

Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn...

Et transnasjonalt perspektiv
på enslige, mindreårige asylsøkere



Ada Engebrigtsen

Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn...

Et transnasjonalt perspektiv
på enslige, mindreårige asylsøkere

ADA ENGEBRIGTSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 7/02

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).

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

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2002
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-135-1
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: Bjørn Rørslett / NN / Samfoto
Desktop: Torhild Sager
Trykk: GCS

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for NOVAs strategiske instituttprogram: *På terskelen til et flerkulturelt samfunn*. Oppdraget gikk opprinnelig ut på å gjennomføre et forprosjekt for å utrede og eventuelt forberede et større sammenlignende forskningsprosjekt om enslige, mindreårige asylsøkere med vekt på et transnasjonalt perspektiv. Etter overveielser og diskusjoner i forskningsgruppen ble oppdraget omformulert til at det skulle utarbeides en rapport der en *fokuserte på og belyste viktige tema og problemstillinger innenfor feltet og skisserte relevante forskningstema*.

Rapporten er i hovedsak basert på intervjuer med ansatte i forskjellige offentlige sektorer og private organisasjoner i Norge og Nederland. Jeg har også gjennomgått tjue søknader om familiegjenforening i Utlendingsdirektoratet. Datagrunnlaget fra intervjuene er brukt til å belyse de problemstillinger jeg mener er relevante og nødvendige for en bred diskusjon om enslige, mindreårige asylsøkere i et transnasjonalt perspektiv. Det betyr at jeg ikke peker på nye «funn» eller problemstillinger, men at jeg prøver å diskutere tema fra nye innfallsvinkler og løfte fram dilemma som ofte er implisitt i den offentlige debatten.

Jeg vil gjerne takke alle informanter som har stilt opp for intervju og samtaler, og som generøst har delt sine erfaringer og synspunkter med meg. Videre vil jeg takke forskningsgruppen på NOVA som har lest og kommentert utkast, og som har fungert som et korrektiv til rapporten.

Øivind Fuglerud som er prosjektleder og leder for det strategiske instituttprogrammet, har fulgt prosjektet og vært en uunnværlig samtalepartner og veileder for rapporten. Til slutt vil jeg takke Agnes Andenæs som har hatt det til dels omfattende arbeidet med å kvalitetssikre rapporten og hjelpe meg med å tydeliggjøre budskapet.

April, 2002

Ada Engebrigtsen

Innhold

SAMMENDRAG	7
INNLEDNING	13
Barnemigranter i transnasjonalt perspektiv	13
Omfang, bakgrunn og motiver for migrasjon	14
Patologisering av barnemigranter – ideen om nasjonalstaten og den vestlige familie	18
Migrasjon, transnasjonalitet og repatriering.....	19
Om rapporten	20
1 BARN SOM MIGRANTER – JURIDISKE RAMMER OG FORVALTNINGSPRAKSIS I NORGE OG NEDERLAND	25
Om norsk asyl- og flyktningepolitikk	25
Juridisk praksis i saker vedrørende familiegjenforening med barnemigranter.....	30
Mottak og bosetting av enslige mindreårige	32
Om asyl- og flyktningepolitikken i Nederland.....	32
Oppsummering.....	36
2 FORLATTE BARN ELLER BARN SOM ER BETRODD OSS?	38
UNHCRs definisjoner av barnemigranter	38
Hvorfor migrerer barn? Offisiell kunnskap om «push and pull»-faktorer.....	40
Hvorfor migrerer barn? Kontrollperspektivet.....	43
Hvorfor migrerer barn? Omsorgs- og rettighetsperspektivet	47
Betrodde barn – en oppsummering	52
Forslag til forskningstema og spørsmål.....	55
3 OMSORG OG FORELDRESKAP I KULTURELT PERSPEKTIV	57
«Barnets beste» – kulturelt betingede ideer i Norge og Nederland	58
Omsorg og godt foreldreskap i et kulturelt perspektiv	62
Familie og barndom som sosiale konstruksjoner	65
Andre barndommer andre steder	67
Hva er problemet med barnemigrasjon, og hvordan skal vi forstå og håndtere utfordringene?.....	70
Oppsummering – Betrodde barn og foreldreskap i en urolig verden	74
Forslag til forskningstema og spørsmål.....	76
4 PSYKISK HELSE OG MOTSTANDSDYKTIGHET	77
Diskurser om barn – familietilhørighet og sårbarhet.....	78
Diskurser om barn – motstandsdyktighet og uavhengighet	80
Oppsummering – sårbarhet eller motstandsdyktighet?.....	82
Forslag til forskningstema og spørsmål.....	83
5 BARNEMIGRANTER – FAMILIETILKNYTNING OVER LANDEGRENSER	84
Konvoiene som følger oss gjennom livet.....	84
Transnasjonale familienettverk	86

Hvordan legges det til rette fra myndighetenes side for vedlikehold av gamle nettverk og for ny tilknytning i Norge?	90
Oppsummering – betydningen av tilknytning og nettverk for en vellykket tilpasning i Norge	98
Forslag til forskningstema og spørsmål	99
6 BARN SOM VARER	101
Smugling av barn til Europa	102
Trafficking til Nederland og Norge – ECPAT og Defence for Children International ...	105
Oppsummering: barnemigranter og sårbarhet	108
Forslag til forskningstema og spørsmål	109
7 BARNEMIGRANTER – OFRE FOR ELLER TRUSSEL MOT DEN EUROPEISKE BESKYTTELSESPOLITIKKEN?	111
Nasjonale lover, internasjonale konvensjoner og barnemigranter	112
Byråkratisk praksis som en legitimeringsprosess	115
Kriterier for behandling av søknad om familiegjenforening med barnemigranter	120
Problemer når barnets beste brukes som rettsprinsipp	125
Oppsummering – barnets beste og nasjonalstaten i en transnasjonal sosial verden .	129
Forslag til forskningstema og spørsmål	131
SUMMARY	133
LITTERATURLISTE	139

Sammendrag

Målet med rapporten er å belyse problemstillinger knyttet til enslige, mindreårige asylsøkere ut fra et transnasjonalt perspektiv. Rapporten handler om en spesielt utsatt kategori barneflyktninger, de som har forlatt sitt hjemland og sin familie for å leve «alene» i fremmede land. Det er en antakelse at foreldre, familie og slekt i hjemlandet og i andre europeiske land fortsetter å spille en sentral rolle i de fleste barnemigranternes liv. Et av spørsmålene jeg vil belyse, er hvorvidt nasjonal kontrollpolitikk hindrer eller letter en slik fortsatt transnasjonal relasjon. Rapporten har som siktemål å belyse sider ved asylpolitikken og tiltak for enslige, mindreårige asylsøkere i Norge, mens politikk og praksis i Nederland anvendes komparativt der det er relevant.

Hovedmålene for rapporten er:

- Å fokusere på barnemigranter som medlemmer av *transnasjonale familier* og samfunn ved å rette søkelyset mot deres bakgrunn, familierelasjoner og kontakt med hjemlandet
- Å problematisere *forståelsesrammene* som ligger til grunn for offentlig forvaltning når det gjelder barnemigranter, deriblant lover og regler som regulerer området
- Å stille spørsmål ved *søknadsbehandling, mottak og integrering* av barnemigranter, samt hvilken vekt som legges på å styrke enslige, mindreårige asylsøkeres bånd til familie og hjemland
- Å peke på områder, tema og problemstillinger der vi trenger *kunnskap og forskning* for å bedre disse barnas livssituasjon i eksil

Mange av disse spørsmålene kan ikke besvares på noen entydig måte og har ingen enkle løsninger, ettersom de er motsetningsfylte og flertydige. Jeg mener imidlertid at de dilemma og motsetninger som utheves i denne rapporten, ikke bør underkommuniseres og tilsløres, men tvert imot være en del av kunnskapsproduksjonen og den offentlige diskusjonen omkring migrasjon av barn.

Rapporten

Kapittel 1 Barn som migranter – juridiske rammer og forvaltningspraksis i Norge og Nederland er en generell presentasjon av asylpolitikk og for-

valtningspraksis vedrørende enslige, mindreårige asylsøkere i Norge og Nederland.

Kapittel 2 Forlatte eller «betrodde» barn? handler om forskjellige fortolkninger og definisjoner av disse barnas bakgrunn, og av motivene som ligger bak deres migrasjon, slik de uttrykkes hos statlige og kommunale myndigheter og hos private aktører. Barnemigranter er ikke en homogen kategori. Noen er uten foreldre eller slektsnettverk og kan karakteriseres som forlatte eller alene. De fleste har imidlertid familie i hjemlandet som de prøver å opprettholde kontakten med. Hvorvidt barnemigranter defineres og klassifiseres som *enslige, atskilte, ufrivillig eller frivillig* adskilt fra familien osv., er avgjørende ettersom det begrunner og rettferdiggjør forskjellig rettspraksis og offentlig forvaltning. Jeg vil hevde at en snever definisjon av enslige mindreårige asylsøkere som «alene» og uten familie i hjemlandet kan føre til den «stumheten» som ifølge flere rapporter preger disse barna.

Jeg presenterer betegnelsen *betrodde barn* som jeg mener bedre dekker disse barnas reelle situasjon. Begrepet flytter fokus fra «*de fraværende, maktesløse eller dårlige foreldre*» til strategiske foreldre som handler til *barnets beste*. Dette betyr at foreldre betror sine barn til slektninger i Norge eller til «oss», det norske samfunnet, i den overbevisning eller det håp at vi skal kunne gi dem bedre muligheter til en god oppvekst enn de selv kan.

Kapittel 3 Omsorg og foreldreskap i kulturelt perspektiv handler om vurderingen av søknader om familiegjenforening med disse barna. Jeg forsøker å belyse hvordan kulturelt definerte verdier og praksiser omkring barndom, omsorg og foreldreskap er grunnleggende, men implisitte kriterier for avgjørelser om asyl, opphold og familiegjenforening for barnemigranter. Det er viktig å analysere de implisitte vurderinger som ligger bak viktige avgjørelser i byråkratiet, fordi disse reiser spørsmål ved kompetansen og nøytraliteten i byråkratiske institusjoner.

Prinsippet om «barnets beste» er nedfelt som et styrende prinsipp for håndtering av barnemigranter i offentlig forvaltning. Jeg hevder imidlertid at dette prinsippet ikke kan anvendes verdinøytralt, men alltid er basert på bestemte forståelser av barndom, omsorg og foreldreskap. Jeg peker på at barnemigrasjon er styrt av andre erfaringer, verdier og praksiser angående barndom, foreldreskap og «barns beste» enn de norske. Det er nødvendig å forstå disse for å utvide vår forståelse av barnemigrasjon. En slik forståelse kan også si noe om hvorvidt norske verdier og praksiser nødvendigvis sikrer «barnets beste» på en bedre måte enn foreldrenes verdier og praksiser gjør.

Kapittel 4 Psykisk helse og motstandsdyktighet dreier seg om to diskurser om enslige, mindreårige asylsøkere, som preger de mange under-

søkelser som er foretatt om barnas psykososiale situasjon. Det som er felles for mange av undersøkelsene er at det på den ene siden legges vekt på barnas vanskelige psykologiske situasjon og deres *sårbarhet* uten familie og nære relasjoner. På den andre siden legges det vekt på deres *motstandsdyktighet* (resilience), dvs. deres evne til å håndtere vanskeligheter og til å klare seg i Norge. Mens risiko, sårbarhet og behov for beskyttelse var et gjennomgående kjennetegn ved tidligere arbeider, er seinere forskning preget av begreper som subjektivitet og motstandsdyktighet. Fokus for diskusjonen er hvorvidt og på hvilken måte disse diskursene påvirker den offentlige håndteringen av barnemigranter i Norge. Det er en fare for at et ensidig fokus på barnas problemer i Norge overskygger oppmerksomheten om deres problemer i hjemlandet og dermed for barnas legitime motiv for migrasjon. Jeg understreker nødvendigheten av å vedlikeholde bifokalitet i migrasjonsspørsmål. Det innebærer at en ser årsaken til barnas problemer og muligheter både i migrasjonen og i de betingelsene de møter i Norge.

Kapittel 5 Barnemigranter – familietilknytning over landegrensener tar opp spørsmålet om hva det innebærer at enslige, mindreårige migranter ikke er uten familie, men at de inngår i familier på andre måter enn andre barn. Kapitlet prøver å belyse hva det innebærer å betrakte migrantbarn som «*betrodde*» (entrusted), som medlemmer av familien i hjemlandet selv om de lever i Norge. Jeg diskuterer hvordan barn opprettholder kontakten med sine familier etter at de kommer til Norge og hvordan og i hvilken grad de utvikler nye nettverk i eksil. Et viktig spørsmål som reises er hvordan asylpolitikken legger til rette for opprettholdelse av primære, og etablering av nye, sosiale nettverk.

Erfaringer fra mottakspersonell tyder på at migrantbarn generelt fortsetter å være ansvarlige medlemmer av sine familier etter flukten. Mye tyder på at det er en sammenheng mellom det å opprettholde gode relasjoner med familien i hjemlandet og det å klare seg i eksil. Slike antatte sammenhenger bør undersøkes nærmere og systematiseres. Et annet spørsmål som belyses er hvordan myndighetene legger til rette for at barna skal kunne opprettholde hjemlandsnettverket og skape ny tilknytning i Norge.

Nederland organiserer mottak på en annen og mer permanent måte enn Norge, noe som ser ut til å ha positiv innvirkning på barnemigranternes trygghet og tilhørighet. Et viktig tiltak er vergeinstitusjonen i Nederland, som sikrer alle barnemigranter en voksen kontaktperson fra første dag og til de fyller 21 år. I Norge er vergeinstitusjonen for barnemigranter mangelfull, og mange barn møter bare vergen sin i forbindelse med avhør og møter i UDI.

Kapittel 6 Barn som varer – smugling og kommersiell utnyttning av barn tar for seg det vi vet om *trafficking* i Norge og Nederland. *Trafficking*, eller internasjonal handel med mennesker, innebærer en organisert virksomhet der individer rekrutteres, formidles og transporteres til områder der formålet er kommersiell utnyttelse i sexindustrien, som illegal arbeidskraft, for å drive kriminell virksomhet eller i arbeide i private hushold. Presentasjonen er basert på to rapporter om emnet. Den ene handler om internasjonal handel med barn til Nederland for kommersiell utnyttning i Europa, og den andre handler om situasjonen i Norge.

Det er spesielt barn og ungdom, mest jenter, fra Vest-Afrika, Kina og Øst-Europa som er offer for *trafficking* til Nederland. Jenter fra Vest-Afrika og Kina kommer som enslige, mindreårige asylsøkere, men mange forsvinner kort tid etter fra mottakene. Selv om det ikke er noen konkrete bevis for at det foregår smugling av kvinner og barn fra Russland over grensen i Finnmark, tror man at Norge er i ferd med på bli et mottakerland for kvinner fra Øst- og Sentral Europa. Det er imidlertid ingen holdepunkter for at det er mindreårige blant disse.

Rapportene som presenteres i dette kapitlet er basert på intervju med personer som er involvert i migrasjonspolitikken på forskjellige måter, og ikke med personer involvert i *trafficking*. Dette gjør at rapportene først og fremst fungerer som indikatorer på omfang og art av barnesmugling, mens de gir få konkrete holdepunkter. Det bør utvikles et kvalitativt forskningsprosjekt som er rettet direkte mot miljøer eller grupper som deltar i menneskesmugling, for eksempel i Finnmark, for å få mer holdbare kunnskaper på dette området.

Kapittel 7 Barnemigranter – ofre for eller trussel mot den europeiske kontrollpolitikken? I dette siste kapitlet analyserer jeg saksbehandling vedrørende familiegjenforening for barnemigranter i UDI. Det er spesielt to områder som fokuseres. Det ene er hvordan juridiske systemer og prosesser baserer seg på at komplekse saker framstår som mest mulig nøytrale og upersonlige, slik at rettsavgjørelser kan presenteres som universelle og nøytrale. Jeg ønsker å påpeke hvordan barnet og dets interesser blir usynliggjort i denne prosessen. Det andre er å analysere bruken av «barnets beste» som norm for vedtak i saker om familiegjenforening.

Hensynet «barnets beste» skal være veiledende for myndigheters juridiske behandling av søknader vedrørende barnemigranter. Jeg hevder at prinsippet om «barns beste» slik det anvendes i asylsaker, ikke er gyldig som beslutningsprinsipp. Først og fremst fordi utfallet av alternativene som vurderes ikke lar seg predikere med noen grad av sikkerhet. Det er ikke mulig å forutsi hvordan barnets liv eventuelt ville bli dersom foreldrene fikk

opphold i Norge. Et fullstendig beslutningsprinsipp innebærer at verdien av hvert utfall må være kjent, og er basert på en prinsipp om rasjonalitet som ikke kan etterleves. Et annet aspekt er at vurderinger om «barnets beste» skal baseres på barnefaglig skjønn og ekspertise, noe som i hovedsak ikke er tilfellet i behandling av søknader om familiegjenforening.

Mitt spørsmål blir om det er slik at humanistiske prinsipper om «barnets beste» først og fremst tjener til å legitimere avgjørelser som er i statens interesse på bekostning av barnet. Jeg peker på at asylpolitikk og praksis i saksbehandling overfor enslige mindreårige støtter en slik tolkning. Det er viktige at internasjonale prinsipper til beskyttelse av barns interesser ikke misbrukes til å beskytte interesser som ligger til grunn for f.eks. nasjonal grensekontroll. En slik bruk av internasjonale prinsipper svekker rettssikkerheten til enslige, mindreårige asylsøkere.

Innledning

Barnemigranter i transnasjonalt perspektiv

LEILA: Da Leila var 8 år gammel kom krigen til hennes familie. Foreldrene og bestemoren var politisk aktive i en motstandsgruppe, og en dag ble faren skutt i sitt hjem mens Leila, moren, en liten bror og to eldre søstre var tilstede. På kort tid ble det som Leila husker som et godt liv i en velstående familie snudd på hodet, og familien ble spredt for alle vinder. Moren var redd for hva som kunne hende med henne og de minste barna, og sendte Leila i sikkerhet til nabolandet. Meningen var at hun skulle komme etter med den minste gutten. De to eldre søstrene ble motstandssoldater.

Leila kom imidlertid til en familie som betraktet henne som hushjelp, og som mishandlet henne. Slik gikk seks år, moren dukket aldri opp, og Leila mistet håpet. Hun ble etterhvert syk av mishandling og lengsel etter familien sin. Da hun var rundt 14, ble hun imidlertid kjent med en ung mann som satte henne i forbindelse med Røde Kors, som igjen fikk sendt henne til Norge som flyktning. Leila kom til Norge alene som 15-åring og ble plassert på et asylmottak. Helt fra den første tiden i Norge prøvde hun å oppspore familien sin. Da hun etter mange år hadde gitt opp å se moren sin igjen, fikk hun vite at hun levde i Kenya og fikk etterhvert kontakt. Moren søkte om asyl i Norge for gjenforening med datteren, Leila var nå i 20-årene. De fikk avslag med den begrunnelsen at Leila gikk på skolen og ikke kunne forsørge sin mor her, og fordi det ikke lenger var krig i hjemlandet. Leila sluttet på skolen, fikk seg jobb for å underholde moren og anket til UDI. De fikk etter kort tid avslag igjen, fordi Leila ikke hadde leilighet og fordi familien kunne forenes i hjemlandet. Også et tredje avslag kom uten at Leila fikk noen nærmere begrunnelse.

Så, da Leila var blitt 28 år, 20 år etter at mor og datter ble adskilt, kom moren seg til Norge med sitt yngste barn og søkte om asyl. Hun fikk avslag på søknaden med henvisning til at det ikke er krig i hjemlandet. Som svar på hennes argument om at hun ikke lenger har noe familie, slekt eller livsgrunnlag i hjemlandet, ble det påpekt at Leila kan forsørge moren fra Norge. Nå sitter mor og en 9-åring på et asylmottak og venter på svar på anken. Leila sitter i Oslo og venter på at de eneste hun har igjen av familien sin kan få komme og leve sammen med henne.

Denne rapporten handler om barn og ungdommer som Leila – en spesielt utsatt kategori flyktninger som har forlatt sitt hjemland og sin familie for å

leve «alene» i fremmede land. Disse barna representerer et av de mest problematiske aspektene ved det som ofte omtales som globaliseringen; de motsetninger kombinasjonen av en internasjonal økonomi og et nasjonalt rettssystem fører med seg.

Noen barnemigranter er offer for krig, for foreldrenes død eller har på forskjellige måter kommet bort fra foreldrene. De fleste er også offer for fattigdom og splittede familier. Men alle er offer for global ulikhet som begrenser foreldres mulighet til å gi sine barn det de anser som den beste omsorg, oppvekst og framtid. Migrasjon har alltid vært betraktet som en løsning på svake økonomiske muligheter i hjemmeområdet, enten det har dreiet seg om unge menn og kvinner fra landsbygda som reiser til storbyen for å bedre sin egen og sine familier kår, eller om familier som reiser over lange avstander for å finne arbeid og bedre livsbetingelser. I dag blir migrasjon fra fattige til velstående områder stadig strengere kontrollert, nåløyet til rikdom blir stadig mindre, og det er en stadig større andel barn og ungdom uten foreldre som migrerer og som slipper gjennom. Denne situasjonen er tema for denne rapporten.

Disse barna forstås ofte i et kriseperspektiv der beskrivelsene alternerer mellom å fokusere på dem som sårbare, utsatte og «alene» og som truende, potensielt kriminelle og «i drift». I denne rapporten understrekes nødvendigheten av å se sammenheng og kontinuitet i studiet av «forlatte barn» både historisk, politisk og geografisk. Og å finne fram til kreative tilnærminger for å forstå og behandle mangfoldet av barndommer i en globalisert sosial verden (Judith Ennew, 2000). Et av hovedmålene for denne rapporten er nettopp å peke på og utfordre de forståelsesmodellene som brukes for å snakke om barnemigrantenes situasjon. Et viktig anliggende har vært å synliggjøre at de fleste barnemigranter fortsetter å være medlemmer av sine familier også i eksil, og stille spørsmål ved hvordan betingelsen i Norge forenkler eller vanskeliggjør denne relasjonen. Det er denne transnasjonale relasjonen mellom barnemigranter og familien hjemme som er hovedtema for denne rapporten. Antakelsen er at foreldre, familie og slekt i hjemlandet og i andre europeiske land fortsetter å spille en sentral rolle i de fleste barnemigranternes liv, og et av spørsmålene jeg vil belyse er hvorvidt nasjonal kontrollpolitikk hindrer eller letter en slik fortsatt transnasjonal relasjon.

Omfang, bakgrunn og motiver for migrasjon

Hundre unge mennesker i Sarajevo ble i 1996 spurt av en tv-stasjon om hvor de så seg selv i fremtiden. Nittiseks svarte at de så seg selv bo og jobbe i et annet land (Hinke Wold 2001).

Ifølge UNHCR anslås verdens flyktninger i dag til omkring 22 millioner. Av disse er ca. 13 millioner utenfor sitt hjemland, og av disse igjen befinner ca. 5 millioner seg i Europa. I 2001 utgjorde flyktninger fra Afghanistan den største gruppen (3,6 mill.), og de utgjorde 30 prosent av verdens flyktningebefolkning. Deretter kom flyktninger fra Burundi og Irak. De aller fleste av disse flyktningene befinner seg i de svært fattige nabolandene Pakistan, Tanzania og Iran (UNHCR statistics, 09.04.02). Av de 5 mill. flyktningene i Europa (de som søker om asyl eller opphold på humanitært grunnlag), regnes ca. 100 000 å være enslige mindreårige, det vil si under 18 år og adskilt fra foreldre eller annen godkjent omsorgsperson. Majoriteten er gutter mellom 14 og 18 år, altså de vi regner som ungdom. Andelen barn under 14 år og andelen jenter øker imidlertid i alle mottakerland (Redd Barna, UNHCR, Separated Children in Europe).

