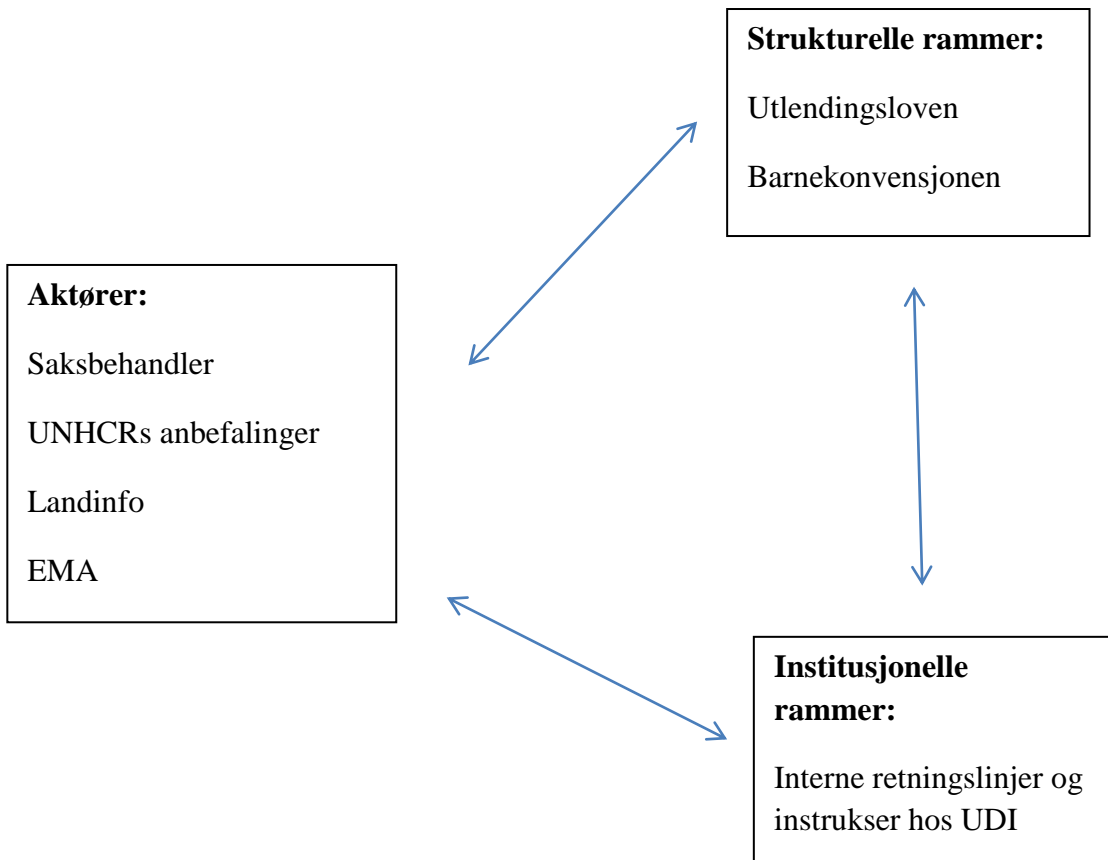
Informasjonsbearbeiding handler også om å formidle opplysningene videre, både innad ulike aktører her i Norge, men også utad, på tvers av landegrensene. Diskusjonen rundt retur til første asylland viser hvordan informasjonsflyten mellom Norge og det aktuelle returlandet må formidles og kommuniseres. Dette er en prosess som krever at norske utlendingsmyndigheter må vurdere om den informasjonen som er samlet inn er tilstrekkelig til å fatte den endelige beslutningen eller ikke.

En begrunnelsesbasert tilnærming

For å avdekke hvilke historier som er sannferdige, og for å kunne fatte en mest mulig riktig og rettferdig beslutning, er en begrunnelsesbasert tilnærming å foretrekke fremfor en heuristisk tilnærming. I diskusjonen om retur ved første asylland og begrenset oppholdstillatelse ble begge tilnærmingene belyst. En heuristisk tilnærming bruker enkle og effektive beslutningsregler. Det sentrale i denne beslutningsregelen er at beslutningen vil være rasjonell og riktig så lenge beslutningstakeren følger normative regler for beslutningsfettingen. Regler og prosedyrer står sentralt i denne tankegangen. Men som diskusjonen har vist fører denne tilnærmingen til at nyanser og tvilssaker ikke blir behandlet på et godt nok grunnlag, blant annet ved avgjørelser om retur til første asylland. Diskusjonen viser at for raske slutninger kan føre til en uheldig behandling av EMA, særlig hvis returlandet ikke opprettholder minstekravet for mottakssystemet slik tilfellet er i Italia og Hellas. Norge vil da bidra til at rettigheter til EMA, slik det står nedfelt i barnekonvensjonen og dublin-konvensjonen, ikke blir opprettholdt. En begrunnelsesbasert tilnærming kan bidra til at beslutningen i større grad blir korrekt, da avgjørelser støtter seg på ulike begrunnelser og argumenter som rettferdiggjør utfallet. Slik jeg ser det er denne tilnærmingen mest ønskelig i asylsaker fordi den gjør det mulig å se hvilke argumenter som er lagt i grunn for beslutningene, dette fordi resonnetet og ikke bare resultatene kommer frem i den endelige beslutningen.