Før 1984 ble det ikke ført statistikk over flyktninger til Norge, fra 1984 til 1987 steg imidlertid antall asylsøkere fra 300 til 8613. I 1986 ble Utlendingsdirektoratet opprettet som instans for behandling av utlendings saker, mens kommunene overtok ansvar for bosetting og skolegang etter at asylsøknaden var avgjort. Fra toppåret 1987 sank så antallet asylsøkere jevnt utover åttitallet for så å toppe seg igjen i begynnelsen av nittitallet. Enslige, mindreårige asylsøkere er bare registrert spesielt i UDI siden 1986, og antallet har variert på hele nittitallet til en sterk økning i 1999 og 2000. Norge mottok ca. 550 enslige, mindreårige asylsøkere i toppåret 2000, mens gjennomsnittet på nittitallet var ca. 100 i året. Ca. 1300 enslige mindreårige var under offentlig omsorg i 2001. De fleste enslige mindreårige kommer til Norge fra Somalia, Irak, Sri Lanka og Øst-Europa (statistikk fra Utlendingsdirektoratet, 09.04.02).

Nederland, som er det komparative eksemplet for denne rapporten, har sett samme forholdsmessige økning selv om antallet asylsøkere er mye høyere der enn i Norge. I 2000 mottok Nederland 6000 enslige, mindreårige asylsøkere, mot ca. 1500 i 1994. I Nederland regner man med at ca. 30 000 enslige mindreårige var under offentlig omsorg i 2001. Nederland mottar flest barnemigranter fra Angola, Kina, Guinea Bissau, Sierra Leone og Somalia (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001).

Barneflyktninger representerer ikke noe nytt sosialt fenomen i historisk perspektiv, barn er til alle tider blitt skilt fra sine foreldre under kriger, naturkatastrofer og økonomiske kriser eller på grunn av misbruk eller van- skjøtsel (Ressler et al. 1988). (Se Berit Løfsnes i Ove Kristoffersen, 1992, for et historisk tilbakeblikk på mottak av barneflyktninger i Norge.) Det nye ved den aktuelle situasjonen er dimensjonene, avstandene barna reiser, økningen

av andelen barn blant migranter, den offentlige oppmerksomheten omkring fenomenet og det ansvaret som pålegges myndighetene i mottakerlandene. Barnemigrasjon stiller også vanskelige krav til humanistiske velferdsstater med streng grensekontroll. Barnemigrasjon reiser mange spørsmål. Hvem er disse barna og ungdommene som kommer? Er de foreldreløse? Er foreldrene døde eller har de forlatt dem? Har foreldrene sendt dem for å beskytte dem eller for at barna skal underholde dem i eksil? Er de sendt som ankerbarn for at foreldre og søsken skal komme etter? Er de flyktninger som er forfulgt og trenger beskyttelse, eller er de fattige som trenger utdanning og arbeid? Hva får noen til å flykte til Vesten, mens de fleste blir i hjemlandet eller i naboland? Er det andre grunner til at barn migrerer enn til at voksne gjør det? Hvorfor mottar forskjellige land barn fra forskjellige områder? Hvordan reiser de? Hvorfor er det stadig flere barn som kommer og hva slags liv får de i eksil? Hva blir barna utsatt for under de lange reisene? Hvordan klarer de seg uten familie i eksil, hvordan tilpasser de seg livet her? Hva er disse barnas forventninger, og hva slags problemer møter de? Blir barn ført til Europa og utnyttet i slavelignende arbeid, i prostitusjon o.l.? Hvordan kan myndighetene i mottakerlandene kombinere kontroll av nasjonale grenser og kontroll av offentlige utgifter med internasjonale konvensjoner om flyktninger og barns rettigheter slik at disse barna får tilfredsstillende levekår i Norge? Det er ikke denne rapportens oppgave å besvare disse spørsmålene, men å kaste lys over noen av dem og stille nye.

Fra «storbyens lys» til «migrasjonskrise»

Det er et mangfold av betingelser som fører til migrasjon. «Storbyens lys» er en velkjent metafor for det som trekker de store migrasjonstrømmene fra den fattige, tilbakeliggende landsbygda til byene, der økonomiske muligheter og dermed sosial mobilitet er større. Denne typen intern migrasjon har vært et grunnleggende trekk ved det 20. århundret over hele verden. «Storbyens lys» – det vil i dag si det rike industrialiserte Vesten – trekker imidlertid også folk til seg over landegrenser og fra fjernere områder. Denne migrasjonen representerer en sosial bevegelse som blir mer og mer synlig og mer og mer problematisk fra mottakerlandenes synspunkt. Bevegelsen av folk fra de fattige til de mer velstående områdene på jorda utfordrer grunnleggende ideer om nasjonalitet, territorialitet, identitet og tilhørighet som den utfordrer ideen om den homogene og enhetlige nasjonalstaten og om kontrollerbare nasjonale grenser (Fuglerud, 2002 in press; Clifford, 1994; Malki, 1992).

De siste 20 årene har rop om «migrasjonskrise» lydt fra vestlige regjeringer som frykter at internasjonal migrasjon kan true den nasjonale sikkerheten (Zolberg, 2001) :

Indeed the prevailing sense of an «international migration crisis» has profoundly inflected the consideration of policy alternatives. In particular, it has been invoked to justify draconian measures to protect national borders, even at the expense of other considerations, notably humanitarian obligations towards refugees and generous policies of family reunion. Accordingly the 'crisis' specter must be exorcised at the outset (ibid:1).

Zolberg mfl. argumenterer mot denne utbredte oppfattelsen av krise. Han påpeker at kriseforståelsen styrker argumentene fra liberale høyrepolitikere som kjemper for å unndra seg internasjonale juridiske forpliktelser overfor ofrene for kriger og for global ulikhet (ibid).

Den økte migrasjonen må forstås som en respons på den økonomiske og politiske ubalansen i verden, men også som et uttrykk for en viss høynet levestandard i store befolkningsgrupper, koplet med en rivende utvikling i kommunikasjonssektoren (Schmeidl, 2001). Dette, sammen med et økende antall kriger de siste tjue årene, har ført til en økning i antall flyktninger til vestlige land. Sagt på en annen måte, stadig flere fattige har mistet tålmodigheten og har fått mulighet til å hente sin del av den rike verdens velstand selv, mens nye nasjonsdannelser presser stadig flere folk ut av deres områder og over terskelen til gamle, etablerte nasjoner som ikke ønsker flere innbyggere.

I den norske politiske debatten har spørsmålet om økt økonomisk, sosial og kulturell ulikhet som en trussel mot det norske samfunnet slik vi kjenner det blitt reist, og økt innvandring er blitt koplet til faren for økt fremmedfrykt og rasisme i befolkningen generelt (Wikan, 1995). Med andre ord blir økt migrasjon beskrevet og analysert som en trussel mot de verdiene som den norske velferdsstaten bygger sin legitimitet på; likhet og politisk stabilitet (Fuglerud, 2001). Myten om migrasjonskrisen har i følge Zolberg (ibid.) mfl. sin parallell i den irrasjonelle panikk som nå og da bryter ut på det økonomiske området. En angivelig «migrasjonskrise» har også vært et viktig legitimeringsgrunnlag for den skjerpede grensekontrollen som har funnet sted over hele den industrialiserte verden. Slik sett har krisescenariet vært med på skjerpe motsetningene mellom humanitære forpliktelser nedfelt i internasjonale konvensjoner og grensebeskyttelse nedfelt i nasjonale lover (ibid). Zolbergs poeng er at en slik kriseforståelse ikke er produktiv verken for å forstå eller møte den økte migrasjonen som uten tvil har funnet sted.

Patologisering av barnemigranter – ideen om nasjonalstaten og den vestlige familie

Flere forskere har interessert seg for *fortolkning og forståelse* av migrasjon i vertsbefolkningene, spesielt i europeisk tradisjon. Liisa Malkki (1992) er opptatt å forstå hvordan migrasjon forstyrrer virkelighetsforståelsen og identitetskonstruksjonen i moderne nasjonalstater. Hun hevder at den implisitte forståelsen av tilhørighet mellom person og territorium som ligger til grunn for nasjonalstaten som konstruksjon, konstruerer migranter som «matter out of place» eller unaturlige og truende kategorier. Malkki skriver at det hun kaller «the pathologization of uprootedness» som en del av en nasjonal orden, kan få politiske, medisinske og moralske uttrykk (ibid:62). Redselen for den type rotløshet eller «opproting» som migranter blir sett å representere, var uttalt i mellomkrigstiden da migrasjon ble betraktet som en kilde til kriminalitet og terrorisme. Dette er argumenter vi kjenner igjen fra det siste årets internasjonale terrorkrig. Malkki hevder at denne forståelsen av migranter som moralsk og psykisk ustabile kan gjenkjennes i dagens offentlige fokus på migranter som problem.

Malkkis gir assosiasjoner til en lignende diskusjon om foreldreløse barn. Catherine Panter Brick (2000:11) diskuterer foreldreløshet som en moralsk diskurs og hevder at barn som av forskjellige grunner ikke lever i tråd med den dominante, vestlige familiemodellen: sammen med sine foreldre i en familie og oppvekst innenfor rammene av et hus (familiested), ofte beskrives som barn «uten barndom». Hun referer Judith Ennew (1995:202) som sier:

det betyr at gatebarn er samfunnets absolutte lovløse (...) ikke bare er de utenfor samfunnet, de er også utenfor barndommen. De er 'out of place'.

Jeg tror det kan være nyttig å bruke disse perspektivene for å forstå håndteringen av barneflyktninger i et europeisk perspektiv. Også barnemigranter patologiseres ved at deres problemer som migranter i stor grad tilskrives atskillelsen fra foreldrene og selve deres status som flyktninger. Enslige, mindreårige flyktninger betraktes både som svært sårbare og som på feil sted. Alle deres problemer forklares ut fra deres dobbelte rotløshet, rykket opp fra hjemlandet og fra familien. De kan betraktes som «matter out of place» i dobbelt forstand, og den nærmest naturgitte løsningen på deres problem er å sende dem hjem til hjemlandet og familien, der de ansees å høre hjemme. Jeg påstår ikke at denne forståelsen er gal, men jeg vil stille spørsmålsteget ved den som eneste modell for å forstå barnemigranternes liv. På samme måte som

patologiseringen av migranter baserer seg på en uproblematisert forutsetning om en naturlig territorialisering av nasjonal identitet (Malkki, 1992:52), bygger patologiseringen av migrantbarn på en uproblematisert forutsetning om en vestlig idealbarndom. Dersom vi stiller oss spørrende til slike entydige forståelser, kan det åpne for andre perspektiver. Et anliggende for meg i denne rapporten er å stille spørsmål ved forhold omkring de betingelser barna møter i Norge, og om disse kan være med å forklare de psykososiale problemene barna hevdes å ha.

Migrasjon, transnasjonalitet og repatriering

Transnasjonalitet er et nytt begrep i studiet av migrasjon, men det er ikke et nytt fenomen. Begrepet fokuserer sosiale prosesser og sosiale nettverk som binder folk sammen over nasjonsgrenser og over store avstander.

At the group level, transnationalism is understood as a series of economic, sociocultural, and political practical and discursive relations that transcend the territorially bounded jurisdiction of the nation-state. At the individual level, transnational practices and discourses are those that are a habitual part of the normal lives of those involved. Transnational relations are considered to be part of the normal life of an individual when their absence will impede or drastically disrupt her/his habitual pattern of activities, whether social, economic, cultural, or political. (Guarnizo, 1997.)

Studier av migrasjon har vist at transnasjonale relasjoner mellom migranter og deres hjemland ikke er forbigående overgangsfenomen, men sentrale aspekt ved identitetsutforming og ved de betingelser som migranter skaper sin tilværelse under. Et viktig aspekt ved barnemigrasjon er at barn som migrerer alene ikke bare forlater sitt hjemland og mister sin nasjonalitet, de mister også den daglige omsorgen og fysiske nærheten fra foreldre, søsken og venner. Det er vanlig å anta at dette tapet gjør dem spesielt følelsesmessig sårbare i en livsfase der sosial og psykologisk støtte er viktig for en sunn utvikling og vekst. Mange barn har imidlertid familie og slekt i det landet de migrerer til, og mange har slektninger i andre europeiske land og i USA, Canada og Australia. Selv om disse barna er adskilt fra sine foreldre og sin familie, ser det ut til at foreldre, familie og slekt fortsetter å spille en vesentlig rolle i disse barnas liv. I hvilken grad og på hvilken måte barna fortsetter å være medlemmer av sin familie i eksil, er ikke dokumentert. Nylige studier om transmigrasjon og transnasjonalitet indikerer imidlertid at det er nær og tett kontakt mellom migranter og deres familier i hjemlandet og mellom

migrantfamilier som lever i forskjellige land i Vesten. (ibid.). Teorier om transnasjonalitet og transmigrasjon utvider den noe ensidige forståelsen av migranter som er fremherskende i den norske, offentlige debatten, der migranter framstilles som rykket opp med roten fra sitt hjemland for så å plante røttene i ny jord. Migrasjon blir ofte forstått som en enveisprosess der forestillinger om og tilknytning til hjemlandet betraktes som et hinder for integrering. (Wikan, 1995) Transnasjonalitet tydeliggjør i stedet den tosidige tilpasningen til hjemlandet og eksillandet, og den tosidige tilhørigheten som de fleste migranter også utvikler.

Det er ikke gjort noen undersøkelser i Norge om barnemigranternes kontakt med familien i hjemlandet, men vi vet at mange kommer til Norge med gjeld til slekt og familie hjemme. Mange barnemigranter prioriterer derfor å arbeide de første årene i Norge for å betale tilbake gjeld fra reisen og for å hjelpe familien hjemme økonomisk (ifølge tamilske og somaliske informanter). Det er en utbredt oppfatning blant mine informanter at de fleste enslige, mindreårige asylsøkere har familie hjemme som de opprettholder kontakt med, ofte i hemmelighet. Antakelsen er at foreldre, familie og slekt i hjemlandet og i andre europeiske land fortsetter å spille en sentral rolle i de fleste barnemigranternes liv. Et viktig spørsmål er hvorvidt nasjonal kontrollpolitikk hindrer eller letter en slik fortsatt transnasjonal relasjon.

Om rapporten

Det har i de seinere årene blitt gjennomført flere undersøkelser og skrevet mange rapporter om enslige, mindreårige asylsøkere. De fleste av disse inngår som sekundærdata for denne rapporten. Jeg vil spesielt trekke fram Kjetil Eides rapport *Barn i bevegelse*, fra 2001, Anderssons rapport *Det er ingen som kjenner meg her*, fra 1994, og Torunn Fladstads rapporter om unge, vietnamesiske asylsøkerbarn fra 1993 og 1994. Atle Solbergs kunnskapsstatus fra 1997 har også vært en viktig kilde for denne rapporten. Selv har jeg arbeidet i mange år med migrasjonsspørsmål på forskjellige måter. Jeg har vært med på å utarbeide og gjennomføre opplæringsprogram for mottaksansatte og for ansatte i Utlendingsdirektoratet i løpet av hele nittitallet. Fra 1990 til 1994 var jeg ansatt som rådgiver og personalveileder på Sandvold asylmottak for enslige, mindreårige asylsøkere. Disse erfaringene er også en del av datagrunnlaget for denne rapporten.

Den foreliggende rapporten er basert på intervju med 25 personer ansatt på forskjellige nivå og områder i offentlig og privat virksomhet i Norge og i Nederland, knyttet til migrasjon generelt og/eller barnemigrasjon spesielt.

Den er videre basert på gjennomgang av 20 søknader om familiegjennforening behandlet i UDI fra 1997–2001 og på deltakelse i to asylintervju med enslige, mindreårige asylsøkere i UDI. Rapporten er videre basert på gjennomgang av eksisterende forskning, faglitteratur, rapporter og offentlige dokumenter om emnet først og fremst i Norge. Målsettingen har vært å:

- fokusere barnemigranter som medlemmer av *transnasjonale familier* og samfunn ved å rette søkelyset mot deres bakgrunn, familierelasjoner og kontakt med hjemlandet
- problematisere de *forståelsesrammene* som ligger til grunn for offentlig forvaltning når det gjelder barnemigranter, deriblant de lover og regler som regulerer området
- stille spørsmål ved sider av *søknadsbehandling, mottak, til integrering*, og hvordan det legges vekt på å styrke enslige, mindreårige asylsøkeres bånd til familie og hjemland (Slik det anbefales i FNs Barnekonvensjon.)
- presentere *forskningsbasert kunnskap om barnemigranter*, først og fremst i Norge og med særlig vekt på deres bakgrunn og familierelasjoner
- peke på områder, tema og problemstillinger der vi trenger *kunnskap og forskning* for å bedre disse barnas livssituasjon i eksil

Rapporten henvender seg til fagfolk som arbeider med feltet, til folk som er alminnelig interessert i feltet og til forskere som planlegger prosjekter på dette området. Til slutt i hvert kapittel er det skissert ideer til forskningsprosjekt om det aktuelle temaet. Rapporten stiller en rekke spørsmål ved forståelsen og forvaltningen av barnemigranter. Min hensikt er ikke å besvare disse spørsmålene. Mange av dem kan ikke besvares på noen entydig måte og har ingen enkle løsninger, ettersom de er motsetningsfylte og flertydige. Jeg mener imidlertid at dilemma og motsetninger som utheves i denne rapporten, ikke bør underkommuniseres og tilsløres, men tvert imot være en del av kunnskapsproduksjonen og den offentlige diskusjonen omkring migrasjon av barn.

Informantene i Norge

Intensjonen med denne rapporten er ikke å presentere barnemigranternes opplevelser og synspunkter, men å problematisere offentlig forvaltning. Det er motivet for valg av informanter og for beslutningen om ikke å intervju barnemigranter. Et annet motiv for ikke å intervju barnemigranter er at mange allerede har vært intervjuet for svært mange rapporter. Mange av disse rapportene understreker at barna ofte er tause, fordi de er redde for å gi

«feil» informasjon om forhold som gjelder asylsøknaden. I den grad jeg har hatt behov for data om barnas egen vurderinger, har jeg brukt foreliggende intervju, framfor å utsette barna for enda flere. Valg av intervjuobjekter er basert på ønske om å få bredest mulig kunnskap om synspunkter og praksiser. Tiden har vært den viktigste avgrensende faktoren. Jeg kunne ha snakket med mange flere og hadde planlagt et større informantgrunnlag, men måtte begrense meg fordi jeg brukte svært lang tid på andre sider av datainnsamlingen. I Norge har jeg intervjuet:

- ansatte ved Tanum primærmottak, Lysaker transittmottak, Sjøvegan spesialmottak for enslige, mindreårige asylsøkere i Salangen kommune (Troms fylke)
- koordinator for undervisningen av enslige mindreårige ved Sjøvegan skole, Salangen
- barne- og ungdomspsykiatrisk rådgivningstjeneste i Salangen kommune
- saksbehandlere i UDI ved fagavdelingen, juridisk avdeling og med rådgivere i integreringsavdelingen
- prosjektleder ved Tilbakevendingsprosjektet i Flyktning- og innvandreretaten i Oslo kommune
- leder og miljøarbeidere ved flyktningekontoret i Oslo kommune
- ansvarlige for arbeidet med enslige, mindreårige asylsøkere i Redd Barna

Jeg har videre intervjuet: barnevernspedagog Bjørg Harding om familieegjennforening, forsker Hassan Keynan om somaliere i Norge. Jeg har intervjuet Bashe Mohammed Musse om hans erfaringer som enslig mindreårig, og om hans arbeid med tilbakevending av somaliske flyktninger; miljøarbeider Mustafa Haid om erfaringer med enslige mindreårige i Norge og pedagog Hinke Wold, om hennes undersøkelse av enslige mindreårige i Nederland.

Nederland

I Nederland har jeg intervjuet:

- leder for organisasjonen Defence for Children International, Netherlands, en organisasjon som arbeider med barns rettigheter generelt i Nederland
- nn representant for Samah (Stichting Alleenstaende Mindrejarige Asielzoekers Humanitas), en organisasjon som arbeider for å bedre enslige mindreåriges livsvilkår i statlige mottak og etter bosetting. Organisasjonen retter seg spesielt mot de som har spesielle problemer og

som ikke nås av det offentlige hjelpeapparatet. Samah engasjerer seg også i politiske beslutninger og praksis

- spesialrådgiver for barn i Nederlandske Refugee Council, en organisasjon som arbeider for enslige, mindreårige asylsøkeress juridiske rettigheter
- policyrådgiver ved The Immigration Policy Department i Justisdepartementet, som arbeider med policy utvikling for enslige mindreårige
- lederen for Pharos, en organisasjon som arbeider med helse- og utdannelsesspørsmål og tiltak for flyktninger. (Framtidig navn: Centre for knowledge, health and refugees.) En viktig oppgave er utvikling av læremateriell og støtte og veiledning av lærere i arbeidet med barnemigranter
- en representant for organisasjonen De Opbouw, som er den sentrale, nederlandske vergeorganisasjonen for personer under 18 (21) år uten foresatte, organisasjonen støttes av myndighetene, men er privat
- leder og miljøarbeidere på et såkalt Opvang- en onderzoekscentrum, et mottak for enslige, mindreårige asylsøkere i Amsterdam

Nederland som komparativt eksempel

Denne rapporten pretenderer ikke å gi noen bred sammenligning og analyse av asylpolitikk, mottak og integrering av barnemigranter i Norge og Nederland. Nederlandsk asylpolitikk brukes som *referanse* til den norske asylpolitikken og vil bli trukket fram når det er hensiktsmessig og der jeg har relevante data. Nederland er valgt fordi landet har lang erfaring med å ta imot asylsøkere, og fordi de har en stor gruppe barnemigranter som i likhet med i Norge har vokst betraktelig både relativt og i antall det siste tiåret. Videre er Nederland en velferdsstat som kan sammenlignes med den norske, levestandarden er forholdsvis lik. Nederland har imidlertid en noe forskjellig asylpolitikk, spesielt overfor enslige, mindreårige asylsøkere, og den har gjennomgått store endringer de siste årene. De har barnemigranter fra andre land, og de har organisert mottak og integrering annerledes enn i Norge. Disse likhetene og forskjellene gjør det interessant å relatere det norske systemet til det nederlandske på mange områder. Mine data fra Nederland er basert på en ukes feltbesøk og intervju og er følgelig begrenset.

Betegnelser i denne rapporten

Den juridiske betegnelsen på barn under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller noen som juridisk er i foreldrenes sted, er *enslige, mindreårige asylsøkere*. I denne rapporten vil jeg i hovedsak *ikke* bruke den betegnelsen

av forskjellige grunner. Én årsak er at det er en term som definerer barns plass ifølge utlendingsloven, og som bare gjelder til de har fått oppholdstillatelse. En annen årsak er at den retter fokus mot at barna er «enslige» og derved uten foreldre og familie, noe som ikke representerer virkeligheten for majoriteten av barnemigrantene. I denne rapporten vil betegnelsen *barnemigranter* og *barneflyktninger* bli brukt omtrent synonymt uavhengig om barna har fått flyktningsstatus eller ikke. Faren ved disse betegnelse er at det gir assosiasjoner til mindre barn og ikke til ungdommer, som det fleste faktisk er etter en norsk definisjon. Når jeg allikevel kaller dem barnemigranter er det fordi betegnelsen er i overensstemmelse med Barnekonvensjonens definisjon.