En modell for forståelse av asylavgjørelser

Som vist i oppgaven er asyl og flyktingefeltet veldig komplekst. For å forstå denne kompleksiteten er man nødt til å se på de ulike elementene som til sammen utgjør det helhetlige bildet. Figuren nedenfor illustrerer samspeilet mellom struktur, aktør og de institusjonelle rammene som befinner seg hos utlendingsmyndighetene.



Den overordnede strukturen legger føringer for hvordan saksbehandlere skal handle og vurdere asylsøknader etter utlendingsloven. Lovverket setter rammer, instruerer, og setter bestemmelser for hva man skal ta hensyn til under beslutningsprosessen. Den overordnede strukturen består også av internasjonale konvensjoner blant annet barnekonvensjonen som Norge er bundet av. Dette ligger som et overordnet teppe over beslutningsprosessen, og utgjør beslutningskonteksten. Videre blir beslutningene påvirket av de institusjonelle rammene innad i UDI og UNE. Rundskriv og retningslinjer innad i institusjonen setter føringer for hvordan beslutningene skal fattes, samtidig blir også hvert enkelt vedtak fattet på et mikronivå hvor den endelige avgjørelsen er avhengig av saksbehandleren og hvordan han/hun tolker og bruker regelverket. Disse tre nivåene kan ikke forstås atskilt fra hverandre, men snarere som et samspill for å forstå avgjørelser og beslutninger hos UDI.

Til slutt

Asyl og flyktingefeltet er et område med mange og vanskelige utfordringer, særlig når formålet er å ivareta barns rettigheter samtidig som man skal passe på innvandringskontrollen. Gjennom de ulike teoretiske perspektivene har oppgaven belyst hvordan norsk utlendingsforvaltning fatter beslutninger. Jeg håper oppgaven har bidratt til å reflektere og belyse hvilke utfordringer som ligger i feltet. For å kunne fatte bedre slutninger i utlendingsfeltet er det nødvendig med mer inngående forskning hvor det åpner opp for flere drøftelser om hvordan en god og rettferdig beslutning kan fattes. Følgelig må utfordringen og dilemmaet mellom barnets beste og innvandringsregulerende hensyn bli belyst da beslutninger i asylsaker er forankret i dette skjæringspunktet.

Litteraturliste:

Bøker og rapporter

Ariés, Philippe. (1996): *Centuries of Childhood*. London: Pimlico.

Backe-Hansen, Elisabeth. (2004): *God nok omsorg. Riktige beslutninger I barnevernet*. Oslo: Kommuneforlaget.

Backe-Hansen, Elisabeth. (1995): *Til barnets beste. Beslutninger og beslutningsprosesser i barnevernet*. Oslo: TANO.

Brekke, Jan- P. (2001). *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Brekke, Jan- P. Aarset, M. (2009): *Why Norway? Understanding Asylum destinations*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Brochmann, Grete. (1997): *Grenser for kontroll. Norge og det europeiske innvandringsregimet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Brochmann, Grete. (1999): The Mechanisms of Control i Brocmann, G. og Hammar, T. (red.). *Mechanisms of immigration control, a comparative analysis of European regulation policies*. New York: Berg.

Brochmann, Grete. Kjeldstadli, K. (2008): *A history of immigration. The case of Norway 900-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brochmann, Grete. (2006): *Hva er innvandring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Castles, S. Miller J. Mark. (1993): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Macmillian Press LTD.