1 Barn som migranter – juridiske rammer og forvaltningspraksis i Norge og Nederland

Om norsk asyl- og flyktningepolitikk

Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001): *Asyl- og flyktningepolitikken i Norge* retter spesielt søkelys mot *enslige, mindreårige asylsøkere*. Stortingsmeldingen bekrefter at et økende antall barn og unge har søkt asyl i Norge i løpet av nittiårene. Den påpeker også at stadig flere voksne asylsøkere hevder at de er mindreårige, sannsynligvis fordi opphold på humanitært grunnlag lettere innvilges for mindreårige enn for voksne. Meldingen slår videre fast at prosentandelen enslige mindreårige i Norge er mye større enn i de andre nordiske landene, og at det er en sammenheng mellom det som beskrives som en relativt generøs familiegjennforeningspolitikk og antallet barnemigranter. Meldingen viser til Sverige der det er relativt få barnemigranter. Der har myndighetene lagt ned mye arbeid på å oppspore barnas familier for familiegjennforening i hjemlandet, og har ført en restriktiv politikk med hensyn til familiegjennforening i Sverige. Stortingsmeldingen understreker at også norske myndigheter vil legge sterkere vekt på repatriering av asylsøkere og spesielt av enslige mindreårige som en målsetting i asylpolitikken, fordi det ansees at familiegjennforening i Norge ikke alltid er til «barnets beste».

Utlendingsdirektoratet behandler bl.a. søknader om asyl, om arbeids- og oppholdstillatelse og om familiegjennforening. Direktoratet er administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Fram til 2001 var Justisdepartementet ankeinstans på avgjørelser i direktoratet og Justisdepartementet administrerte det juridiske arbeidet der. I 2001 ble Utlendingsnemnda opprettet som ankeinstans, og Kommunal- og regionaldepartementet overtok ansvaret med forvaltningen av utlendingsloven og statsborgerskapsloven.

Utlendingsnemnda behandler klager over Utlendingsdirektoratets behandling i saker etter utlendingsloven og er et frittstående, uavhengig og domstolslignende organ. Det er for tidlig å trekke noen konklusjoner om nemndas arbeid. Denne rapporten omhandler i hovedsak saker som ble behandlet før Utlendingsnemnda ble opprettet.

Prinsippet om barnets beste

Norsk migrasjonspolitik er basert på utlendingsloven og forskriftene, samt på FN konvensjoner som Norge har ratifisert. De viktigste internasjonale konvensjonene når det gjelder barnemigranter er *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*, *FNs konvensjon om flyktningers stilling* og *FNs internasjonale konvensjon om barns rettigheter*

I Norge defineres enslige, mindreårige asylsøkere som:

...de som er under 18 år og er separert fra begge foreldre og ikke er under omsorg av en voksen, som ved lov eller sedvane, er ansvarlig for å gjøre dette.

Stortingsmeldning nr. 17 slår fast at barnekonvensjonens prinsipp om at «barnets beste» skal være norm i saker vedrørende barnemigranter, også skal være den bærende norm for saksbehandling og forvaltning av barnemigranter.

Menneskerettighetskonvensjonen slår fast prinsippet om at alle mennesker uten diskriminering skal nyte godt av grunnleggende rettigheter og frihet, og har som mål å verne mot brudd på disse rettighetene, slik de er slått fast i Verdenserklæringen om menneskerettighetene.

Flyktningekonvensjonen definerer hva en flyktning er, skal sikre flyktinger vern mot forfølgelse og sikrer en stat retten til å beskytte andre staters borgere når de er forfulgt. Flyktningekonvensjonen gir personer rett til å søke vern internasjonalt. Stortingsmeldingen understreker at utlendingsloven går lenger enn Flyktningekonvensjonen ved at den gir rett til asyl til personer som oppfyller kravene til å være flyktning slik det er definert i Flyktningekonvensjonen.

Barnekonvensjonen bygger på de grunnleggende menneskerettighetene, men presenterer en rekke særregler og en rekke tiltak som er spesielt rettet mot barn og ungdom under atten år. I artikkel 22 slår konvensjonen fast at staten har et ansvar for å sikre flyktningebarn, enten de er enslige eller sammen med familien, vern og humanitær hjelp. Det er ellers spesielt tre sentrale artikler i Barnekonvensjonen som berører barnemigranter, og som har relevans for denne rapporten. Det er:

- *Artikkel 3 om at barnets beste* skal være utgangspunkt for alle handlinger som foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer.
- *Artikkel 10 om human behandling av søknader* som slår fast at søknader fra barn eller foreldre som søker opphold eller ønsker å forlate landet for å

gjenforenes med sin familie, skal behandles på en positiv, human og rask måte (se innledningen).

- *Artikkel 12 om barnets synspunkt* som slår fast at barnet (som er modent nok til å danne sine egne synspunkt) har rett til å uttrykke sin mening i saker som angår det (min oversettelse).

Fortolkning av utlendingsloven og dens forskrifter baserer seg på konvensjonene, men dersom det oppstår tvist mellom norsk lov og internasjonale konvensjoner, vil norsk lov som regel være gjeldende. (Einarsen, 1997:24.) Utlendingsloven og forskriftene blir videre fortolket etter skiftende politiske betingelser i Storting og Justisdepartementet som presenteres saksbehandlere i juridisk avdeling i UDI som rundskriv m.m.

Norge er også forpliktet ved samarbeidsavtaler med EU. *Schengenkonvensjonen* innebærer bl.a. felles regler for kontroll av områdets yttergrenser og en felles visumpolitikk. Det innebærer også politisamarbeid og en avtale om hvilke land som har plikt til å behandle en asylsøknad. Schengenkonvensjonen innebærer en strengere kontroll av yttergrensene, som bl.a. er minelagt enkelte steder, men migranter som har fått visum til ett Schengenland kan reise fritt i alle. Flere hevder at den sterke økningen av illegal migrasjon bl.a. har sammenheng med Schengensamarbeidet.

Dublinkonvensjonen gir asylsøkere rett til å få behandlet søknaden i ett medlemsland. Formålet er blant annet å unngå dobbeltbehandling av søknader, og å forhindre at asylsøkere blir kasteballer mellom forskjellige land. Konvensjonen stadfester at det første landet asylsøkeren kommer til skal ta ansvar for asylsøknaden, og da har ikke andre land plikt til å behandle søknaden. Et eksempel på denne regelen som fikk stor medieomtale, var en sak der en enslig mor fra Øst-Europa, ble sendt til Hellas for å få behandlet asylsøknaden fordi det var første landet de kom til. I Hellas ble familien satt i fengsel i påvente av behandling av asylsøknaden, og det ble hevdet at Norge bl.a. brøt Barnekonvensjonen ved å utsette henne og barna for slik behandling.

UNHCR og *Save the Children International* organiserer et program: *Separated Children in Europe*. Programmet omfatter forskning og utredning omkring barnemigrasjon, og retningslinjer for hvordan barnemigranter skal sikres det vern som konvensjonene lover. Programmet arbeider også med opplæring av personell og retningslinjer for «best practise» i forvaltning av barn som er adskilt fra foreldre og omsorgspersoner som følge av krig, konflikt, fattigdom etc. Under tittelen *Barn og familier* understreker programmet at det generelt er til barns beste å vokse opp sammen med sin

familie og at alle krefter bør settes inn på å holde familier sammen i krisesituasjoner og å arbeide for å gjenforene dem når de er adskilt.

Forum for Barnekonvensjonen er en sammenslutning av 50 ulike ikke-statlige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og enkeltpersoner som arbeider med barns rettigheter i praksis i Norge. Intensjonen bak Forumet er å bidra med informasjon om spørsmål som gjelder barns rettigheter. Forumet har gjennomført en Regjeringshøring og en Barnehøring i 1998. De har også utarbeidet en rapport med supplerende informasjon til FNs barnerettighetskomité. (Grindem, Miljeteig, Lunde, 1999). Rapporten kommer bl.a. med anbefalinger om behandling av barnemigranter.

Asyl og flyktningestatus

Asylsøknaden behandles i UDIs juridiske avdeling. Ifølge utlendingsloven er det i hovedsak to juridiske statuser for asylsøkere i Norge: *asyl*, som er basert på at søkeren fyller den norske fortolkningen av hvem som er *flyktning*, og *opphold på humanitært grunnlag* som kan innvilges søkere som ikke fyller kravene om asyl. Det er også andre juridiske statuser som opphold på grunnlag av behov for «kollektiv beskyttelse», midlertidig beskyttelse, men disse er ikke særlig aktuelle for enslige mindreårige og vil ikke bli omtalt. Den norske definisjonen av flyktning bygger på Flyktningekonvensjonens definisjon, men flere forskere påpeker at fortolkningen innebærer en innsnevring i forhold til definisjonen i konvensjonen. FNs flyktningekonvensjon av 28. juli 1951 påpeker:

The term 'refugee' shall apply to any person who: (...) owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality (or his former habitual residence) and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country (Einarsen, 1997).

Forsker og jurist Terje Einarsen (ibid.) påpeker at status som flyktning i Norge forutsetter at man er personlig forfulgt av myndighetene i hjemlandet og at dette kan påvises. Dette mener han er en innsnevring i forhold til konvensjonen som ekskluderer svært mange flyktninger og de aller fleste enslige mindreårige fra å få asyl. Enslige mindreårige i Norge får som hovedregel innvilget opphold på humanitært grunnlag hvis de ikke tilhører en kategori som har kollektiv flyktningestatus eller er blant FNs kvoteflyktninger. Begrunnelsen fra Justisdepartementet er at det er vanskelig å verifisere at barn og ungdom er personlig forfulgt av hjemlandets myndigheter, og

det reises tvil om barn og unge kan forstås som politiske aktører. Denne praksisen er kritisert fra flere hold (ibid., 1992; Klippenberg, 1994; Grøslund, 1996). Det stilles spørsmål ved gyldigheten av argumentene, og en frykter at en slik generell vurdering setter individuell rettssikkerhet i fare.

Innvilget asyl betyr at søkeren er anerkjent som flyktning, og denne statusen danner grunnlag for *bosettingstillatelse* og gir rett til *familiegjenforening* i Norge med nærmere definerte familiemedlemmer. Det betyr at flyktninger kan søke om å få sin nærmeste familie til Norge med det samme deres status er avgjort. Foreldre til barn under 18 år som har fått asyl i Norge, regnes som nærmeste familie.

Opphold på humanitært grunnlag

De aller fleste enslige, mindreårige asylsøkere som får innvilget opphold, får det på humanitært grunnlag for ett år av gangen i inntil tre år. Etter dette får de aller fleste bosettingstillatelse. Det humanitære grunnlaget er nærmere spesifisert ved forskriftene, der det sies at søkere som ikke fyller kriteriene for asyl, kan innvilges opphold dersom *sterke menneskelige hensyn tilsier det* og dersom de har *særlig sterk tilknytning til Norge*. De viktigste forskjellene mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag er altså at «humanitære» ikke *har* rett til familiegjenforening, men de kan søke. Loven stiller imidlertid strenge krav til underhold, som bare kan fravikes dersom *sterke menneskelige hensyn tilsier det*. Når barna er over 18 år og har fått bosettingstillatelse, er imidlertid ikke foreldre og søsken *i den personkretsen som loven gjelder*, som det heter i standardformular for avslag.

Første halvdel av nittitallet da det kom ca. 100 enslige, mindreårige asylsøkere årlig, fikk nesten 90 prosent av alle barna oppholds- og etter hvert bosettingstillatelse. Fra 02.02. 2001 til 30.06. 2001 søkte 282 barn om asyl som enslige mindreårige i Norge. Av disse fikk ingen innvilget asyl, 201 fikk innvilget opphold på humanitært grunnlag, mens 66 fikk avslag og 6 forsvant (UDI statistikk, 26.07.01).

Familiegjenforening

Utlendinger har rett til å søke familiegjenforening etter spesielle regler og kriterier for hvem som regnes som familiemedlemmer. Hvem som regnes som familiemedlemmer er nærmere definert, og det knyttes et krav om underhold til innvilgelse. Fordi de har opphold på humanitært grunnlag, har enslige, mindreårige asylsøkere ingen rett til familiegjenforening med foreldre og søsken, men de kan søke. Deres oppholdstillatelse er i hovedsak basert på at de er skilt fra foreldrene og at disse ikke kan oppspores.

Allikevel er det en del, som etter at de har fått opphold, søker om å få foreldre og/eller søsken til Norge. Formelt skal søknaden komme fra foreldrene og rettes til nærmeste norske ambassade. UDI har rett til å innvilge opphold til familiemedlemmer til barnemigranter i Norge selv om barna enda ikke har botillatelse og ikke kan forsørge foreldrene, «*dersom det foreligger særlige menneskelige hensyn eller tilknytning til Norge*». Hvor mange barnemigranter det er som søker om familiegjenforening vet vi ikke, etter som registreringsrutinene i UDI ikke muliggjør slik tallfesting, og vi vet ikke hvor mange av søkerne som får innvilget. Forskeren Kjetil Eide som har undersøkt sakene til 511 barnemigranter som ble bosatt mellom 1989 og 1992, viser at gjennomsnittlig 10 prosent av disse hadde fått familiegjenforening i perioden. Dette gir allikevel bare en liten indikasjon på omfanget, fordi det av forskjellige grunner er få barnemigranter som søker.

Juridisk praksis i saker vedrørende familiegjenforening med barnemigranter

Forvaltningspraksisen når det gjelder familiegjenforening for enslige, mindreårige asylsøkere, har forandret seg sterkt det siste tiåret. Fram til 2000 var praksis i familiegjenforeningssaker at barn som var under 12 år når søknad ble fremmet, som regel fikk innvilget, barn under 15 fikk en grundig vurdering, og det var forholdsvis mange innvilgelser, mens barn over 15 svært sjelden fikk innvilget familiegjenforening. Denne praksisen var i tråd med Justisdepartementets rundskriv 37/91, der det slås fast at barnets alder skal tillegges stor vekt ved vurderingen om *sterke menneskelige hensyn* taler for innvilgelse. Vi har ingen fullstendig oversikt over familiegjenforeningssaker på nittitallet, men ut fra praksis og enkeltundersøkelser vet vi at både antallet søknader om familiegjenforening og innvilging må ha vært begrenset (Eide, 2000; Einarsen, 1987). Det er viktig å legge vekt på at de aller fleste enslige mindreårige var og fremdeles er mellom 16 og 18 år. Det er bare en liten andel barnemigranter som er under 12 år når de har fått avgjort sin status og kan begynne å sette i gang søknadsapparatet. Det er bare en litt større andel som er under 15 når de kommer så langt. I de saksmappene jeg har gjennomgått i UDI, var det da også svært mange klager på avslagene på familiegjenforening, og i disse klagen ble det bl.a. pekt på at den praksisen som ble nedfelt i rundskriv 37/91 ikke var fulgt.

I desember 2000 ble det i forbindelse med en slik klagesak sendt ut et nytt rundskriv fra Justisdepartementet vedrørende endringer i praksis i familiegjenforeningssaker (*Søknader om familiegjenforening der herboende er*

mindreårig og er innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – avgjørelser i enkeltsaker 8.12.00). I dette rundskrivet stadfestes et nytt prinsipp for skjønnsvurderingen: dersom familiegjennforening kan skje i hjemlandet skal familieforening i hovedsak *ikke* innvilges i Norge. Det henvises til at repatriering anses som den beste løsningen for barnemigranter. Det konkluderes med at: *«barnets alder ikke er tillagt avgjørende vekt ved vurderingen av om det skal gis familiegjennforening».*

«Tilbake til fremtiden» – tilbakevendingsperspektivet, hjemsendelse og repatriering

Flyktingekontoret i Oslo kommune har egne saksbehandlere som arbeider med det som betegnes som «Tilbakevendingsprosjektet» i arbeidet med enslige mindreårige. Tilbakevendingsperspektivet bygger på en erkjennelse om at svært mye arbeid med flykninger har vært fokusert mot integrering i Norge, mens barnas hjemland og fortid har vært underkommunisert. Flere tiltak er satt i gang for å oppfordre og støtte barnemigranter som ikke klarer seg godt i Norge til å gjenopprette kontakt med hjemlandet og familie for eventuelt å vende hjem. Også i Sverige har slike tiltak vært gjennomført de siste årene. Dette arbeidet skal ifølge målsettingen ikke nødvendigvis føre til at barnemigranter reiser hjem, men til at hjemlandet og slektninger i sterkere grad trekkes inn i deres planlegging for livet i Norge (Munch, 1999; Leufstedt, 1997).

Det er viktige forskjeller på tilbakevendingsperspektivet slik det presenteres av flyktingekontoret i Oslo kommune, og en aktiv repatrieringspolitikk som blant annet brukes som begrunnelse for avslag på familiegjennforening for barnemigranter. Dette skal jeg diskutere i seinere kapitler. Det er imidlertid også viktig å peke på at europeisk asylpolitikk stadig blir bedre harmonisert, og at repatriering av migranter generelt og barnemigranter spesielt, er en uttalt preventiv strategi både for UNHCR og for de europeiske medlemsstatene (Tjore, 1998). I Nederland er det i 2001 vedtatt en lov som innebærer tvungen repatriering av visse kategorier migranter. I Norge kan denne tendensen spores i begrunnelse for avslag om familiegjennforening der det i brev fra Justisdepartementet heter:

Ved vurderingen av om det skal gis familiegjennforening er det lagt vesentlig vekt på om familiegjennforening kan finne sted i hjemlandet / annet land, selv om det på det aktuelle tidspunkt er opplyst (indikert) at barnet ikke ønsker å vende tilbake. Som utgangspunkt har vi ment at gjennforening ikke bør gis når dette kan skje i hjemlandet. (Brev fra Det kongelige justis- og politidepartement. 8.12.2000.)

Tilbakevending eller repatriering, har i hovedsak vært prøvd gjennomført for grupper med kollektivt, midlertidig vern, som bosnierne som kom til Norge mellom 1992 og 1994. Det har også vært gjennomført et program for tilbakevending av chilenerne som har asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Slike programmer har omfattet individuelle stønader og dekning av reiseutgifter. Tilbakevending og repatriering må imidlertid ikke forveksles med hjemsending av asylsøkere som får avslag på søknad om asyl og oppholdstillatelse.

Mottak og bosetting av enslige mindreårige

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for mottak av asylsøkere, men driftsansvaret er satt bort til private organisasjoner og personer. Organisering, oppfølging og kontroll er tillagt UDIs ulike regionkontor. Asylsøkere bor i hovedsak først på primærmottak hvor de gjennomgår helsekontroll, asylintervju og andre nødvendige prosedyrer. Etter noen måneder i primærmottak med egne avdelinger for enslige mindreårige, overføres de i alminnelighet til mottak rundt i landet. Barn under tolv år plasseres vanligvis hos fosterforeldre eller slektninger, og eldre barn og ungdommer med slekt og familie i Norge plasseres i hovedsak i mottak i nærheten av disse. Når asylsøknaden er behandlet og oppholdstillatelse og/eller botillatelse er innvilget, bosettes barna i en kommune. Ungdommer uten slektninger eller som ikke ønsker å bo hos slektningene, blir tilbudt forskjellige ordninger i forskjellige kommuner. I noen kommuner er det barnevernet som har ansvaret for oppfølging av enslige mindreårige, i andre er det flyktningekontoret. Barnemigranter hører under vergemålsloven, og i følge den skal det oppnevnes verge for dem med det samme. Vergen skal representere barnet overfor myndighetene og påse at barnets interesser blir ivaretatt. Ettersom organisering og rekruttering av verger i Norge er mangelfull, er det mange barn som ikke får oppnevnt verge eller som får oppnevnt verger som de bare ser i forbindelse med asylintervjuet (Eide, mfl.).

Organisering av mottak blir nærmere diskutert i kapittel 3.

Om asyl- og flyktningepolitikken i Nederland

Nederland har som Norge opplevd en sterk økning i antallet enslige, mindreårige asylsøkere. Som i Norge uttrykkes det bekymring fra myndighetene og fra organisasjoner side, om denne situasjonen. Debatten i media og i institusjoner og organisasjoner som arbeider med barnemigranter, dreier seg i hovedsak, som i Norge, om vanskelighetene disse barna opplever uten sine

foreldre og sin familie. Asylsøknader behandles av *Immigratie en Naturalisatiedienst*, som er underlagt Justisdepartementet. Både blant offentlig ansatte i *Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)*, som tilsvarer Utlendingsdirektoratet, og i de frivillige organisasjonene er det en utbredt oppfatning at en aktiv repatrieringspolitikk av mindreårige kan begrense barnemigrasjon. Holdningen om at migrasjon ikke er til «barnets beste», er utbredt i stort sett alle deler av forvaltningen av enslige, mindreårige asylsøkere i Nederland. Det er imidlertid uttalt skepsis til *tvungen* repatriering og til den nye asylpolitikken overfor barnemigranter. Oppsporing av foreldre og tvungen repatriering er en av de viktigste virkemidlene som anbefales, og som begrunnes *både* ut fra «barnets beste» og Nederlands behov for, og en europeisk enighet om, en mer restriktiv asylpolitikk.

Juridisk status

I Nederland er enslige mindreårige, AMA, en noe snevrere kategori enn i Norge. AMAs er: *Asylsøkere under 18 år som ikke er i følge med en eller begge foreldre, blodsslektninger over 18 år, eller ektefelle over 18 år.*

Den store gruppen barnemigranter som har slektninger i Nederland eller som kommer med onkler, tanter og voksne søsken, faller utenfor den nederlandske definisjonen. Ellers er det noen trekk ved forvaltningen som skiller seg fra den norske:

- Alderstesting. Ved mistanke om at asylsøkere som presenterer seg som enslige og mindreårige er over 18 år, foretas benprøver fra overarm og håndledd. Dersom de nekter dette, vil det bli satt i gang en høring før de aksepteres, og i de fleste tilfeller vil de bli avvist som asylsøkere.
- Alle enslige barn blir tildelt en verge fra de er registrert. Vergen følger barnet fram til det fyller 18 år og til 21-årsalder når det er nødvendig.
- Mindreårige som ankommer med søsken over 18 år regnes ikke som enslige mindreårige, barnet vil få tildelt en verge og vil bli plassert sammen med sin bror/søster i et mottak for voksne asylsøkere.
- Barn over 12 år blir hørt direkte i saker som gjelder dem. Det blir som hovedregel ikke foretatt beslutninger i IND før barnas synspunkt er hørt.

Fram til 2001 var det to statuser som ble gitt enslige mindreårige, *asyl og opphold på humanitært grunnlag*. Som i Norge fikk bare noen ganske få asyl, og de var hovedsakelig kvoteflyktninger. Opphold på humanitært grunnlag varer ett år av gangen, og etter tre år får de fleste innvilget varig bosettingstillatelse (Separated Children in Europe. Questionnaire for Country Assessment, The Netherlands, 1999).

Klage på vedtak fattet av IND rettes til en egen ankeinstans, distriktsdomstolen for utlendingssaker, i Haag. Asylsøkere som avvises etter 48 timer fordi asylsøknaden er grunnløs, kan klage direkte til denne domstolen. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Nederland for å få status avgjort er 29 måneder.

Familiegjenforening

I Nederland har det bare blitt innvilget svært få søknader om familiegjenforening for enslige mindreårige og foreldre som befinner seg utenfor Europa. Denne muligheten ble sagt ikke å eksistere annet enn teoretisk for barn over 12 år. Det er følgelig bare i helt spesielle tilfeller det søkes om slik gjenforening og da til svært små barn. Barn som søker familiegjenforening med foreldre som befinner seg i et annet land i Europa, vil få det innvilget. Hovedregelen er at familiegjenforening foregår i det landet foreldrene befinner seg (Dublin Agreement, 1999).

Uregistrerte barnemigranter

Et av problemene som myndighetene allerede er bekymret for, er et økende antall av uregistrerte og illegale barnemigranter. Noen av disse kommer med voksne som ikke er slektninger, og mange blir i Nederland etter at asylsøknaden og søknad om opphold er avslått. Barnemigranter som får avslag på søknaden og de som ikke får botillatelse etter fylte atten år, har til nå bare sjelden blitt sendt hjem mot sin vilje. Disse har blitt i Nederland uten oppholdstillatelse og uten noen rettigheter og er lette ofre for misbruk og kriminalitet (Informant ved Refugee Council).

Hjemsending eller repatriering?

I løpet av 2001 ble det vedtatt en ny lov om mottak og integrering av AMAs i Nederland. Den representerer en ny, preventiv politikk som ser ut til å bli gjennomført i Europa der frivillig og tvungen repatriering er et viktig virkemiddel. Det er spesielt tre nye tiltak som blir satt i verk:

For det første: Barnemigranter som er under 12 år når de søker asyl, vil få innvilget asyl når de fyller kriteriene, og ellers få midlertidig opphold (humanitært grunnlag) tre ganger og permanent bosetting ved tredje gangs søknad. Disse vil bli plassert i fosterhjem som i dag.

For det andre: Barn som er 15 eller over 15 når de søker asyl, vil a) enten bli avvist med det samme dersom det ikke er grunnlag for asyl eller opphold på humanitært grunnlag (dersom de ikke samarbeider med myndig-

hetene eller blir tatt i løgn om reiserute, bakgrunn etc.). Disse vil bli sendt hjem enten de har foreldre i hjemlandet eller ikke. B) De som får bli får innvilget midlertidig oppholdstillatelse som de kan forlenge tre ganger inntil de fyller 18 år. Dersom myndighetene i denne perioden oppsporer foreldrene i hjemlandet, vil de bli sendt hjem før fylte 18 år. Etter fylte 18 vil alle (i teorien) få avslag på videre oppholdstillatelse.

For det tredje: Barnemigranter over 15 år skal ikke forberedes for integrering, men vil bo i spesialmottak der de skal få opplæring i yrker etc. som de kan bruke i hjemlandet. Migranter under 15 år og de som har fått innvilget asyl, vil bli plassert i spesialmottak for ungdom for videre integrering i Nederland. (Upublisert paper ved policy-rådgiver ved The Immigration Policy Department of the Dutch Ministry of Justice, Bertil Niehoff; Informanter Ved Defence for Children International, Samah, Refugee Council, etc.)

Disse tiltakene begrunnes med at det er best for barn å vokse opp med familien i hjemlandet, men også med Nederlands intensjon om å begrense migrasjon av barn uten foreldre.

This increasing flux is not good for the social basis of the policy of unaccompanied minors and especially not good for the children themselves. There are only few children who eventually find some benefit in being seperated from their parents and social environment. (Fra en tale av policy-rådgiver i Justisdepartementets immigrasjonsavdeling, Bertil Niehoff, på en europeisk konferanse om asylpolitikken i Europa i 2001.)

Dersom man ikke kan oppspore foreldre og/eller familien til de barna/voksne som skal sendes hjem, vil man samarbeide med organisasjoner i hjemlandet som kan ta omsorg for barna. (De som er under atten år ved tilbakesending.) Nederland tilbyr altså enslige, mindreårige asylsøkere over 15 år, med unntak av de som fyller kravene til asyl, bare *midlertidig, individuell beskyttelse til de er 18 år*. Disse nye lovene ble vedtatt i 2001.

Mottak og bosetting i Nederland

Mottak av asylsøkere organiseres av en organisasjon *Centraal Orgaan opvang Asielzoekers* (COA), som ligger under immigrasjonsmyndighetene (IND), og som er etablert for det formålet. Asylsøkere mottas for registrering i store sentra, for så å fordeles etter noen dager til mottaks- og utrednings-sentre. Enslige mindreårige sendes til egne sentre med færre beboere, bedre bemanning osv., der de blir til søknaden er behandlet og de plasseres ut i kommunene.

Fra første dag får hver enslig, mindreårig asylsøker utdelt et verge. Vergeansvaret tilligger den sentrale vergeorganisasjonen de Opbouw. Disse vergene kan enten være frivillige, familiemedlemmer eller verger organisasjonen bruker. Disse følger barna gjennom hele asylsøkerperioden og har faste oppgaver og regelmessig kontakt med barnet.

Mottakene drives i stor grad ved hjelp av frivillige som rekrutteres fra de mange frivillige organisasjonene i Nederland. De fleste fritidsaktiviteter, vennefamilier og andre støttefunksjoner utføres av frivillige. Arbeidet i mottakene er organisert sentralt slik at alle asylsøkere skal gjennomgå samme introduksjonsprogram som er utarbeidet av COA. Organisasjonen lærer også opp mottakspersonell for arbeid i mottak.

Bosetting ligger under kommunene. Enslige mindreårige må ofte finne leiligheter selv, men får økonomisk støtte. Vergen følger dem til de er 18 år. Det er også flere frivillige organisasjoner, SAMAH og PHAROS, som tilbyr barnemigranter ekstra hjelp og støtte både når det gjelder psykisk og fysisk helse og utdanning.

Oppsummering

Det er som vi ser en rekke forskjeller mellom Nederland og Norge når det gjelder lovverk og praksis i mottak og integrering av flyktninger. Nederland har innført en ny lov som åpner for tvungen repatriering av barnemigranter etter at de har hatt opphold opptil tre år i landet, også der en ikke kan finne foreldre eller familie i hjemlandet. Ifølge representanter for de frivillige organisasjonene er denne loven delvis et svar på en europeisk enighet om å skjerpe grensekontrollen, men også et svar på debatten om «ekte» og «uekte» asylsøkere. Etter den nye loven betraktes barnemigranter som har foreldre eller andre omsorgspersoner i hjemlandet, i hovedsak som «uekte» eller ikke-legitime asylsøkere. Selv om hjemsending av barnemigranter, uten behov for beskyttelse og med foreldre i hjemlandet, også praktiseres i Norge, er det nedfelt som hovedprinsipp i bl.a. *Stortingsmelding nr. 17* at repatriering av barnemigranter bare skal skje frivillig.

I Nederland blir det oppnevnt verge for barnemigranter fra de registreres i landet, disse kan følge barna til fylte 21 år. I Norge er vergeordningen mangelfull, og vergenes oppgaver er ikke klart presisert.

I Nederland er mottak av barneflyktninger direkte underlagt IND, og er organisert etter samme mønster over hele landet. IND driver også opplæring av alle offentlig ansatte som arbeider med migrasjon. IND utarbeider også opplæringspakker for asylsøkere mens de er på mottak og planlegger et eget

opplæringscenter for sine ansatte. I Norge er UDI ansvarlig for mottak og integrering av flyktninger, mens operatøransvaret for det enkelte asylmottak er overlatt til forskjellige instanser, private og offentlige. Selv om UDI utarbeider driftsreglement for alle mottak, innebærer forskjellig operatøransvar at daglig drift, opplæring av beboere og ansatte varierer fra mottak til mottak.

I Nederland spiller frivillige organisasjoner en vesentlig rolle i arbeid med mottak og integrering av flyktninger. Dette gjelder både organisasjoner som arbeider for å sikre barns rettigheter, men også organisasjoner som arbeider med å bedre barnemigranternes daglige velferd. I tillegg deltar medlemmer fra en rekke frivillige organisasjoner med aktiviteter i mottakene og med integrering nærmiljøet. I 1999 deltok ca. 3000 frivillige bare i mottakene, med språkundervisning, samfunnsorientering, barnepass etc. (St.meld. nr. 17). I Norge har ikke frivillige organisasjoner noen fremtredende rolle for barnemigranternes daglige velferd og liv i mottakene. En del av de oppgavene som frivillige påtar seg i Nederland er imidlertid i Norge underlagt integreringsavdelingen i UDI og andre offentlige instanser.

Nederland er brukt som komparativt eksempel for denne rapporten om enslige, mindreårige asylsøkere i Norge. Som det framgår av denne presentasjonen, er det ingenting som tilsier at Nederland bør fremstå som noe generelt ideal for norsk politikk og praksis på dette området. Når det er relevant vil jeg imidlertid trekke fram sider ved forvaltningen i Nederland som ser ut til å styrke barnemigranternes tilpasning til samfunnet.

2 Forlatte barn eller barn som er betrodd oss?

Boka «Unaccompanied Children» Care and Protection in Wars, Natural Disasters, and Refugee Movements (E. Ressler, N. Boothy, D. Steinbock, 1988) er å betrakte som en bibel når det gjelder analyse av psykososiale følger av krig og atskillelse og tiltak for å hjelpe barna som er utsatt for dette. Boka er resultat av forskning utført i 1982 og 1985 og danner grunnlag for de viktigste definisjonene og prinsippene som er nedfelt i FNs barnekonvensjon av 1989. Ressler et al. diskuterer forskjellige kategorier i studiet av det de betegner som «*atskilte barn*». Kategoriene er definert etter om atskillelsen mellom barn og foreldre er *ufrivillig eller frivillig*. Ufrivillig atskillelse, mot foreldrenes vilje deles i kategoriene: *abducted*: barn som blir bortført, *lost*: barn som ved uhell skilles fra foreldrene, *orphaned*: barn hvis foreldre dør, *runaway*: barn som rømmer hjemmefra og *removed*: barn som fjernes fra foreldrene for eksempel av myndighetene. *Frivillig atskillelse* kategoriseres i: *abandoned*: barn som forlates av foreldrene uten plan om gjenforening, *entrusted*: barn som med hensikt plasseres i andres varetekt, for eksempel i institusjon og der foreldrene planlegger å ta det tilbake, *surrendered*: barn hvis foreldre har gitt opp foreldreretten permanent og *independent*: et barn som lever atskilt fra foreldrene med foreldrenes samtykke (ibid.:115). Denne kategoriseringen er svært nyttig fordi den fokuserer på et mangfold av motiver og betingelser som ligger bak en juridisk definisjon som *enslige, mindreårige asylsøkere*.

I dette kapitlet vil jeg diskutere forskjellige fortolkninger og definisjoner av disse barnas bakgrunn og av motivene som ligger bak deres migrasjon, fortolkninger som uttrykkes fra forskjellige instanser hos statlige og kommunale migrasjonsmyndigheter og hos private aktører. Jeg ønsker å identifisere mulige motsetninger og flertydighet som ligger bak de forskjellige interessene og fortolkningene som muligens står i veien for en nøktern analyse av barnas situasjon og gode strategier for å forbedre denne. Jeg vil peke på tema og aspekter der vi trenger mer kunnskap og forskning for å tilby disse barna tilfredsstillende hjelp og støtte

UNHCRs definisjoner av barnemigranter

The Separated Children in Europe Programme ble etablert i 1997 som et svar på en økende internasjonal bekymring om barnemigranternes situasjon.

Programmet ble startet som et felles initiativ fra UNHCR og organisasjonen Save the Children og er basert på disse organisasjonenes komplimentære mandat og ekspertområder. UNHCRs mandat er å sikre flyktningebarn og asylsøkeres rett til beskyttelse internasjonalt. Redd Barnas mandat er å arbeide for at barnerettighetene, slik de er formulert i Barnekonvensjonen, blir gjennomført.

Programmet arbeider for å forbedre vilkårene for atskilte barn (*separated children*) gjennom forskning, analyse av asylpolitikk og gjennom støtte til organisasjoner som arbeider for disse barna nasjonalt og regionalt. Programmet differensierer i tråd med Ressler et al. (1988) mellom betegnelsene «*unaccompanied minors*», altså det som i Norge kalles enslige mindreårige og «*separated children*», atskilte barn. *Unaccompanied minors*, enslige mindreårige, er betegnelsen på:

... personer under 18 år som er skilt fra begge foreldre og som ikke er under omsorg av myndige person som etter lov eller sedvane har slik omsorg. (*Separated Children*, June 2000:5).

I programmets rapport fra 2000 «*A Programme for Action*» betraktes barna som defineres etter disse kriteriene som *helt alene*. Rapporten peker imidlertid på at de færreste barn viser seg å være helt alene, selv i krisesituasjoner. Selv om de kan være adskilt fra sine foreldre eller vanlige omsorgspersoner, lever de fleste med slektninger, venner, naboer, andre voksne eller jevnaldrende. Disse barna defineres i rapporten som *Separated children*: «*barn under 18 år som er adskilt fra begge foreldre eller fra tidligere lovlig eller sedvanlig omsorgsperson*». Denne definisjonen, sier rapporten, omfatter en utvidet gruppe barn i forhold til den mer snevre *unaccompanied minors* (enslige mindreårige). Rapporten tilrår at alle barnemigranter, både enslige og atskilte, skal ha rett til beskyttelse etter «*a broad range of international and regional instruments*» (*Separated Children*, June 2000:6).

Rapporten benytter videre en distinksjon mellom *accidental separation and deliberate separation; ufrivillig og frivillig atskillelse*. Det første betraktes som et resultatet av en krise der familier som ønsker å være sammen blir splittet, det andre kan være en foreldrestrategi i forbindelse med kritisk fattigdom, væpnede konflikter eller andre farer for å sikre barnets liv og framtid. Det kan også være en strategi fra barnets side for å unngå utnyttning, fare eller fattigdom. Rapporten tilrår at både frivillig og ufrivillig atskillelse behandles som legitime grunner til at barn søker asyl.

I Norge og i europeisk rettspraksis generelt, er det den snevre betegnelsen og definisjonen av barnemigranter som *enslige mindreårige* som

ligger til grunn for asylpolitikken. De anbefalingene som Save the Children og UNHCR gir gjennom programmet Separated Children in Europe, følges altså ikke på dette punktet. Hvordan disse barna defineres og klassifiseres enten som enslige, som atskilte, som ufrivillig eller frivillig adskilt fra familien osv., er imidlertid avgjørende ettersom det begrunner og rettferdiggjør forskjellig rettspraksis og offentlige tiltak for barnemigranter. For å kunne diskutere konsekvensene av disse ulike definisjonene må vi se på hva vi vet om årsakene til barnemigrasjon.

Hvorfor migrerer barn? Offisiell kunnskap om «push and pull»-faktorer

Den forholdsvis sparsomme forskningen og den nesten totale mangelen på statistisk materiale omkring bakgrunnen for barnemigrasjon og derved også kunnskapen om motiver og beveggrunner for at barn blir migranter, åpner for spekulasjoner, gjetninger og mer eller mindre politisk motiverte forklaringer på dette sosiale fenomenet. En forholdsvis omfattende undersøkelse gjennomført i regi av Save the Children, forsøker å gi svar på noen av spørsmålene. Undersøkelsen er kvalitativ og presenteres i rapporten *Separated Children Coming to Western Europe* (Ayotte, 2000). Den er basert på barns egne fortellinger og på intervju av tjenestemenn og -kvinner, med fagfolk og med private organisasjoner i tillegg til et bredt kildemateriale. Forskerne gjennomførte i løpet av 1999 intervju med 218 *separated children* som «case» for å forstå årsakene til barnemigrasjon. Barna i undersøkelsen kom fra 28 land i forskjellige deler av verden som alle var karakterisert ved væpnede konflikter, alvorlige politisk ustabilitet, politisk undertrykkelse, fattigdom og brudd på menneskerettigheter som for eksempel tvungen militærtjeneste. Av de 218 casene var 67 prosent gutter og 33 prosent jenter. Majoriteten var over seksten år da de immigrerte og bare 6 prosent var under 10 år. Basert på disse intervjuene konkluderer rapporten med at væpnet konflikt, politisk forfølgelse, ufrivillig atskillelse fra foreldre, fattigdom og barnesalg (trafficking), i den rekkefølgen, var de vanligste begrunnelsene for migrasjon. Som flere andre rapporter peker den på de samme årsaker for flukt og migrasjon blant voksne og barn: krig, forfølgelse og fattigdom ser til sammen ut til å skape en sosial figurasjon som tvinger og/eller sporer folk til å forlate sitt hjemland og søke sikkerhet andre steder (ibid., 2000).

I dette perspektivet er det også viktig å peke på at det alltid er et mindretall som faktisk flykter/reiser, og at de fleste enten blir igjen eller de flykter bare til nærmeste sikre område. Flere forskere har pekt på at det

dynamiske forholdet mellom konflikt, flyktingemigrasjon og fattigdom er forholdsvis uklart, og at vi trenger forskning på dette området (Schmeidl, 2001; Van Hear, 1999). Selv om vi kan analysere de makrobetingelser som skal til for å produsere flyktninger, trenger vi å vite mer om de mikroprosessene som får noen til å reise når de fleste blir.

De viktigste faktorer som trekker voksne migranter til bestemte områder ansees å være 1) familienettverk, 2) at det finnes arbeidsgivere som rekrutterer utenlandsk arbeidskraft og 3) utenrikspolitiske vurderinger omkring mottak og beskyttelse av visse grupper (Schmeidl, 2001). Det vil si at migrasjonspolitikken i det enkelte industrialiserte land ser ut til å være en faktor som påvirker migrasjonen dit. Det er ingen grunn til å tro at ikke lignende forhold spiller en rolle også for migrasjon av barn.

Når barna i Save the Childrens undersøkelse oppga krig, konflikt og forfølgelse dobbelt så ofte som fattigdom som årsakene til at de flyktet, forteller dette oss kanskje ikke bare noe om årsakene, men like mye om at årsakene må tilpasses kriteriene for asyl i vestlige land. Det er ikke sannsynlig at fattigdom eller krig/konflikt *alene* kan forklare barnemigrasjon. Spørsmålet om hvorfor noen barn blir skilt fra sine foreldre, og hvorfor noen foreldre velger å sende sine barn fra seg, krever mye bredere kvalitative og kvantitative undersøkelser enn det som er gjennomført hittil. Slike undersøkelser bør omfatte sosiale studier om barnas familier i deres hjemmeområder. Bare slik kan vi få kunnskap om hva som er de avgjørende faktorene under forskjellige sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske omstendigheter som presser foreldre til slike avgjørelser.

Myndighetene og frivillige organisasjoners fortolkninger av barnemigrasjon

De fleste som er involvert i arbeid med barnemigranter i Norge – enten det er i departementene, i UDI, i kommunene eller i de frivillige organisasjonene – ser ut til å ha en felles forståelse av de viktigste årsakene til at barn migrerer. Krig og fattigdom ansees som de viktigste årsakene, selv om vekten som tillegges de to faktorene er noe forskjellig i de forskjellige instansene. De frivillige organisasjonene slik som Redd Barna og Flyktingerådet i Norge, er per definisjon barnas talerør og legger mest vekt på barnas rettigheter i Norge som *atskilte barn* og som flyktninger. Deres rettesnor er først og fremst de internasjonale konvensjonene til beskyttelse av menneskerettigheter, flyktninger og barn.

Innvandringsmyndighetene ved UDI representerer både kontrollaspektet ved innvandringspolitikken og omsorgs- og integreringsaspektet i Norge, representert ved juridisk avdeling og integreringsavdelingen.

Juridisk avdeling har ansvar for å forvalte utlendingsloven og de forskrifter og tolkninger som til enhver tid gis av justisdepartementet (Kom.dep. se kapittel 1). Utlendingsloven skal både kontrollere og begrense innvandring til Norge og sikre beskyttelse til enkelte utsatte grupper. En rekke saker der internasjonale konvensjoner er stilt opp mot utlendingsloven viser imidlertid at utlendingsloven skal ha forrang når det oppstår konflikt. Dette prinsippet er også stadfestet av Justisdepartementet (Einarson, 1992; Klipperberg, 1996:28).

Integreringsavdelingen har ansvar for mottak av asylsøkere inntil deres status er avgjort. Avdelingen har også ansvar for å sette i gang integrerings tiltak i kommunene, mens den enkelte kommunes flyktninge-/innvandrerkontor har ansvar for å implementere bosetting, utdanning, arbeid og integrering (se innledning) (Lauritsen og Berg, 1999).

Mottaksledere og mottaksansatte skal møte asylsøkernes daglige problemer og gi dem best mulige levevilkår innenfor de rammer, bl.a. driftsreglementet, som er bestemt av UDI. Deres oppgaver er følgelig preget av kontroll av og omsorg for asylsøkerne og av lojalitet til beboere, driftsoperatører og til staten. Deres daglige samvær med asylsøkere og innsikt i deres problemer fører imidlertid til en sterk lojalitet med asylsøkere generelt og en tendens til å se asylpolitikken fra deres perspektiv. Det er i deres interesse at saksbehandlingen foregår så raskt og så rettferdig som mulig, fordi det er mottaksansatte som opplever asylsøkernes daglige problemer.

Flyktningekonsulenter, psykososiale team, skolen og arbeidskontorene har ansvar for flyktingene når deres status er avklart og de får plass i en kommune. Deres interesse er også at knyttet til flyktingenes velferd og i mindre grad til kontroll.

Det sier seg selv at de forskjellige instansene som slik er involvert i forskjellige aspekter av kontroll, beskyttelse, mottak, omsorg og integrering av asylsøkere til Norge på forskjellige forvaltningsmessige nivå, utvikler forskjellige kollektive fortolkninger av asylsøkeres bakgrunn, situasjon og behov, forskjellig kunnskap og forskjellige ideer om migrasjon. Jeg vil i det følgende gruppere disse instansene grovt i to kategorier: *kontrollinstanser* og *rettighets- og omsorgsinstanser*, etter deres grunnleggende mandater i asylpolitikken. Justisdepartementet og juridisk avdeling i UDI representerer kontrollinstansene, mens integreringsavdelingen, frivillige organisasjoner, mottaksansatte og kommunene representerer rettighets- og omsorgsinstansene. (Mitt materiale skriver seg i hovedsak fra perioden da Justisdeparte-

mentet var ankeinstans i asylsaker og var ansvarlig for den forvaltningsmessige praksis i UDIs juridiske avdeling.)

Ut fra mitt begrensete materiale, særlig om innvandringsmyndighetene, ser det ut til at de samme forhold gjør seg gjeldende i Nederland.

Hvorfor migrerer barn? Kontrollperspektivet

Er barnemigranter legitime asylsøkere?

Sett fra myndighetenes side med utlendingsloven som rettesnor, er det svært få av barnemigrantene som har juridisk rett til beskyttelse som flyktninger. *Enslige, mindreårige asylsøkere* er den juridiske betegnelsen på alle barn som søker asyl i Norge uten foreldre. Disse barna forventes ikke å ha kjennskap til hvor foreldrene er eller å ha kontakt med dem. Ettersom barn uten familie bare i enkelte tilfeller defineres som flyktninger og får innvilget asyl, er det deres sårbare situasjon *uten foreldre* og det at de kommer fra fattige konfliktområder som tilskrives så «sterke menneskelige hensyn» at de fleste får opphold på humanitært grunnlag. Slik sett er det ikke fordi de betraktes som flyktninger, men først og fremst fordi de er *alene* at de gis opphold. UNHCRs anbefaling om at barn som er adskilt fra sine foreldre skal gis beskyttelse, blir tatt til følge av Justisdepartementet og UDI, men i motsetning til UNHCRs anbefaling er det bare *ufrivillig atskillelse* som gir rett til beskyttelse. Ut fra en norsk så vel som nederlandsk fortolkning av flyktningkonvensjonen og utlendingsloven har barn ikke legitimt grunnlag for opphold dersom de har foreldre i live som kan ta seg av dem i hjemlandet. For at de skal få opphold må barna presentere seg som midlertidig eller permanent *uten* omsorgspersoner. Saksbehandlerne i UDI, juridisk avdeling, må verifisere at familien deres ikke finnes eller kan oppspores. Dersom den kan finnes og lever i det som av norske eksperter defineres som et trygt område, vil barna som hovedregel bli sendt hjem, fordi grunnlaget for asyl eller opphold på humanitært grunnlag mangler. Juridisk avdeling i UDI har kontrollmyndighet, og dette mandatet innebærer en profesjonell mistenksomhet omkring motivene for migrasjon, flukt og asylsøknad, som uttrykkes gjennom saksbehandlerens evne til å avsløre illegitime søknader.