Christensen, T. Ramslien, A, R. Lægreid, P. (2006): *Styring og autonomi: organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christie, Helen, J. (1996): Avhør av barn i asylsaker- hva skaper sanne eller falske historier? I Kipperberg (red.). *Barn som asyløkere*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Crawley, H. Bruce, G. Coker, J. Finch, N. Rowlands, S. Shutter, S. Stanley, A. (2004): Working with children and young people subject to immigration control Guidelines for best practice, i: *The Immigration Law Practitioners' Association (ILPA)*. London: Russell Press.
- Danielsen, K. Seeberg, Marie Louise. (2006): *Tracing UMA's families. A comparative study of some European countries' practices and experiences in tracing the parents or caregiver of unaccompanied minor asylum seekers*. NOVA rapport 19/06.
- Eide, Ketil. (2005): *Tvetydige barn. Om barnemigranter i et historisk komparativ perspektiv*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Bergen.
- Eide, K. og Broch, T. (2010): *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Oslo: Regionsenter for barn og unges psykiske helse, region øst og sør.
- Engebrigtsen, Ada. (2002): *Forlatte barn, ankerbarn betrodde barn...* NOVA rapport 7/02.
- Flaa, P. Hofoss, D. Medhus, T. og Rønningen, R. (1995): *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fuglerud, Øyvind 2001: *Migrasjonsforståelse. Flytteprosesser, rasisme og globalisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Graff, B A. Have ten, M. Hofmann, B. og Norderhaug, I, N. (2006): *Aldersvurdering av enslige mindreårige asylsøkere*. Sosial og Helsedirektoratet.
- Grøslund, Anne Margrete. (1993): *Barnekonvensjonen: rettigheter for barn i Norge*. Oslo: TANO.
- Haugli, Trude. (2008): Hensynet til barnets beste i Høstmælingen H, Kjørholt E, Sandberg K. (red.). *Barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag I. Thorsvik J. (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utg. Berge: Fagbokforlaget.
- Johannessen, Eva. (2007): *Mye er forskjellig- men bare utenpå? Om barn, barneoppdragelse og utdanning i en mangfoldig verden*. Oslo: Sebu forlag

- Kipperberg, E. (1996): Enslige, mindreårige asylsøkerbarn. I Kipperberg (red.). *Barn som asylsøkere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kirkebøen, G. (2007): Skjevheter i fagfolks skjønn: hvordan kan beslutningstaking forbedres? SNF- rapport 06/07. Tilgang: http://bora.nhh.no/bitstream/2330/1540/1/R06_07.pdf
- Kjørholt S, Elin. (2009): Prinsippet om barnets rett til liv, overlevelse og optimal utvikling i Høstmælingen H, Kjørholt E, Sandberg K. (red.). *Barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, S. og Brinkman, S (2009): *Det kvalitative forskningsintervjue*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- NOAS (2010): *Faka på bordet: NOAS anbefalinger for bedre opplysninger av asylsaker i første instans*. Oslo: NOAS.
- Redd Barna og NOAS (2006): *Mamma vet hvor gammel jeg er. En kartlegging av aldersvurderingen av enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (2010): *Mens vi venter*. Oslo: Redd barna.
- Repstad, Pål (1993): *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandberg, K. (2008): Flyktningbarns rettigheter i Høstmælingen H, Kjørholt E, Sandberg K. (red.). *Barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandberg, K. (2008): Barns rett til å bli hørt I Høstmælingen H, Kjørholt E, Sandberg K. (red.). *Barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, L. (2008): FNs konvensjon om barnets rettigheter I Høstmælingen H, Kjørholt E, Sandberg K. (red.). *Barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sønsterudbråten, Silje. (2010): *Veie videre- en evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelse*. FAFO rapport 2010:46.
- Sørensen, Robert. (1990): *Tapte generasjoner: barn og rettigheter i utviklingsland*. Oslo: Redd Barna.

Thagaard, Tove. (2009): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlag.

Toulonne, P. og Øyen, Ø. (2010): *Adgang til opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket* i Vevestad et al. (red.). Utlendingsloven, kommentarutgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Vevstad, Vigdis. (2006): *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem. Jus og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Widén, Pär (2009): Kvalitativ textanalyse i Fejes, A. og Thornberg, R. (red.). *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber AB.

Zolberg, A. Suhrke, A. Aguayo, S. (1989): *Escape from violence. Conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University press.

Øien, Cecilie (2010): *Underveis- en studie av enslige mindreårige asylsøkere*. FAFO rapport 2010: 20.

Alternativ NGO rapport (2010). Tilgang:

http://www.npaid.org/filestore/Alternativ_NGO_rapport_til_stortingsmelding_om_barn_p_flukt_2011.pdf. (Lest 14. 05. 2011).

Offentlige dokumenter

Justis og Politidepartementet: *Gangen i ei asylsak*. Tilgang:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandringspolitikk/asyl-_og_flyktningspolitikk/gangen_i_ei_asylsak.html?id=85863. (lest 09. 02. 2011)

NOAS (2007): *TEMA: Asylprosessen for enslige mindreårige asylsøkere*. Tilgang:

http://www.noas.no/?p=news&news_id=42 (Lest 09. 02. 2011)

Norges Høyesterett: Ashok dommen. Tilgang:

<http://www.domstol.no/upload/HRET/Avgj%C3%B8relser/2009/saknr2009-459.pdf> (Lest 11. 12. 2010).

NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov.*

Ot.prp. nr. 75 (2006- 2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Politiets Utlendingsenhet: *Asylsøkernes rettigheter og plikter.* Tilgang:

https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/asylsoker/rettigheter_og_plikter/ (Lest 05. 03. 2011).

Stortingsmelding nr. 39 (1987- 1988): *Om innvandringspolitikken.*

Stortingsmelding nr. 17 (1994- 1995): *Om flyktningpolitikken.*

Stortingsmelding nr. 17 (2000- 2001): *Asyl og flyktningpolitikken i Norge*

UDIs Årsrapport 2009.

UDIs Årsrapport 2010.

UDI (2006): *Barnets beste og regulert innvandring- en motstning?* Bakgrunnsnotat til UDIs våarkonferanse 2006. Tilgang:

<http://www.udi.no/upload/Pub/Tema/BarnUngdom/VaarkonferanseBakgrunnsnotat.pdf>. (Lest 05.03.2011).

UDI (2006a): Utlendingsdirektoratets kjerneverdier. Tilgang: <http://www.udi.no/Om-UDI/Utlendingsdirektoratets-kjerneverdier/> (Lest 18. 09. 2011).

UDI (2005): *Saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.*

Gjeldende fra september 2005. Tilgang:

<http://www.udi.no/upload/Regelverk/EMA/UDIsSaksbehandlingsrutinerEMA.pdf>

UDI (2009): *Hjelpevergerens rolle.* Tilgang: [http://www.udi.no/Sentrale-](http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Nyttig-informasjon/Hjelpevergens-rolle/)

[tema/beskyttelse/Nyttig-informasjon/Hjelpevergens-rolle/](http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Nyttig-informasjon/Hjelpevergens-rolle/). (lest 09. 02. 2011).

UDI (2010): *Om UDI.* Tilgang: <http://www.udi.no/Om-UDI/Utlendingsforvaltningen/>. (lest 16. 02. 2011).

UDI (2011): *Utlendingsforvaltningen*. Tilgang: <http://www.udi.no/Om-UDI/Utlendingsforvaltninga/>. (Lest 16. 02. 2011).

UDI regelverk (2010a): *Retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i ankomstfasen*. Tilgang: http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7B891A0B7D-81B0-4403-9816-6756C0F9FA97%7D#_Toc270684964. (lest 09. 02. 2011).

UDI regelverk (2010b): *Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88*. Tilgang: <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={4870DB37-72D8-4D29-9D73-5F81E79DC450}>. (lest 16. 02. 2011).

UDI regelverk (2010c): *Utlendingsforskriften. Kap. 17 saksbehandlingen*. Tilgang: <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={0ECCA893-EE35-401D-9C9C-26A87E75931F}>. (lest 19. 08. 2010).

UDIs statistikk over EMA. Tilgang: <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Enslige-mindrearige-asylsokere/> ? (lest 12. 02. 2011).

UNE (2009): *Ansvarsforholdene på utlendingsfeltet*. Tilgang: <http://une.no/om-oss/Utlendingsforvaltningen/>. (lest 16. 02. 2011).

UNE (2010): *Dette er UNE*. Tilgang: <http://une.no/om-oss/UNEs-rolle/>. (lest 16. 02. 2011).

UNHCR (1994): *Refugee Children- Guidelines on Protection and Care*. Tilgang: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3470.pdf>.

UNHCR (1997): *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*. Tilgang: http://www.en.refugeelawreader.org/index.php?searchword=UNHCR+1997+guidelines&ordering=&searchphrase=all&option=com_search

UNHCR (2003): *Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktingers rettsstilling i henhold til 1951- konvensjonen og 1967- protokollen om flyktingers rettsstilling*.

UNHCR (2005): *GENERAL COMMENT No. 6 Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*. Tilgang:

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/42dd174b4.pdf>

Avis og nyhetsartikler fra nettet:

NRK (2008): *UDI sliter med aldersundersøkelsen*.

http://m.nrkspport.no/m/artikkel.jsp?art_id=16187936. (Lest 18. 08. 2011).

Dagbladet (2010): *Norge returnerer flest asylsøkere til Hellas*.

<http://www.dagbladet.no/2010/07/22/nyheter/asyl/politikk/asylpolitikk/hellas/12655960/>.
(Lest 25. 08. 2011).

FN Sambandet: *FNs medlemsland*. <http://www.fn.no/FN-informasjon/FNs-medlemsland>.

(Lest 05. 03. 2011).

Romerike Blad (2006): *Ashok kastet ut*. <http://www.rb.no/aktuelt/article2116443.ece> (Lest 10.11. 2010).

Romerike Blad (2007): *Ashok saken opp i januar*.

http://www.rb.no/lokale_nyheter/article3133201.ece. (Lest 10. 11. 2010).

"Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt".