På et kurs i UDI fortalte en ung saksbehandler hvordan hun som ny hadde arbeidet grundig med en sak der hun etter lange undersøkelser hadde konkludert med at det var grunnlag for asyl og gått inn for innvilgelse. Da hun presenterte saken for sin overordnede ba han henne komme inn på kontoret så skulle han vise henne 'hvordan man avslår en asylsak'. Hun lærte etter hvert at det var hennes primære oppgave.

Det lærte henne at alle asylsøknader i prinsippet skal avslås. For denne saksbehandleren var dette et sjokk og et eksempel på hvordan uformell læring er med på å opprettholde fortolkninger og praksiser som ikke alltid er i pakt med idealene. I en artikkel om norsk innvandringspolitikk hevder forsker og tidligere rådgiver i UDI, Øivind Fuglerud (2002) at saksbehandlere i UDI ofte ser asyl mer som en gave enn som en rett, og at særlig asylsøkere som ikke følger reglene, som lyver, ikke har papirer etc., mistenkes for ikke å ha legitime grunner til beskyttelse. Denne mistenksomheten bygger som jeg har påpekt. på en generell mistenksomhet omkring motiv for asylsøknad og på en spesiell mistenksomhet overfor barnemigranter. Denne spesielle mistenksomheten er basert på det som betegnes som «ankerbarnteorien», som forklarer barnemigrasjon som en illegitim strategi der foreldre bruker sine barn til å få innvilget asyl.

Ankerbarnteorien som underliggende premis

Stortingsmelding nr. 17, *Om asylpolitikken*, uttrykker bekymring for det økende antall enslige, mindreårige asylsøkere og diskuterer det som betegnes som *ankerbarn*. Ifølge ankerbarnteorien fungerer barnemigranter som «anker» som familiemedlemmer så skal følge etter ved å søke opphold på grunnlag av familiegjennforening. Kort sagt er den alminnelige mening som kommer klart til uttrykk i offentlige dokumenter og blant saksbehandlere i juridisk avdeling, at et sentralt motiv for barnemigrasjon er foreldrenes ønske om selv å få opphold. Ankerbarnteorien fokuserer disse barnas migrasjon som *frivillig og planlagt* og presenter barnemigranter nettopp ikke som flyktninger, men som redskap for økonomiske strategier hos foreldre. I Justisdepartementets rundskriv av 8.12.2000 om familiegjennforening heter det bl.a. at:

...Det foreligger konkrete eksempler på at barn er sendt til Norge for at familien senere skal kunne komme etter. Barna føler seg forpliktet overfor familien, og det kan føre til problemer for barna dersom de ikke får gjennomslag for foreldrenes ønsker. De fleste er enige om at dette er misbruk av barn.

Jeg skal diskutere disse påstandene nærmere i neste kapittel, her vil jeg bare understreke at ankerbarnteorien, sammen med en fortolkning av barnemigrasjon som foreldres «misbruk av barn», fremhever og forsterker forståelsen av barnemigranter som illegitime innvandrere.

Ankerbarnteorien bygger ikke på systematisk kunnskap om sammenhengen mellom barnemigrasjon og søknad om familiegjennforening, men på

ubekreftede antakelser. I St.meld. nr. 17 *Om asylpolitikken* henvises det til at Norge har mye større søknad fra barn enn for eksempel Sverige, og det antydes at det har sammenheng med at

svenske styresmakter berre unntaksvis gir oppholdsløyve før familiegjenforening, og at dei har lagt meir vekt på å oppspore familiene i heimlandet. (ibid.:105)

Forskere som har gjort mer systematiske undersøkelser av enslige, mindreårige asylsøkere, avviser ankerbarnteorien som en ugyldig forklaring på den internasjonalt økende barnemigrasjonen (Eide, 2000, mfl.). Det finnes ikke systematisk landsdekkende statistikk for å underbygge denne kritikken av ankerbarnteorien, men undersøkelser har vist at svært få barn søker familiegjenforening og enda færre får det innvilget (Eide, 2000, Einarsen, 1997). Erfaringene fra Nederland er også interessante i denne sammenhengen. Nederland har en av Europas største og sterkest økende tilstrømning av barnemigranter, men ettersom familiegjenforening svært sjelden innvilges til disse barna, uttrykte mine nederlandske informanter forbauselse over denne, for dem ukjente, teorien.

Samtidig er det grunn til å anta at *noen* foreldre/familier faktisk ser mulighet for migrasjon gjennom barna sine. Ettersom disse foreldrene stort sett kommer fra land der konflikt, krig og fattigdom er dominerende, er det imidlertid viktig å forstå helheten av familiers livssituasjon og muligheter for å forstå hvorfor noen sender sine barn som «anker». Problemet med ankerbarnteorien er at den ser ut til å være inkorporert i store deler av juridisk avdeling i UDI og i Justisdepartementet, som en *generell forklaring* på illegal barnemigrasjon og ikke som *én teori* om hvorfor *noen barn* migrerer.

Ankerbarnteorien skaper legitimitet for to viktige juridiske praksiser: *for det første* en svært restriktiv innvilging av familiegjenforening og *for det andre* frivillig og tvungen repatriering

Ankerbarnteorien og familiegjenforening

Dersom de ikke har status som flyktninger, har ikke barnemigranter rett til familiegjenforening (se innledning). Hovedregelen i utlendingsloven er at denne retten er forbeholdt utlendinger med asyl eller varig oppholdstillatelse. Foreldre og/eller søsken under 18 år av enslige mindreårige i Norge kan imidlertid søke om familiegjenforening på grunnlag av at det kan gjøres unntak fra loven dersom «*sterke menneskelige hensyn tilsier det*», (Utlen-

dingsloven § 8, annet ledd, utlendingsforskriftens § 24, annet ledd). Muligheten er imidlertid begrenset ved kravet om underhold (*jf. innledning.*)

Som påpekt i innledningen av rapporten har forvaltningspraksis endret seg de siste ti årene, slik at det er blitt vanskeligere for barnemigranter å få familiegjenforening. Som bakgrunn for praksisendringen er det tre momenter som tillegges vekt:

1. ankerbarnteorien hevdes å kunne forklare det økende antall enslige mindreårige og søknader om familiegjenforening
2. enslige mindreåriges psykososiale problemer i Norge
3. UNHCRs anbefaling om at familiegjenforening skal kunne skje i barnets hjemland når barnet ønsker det

Ettersom flyktningebarn betraktes som sårbare og ubeskyttet uten sine foreldre, ønsker ikke myndighetene (Rundskriv og St.meld. nr. 17) å gjennomføre en politikk som kan oppfordre til økt barnemigrasjon. Selv om det vurderes å være til «barnets beste» å leve sammen med sine foreldre, må dette kortsiktige hensynet vike for det mer langsiktige; å forhindre barnemigrasjon. Som i Nederland og i Europa for øvrig, argumenteres det for at frivillig familiegjenforening i hjemlandet vil være den beste måten å håndtere barnemigrasjon på. Oppsporing av foreldre i hjemlandet skal etter den nye praksisen bli en viktig oppgave for myndighetene.

Økt migrasjon – repatriering som løsning?

Repatriering ser ut til å være den politiske strategi som skal begrense migrasjon generelt og barnemigrasjon spesielt (St.meld. nr. 17, UNHCR). Fordi barna betraktes som ufrivillig adskilt fra sine foreldre og som offer for foreldrenes økonomiske strategier, er løsningen fra myndighetenes synspunkt å sende dem «hjem». Foreløpig er det bare snakk om frivillig repatriering og om motivering for hjemreise slik som i Tilbakevendingsprosjektet i Flyktningeetaten i Oslo kommune. (Se kapittel 1.)

Barnemigranter som viser seg å ha foreldre i hjemlandet, og som ikke har andre behov for beskyttelse, sendes også i dag tilbake til hjemlandet med foreldrenes, om ikke med barnas, samtykke. Denne praksisen faller ikke inn under betegnelsen tilbakevending eller repatriering ettersom hjemsending er grunnet med at barnas søknad om asyl eller opphold ansees som grunnløs. Det er imidlertid verdt å merke seg at Justisdepartementet på den ene siden framhever i rundskriv at foreldre som sender sine barn ut som «anker» for

egen migrasjon misbruker sine barn, mens det på den andre siden ikke forhindrer at UDI sender barna tilbake til disse foreldrene.

Repatriering er et problematisk og flertydig tema som vil bli diskutert i neste kapittel, her har hensikten vært å påpeke hvordan økt migrasjon har ført til økt fokus på repatriering, og hvordan dette brukes, sammen med ankerbarnteorien, som begrunnelse for avslag på familiegjenforening i Norge. I Nederland har vi sett at repatriering, frivillig eller tvungen, ifølge den nye loven blir normen for en kategori barnemigranter som er over 15 år når de søker asyl i Nederland, og som av ulike grunner ikke skal gis permanent opphold etter tre år. Ifølge informanter i Nederland vil imidlertid praktisering av loven forutsette et stort arbeid med oppsporing av familier under vanskelige omstendigheter, og er bare så vidt kommet i gang. Spørsmålet er hvor lenge repatriering forblir en frivillig løsning på migrasjon i andre europeiske land når Nederland iverksetter sin repatrieringspolitikk.

Kontrollperspektivet ligger i det mandatet som UDI har i å overholde utlendingsloven, gi vern og beskyttelse til flyktninger og begrense innvandring fra grupper som ikke trenger vern. Mistenksomhet er en nødvendig forutsetning når asylsøknader skal prøves etter utlendingsloven. Poenget her er å stille spørsmål ved om denne systemboende mistenksomheten legger premisene for en feilaktig forståelse av barnemigranternes bakgrunn, som igjen legger grunnlaget for uhensiktsmessige strategier for å begrense barnemigrasjon? På den ene siden definerer Justisdepartementet og UDI barnemigranter som «alene», dvs at de er ufrivillig atskilt fra foreldrene og er uten omsorgspersoner hjemme. Legitimt opphold i Norge er følgelig avhengig av at de ikke har foreldre eller ikke vet hvor foreldrene er. På den andre siden forutsetter UDI at en stor del av barnemigrantene er *frivillig* atskilt fra sine foreldre (ankerbarnteorien) og dermed ikke har noe legitimt krav på beskyttelse. Er denne noe motsetningsfylte forståelsen med på å mistenkeliggjøre de barna som både har foreldre og som har kontakt med dem, men som allikevel har behov for beskyttelse? Kan en tenke seg at denne systemboende mistenksomheten tvinger fram forstillelse, løgn og tabuer omkring barnas bakgrunn og opprinnelse som hindrer omsorgsarbeidet og integreringsprosessen i Norge?

Hvorfor migrerer barn? Omsorgs- og rettighetsperspektivet

Redd Barna er kanskje den viktigste pådriver når det gjelder å fokusere på barnemigrasjon som «ufrivillig» og på barns beskyttelsesbehov i Norge. Selv om organisasjonen er fullt klar over at det er mange forskjellige motiver bak barnemigrasjon, peker organisasjonen på det «ufrivillige» aspektet fra barnas

synspunkt og arbeider for å forsvare deres rettigheter i Norge. I Redd Barnas rapport: *Barn og unge som kommer alene* heter det:

Barn som krysser den norske grensen og ber om beskyttelse, atskilt fra sine foreldre, har ulike grunner for dette og flukten er som regel ufrivillig. De fleste barna har på en eller annen måte fått hjelp av andre til å gjennomføre flukten i et forsøk på å få beskyttelse. Men barna er som regel ikke orientert om hva flukten innebærer og hva som kan møte dem i et annet land. (1/97.)

En representant for Redd Barna uttalte i samtale at organisasjonen etterlyser UDIs syn på barnemigranter som *barn*, ikke bare som flyktninger, og derved på deres rettigheter i forhold til barnekonvensjonen. Det ble for eksempel påpekt at UDI innvilger barnemigranter opphold på humanitært grunnlag nettopp for å unngå at de søker familiegjennforening, og at dette ikke er i barnets interesse:

Noen tror at barna er sendt til Norge av sine foreldre, som en bevisst handling, og med et mål om at foreldrene på et senere tidspunkt skal komme etter til Norge. Ved slike mistanker betegnes barna som «ankerbarn». Med barnet i fokus blir det likevel viktig å verne om og best mulig sikre barnets framtid når barnet befinner seg på norsk jord. Barnet skal ikke mistenkeliggjøres og straffes for eventuelle handlinger som voksne forårsaker

Synet på flyktningebarn som offere for «tvungen» migrasjon med behov for spesiell beskyttelse er et viktig grunnlag for Redd Barnas argumentasjon for familiegjennforening i Norge. Videre kan det se ut som de fortolker UDIs begrunnelser for avslag på familiegjennforening (ankerbarnteorien) som å straffe barnet for handlinger (migrasjon) som foreldre er ansvarlige for. Organisasjonen peker også på at barna har rett til kontakt med sine foreldre i Norge eller i hjemlandet, men at redsel for avslag på asylsøknaden gjør at mange skjuler eller unngår denne kontakten.

I likhet med alle aktører i flyktninge- og asylsektoren, også UNHCR, er en underliggende premiss for Redd Barnas arbeid at «barns beste» er å vokse opp med sine familier. Organisasjonen understreker at familiegjennforening er svært viktig for enslige mindreårige, men at de generelt er svært dårlig informert om regelverket. Organisasjonen anbefaler at utlendingsloven praktiseres slik at muligheten for ønsket familiegjennforening i Norge blir reell, og at det gjennomføres en raskere saksbehandling i gjennforeningssaker. Redd Barna understreker at flyktningebarn ikke er en homogen gruppe, og at de derfor har forskjellige beskyttelsesbehov. For noen er det beste å være i

Norge alene, for andre er det beste å bli forent med sin familie i Norge, mens andre bør forenes med foreldre i hjemlandet. Det understrekes at en politikk for tilbakevending forutsetter en faglig ekspertise som kan *vurdere det enkelte barns beste* i hver situasjon (Barn og unge som kommer alene, 1997). Det anbefales at myndighetene etablerer et internasjonalt apparat for kartlegging og registrering av familier for familiegjenforeningssaker (ibid.).

Stumhet som konsekvens av angst og mistillit

Mottaksansatte generelt mener at de fleste barna vet hvor foreldrene er, og at mange har jevnlig kontakt med dem. Ankerbarnteorien er imidlertid gjenstand for stor skepsis blant mottaks- og omsorgsarbeidere. Det vises til at så få barn får familiegjenforening at det umulig kan være et generelt motiv for migrasjon. Mottaksansatte ser det som et problem at den offisielle forståelsen av enslige mindreårige som «alene» tvinger barn til å lyve om sin familie og sin bakgrunn, og hevder at disse løgnene skaper problemer for dem på flere måter. Asylintervjuet som skal danne grunnlag for avgjørelse om opphold, blir den offisielle sannheten mange barn klynger seg til inntil de får vedtak. Men også etter den tid, og så lenge de ikke har innvilget endelig bosettingstillatelse, kan «stumhet» bli en ufrivillig strategi. I denne perioden tenker barna stort sett bare på familien. Noen har kontakt, andre er redde for å ta kontakt, og mange vet ikke hvor de er og hvordan de har det. Mange unngår å snakke med mottaksansatte eller andre om det som opptar dem mest, av frykt for å bli avslørt. De fleste barna prøver følgelig å skjule sin bakgrunn overfor mottaksansatte. Mottaksansatte fortalte hvordan barna ofte isolerer seg av redsel for å avsløre sine hemmeligheter, men hvordan de i krisesituasjoner allikevel ofte «sprekker». Karin Harsløf Hjelde, sosialantropolog ved Psykososialt senter for flyktninger i Oslo, påpeker denne stumheten som en viktig årsak til at mange barn ikke knytter seg til nye mennesker de første årene i Norge (Harsløf Hjelde, 1995). Denne stumheten kan også sies å uttrykke den mangel på tillit som finnes overfor alle offentlig ansatte, ikke bare i kontrollsystemet, men også i omsorgssystemet. (Knutsen, 1995). Mangelen på tillit kan være et resultat av flukten og løgnen, men kanskje også av den systematiske mistenksomheten som preger mottak av asylsøkere i Norge.

Flere mottak er opptatt av å motarbeide slik mistillit ved å støtte barnas kontakt med familien. På Salangen gjøres dette bl.a. ved å tilby barna et visst antall gratis telefonsamtaler hjem. Det viser seg imidlertid at få benytter seg av tilbudet, mottaksansatte mener de ringer privat i hemmelighet. Personalet var opptatt av at det er nødvendig å anerkjenne deres rett til å ha kontakt med familien, og at mottakspersonell begynner å bli mer åpne for at familie-

gjenforening i hjemlandet kanskje ikke er en dårlig løsning. En henviste til tamilske flyktningebarn som tragiske tilfeller av «bare tårer og hjemlengsel».

Tårer og hjemlengsel er utvilsomt en uunngåelig konsekvens av barnemigrasjon, men vi må spørre oss om løgn og forstillelse omkring familieforhold, bakgrunn og flukt er med på forlenge smerten. Kan mistillit og angst for å bli «avslørt» føre til den stumheten som rapporteres som et trekk ved migrantbarn? Står denne selvpålagte og påtvungne stumheten fra barnas side i veien for følelsesmessig tilknytning i Norge? Opplever disse barna en kontinuerlig utrygghet i Norge der de hele tiden er redd for å bli avslørt, og der det er få eller ingen trygge soner. Et annet spørsmål er om stumheten bidrar til at barnemigranternes livsvilkår og psykiske helse er ugjennomtrengelig for forskere og hjelpere og dermed hindrer en bedre allmenn forståelse av deres bakgrunn og situasjon.

Utydelighet i asylpolitikken

Leder for flyktningekontoret i Oslo kommune understreket at det er bekymringsfullt at det kommer stadig flere barnemigranter, fordi svært mange barn etter hennes erfaring får problemer i Norge. Hun påpekte at hun stadig oftere spør seg om ikke de fleste av disse barna ville hatt det bedre hjemme. Flyktningekontorets primære fokus er imidlertid å støtte barna til å klare seg best mulig i Norge, og de ansatte bruker både familien i Norge og familien i hjemlandet som støtte for sine tiltak, når det er mulig. Hun mente imidlertid at det største problemet med politikken omkring barnemigranter og familiegjenforening er at den er for utydelig. På den ene siden gir loven adgang til å søke, på den andre siden blir søknader nesten aldri innvilget. Videre peker hun på at det tar for lang tid å få svar. Utydeligheten i lovpraksis ble framhevet av flere, særlig mottaksansatte, som viste til at tilsynelatende helt like saker kan få motsatt utfall og til at lovpraksis til stadighet endres. Mangel på statistikk om antall søknader om familiegjenforening, om gjennomsnittlig behandlingstid og om utfallet av søknadene, er også med på å gjøre lovpraksisen utydelig for offentligheten.

Kanskje er denne utydeligheten det største problemet for barnemigranternes selv de første årene i Norge. Kanskje det ville være bedre for barna å slå seg til ro med at familiegjenforening ikke er noen mulighet, slik de må i Nederland, istedenfor å bruke ungdomsårene til å vente på en familie som i de fleste tilfeller ikke kommer?

Synspunkter på barnemigrasjon og repatriering i Nederland

På samme måte som i Norge er det en generell holdning både i kontroll- og omsorgssektoren at barnemigrasjon er problematisk først og fremst for barna

selv. Omsorgsarbeidere i Nederland uttrykte imidlertid sterk bekymring for den nye politikken med tvungen repatriering, både for dens etiske og dens praktiske implikasjoner. Verken *Samah* eller *Defence for Children International* (se innledningen) var overbevist om at repatriering som generell strategi er til barnas beste. Én informant pekte på mangelen på materielle ressurser i disse barnas hjemland og i deres familier som en trussel mot en sunn oppvekst og utvikling. Andre stilte spørsmål ved nederlandske myndigheters mulighet til å oppspore familien dersom familien ikke ønsker at barnet sendes hjem. Andre igjen pekte på den lange perioden mellom barna får midlertidig opphold i Nederland og til de blir sendt tilbake. Denne prosessen vil kunne ta opptil 2–3 år, og barna vil uunngåelig lære å leve i det nederlandske samfunnet, lære språk, levesett og kultur. Flere mente problemene med å bli reintegrert i opprinnelseslandet ville kunne overstige de problemene barna møter i Nederland.

Enslige, atskilte eller betrodde barn – noen politiske konsekvenser av forskjellige forståelser av barnas bakgrunn og situasjon

Oppsummeringsmessig kan det se ut som om kontrollinstansene i stor grad forklarer barnemigrasjon som resultat av *frivillig* atskillelse, jf. ankerbarn, samtidig som definisjonen av enslige, mindreårige asylsøkere forutsetter at de er uten foreldre eller andre nære omsorgspersoner. Dette innebærer at kanskje de fleste barnemigranter vurderes som å ha en heller tvilsom rett til opphold etter utlendingsloven. Omsorgs- og rettighetsinstansene på sin side framhever at barna er *ufrivillig* atskilt fra foreldrene, og avviser ankerbarn-teorien som forklaring på barnemigrasjon. De framhever også barnas rett og behov for kontakt med foreldrene der de finnes, og mener at de har legitim rett til opphold i Norge selv om de har foreldre hjemme. Begge parter framhever imidlertid barnemigrasjon som overveiende negativt og problematisk, først og fremst for barna selv. Jeg vil fremheve det *jeg* ser som noen hovedproblemer knyttet til de forskjellige fortolkninger og definisjoner av barnemigranter.

- En snever definisjon av enslige, mindreårige asylsøkere som «alene» og uten familie, tilsvarer ikke virkeligheten for mange enslige mindreårige, men tvinger barna til å holde sine viktigste tilknytninger og sin bakgrunn skjult.
- Løgn, forstillelse og taushet om familie, bakgrunn og flukt kan gjøre disse barnas liv og velferd ugjennomtrengelig for omsorgsapparatet og kan hindre forståelse for deres situasjon i Norge.

- Mistillit til hjelpeapparatet og angst for å bli avslørt som «illegitim», for eksempel med foreldre i hjemlandet kan forhindre og forsinke tilknytning i Norge.
- En ensidig vekt på problematiske sider ved barnemigrasjon kan brukes som et tungtveiende argument for repatriering som en generell løsning på barnemigrasjon, også der barna ikke selv ønsker dette og det ikke nødvendigvis er til barnets beste.

En snever og urealistisk definisjon av barnemigranter skaper tilsløringer og underkommunisering av det som er viktigst for ungene, nemlig kontakt med familien. Det beste (å forhindre barn i å bli sendt som migranter) blir det godes (barnas velferd i Norge) fiende. Hvis alle er enige om at barn trenger foreldrene sine, bør vi ikke da legge til rette for at barnemigranter kan opprettholde den kontakten i Norge? Å forhindre eller begrense barnemigrasjon er et av myndighetenes siktemål ved alle sider av asylpolitikken overfor barnemigranter. Dette er en viktig målsetting helt generelt, men den bør bygge på kunnskap om hva som forårsaker barnemigrasjon. Slik kunnskap finnes ikke systematisert i dag. Et annet problem er at det er grunnleggende uenighet mellom norske myndigheter, foreldre i fattige deler av verden og barna selv om hva som er «barns beste». En 8-åring vil sannsynligvis helst hjem til sine foreldre hvis hun har noen, mens en 17-åring kanskje faktisk prioriterer jobb og utdanning. Et av problemene med frivillig repatriering er ikke at få ønsker å reise tilbake, men at så få faktisk gjør det frivillig (Munch, 1999). Det burde være et tankekors for myndighetene. Ikke fordi det gjør repatrieringstiltak mindre legitime som virkemiddel, men fordi det gjør begrunnelsen mindre legitim. Det ser ikke ut til å være flyktningene, men myndighetene, som har størst interesse i repatriering.

Er det mulig å akseptere at det i en verden av økonomisk og politisk ulikhet er mange barn som tvinges til å leve atskilt fra sine familier, uansett hva vi måtte mene? Er det mulig å tilby disse barna beskyttelse, gode oppvekstvilkår og fortsatt tilknytning til sine familier i en eller annen form?

Betrodde barn – en oppsummering

Det er uklart hvor mange prosent av barnemigranter i Norge som har slektninger her fra før, og det er ikke kjent hvor mange som har familie i hjemlandet. Til sammen ser det imidlertid ut til – og det er den vanlige antakelsen blant mottaksansatte – at det er få foreldreløse barn blant barnemigranter og enda færre uten familie. I noen rapporter refereres det til at ca. 30 prosent av

barna har slekt i Norge (Eide, 2000), i andre at 50 prosent plasseres hos slektninger som første boløsning (Andersson, 1994), mens flere mottaksansatte hevder at de fleste barnemigranter sendes til familiemedlemmer i Norge. Den samme forvirringen viste seg å herske i Nederland. I mangel av tallmateriale, stoler de forskjellige informanter på sine antakelser eller «følelser» som vanligvis er basert på personlig erfaring. Noen informanter hevdet at svært få barnemigranter har slektninger i Nederland, mens andre hevdet at de mente de fleste har slektninger der. Her mangler både systematisering av data som finnes og registrering av familierelasjoner.

Barnemigranter er som jeg har påpekt før, ikke en heterogen kategori. Noen er uten foreldre og nær familie eller slektsnettverk i det hele tatt, og kan karakteriseres som forlatt eller alene. I Nederland, som i flere andre europeiske land, ser denne kategorien ut til å øke. En voksende andel av barnemigranter til Nederland kommer fra afrikanske land der borgerkrig og muligens aids har ført til økning i antallet forlatte barn. Den største kategorien barnemigranter til Europa kan imidlertid betraktes som barn som er blitt sendt av sine foreldre eller slektninger i hjemmeområdet til venner eller slektninger i Vesten for trygghet og bedre økonomiske muligheter. De er ikke «alene», men atskilt fra foreldrene og nær familie og bør ha rett til beskyttelse etter både nasjonale lover og internasjonale konvensjoner. Videre bør både *frivillig* og *ufrivillig* atskillelse ansees som legitime grunner til at barn søker asyl (jf. Separated Children in Europe Programme, kapittel 2). Disse barna bør forstås og defineres som *betrodde*, *entrusted* i Ressler et al.s terminologi (1988), og ikke som *forlatte* eller *enslige* barn. At de er *betrodd* fokuserer på disse barnas fortsatte tilhørighet til familie og slektninger, til deres omsorgsgivere og/eller nettverk i opprinnelseslandene: til deres transnasjonale tilhørighet (se kap. 3). Betegnelsen *betrodd* hjelper oss å forstå veksten av barnemigrasjon som et resultat av betingelser både i opprinnelseslandene og i migrasjonslandene, og på den globale urettferdigheten som får noen foreldre til å sende sine barn til den andre siden av kloden for å bedre deres og sin egen økonomiske og sosiale posisjon. Betegnelsen *betrodde barn*, eller på bedre norsk: *barn som er betrodd oss*, brukes for å tydeliggjør at det er nødvendig å undersøke sammenhengen mellom en stadig strengere innvandringskontroll i Europa og økningen i barnemigrasjon. Begrepet tar fokus vekk fra «*de fraværende, maktesløse eller dårlige foreldre*» til strategiske foreldre som handler til *barnets beste*. Det betyr at foreldre betror sine barn til slektninger i Norge eller til «oss», det norske samfunnet, i den overbevisning eller det håp at vi skal kunne gi dem bedre muligheter til en god oppvekst enn de selv kan. Det betyr imidlertid også ofte

at de forventer at den omsorgen de slik viser sine barn, vil bli vist dem ved at barna deler av sin velferd med dem seinere. Slik sett kan disse prosessene sees i et større historisk perspektiv som en global utgave av det fattige foreldre alltid har gjort, nemlig satset penger og ressurser på at minst én av en barneflokk skal unnsnippe fattigdommen og kanskje hjelpe alle til et bedre liv. Å være i stand til å sende ett eller kanskje flere av ens barn vekk fra krig, fattigdom og vold til trygge områder hvor de kan få utdanning, jobb og et bedre liv, er et sentralt mål for mange omsorgsgivere i utviklingsland. Er det rimelig å betrakte dette som dårlig foreldreskap eller som å utnytte sine barn?

Ville barnemigranternes liv i Norge bli lettere hvis myndighetene kunne definere dem som *atskilte og betrodde barn*, som av forskjellige grunner ikke kan leve med sine familier, men som de likevel kan fortsette å være knyttet til? Det betyr ikke at alle barn som kommer uten foreldre nødvendigvis bør gis opphold, men hvorvidt de har foreldre bør ikke være et avgjørende kriterium for å innvilge opphold eller asyl for barn som av forskjellige grunner må reise fra disse foreldrene.

Betrodde barn og transnasjonale familier

Å lengte hjem etter foreldre og søsken eller andre kjære er et generelt aspekt ved eksiltilværelsen. I eksilsamfunn i Vesten er dette trekket med på å konstituere det mange betegner som diaspora. Diasporasamfunn er definert ved medlemmenes kollektive og individuelle identifisering med og lengsel etter sitt hjemland og til fortiden. Hjemlengsel er ikke bare en individuell smerte. Det kan også forstås som et uttrykk for tilhørighet, som en identifisering med dem man har reist fra, og som en konstant påminnelse om ens opprinnelse og kilden til ens kollektive «fremmedhet» (Gonnet, 1999). Hjemlengsel betyr ikke nødvendigvis et ønske om å reise hjem, iallfall ikke for godt, det viser erfaringer med repatriering og med transmigrasjon som så langt er høstet. (Guarnizo, 1997; Clifford, 1994.)

St.meld. nr. 17 understreker hvor viktig det er at enslige mindreårige opprettholder gode forbindelser med familien i hjemlandet. Dette punktet understrekes også i Redd Barnas og UNHCRs rapporter og anbefalinger om atskilte barn som i «*The Guidelines for good practice*» utgitt av «Separated Children in Europe programme» (2000). Disse synspunktene og anbefalingene er imidlertid basert på et grunnleggende ideal og et sett av underliggende premisser om at barn skal vokse opp med foreldre og familie i sitt hjemland og i trygge omgivelser. Ut fra dette idealet kan barnemigrasjon betraktes som unaturlig og kanskje som umoralsk. Neste kapittel skal handle om de underliggende premisser for våre vurderinger av hva som er «barnets

beste», og hvorvidt disse premissene kan hindre en forståelse av barnemigranternes situasjon.

Forslag til forskningstema og spørsmål

Årsaker til og motiv for barnemigrasjon

Det Nederlandske Utenriksdepartementet ved immigrasjonsmyndighetene (IND), gjennomførte i 2001 en surveyundersøkelse i flere migranteksporterende land om bakgrunn og motiver for barnemigrasjon. Basert på denne surveyundersøkelsen og på andre omfattende intervjuundersøkelser, som den utarbeidet av *Separated Children in Europe Programme*, bør det utarbeides forskningsprosjekt basert på kvalitative metoder som tar sikte på å undersøke og dokumentere motiver og begrunnelser for barnemigrasjon lokalt. Slike prosjekter kan gjennomføres parallelt i forskjellige lokalsamfunn der barnemigrasjon er utbredt. Fortrinnsvis bør en velge områder der det ikke er krigshandlinger som er den utløsende årsaken til migrasjon. Prosjektene kan ha som mål å besvare eller belyse spørsmål som:

Hvordan diskuteres barnemigrasjon i de aktuelle familiene, og i lokalsamfunnet ellers?

Er det noen fellestrekk ved familier som sender barna til Vesten?

Hva slags tradisjoner omkring sosialisering finner en i de aktuelle områdene?

Hvilke barn sendes? (Kjønn, alder og andre trekk ved de utvalgte.)

Hvilken rolle spiller mellommenn og profesjonelle smuglere for barnemigrasjon?

Finnes det en migrasjonshistorie i dette lokalsamfunnet?

Hvilken rolle spiller migrerte slektninger for hvor barna reiser?

Hvordan opprettholder familien kontakt med barnet i eksil?

På hvilken måte er barn som lever i eksil fremdeles del av sin familie?
Juridisk, økonomisk, følelsesmessig?

Er det andre ressurser som utveksles mellom barna og familiene?

Hvilken informasjon mottar familiene om barnas liv i eksil?

Hva tenker familiene om barnas fremtidige plass i familien?

Teorien ankerbarn og familiegjenforening

Ankerbarnteorien danner eksplisitt grunnlag for vurderinger i UDI om hvorvidt søknader om familiegjenforening med mindreårige asylsøkere skal innvilges. Teorien er imidlertid ikke bekreftet gjennom forskning. Det er sannsynlig at en del foreldre sender sine barn til Vesten som anker for sin egen søknad om opphold, men det er uvisst om dette er noe generelt trekk ved barnemigrasjon eller om det generelt sett kan forklare søknader om familiegjenforening. For å avkrefte eller bekrefte denne teorien bør en gjennomføre en undersøkelse i UDI med sikte på å tallfeste antall søknader om familiegjenforening med barnemigranter samt antall innvilgelser i løpet av 90-årene. Slik tallfesting vil kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere hvorvidt ankerbarnteorien er en rimelig forklaring på barnemigrasjon og søknader om familiegjenforening. Undersøkelsen vil også kunne besvare følgende spørsmål:

Hvor mange av det totale antallet barnemigranter søker familiegjenforening?

Hvor mange av søknadene innvilges?

Hvilke begrunnelser for avslag forekommer oftest ?

Finnes det systematiske forskjeller mellom landkontorene når det gjelder innvilgelse?

Finnes det systematiske likheter i avslagene når det gjelder kjønn og alder på barnet i Norge? Antall familiemedlemmer det søkes opphold for i Norge?

3 Omsorg og foreldreskap i kulturelt perspektiv

BARE BARNET

Gutten sitter foran oss med tolken på den ene siden og vergen på den andre. Han kom alene til Norge for noen uker siden til et mottakssenter utenfor Oslo. Mottaket er foreløpig siste stasjon på hans lange reise fra landsbyen i Sri Lanka til en bedre framtid. Dette er hans første intervju og det skal danne grunnlag for behandlingen av hans asylsøknad. Han ser litt blek og engstelig ut og svarer sjenert på saksbehandlers spørsmål. Han sier at han er elleve år gammel og sånn ser han ut. I løpet av intervjuet blir han av og til litt utålmodig og begynner å sparke på en imaginær fotball. Han ser ikke ut til helt å vite hvorfor han er havnet her på den andre siden av jorda. Han forteller en litt usammenhengende og forvirret historie om aggressive soldater, forsvunne foreldre og en lang reise. Men det som ser ut til å oppta ham mest er et arr han har på beinet etter et sår han har fått da han sparket fotball med kameratene hjemme i landsbyen. Han viser stolt fram arret og sier litt sjenert at regjerings-soldatene tok ham for å være speider for Tamil-tigrene på grunn av arret. Derfor måtte han forlate hjemmet sitt, familien og søsken og reise til Norge. Saksbehandleren spør om han har slektninger i Norge, og han nikker opprømt og forteller at han har en onkel som bor her. Så legger han til med et litt skøyeraktig smil at han vil bo hos onkelen, enten han vil ha ham eller ikke.

Han er et barn, på en måte som alle vi i rommet kjenner igjen ut fra erfaringer med våre egne barn. Som barn vekker han sterke følelser av beskyttelse og omsorg hos oss. Hans liv og erfaringer er imidlertid så forskjellige fra våre liv og erfaringer at det setter grenser for vår forståelse. Vi vet at en betydelig andel av barnemigrantene er i Vesten på et kollektivt oppdrag: for å komme i sikkerhet, få en utdanning og/eller en godt betalt jobb og etter hvert bidra til hele familiens muligheter til å opprettholde eller bedre sin levestandard i eget samfunn. Vi vet at mange barnemigranter har til dels betydelig gjeld til familie og/eller agenter i hjemlandet de første årene i Norge. Å sende et barn til den andre siden av jorda for økonomisk vinnings skyld utfordrer de fleste nordmenns ideer om godt foreldreskap og god omsorg. De aller fleste av mine informanter erkjenner at krig, fattigdom og mangel på muligheter er årsaken til at foreldre sender barna sine til Vesten. Allikevel mener de fleste at det er til skade for barna, og at det er uttrykk for

dårlig foreldreskap, uansett kulturelle forklaringer. Mine informanter understreket at de forstår at foreldre tror at de gjør det beste for sine barn, men at de mangler kunnskaper om de vanskeligheter barna deres må gjennom. Mange mener at det er myndighetenes plikt å informere foreldre om dette, samt å praktisere en asylpolitikk som begrenser mulighetene for barnemigrasjon.

I dette kapitlet ønsker jeg å belyse hvordan kulturelt definerte verdier og praksiser omkring barndom, omsorg og foreldreskap er grunnleggende, men implisitte kriterier for avgjørelser om asyl, opphold, mottak og integrering av barnemigranter. Jeg vil hevde at det er viktig å se nærmere på disse kriteriene. Barns migrasjon er styrt av andre erfaringer, verdier og praksiser om barndom, foreldreskap og «barns beste» enn de norske, og å forstå disse kan utvide vår forståelse av barnemigrasjon som sosialt fenomen. En slik forståelse kan kanskje også avsløre at våre verdier og praksiser ikke nødvendigvis sikrer «barnets beste» på en bedre måte enn foreldrenes verdier og praksiser gjør. Siktemålet er først og fremst å peke på områder der vi trenger mer kunnskap og stille spørsmål som kan utfordre våre implisitte forestillinger om hva som skal regnes som «barns beste» og «godt foreldreskap». Slike implisitte forestillinger er bare ett av mange eksempler på problemer som oppstår når et nasjonalt byråkrati skal behandle et internasjonalt publikum. Det fortjener å bli belyst, fordi det reiser spørsmål ved kompetansen og nøytraliteten i byråkratiske institusjoner, verdier som er grunnleggende i et demokratisk samfunn.

«Barnets beste» – kulturelt betingede ideer i Norge og Nederland

I tråd med Den internasjonale barnekonvensjonen og de fleste organisasjoner som arbeider for barns rettigheter, slår Stortingsmelding nr. 17 fast at «*Omsynet til kva som er til barnet sitt beste, må vere i fokus i alle ledd*» (ibid.:104). Det slås videre fast at det er grunnleggende enighet om at barnemigranter trenger særskilt hjelp til å håndtere sin vanskelige situasjon. Man skal prioritere deres søknader for rask behandling, omsorg og trygghet i mottakene og rask og tilfredsstillende bosetting. Det understrekes at barnemigranter har familie og slektninger i hjemlandet og meldingen anerkjenner deres behov for å opprettholde kontakten med familien.

Ein skal vere merksam på at mange barn blir sende heimafrå for at dei skal få det betre materielt sett og betre høve til å skaffe seg utdanning enn dei kan ha von om i heimlandet. I mange tilfelle har familien og

von om at dei sjølv skal kunne kome etter seinare. Dette er å leggje eit stort ansvar på eit barn, og vil såleis bli opplevd som ei tung byrde. Forsking viser at i mange tilfelle er barn pålagde av foreldre ikkje å fortelje nokon om dette, eller at dei veit kor foreldra er. Av lojalitet til foreldra held dei derfor dette for seg sjølve. Saknet etter foreldra kan vere stort hos desse barna, samstundes som dei slit med spørsmål om kvifor familien sende akkurat dei frå seg. Dette er ein situasjon ingen barn bør bli sette i, og noko norske styresmakter ikkje bør bygge opp under. Opphaldsløyve i Noreg vil ikkje nødvendigvis vere til beste for barnet, særleg ikkje for dei yngste barna. (St.meld. nr. 17, 2001–2002:104.)

For å sikre disse barnas beste foreslår Stortingsmeldinga for det første flere tiltak for å gi barna omsorg som er tilpasset deres behov i Norge. For det andre foreslås intensivering av tiltak for å oppspore familie og slektninger i hjemlandet for en mer aktiv repatrieringspolitikk, eller «familiegjenforening i hjemlandet», som det ofte heter:

Regjeringa ønsker derfor å styrke arbeidet med å finne foreldra eller eventuelt andre omsorgspersoner til dei einslige mindreårige asylsøklarane, i første rekke med sikte på at barna kan etablere kontakt med foreldra/omsorgspersonane og få den tryggleiken det gir, men òg med tanke på at dette kan gi grunnlag for at barnet kan sameinast med familien i heimlandet. Ei auka satsing på å sameine barna med foreldra sine i heimlandet kan dessutan motverke tendensen til at barn i aukande grad blir sende heimanfra som såkalde ankerbarn (ibid.:105/6).

Som diskutert i innledningen har den sterkt økende barnemigrasjonen også til Nederland utløst en politisk diskusjon hvor «barns beste» er en av mange hensyn. Alle jeg intervjuet som er involvert i barnemigrasjonen, uttrykte bekymring for situasjonen. Bekymringen gjaldt både barnas framtid i Nederland, men også den nye politikken som akkurat da var vedtatt (2001, se innledningen). Mange var bekymret over barnas situasjon i spesialmottakene for tilbakevending, og alle var opptatt av barnas rettigheter og behov i repatrieringsprosessen. Det ble også uttrykt bekymring for at denne nye politikken bare ville legge grunnlaget for enda mer illegal og uregistrert migrasjon som igjen vil ramme de yngste hardest. Samah-representanten (se kapittel 1) uttrykte det slik:

We are constantly discussing what is the best for these children and as long as we are not certain that forced return is best, we are reluctant to support this policy.

Mens repatriering i alle fall rent retorisk presenteres som barnets beste fra immigrasjonsmyndighetenes side, ser det altså ut til at repatriering i den skala den planlegges i Nederland ikke betraktes som til «barns beste» blant ansatte i omsorgssektoren. Dette avviker noe fra synspunktene i Norge der det ser ut til å være bred enighet både i kontroll- og omsorgsapparatet om at frivillig repatriering er til barns beste. En viktig forskjell her kan tilskrives at Nederland planlegger *tvungen repatriering*, mens norske myndigheter foreløpig snakker om frivillig repatriering. Et interessant spørsmål er forholdet mellom frivillighet og tvang i denne sammenhengen, men det er utenfor denne rapportens område.

Til tross for en større skepsis blant nederlandske asylarbeidere enn blant norske når det gjelder repatriering som strategi for innvandringskontroll, ser det ut til at det er generell enighet om noen grunnleggende prinsipper som basis for asylpolitikken overfor barnemigranter.

- barnet tilhører sin familie
- hjemlandet og familien sikrer de beste oppvekstvilkår
- barn skal ikke ha ansvar for sine foreldre

Gjennomføring av disse prinsippene var imidlertid gjenstand for ambivalens blant informantene, og de fleste opplevde dilemma og usikkerhet omkring hvordan hendelser i barnas liv skal fortolkes til barnas beste i Norge.

Jeg skal ta for meg hvert av disse punktene og belyse de konsekvensene de kan få for praktisering av utlendingsloven overfor barnemigranter.

Barnet tilhører sin familie

Mange barn ønsker at familien skal komme til dem i Norge, men bare en liten andel søker faktisk om familiegjenforening. Familiegjenforening har vært praktisert som en reell mulighet i Norge for barnemigranter under 15 år, men er blitt sterkt begrenset etter 2000. Etter dette ble gjenforening i *hjemlandet* en prioritert målsetting, og alder skulle ikke lenger være noe kriterium for innvilgelse av familiegjenforening i Norge. Som tidligere understreket, gir ikke opphold på humanitært grunnlag noen rett til familiegjenforening, bare en rett til å *søke*. Det er bare hvis saksbehandler finner at det «*er sterke menneskelige hensyn som tilsier det*», at familiegjenforening med barnemigranter innvilges. Den viktigste grunnen til avslag ser ut til å være at barnet har blitt skilt fra sine foreldre og har levet adskilt fra dem en tid før flukten. Dette taler mot innvilgelse, selv om denne atskillelsen skyldes krig og konflikt. Et viktig argument som følger det første, er at barnets

omsorgssituasjon i Norge er tilfredsstillende, og at det derfor ikke er grunnlag for familiegjenforening. Dette er en standardbegrunnelse for avslag i de fleste sakene, selv om søknaden om familiegjenforening er anbefalt av barnefaglig personell som helsesøster, lærer, rådgiver osv. som den beste løsningen for dette bestemte barnet. Til tross for alle forsikringer om at barnets beste er å vokse opp med sin familie ser det ikke ut til å gjelde alle familier. Det ser ut til å være noen implisitte vurderinger omkring godt og dårlig foreldreskap som legges til grunn for behandlingen. Foreldre som har betrodd omsorgen for barnet til andre familiemedlemmer i perioder med krig, sykdom eller andre kriser, ser ut til å bli vurdert som dårligere egnede foreldre med svakere emosjonelle bånd til barnet sitt, enn foreldre som har hatt dem hos seg hele tiden.

Dette er vanskelige avgjørelser og en erfaren saksbehandler understreket at hun alltid er i tvil. Hun pekte imidlertid på at det er *barnets beste* loven skal sikre, og hvis saksbehandler har mistanke om at det er foreldre som bruker barnet for selv å få opphold, uten å være knyttet til det, blir søknaden avslått. Det er en rimelig vurdering, men er det rimelig at en saksbehandler i Norge skal kunne forstå og vurdere alle de mulige årsakene til at en somalisk familie sender ett av sine barn til et familiemedlem i Norge i en krisesituasjon? Er det rimelig å bruke norske verdier og praksiser om «godt foreldreskap» her til å vurdere «godt foreldreskap» i en helt annen sosial og kulturell virkelighet? Er det slik at den moralske indignasjonen som saksbehandlere føler overfor foreldre som dårlige omsorgspersoner, styrer behandlingen av søknaden om familiegjenforening? Avslag om familiegjenforening begrunnes vanligvis med at familiegjenforening kan skje i hjemlandet. Men er disse foreldrene ansett å være bedre skikket som foreldre i hjemlandet enn de ville vært i Norge?

«Hjemlandet og familien sikrer de beste oppvekstvilkår»

Når målsettingen om økt fokus på repatriering for barnemigranter begrunnes ut fra hensynet til barns beste, må vi stille spørsmål omkring grunnlaget for denne begrunnelsen. Et argument som går igjen i avslag på søknad om familiegjenforening, er at forholdene i hjemlandet anses som trygge nok til at familiegjenforening kan foregå der. Dette argumentet er brukt overfor søknader fra foreldre som bor i flyktingeleire i Etiopia og Kenya, og overfor foreldre som ikke har lovlig opphold i det landet de befinner seg. Er det rimelig å tenke seg at det er bedre for barnemigranter å leve under forhold vi aldri ville akseptert for våre egne barn, bare de er «hjemme» med sin familie? Er det slik at saksbehandlere her legger en annen standard til grunn

enn norske verdier og praksiser for å vurdere hva som er gode oppvekstvilkår? Hvilke standarder er i tilfelle det?

De aller fleste barnemigranter kommer som vi har sett fra områder med krig, væpnet konflikt og fattigdom, og de aller fleste er mellom fjorten og atten år, altså en alder hvor det er forholdsvis vanlig å skilles fra sine foreldre for en periode. Vurderes behov for å vokse opp med familien som like sterkt hos en sottenåring som for en åtteåring? Kan vi i det hele tatt med noen sikkerhet vurdere hva som *generelt* er til disse barnas beste på kort og på lang sikt?

«Barn skal ikke ha ansvar for sine foreldre»

Et annet formelt kriterium som brukes i vurdering av søknader om familie-gjenforening, er hvorvidt foreldre kan være økonomisk selvstendige når de kommer til Norge. Det ligger et underholdningskrav i innvilgelse av familie-gjenforening når barnet har opphold på humanitært grunnlag, selv om dette *kan* fravikes. Vurderingen av familien som viktig for barnet er imidlertid basert på at *barnet er mottaker av omsorg, ikke giver*. Dersom saksbehandler vurderer det slik at barnet kan få ansvar og omsorg for sine foreldre i Norge, vil det tale imot familie-gjenforening. En saksbehandler påpekte at dette er situasjonen i de fleste tilfeller der foreldre kommer til et barn som har bodd her lenge, og følgelig også en grunn til at familie-gjenforening i Norge stort sett ikke innvilges. Denne vurderingen er ikke uttrykt i loven eller forskriftene, men er basert på implisitte, kulturelt forestilte ideer om forholdet mellom foreldre og barn. Det kan se ut til at det er en bestemt forståelse av omsorg, av familien, og av relasjoner mellom familiemedlemmer som ligger til grunn for prinsippet om at barn bør vokse opp i sin familie?

Omsorg og godt foreldreskap i et kulturelt perspektiv

Omsorgsbegrepet

Omsorg er et begrep som er blitt en inkorporert del av den moderne velferdsstatens program for å bedre borgernes liv på de fleste områder (Værness, 1999). I Norge brukes begrepet «omsorgsevne» både for å definere godt foreldreskap og profesjonell og privat ivaretaking av alle kategorier mennesker som trenger spesiell støtte. Sosiale praksiser som før ble beskrevet på mange forskjellige måter med forskjellige språklige konstruksjoner, blir nå generalisert i den ene termen «omsorg». Begrepet omsorg er normativt, er knyttet til spesifikke, sosiale felt og til den norske velferdsstaten. For å forstå begrepets verdimeslige forankring og dets mening i sosial praksis bør man

forstå det som en rotmetafor for norsk velferdsideologi. Kari Værness peker på omsorg som en dominant diskurs i velferdspolitikken (ibid.) og sporer dets opprinnelse fra feministisk bevisstgjøring om ubetalt kvinnearbeid i familie og nabolag. Fra dette utgangspunktet sier hun at «omsorg» har utviklet seg som begrep til å stå for de «myke» verdiene i velferdssektoren. Begrepet er knyttet til offentlig ivaretaking av alle sosiale kategorier som inngår i velferdsstatens ansvarsområde, og det har utviklet seg til en kulturelt spesifikk diskurs og sosial praksis om «riktig og god ivaretaking». Dette normative aspektet uttrykkes bl.a. i termer som «omsorgsevne» og «omsorgssvikt». Som flere har påpekt, kan disse begrepene innebære stigmatisering av barndom blant de fattige (Boyden, 1990:202). Boyden peker på at sosialt arbeid har vært dominert av medisinsk psykologi, og at pionerene på dette området har vært mer tiltrukket av moralistiske enn av sosiologiske fortolkninger av sosiale fenomen (ibid.). Agnes Andenæs peker på det samme innenfor det norske barnevernet der for eksempel alenemødres problemer er gitt psykologiske fortolkninger på bekostning av sosiologiske som klasse, økonomi og andre strukturelle betingelser (Andenæs, 2000). Termen «omsorgssvikt» kan slik fungere som en psykososial diagnose på foreldre eller andre omsorgspersoner som betraktes som utilstrekkelige, og som trenger en eller annen form for offentlig intervensjon. Værness påpeker at omsorg har vært et nøkkelbegrep for utvikling av det teoretiske grunnlaget for profesjonalisering av personell i velferdsstaten. Begrepet har utviklet seg i en retning der det har blitt tillagt universell og formell mening som gjør det problematisk som begrep for å analysere sosiale kontekster utenfor velferdsstatens område (ibid., 1999).

Mitt poeng er at omsorgsbegrepet ikke er relevant for å forstå forholdet mellom hushold- og familiemedlemmer i samfunn utenfor det vestlige velferdssystemet dersom det ikke spesifiseres kontekstuellt (se Korbin, 1991; Moen, 1996). Værness (ibid.) foreslår å beholde omsorg som et bevisstgjørende begrep uten klart definert innhold. Hun siterer H. Blumer som sier:

Whereas definitive concepts provide prescriptions of what to see, sensitising concepts merely suggest directions along which to look (Blumer, i ibid.:54)

Jeg vil hevde at omsorg ikke er brukbart som et bevisstgjørende begrep for å analysere og forstå kvaliteten av familierelasjoner uten grundig kjennskap til konteksten. For å kunne bedømme kvaliteten av relasjoner blant folk i en hvilken som helst sosial kontekst må man ha kunnskap om de materielle, sosiale og kulturelle betingelser denne omsorgen utføres innenfor, og

hvordan den bedømmes kontekstuellet. Hva som er «godt foreldreskap» og «omsorgsevne» konstrueres kontekstuellet og må forstås kontekstuellet. Det betyr ikke at det *ikke* finnes noen universelle trekk som karakteriserer hva som bedømmes som godt foreldreskap overalt, bare at påstander om universalitet må begrunnes empirisk.

Omsorg som bevisstgjørende begrep

Omsorg er et begrep som brukes for å beskrive hele spekteret av tiltak for barnemigranter i Norge. Da er det forankret i en velferdsstatsideologi og praksis som det er utviklet innenfor. I denne konteksten tror jeg det er viktig som et bevisstgjørende begrep for å sikre disse barna det vi anser som gode oppvekstvilkår. Begrepet brukes imidlertid også når saksbehandlere i UDI skal vurdere barnemigranternes liv i for eksempel Somalia, og da er det helt utenfor sitt kompetanseområde. Hvordan kan det normative og universalistiske begrepet omsorg brukes til å vurdere kvalitet og innhold i foreldreskap og forhold mellom barn og foreldre under betingelser som i Norge bare eksisterte før velferdsstatens framvekst?

At barn sendes til den andre siden av jorda for økonomisk vinnings skyld, utfordrer norske ideer om omsorg og «godt foreldreskap». Kan den strenge praksisen når det gjelder å innvilge familiegjenforening, og det økende presset på tilbakevending også forstås som en «straff» for «dårlig foreldreskap»? Men den moralske indignasjonen omkring dårlige foreldre er også uttrykk for den kulturelt konstruerte ambivalens og flertydighet i norske oppfatninger om barneomsorg og familierelasjoner. Samtidig som dårlig eller «ikke godt nok» foreldreskap inngår som en forklaring på barnemigrasjon, er repatrieringspolitikken basert på ideen om foreldre som de beste omsorgsgivere. Spørsmålet her er om «barnets beste» i mange tilfeller brukes først og fremst som et retorisk grep for å fremme nasjonale interesser, ikke barnets. Disse nasjonale interessene er mer tydelige og uttalte i den nederlandske asylpolitikken overfor mindreårige. Der rettferdiggjøres den nye strenge politikken med tvungen repatriering av barnemigranter *både* med hensyn til *barns beste* (begrense at barn blir sendt i det lange løp) og med hensynet til statens beste, nødvendigheten (politisk, økonomisk) av å begrense migrasjon.

Familie og barndom som sosiale konstruksjoner

Barndom, familie, barn og foreldreskap er i likhet med omsorg også sosiale konstruksjoner

De perspektivene som uttrykkes i saksbehandling i familiegjennforeningssaker er uttrykk for noen felles norske ideer om barndom, familie og samfunn som er premisser både for den offentlige diskurs om disse temaene og for tolkning av utlendingsloven. Disse implisitte ideene og kulturelle forutsetningene må analyseres og diskuteres. Jeg vil kort ta for meg to slike premisser som strukturerer og rettferdiggjør de forskjellige perspektivene, nemlig ideen om *barnets plass i samfunnet* og ideen om *det avhengige, beskyttede barnet*.

Diskursen om det hjemlige og avhengige barnet

Forlatte barn, sier den britiske antropologen Panther-Brick (2000), representerer et kraftfullt angrep i vestlig forståelse på ideen om det velordnede samfunnet. Panter-Brick hevder at den moderne vestlige diskursen om barn og barndom i første hånd handler om *hjemlighet og avhengighet*.

The place for childhood to take place is inside – inside society, inside a family, inside a private dwelling (ibid:5).

Barnets oppvekst skal foregå i familien, i hus, i skolen og i andre velegnede institusjoner, skjermet fra samfunnet omkring. At barndommen skal leves i en familie og et hjem, sier hun, er en idealtipe som får oss til å se andre barndomserfaringer som «mangelfulle» og som hindrer oss i å i det hele tatt se noen positive kvaliteter i barndommer som ikke stemmer med idealet. Det hindrer oss også i å se barns motstandskraft og muligheter for å bygge nettverk i kontekster som først og fremst framstilles og forstås i kraft av tap og mangler, som i «*tapt barndom*».

Det finnes flere parallelle modeller for barneomsorg i Norge som i andre samfunn, men noen er mer dominerende enn andre. Den dominerende modellen for barndommen i Norge er en versjon av denne moderne vestlige, der foreldrene, først og fremste moren, forventes å være omsorgsfulle og ansvarsfulle voksne hvis viktigste foreldreoppgave er å sørge for et godt oppvekstmiljø for sine barn. Dette idealet har også preget den utviklingspsykologiske forståelsen av barn. Barnet er betraktet som uskyldig og sårbart med behov for beskyttelse og veiledning. (Andenæs, 1996, Panter-Brick, 2000.) Denne ideen definerer barnet som helt avhengig av sine foreldre, og framhever barn som først og fremst forsørgede mottakere. Det er denne modellen som uttrykkes i vurderingen om at barn ikke skal ha omsorg for

sine foreldre, og som begrunner avslag på familiegjenforening med for stor omsorgsbelastning på barnet. Den norske barndomsdiskursen legger imidlertid også sterk vekt på individualitet og uavhengighet. Barnet er sårbart og avhengig, men foreldrenes oppgave er også å hjelpe barnet til uavhengighet av foreldre som er den ideelle posisjon for et modent individ (Frønes 1995; Lidén, 2000).

Barndomsdiskursen i Norge som i andre vestlige land har beveget seg i løpet av etterkrigstiden fra ideer om det sårbare, avhengige barnet som måtte beskyttes, og som ble betraktet som et objekt for foreldre og andre oppdrageragenters omsorg og strategier, til et aktivt subjekt med egne ideer og interesser (James and Prout, 1990; Lidén, 2000; Andenes, 1996 mfl.). Det sårbare og avhengige barnet er imidlertid fremdeles med oss som en kraftfull modell. Et eksempel fra saksbehandling i UDI, er at barnets mening ikke blir hørt i familiegjenforeningssaker. Da blir de gjort til *objekter* som må beskyttes, mens de i avhør betraktes som strategiske *aktører* som lyver om sin bakgrunn, og som må avsløres. Det er i stor grad denne flertydigheten i vår forståelse av barn, barndom og familie som gjør det mulig å forklare og forsvare en asylpolitikk som både gjør barn til avhengige og sårbare individer som hører til innenfor familier i sitt eget hjemland, og som i andre kontekster gjør dem til beregnende lykkejegere med ansvar for sitt eget liv.

Omsorg og «barnets beste» – tomme begreper?

Det individuelle, selvstendige og uavhengige barnet er også en viktig modell i den moderne rettighetstenkningen som Barnekonvensjonen er et godt uttrykk for (Boyden, 1990). Her er barnets sårbarhet og rett til beskyttelse, sammen med dets individualitet og rett til medbestemmelse, understreket som likeverdige aspekter, mens barnets sosiale avhengighet som medlem i familie, slekt og samfunn er nedtonet. Boyden påpeker at både velferdspolitikk og rettighetspolitikk baserer sitt arbeid med nasjonale og globale standarder for «riktig barndom» på disse modellene om barn, familie og barndom. Både velferdsdiskursen og rettighetsdiskursen nedtoner betydningen av sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle betingelser for sosiale prosesser, og argumenterer for individuelle løsninger på sosiale problemer. Dette gjelder både «omsorg» som begrep og «barnets beste» som kriterium for å vurdere barns situasjon. Det er forholdsvis tomme begreper dersom de ikke knyttes til den sosiale, politiske, økonomiske og kulturelle konteksten der sosiale prosesser foregår. Boyden peker på at det har sterk appell, og virker både tiltrekkende, human og rettferdig å påpeke at alle barn skal ha like muligheter. Men ettersom disse idealene bygger på en begrenset sosial

konstruksjon og forståelse av barn, familie og barndom, der individet idealiseres framfor kollektivet, er det en reell fare for at de kan brukes til å underminere andre sosiale konstruksjoner og praksiser som kan være vel så velegnet og der barn først og fremst betraktes som ansvarlige medlemmer av sosiale grupper. Vurderinger av «omsorg» og prinsippet om «barnets beste» er meningsløse dersom de ikke tar utgangspunkt i det spesifikke barnets situasjon og hva som vil tjene det best ut fra de sosiale, politiske og kulturelle betingelser det lever innenfor. Barnekonvensjonens artikler er formulert i nøytrale termer, den nedfeller moralske og rettslige prinsipper som, nettopp fordi de er generelle, må fortolkes kontekstuel.

Andre barndommer andre steder

Barnet utenfor hjemmet

Barndom i fattige, utvidede familier med mange barn der alle er deltakere i «produksjonsteamet» til familiens beste, representerer en annen modell for barn, familie og barndom enn den norske. Den norske modellen passer heller ikke for andre barndommer som er vanlige i store deler av verden, der familieliv og foreldreomsorg store deler av dagen er erstattet med et liv på gater, der omsorg foregår mellom jevnaldrende og mange voksenpersoner. Eller barndommer som foregår adskilt fra barnas foreldre og familie hos slektninger, i institusjoner, klostre, bordeller etc.

En svært utbredt strategi for foreldre både for å sikre barna en god oppvekst og for å sikre familien gode støttespillere, er å sende barn fra seg for oppdragelse hos slektninger i lange perioder i barndommen. Den kanadiske antropologen Cecille Rousseau (et al. 1998) beskriver praksiser blant kvegnomader i Somalia der unge gutter som en del av det å bli voksne sendes til slektninger langt fra familien og lever adskilt der i årevis. Alderen for slike atskillelser kan variere, men fra 11–12-årsalderen regnes barn modne for slike reiser mange steder. Mange steder i verden tilhører ikke barn sine familier i samme grad og på samme måte som i Norge, de tilhører familien, slekta, klanen og lignende. Slike praksiser kjenner vi fra Norge både i en fjern fortid da fosterordninger var vanlige blant familier av høy byrd og seinere blant fattigfolk. Det er bare et halvt hundreår siden det var vanlig at gutter reiste til sjøs i 15-årsalderen i Norge og kunne være borte i flere år. Slike barndommer innebærer andre relasjoner mellom foreldre og barn enn den moderne norske, som er sterkt basert på en kulturelt definert intimitet og gjensidig avhengighet.

Panter-Bricks (2000) understreker at fordi om vi ikke liker slike barndommer, betyr ikke det at vi ikke bør prøve å forstå dem. Det blir spesielt viktig når slike barndommer etter hvert er representert i erfaringene til flere og flere mennesker som lever i Vest-Europa og Norge. Bedømt etter norske modeller er foreldre som sender sine barn fra seg til slektninger, dårlige foreldre eller i alle fall dårlig knyttet til barnet sitt, og derved for eksempel ikke egnet til familieforening ifølge fortolkninger av utlendingsloven.

«It takes a village to raise a child»

I de fleste samfunn i verden er barn både betraktet som mottakere av omsorg og som omsorgsgivere, de er både konsumenter og produsenter. Barn har ikke den beskyttede posisjonen de har i moderne velferdsstater, de forventes tidlig å være medprodusenter til husholdet, familiens og slektas beste. Barn betraktes ikke først og fremst som individer med behov for passende oppvekstvilkår for å utvikle egne evner og muligheter, men som medlem av en større organisasjon med en rekke forpliktelser. Det er som medlemmer av solidariske kollektiver at barn har rettigheter og blir beskyttet. Foreldreskap er rettet mot å lære barnet å tilpasse seg sine omgivelser og de betingelser som finnes der. I omgivelser der familien er produksjonsenheter, er familiens evne til tilpasning avhengig av barnas tilpasning. Omsorg er ikke foreldrenes privilegium, men er fordelt til alle medlemmer av den sosiale gruppen. Mors søstre og fars brødre, besteforeldre og andre kan ha hovedansvar i forskjellige faser i familiens liv. En informant illustrerte dette poenget med et somalisk ordtak: *«It takes a village to raise a child.»*

Barn er også selvsagte omsorgspersoner for søsken, foreldre og besteforeldre fra de er ganske små. Dette innebærer ofte arbeid og ansvar som fører dem vekk fra familien og hjemmet for å leve med slektninger eller fremmede i lange perioder, uten at de mister tilknytning til sin familie. Familier på landsbygda som sender barna sine som lærlinger, tjenere eller studenter til slektninger i byene, er et vanlig uttrykk for godt foreldreskap. Men denne praksisen er også viktig for å styrke nettverk og familieallianser spredt over store områder, ikke så ulikt slik foreldre i flere europeiske land sender som sine barn til pensjonatskoler langt hjemmefra i årevis.

Det avhengige og «nærende» barnet

I familier der barn er viktige for dens overlevelse, er ansvar del av deres identitet og tilhørighet til familien. En informant understreket at foreldre ikke trenger å uttrykke noen forventninger til hva barna skal sende hjem til foreldrene når de reiser til Vesten, hvert barn vil ha et sterkt ønske og ansvar

om å bidra til familiens velferd, det er slik familietilhørighet uttrykkes. I slike familier er ikke barn passive mottakere av foreldrenes omsorg, de er selv givere av omsorg. Å få en utdanning, et godt betalt arbeid og å gifte seg, betraktes som aspekter av familiens velferd, ikke strategier for individuell lykke. Rousseau et al. (1998) peker på tradisjonen i somaliske familier på landsbygda det siste århundret med å sende spesielt unge gutter, ikke bare til slektninger i Somalia, men til byer over hele Nord-Afrika for å få utdanning. Etter den økonomiske boomen i Golf-statene har stadig flere somaliere arbeidet og bodd i arabiske land utenfor Afrika, og følgelig har unge gutter blitt sendt så langt som til Saudi-Arabia for å arbeide og studere. Å sende et barn til slektninger i Europa for å beskytte det mot krig og fattigdom og gi det nye muligheter virker kanskje ikke mer fremmed enn å sende det til slektninger 100 mil unna?

Barn som sender penger hjem til familien blir betraktet som «skikkelige barn» blant naboer og slektninger og det er de som bekrefter modellen om at det å reise er til familiens beste. Barn som ikke sender penger hjem bringer skam over familien fordi de har sviktet disse idealene. Flere informanter understreket de forventningene barna har til seg selv om å tjene mye penger og hjelpe familiene sine. De pekte på at disse forventningene ofte er basert på urealistiske ideer om Vesten og migrantlivet (Roussau et al. 1996). Mange migranter opplever at arbeidsløshet, språkproblemer, diskriminering og rasisme sammen med andre hindringer stopper deres framtidsplaner og ansvar overfor familien. De barna som ikke greier å oppfylle sine egne og familiens forventninger, som ikke klarer seg på skolen eller i jobben, som ikke kan sende penger hjem, og som også mister den støtten som familie og lokale nettverket kan utgjøre, er de barna som lettest får problemer i Norge (Eide, 2000).

Tradisjon og motstandsdyktighet

I en artikkel om motstandsdyktighet (resilience) blant barnemigranter peker Rousseau et al. (1998) på den positive verdien av reising og læring som uttrykkes i somaliske, tradisjonelle verdier. Hennes hypotese er at slike kulturelle normer og praksiser forbereder unge somaliske asylsøkere til et liv som migranter og viser dem hvordan nettverk kan opprettholdes over avstander. Dette, sier hun, er en viktig basis for den motstandsdyktighet de har i eksil. Det kan være viktig og nødvendig å rette søkelyset mot andre sider av eksiltilværelsen som problematisk for deres tilpasning. Migranternes motstandsdyktighet må forstås både utfra deres medbragte kulturelle forutsetninger og forholdene i mottakerlandene (ibid.:633)

The transitory and specific nature of the phenomena of resilience tends to confirm the fact that resilience is not an individual characteristic but rather that it is the concentration within an individual of a series of interactions and relationships which describe his position in the world, in time and in precise space. The lineage, peer group, the West, migration, and war all form part of this moment for the young Somali: a moment which can not be extracted from the nomadic tradition, from his beliefs and myths (ibid.:634).

Hun indikerer at denne praksisen (å sende gutter ut) betraktes som «godt foreldreskap». Selv om slik atskillelse oppleves som traumatisk for begge parter, innskriveres den ikke som avvisning eller som tap, men som en form for støtte og som nye muligheter. Forfatterens argument er at den bedømmelsen sosiale praksiser gis i et sosialt miljø, påvirker medlemmenes motstandskraft mot traumer, og evnen til å takle dem. Når reisen innskriveres som en positiv mulighet, er det en støtte til barnas evne til å takle vanskelige betingelser. Denne teorien er interessant og peker på behovet for forskning om barnemigranter som problematiserer de ensidige og universelle ideer om bakgrunn for barnemigrasjon og de mestringsstrategier barna utvikler. Spørsmålet om hvordan kulturelle forståelser og evalueringer av barnemigrasjon kan påvirke barnas egen opplevelse og deres evne til å takle ensomhet, motstand og traumer i eksil, bør være en viktig problemstilling for framtidig forskning om barnemigrasjon.

Hva er problemet med barnemigrasjon, og hvordan skal vi forstå og håndtere utfordringene?

Ensomhet, skoleproblemer og rasisme – omsorg og avvisning i eksil

Globale geopolitiske betingelser og sosioøkonomiske relasjoner fører med seg en omfattende migrasjon fra den fattige til den rike verden, der stadig flere barn av forskjellige grunner lever atskilt fra foreldrene. Det er mange forhold som er med på å skape problemer for disse barna og for familiene deres, og det er mange forhold som bidrar til at de enten mislykkes eller klarer å nå sine og familiens mål. Mottak, omsorg og utdanningsmuligheter for barna i Vesten er viktige forhold som sjelden diskuteres i en slik sammenheng. Disse aspektene skal jeg diskutere nærmere i neste kapittel, her vil jeg bare kort peke på noen sider ved norsk asylpolitikk som vanskeliggjør barnemigranternes liv.

Eide, Harsløf Hjelde, mfl. (2000, 1999) peker på skoleproblemer som en avgjørende faktor for å lykkes eller mislykkes i det norske samfunnet.

Utdannelse er ofte den viktigste målsettingen barna selv har når de kommer til Norge, og de barna som greier å oppfylle sine egne og familiens forventninger betraktes som gode barn som respekterer sine foreldre. Ettersom mange barnemigranter kommer til Norge med svært begrenset skolegang hjemmefra og ofte uten noe fremmedspråk, er den støtteundervisning de mottar i Norge ofte helt utilstrekkelig. Når de i tillegg lider av hjemlengsel, ensomhet, opplevelse av avvisning og eventuelle andre psykososiale traumer, er det mange som ikke klarer å leve opp til familiens forventninger (Eide, 2000). Å forbedre utdanningsmulighetene for barnemigranter kan vise seg å forebygge problemer for mange.

Nå og da dukker det opp historier i pressen om barna som forsvinner fra sine omsorgspersoner eller fra mottak for så å dukke opp i ambassader og konsulater på steder som Kenya og Etiopia, med norske pass og oppholdstillatelse i Norge. Disse barna forteller forskjellige historier, noen at de er blitt tatt med på ferie av slektninger og etterlatt, andre at de har rømt og vil tilbake til Norge. Somaliske informanter har kommet med mulige forklaringer på disse episodene, nemlig at barna er kommet til Norge med fjerne slektninger. Etter en stund blir forholdet mellom slektningene og barna vanskelig, de voksne føler at de mister kontrollen og opplever barna som er umulig byrde. En løsning er å sende dem til deres egne familier, ofte i flyktningeleire utenfor Somalia. Under overskriften: «*Unge, enslige asylsøkere lett bytte i sentrum*», stod det i oktober 2001 en artikkel i en norsk avis om unge, somaliske barnemigranter uten verge, som forlot mottakene der de var plassert og reiste til Oslo. Disse ungdommene hadde ikke noe sted og bo, men sov hos kamerater og oppholdt seg rundt Østbanestasjonen i Oslo, der de ble et lett bytte for stoffselgere og kriminelle miljøer. Slike oppslag retter søkelyset mot den offentlige omsorgen for disse barna mange steder i Norge og bør undersøkes nøye.

Problemer med å opprettholde tilknytning til familie

Taushet er som jeg har diskutert et utbredt problem for barn og ansatte i mottak og i hjelpeapparatet. Barna snakker minst mulig om sine problemer og om det som er aller viktigst for dem; om sine familier. Redsel for å avsløre forhold som kan svekke asylsøknaden deres og eventuelt seinere søknad om familiegjening, gjør at barna både skjuler den kontakten de faktisk har og unngår å snakke om «farlige» tema. Dersom familieoppfølging og repatriering blir mer intensivert, kan en tenke seg at taushet blir enda viktigere for å beskytte familien. Taushet om et viktig tema i barnas liv ser ut til å bygge på en generell mistillit til myndigheter, og tausheten styrker

sannsynligvis isolasjonen slik at det kan være vanskelig å snakke med voksne nordmenn overhodet. Det at de færreste behersker norsk de første månedene, og at noen bruker lang tid på å lære å uttrykke selv enkle setninger, er nok også med på å forsterke og forlenge stumheten som mot-taksansatte opplever. Taushet kan imidlertid også være den mestringsstrategi de har for å takle sorg og savn, motivert både av ønsket om å glemme og om ikke å belaste andre (Knutsen, 1990).

Gjenforening

I flere rapporter hevdes det at vanskelighetene med å få innvilget familie-gjenforening for enslige, mindreårige asylsøkere, ser ut til å være det mest integreringshemmende elementet i unge asylsøkeres liv (Eide, 2000; Gill, 1997; Hushagen, 1979). Alle rapporter om barnemigranternes tilpasning og integrering i Norge peker på ensomhet og spesielt savn etter familien som det største problemet i disse barnas liv. Søknadsprosedyren for å få gjenforening er komplisert og behandlingstiden lang. Det kan ta mange år å få en endelig avklaring som da stort sett er i form av et avslag. Det er bare en liten og ikke kjent prosent av barnemigranternes som søker om familie-gjenforening, men mange flere hadde nok ønsket å få familien til Norge dersom det var mulig. De som tross alt begir seg ut på denne veien bruker årevis av sine liv på å håpe og vente. Denne politikken kan kanskje betraktes som en like viktig årsak til barnas problemer i Norge som selve migrasjonen, og spørsmålet er om denne politikken bør revurderes grundig. En viktig forutsetning for en endring her er at man først skaffet til veie et empirisk belegg for hva som er de viktigste årsakene til barnas vanskeligheter i eksil. Det trengs også en systematisering av hvem som søker familie-gjenforening, hvem som får det innfridd og hvordan det går med disse barna.

Besøk av foreldre

Flesteparten av barnemigranternes må akseptere å leve atskilt fra sine foreldre og kanskje ikke se dem på mange år. Et annet problem er at besøk også er blitt stadig vanskeligere, spesielt etter Schengensamarbeidet. For å få besøksvisum til et Schengenland må man dokumentere en økonomisk standard som svært få familiemedlemmer til barnemigranter har. Dessuten er det selvfølgelig vanskelig å få reisedokumenter og reise penger til selve reisen. Denne situasjonen refererer flere forskere til som *tvungen immobilitet* eller bofasthet, og er et uttrykk for hierarkisering av globaliseringen (Brockmann, 1997; Carling, 2002). Muligheten til å reise der man ønsker er sterkt begrenset for de deler av verdens befolkning som enten lever utenfor Vesten og/eller ikke har ressurser

nok til å skaffe de reisedokumenter de trenger. Ettersom de aller fleste barnemigranter kommer fra fattige familier, er under utdanning til de er langt opp i myndighetsalder og stort sett har problemer med å skaffe penger til billett, betyr det at de fleste ikke ser sine foreldre igjen før de er godt voksne, om noen gang i det hele tatt.

Opplevelser av avvisning, brudd og tilbakevending

Marit Nordberg framhever fra sin undersøkelse om repatriering av unge vietnamesere fra Hong Kongs flyktingeleire at følelsen av å ha blitt utstøtt fra familien, gjorde det vanskelig for mange unge å reintegreres i Vietnam (1996). Flere rapporter peker på migrantbarns opplevelser av migrasjonen som et svik og en avvisning fra foreldres og familiens side. Spørsmålet om hvorfor «akkurat jeg» måtte reise stilles av mange. Slike opplevelser kan være vanskelige å håndtere og vanskelige å få hjelp til, gitt alle hemmelighetene som omgir illegal migrasjon og barnemigrasjon generelt. Til sammen hevdes det at disse opplevelsene og strategiene forårsaker store psykiske belastninger for disse barna de første årene i eksil (Harsløf Hjelde, 1999; Eide, 2000; Knutsen, 1992, mfl.).

Det er et dilemma her at vanskeligheter barna møter i eksil brukes som en eksplisitt begrunnelse for å begrense barnemigrasjon både til Norge og til Nederland. De problemene barna møter i eksil, vurderes ofte som mer alvorlige enn dem de møter i sitt hjemland, og dette igjen blir et viktig argument for repatriering. Det er ingen tvil om at mange barnemigranter opplever store vanskeligheter, sosialt, psykisk og materielt, men spørsmålet er om bruddet og avvisning fra foreldrene kan gjøres om? Kan repatriering i verste fall bare forverre den følelsesmessige avstanden og styrke deres opplevelse av å mislykkes og svikte sin familie? Vil ungdom som har levd mange år alene i Norge eller Nederland, med den individualiseringen og den høye levestandarden det innebærer, være i stand til å slå seg til ro på landsbygda i Somalia eller på Sri Lanka? Realiteten er at svært få barn og ungdommer *ønsker* å reise tilbake, antakelig blant annet fordi det tolkes som et uttrykk for at de har mislyktes som migranter. Er *det* et godt utgangspunkt for vellykket familiegjenforening i hjemlandet? Det er mange spørsmål som kan reises og ingen absolutte svar.

Oppsummering – Betrodde barn og foreldreskap i en urolig verden

Det ironiske i den globale situasjonen vi ser i dag, er at flere og flere foreldre i den tredje verden ser ut til å mene at «barnets og familiens beste» er å vokse opp i Vest-Europa, mens flere og flere i vår del av verden mener at det er til deres eget beste at de samme barna vokser opp «hjemme». Foreldre i sør baserer sine betraktninger på ideer om omsorg der økonomiske muligheter og politisk trygghet er i fokus, mens vi i det rike nord som ikke lenger er bekymret for disse farene, baserer oss på ideer der følelsesmessig intimitet og tilhørighet er viktigst. Foreldre i den tredje verden betror sine barns velferd til mer velstående slektninger, men også til myndigheter i det rike nord, fordi de tror at vi kan gi dem og deres barn en bedre framtid enn det som er mulig i samfunnet der de lever. Dette bedømmes som «dårlig foreldreskap» basert på ideer om omsorg som nærhet, kjærlighet og beskyttelse fra foreldre. Ifølge disse ideene er økonomisk og strukturell usikkerhet ikke lenger betraktet som trusler mot «barndommen». En kulturell bevissthet om andre barndommer, andre familieforhold og andre sosiale praksiser enn den norske er nødvendig for å forstå barnemigrasjon. Vi må utfordre våre lokale diskurser om tilhørighet og atskillelse, om avhengighet og uavhengighet, om å motta og gi omsorg hvis vi ønsker å få et bedre grep på hva som er til det individuelle «barnets beste» under andre kulturelle og materielle betingelser enn den norske.

Det finnes selvfølgelig ikke noe generelt svar på dette problemet. Ser man bort fra kontekstuelle hensyn, vil også forskjellige perspektiver lede til forskjellige svar. Selv om mange av mine informanter i UDI, på mottak og ellers i flyktningesektoren uttrykte forståelse for foreldres gode hensikter med å sende barna til Europa, pekte mange på at de gjør det fordi de ikke vet bedre, og fordi de har urealistiske forestillinger om barnets muligheter. De pekte på at foreldre ikke vet om eller forstår de vanskeligheter barna deres må gjennom som migranter og mente at foreldre bør gis realistisk informasjon om disse problemene for å forstå at migrasjon ikke er til «barnets beste». Det er imidlertid verdt å spørre seg om norske saksbehandlere kjenner disse barnas erfaringer og situasjon godt nok til å kunne vurdere om foreldrene vet hva de gjør. Foreldrene vet kanskje noe om barnas livsutsikter i hjemlandet som ikke vi gjør?

Det har vært gjennomført svært lite forskning om foreldres motivasjon og rettferdiggjøring for å sende barna sine som migranter. Rousseau (et al. 1996) som er blitt referert i dette kapitlet, har studert somaliere i Canada og Etiopia og har diskutert migrasjon til Vesten som utvidelser av tradisjonelle

praksiser som kan forstås som en type overgangsruter for unge somaliske gutter. Bortsett fra disse studiene er det flere spørsmål enn svar omkring barnemigrasjon. Vi vet imidlertid at migranter generelt bidrar betydelig til sine familiers velferd og framgang i hjemlandet. Vi vet også at mange familier utvikler sterke transnasjonale avhengighetsbånd, der for eksempel søskens utdannelse er avhengig av de familiemedlemmene som lever i eksil (Guarnizo, 1997).

Vi vet også at til tross for at barnemigranter lider hardt under ensomhet og savn i eksil, så lider mange barn av andre årsaker i hjemlandet. Vurderingen av forskjellige typer lidelse er kulturelt konstruert, og det er tvilsomt om det er mulig å måle lidelse på noen som helst objektiv måte. I Vesten vurderes det å leve sammen med sin familie som en forutsetning for en god personlighetsutvikling, og som en rett alle barn bør ha. Vi glemmer lett at flestparten av disse barna har levd sammen med sine familier gjennom hele barndommen, og at de fra sitt samfunns synspunkt er modne for nødvendig atskillelse. Vi vet også at selv om mange barnemigranter har det vanskelig, og mange kanskje aldri kommer mentalt over atskillelsen fra familien, så er det mange, kanskje de fleste, som ser ut til å klare seg bra, både fra sitt eget og foreldrenes synspunkt (Eide, 2000). De blir eksempler på vellykkede migranter som bekrefter familiens idé om at migrasjon er til barnets beste. Vurdering om hva som er «*barnets beste*» er følgelig basert på kulturelle verdier og på spesifikke kontekster som begge parter, både sendende familier og mottakende myndigheter, bruker til å evaluere og rettferdiggjøre sin egen praksis. Så lenge den globale økonomiske ulikheten består på det nivået den gjør i dag, så lenge det i det hele tatt er praktisk mulig å reise, så lenge gjerdene rundt det rike nordvest stadig blir høyere og så lenge penger og historier om suksess beviser at migrasjon er en løsning, er det ingen grunn til at barn og ungdom ikke vil fortsette å migrere.

Mitt fokus her har vært å stille spørsmål ved om begrepet «omsorg» og ideer om «godt foreldreskap» i en norsk kontekst er relevant for å forstå prosessene som fører til at foreldre under helt andre omstendigheter i andre deler av verden betror sine barn i vår varetekt.

Diskusjonen har vært basert på en fortolkning av barnemigrasjon som en mestringsstrategi der barn blir *betrodd* til andres varetekt i vanskelige tider. I neste kapittel skal jeg ta opp spørsmålet om hvordan de vilkår vi tilbyr barnemigranter kan hjelpe eller hindre barna i å realisere sine og foreldrenes mål.

Forslag til forskningstema og spørsmål

Barnemigranternes perspektiv

Det er gjennomført flere forskningsprosjekter i Norge om barns egne vurderinger og synspunkt av flukten og eksilet. Disse er alle intervjuundersøkelser og bør suppleres med deltakende observasjon i barnas sosiale omgivelser. Vi trenger kvalitativ forskning som både tar utgangspunkt i hvordan barnemigranter selv vurderer sin situasjon, og i observasjon av deres dagligliv. Asylmottak og bofellesskap for enslige mindreårige kan være arenaer for et slikt prosjekt. Spørsmål som kan være relevante er:

Hvordan vurderer barna sin situasjon og sitt liv i Norge?

Hvordan vurderer de foreldrenes valg?

Finnes det systematiske forskjeller i kjønn, alder og nasjonalitet når det gjelder barnas vurderinger?

Hvordan håndterer barna sin situasjon i dagliglivet?

Hva ser ut til å være de avgjørende faktorene for å klare livet i Norge bra?

Slike kvalitative data om enkelte barnemigranter kunne suppleres eller kombineres med data fra et større utvalg barnemigranter med vekt på deres faktiske sosioøkonomiske situasjon etter et bestemt antall år i Norge. En slik undersøkelse kunne belyse eventuelle systematiske og signifikante forskjeller mellom de barna som har klart seg, og de som ikke klarer seg.

4 Psykisk helse og motstandsdyktighet

Psykososiale problemer og integrering av barnemigranter er ikke noe hovedtema for denne rapporten. Når det likevel behandles i dette kapitlet, er det fordi forskningen om barnemigranternes psykiske helse og tilpasning i Norge har hatt sterk innflytelse på vår fortolkning av deres livssituasjon, noe som også har påvirket forvaltningen av disse barna.

Forskning om barnemigranter i Norge har i all hovedsak dreiet seg om deres psykososiale situasjon og om integreringsprosessen i Norge (Hole 1983; Carli 1986; Knutsen 1990; Nyen Diaye og Standnes 1992; Hauff 1992; Fladstad 1993, 1994; Granly 1995; Sam 1995; Schancke 1995; Andersson 1994, 1996; Harsløf Hjelde 1995; Grøslund 1996; Hushagen 1997; Eide 1999, 2000; Hjelde & Stenerud, 1999). Også internasjonalt har det vært gjennomført mye forskning, og det finnes en svært rikholdig litteratur på dette området. I tillegg har det vært gjennomført undersøkelser om bosettingspolitikk (Gill, 1997), om barnemigranternes rettsstilling (Klippenberg 1996), om forskjellige sider ved asylmottak som sosiale institusjoner (Lauritzen og Berg, 1998; Solheim, 1990) og kommunenes integreringsarbeid (Berg og Luritsen, 2002) der barnemigranter omtales spesielt. Det er noen bestemte trekk som går igjen i undersøkelser av barnemigranternes tilpasning i Norge: De er en spesielt *utsatt og sårbar gruppe* med en oppvekst preget av *krigsopplevelser* fra hjemlandet, de er en *risikogruppe for psykiske lidelser* og de er preget av *savn etter foreldre, brutte forventninger og mange brudd i omsorgen*. (Fladstad, 1993; Eide, 2000.)

Forsker Vera Slodnjak gjennomførte en undersøkelse om psykososial utvikling og sosiokulturell tilpasning blant enslige mindreårige fra Bosnia. Undersøkelsen sammenlignet barn som levde i eksil i Norge og i Slovenia. Et viktig funn er at én risikofaktor i seg selv ikke påvirker barnets utvikling dersom det finnes beskyttende faktorer som virker som buffere, og at det først og fremst er svært unge barn som har problemer med å håndtere kriser og tap. Slodnjak skriver:

The functioning of children who experienced similar war related traumatic events depends significantly on their present situation in exile and the amount and quality of protective factors and processes. (1998:130)

I en artikkel om unge, vietnamesiske flyktninger i Norge påpeker E. Hauff (1992) at enslige, umyndige flyktninger gjerne betraktes som en risikogruppe

for psykososiale lidelser. Han diskuterer en rekke internasjonale undersøkelser om psykiske lidelser blant vietnamesiske ungdommer, og konkluderer med at forskningen kommer til til dels motstridende resultater. En undersøkelse blant vietnamesiske flyktninger i Norge bekrefter ikke antakelsene om at flyktninger i alderen 15 til 19 år ved ankomst til Norge er noen risikogruppe for psykiske lidelser de første årene. I denne undersøkelsen kom det imidlertid frem at symptomer på psykiske lidelser økte etter tre år i Norge (ibid.:1999). Hauff påpeker at dette er et helt annet resultat enn de som er kommet fram gjennom store undersøkelser i Australia og andre steder. Han mener at man bør fokusere på andre faktorer en bakgrunn og flukt for å forstå disse ungdommenes tilpasning i Norge. Levekårene for unge vietnamesere i Norge kan være en viktig årsak til at problemene deres øker i stedet for å avta med årene. Problemer med å lykkes på skolen og opplevelser av ikke å oppfylle sine forpliktelser som familiemedlemmer, hevder Hauff kan være en viktig årsak til at mange unge vietnamesere får depresjoner etter noen år i Norge. Hauff understreker imidlertid at det er en rekke metodeproblemer knyttet til transkulturell psykiatrisk forskning, og dette kan være en viktig årsak til at resultatene er lite sammenfallende (ibid.:119). Det som er felles for mange av disse undersøkelsene, er at det på den ene siden legges vekt på disse barnas vanskelige psykososiale situasjon og deres *sårbarhet* uten familie og nære relasjoner, og på den andre siden på deres *motstandsdyktighet* (resilience), dvs. deres evne til å håndtere vanskeligheter og til å klare seg i Norge. Denne tosidigheten kjennetegner det meste av litteraturen omkring enslige mindreårige, der risiko, sårbarhet og behov for beskyttelse var et gjennomgående kjennetegn ved tidligere arbeider, mens subjektivitet og motstandsdyktighet kjennetegner seinere forskning, helt i tråd med fokus innen barneforskning generelt. Det er denne motsetningsfylte diskursen jeg ønsker å diskutere i dette kapitlet og stille spørsmål ved om, og i tilfelle hvordan, den påvirker den offentlige håndteringen av barnemigranter i Norge. Eide skriver:

De er en spesielt utsatt gruppe, på grunn av disse forholdene, med en høy risikofaktor i forhold til en negativ utvikling. Noen kommer skjevt ut, men henter seg inn igjen og har et godt liv i dag. Undersøkelsen viser imidlertid at de fleste klarer seg godt og tar vare på de muligheter som finnes i det norske samfunnet. (Eide:148)

Diskurser om barn – familietilhørighet og sårbarhet

I sin rapport *Mestring og mening, om unge vietnamesere i Norge*, reflekterer Torunn Fladstad (1993) over «elendighetsfokuseringen» i analysen av

barnemigranter og viser at bilder som «mellom to kulturer» og «splittede identiteter» går igjen i beskrivelsene (ibid.:27). Hun refererer til psykologisk forskning (Sheehy, 1987; Marris, 1986) som peker på individuelle egenskaper, kulturelle meningskonstruksjoner og sosial tilknytning som essensielt for mestring av traumatiske erfaringer som atskillelse. Fokusering på det ensomme, ulykkelige barnet kan betraktes som en diskurs, sier hun, med egne regler, aktører og ideologi. Diskursen knyttes gjerne til det psykososiale hjelpeapparatet og til interessegrupper som forankrer sine argumenter om en mer human asylpolitikk og et bedre støtteapparat for barnemigranter i deres problemer. Mottaksansatte flere steder gir uttrykk for at dette er en type «sykeliggjøring» av barnemigranter som er med på å skape avhengighet og klientifisering. Ettersom de fleste undersøkelser av barnemigranternes livsvilkår i Norge er intervjuundersøkelser der samtalene i alle fall til en viss grad påvirkes av temaene som taes opp og av forskernes intensjoner, bør en stille seg noe kritisk til analyser som ikke setter fortellingene inn i større sammenhenger. En ting er at barna i intervjuet legger vekt på at de savner foreldrene og at de er ensomme. Dette kan betraktes som naturlig når de endelig får en person helt for seg selv. En annen ting er hvordan disse følelsene påvirker deres daglige liv i sin helhet. Det er også lett å forestille seg at fokus på problemer og savn, som er tema for det psykososiale arbeidet og for alt terapeutisk personell, lett gir en overrepresentasjon av slike temaer i samtaler og behandling. Det betyr selvfølgelig ikke at det ikke representerer virkeligheten for mange flyktninger. Mitt spørsmål er om det representerer *hele* virkeligheten, om det tar fokus vekk fra andre viktige sider ved barnas liv i Norge, og hvordan denne diskursen legger premisser for forvaltningen av enslige mindreårige i mottaksapparatet og integreringsarbeidet.

I Stortingsmelding nr. 17 om *Asyl- og flyktningepolitikken*, er barnemigranter viet flere avsnitt. Avsnittene går i hovedsak ut på å spesifisere forbedringer i mottak og integrering av barnemigranter. Det presiseres bare forsiktig at «*eit løyve om opphald i Noreg vil ikkje nødvendigvis vere til det beste for barnet, særleg ikkje for dei yngre barna*». Dette er et meget forsiktig uttrykk for det ganske generelle synspunktet UDIs representanter i alle ledd i organisasjonen ga uttrykk for, nemlig sterk tvil om ikke disse barna ville hatt det bedre i sitt hjemland. En representant framhevet at dette synspunktet er forholdsvis nytt og kontroversielt i diskursen om barnemigranter. Hun hevdet at det er i strid med den nasjonalistiske ideen om «*Norge som det beste stedet i verden for alle*», og med den tidligere utbredte integreringsiveren overfor flyktninger. Også mottaksansatte ga uttrykk for det som kanskje er nye synspunkter på barnemigranternes «beste», nemlig at de

ville hatt det bedre hjemme. De fleste uttrykte tvil om det er «bra» for barn å migrere og henviste både til egne erfaringer i arbeid med disse barna, men óg til rapporter utarbeidet av psykologer og sosiologer om risikofaktorer om savn, marginalitet og psykososiale problemer. Spørsmålet man bør stille seg, er om slike endrede diskurser også er resultater av en politisk kursendring i tråd med det økte europeiske fokuset på repatriering som en preventiv strategi for å løse flyktningeproblemet. Kan et sterkt fokus på barnas problemer som enslige overskygge oppmerksomheten om deres problemer i hjemlandet, og dermed for deres motiv for migrasjon?

Diskurser om barn – motstandsdyktighet og uavhengighet

Diskursen om det uavhengige, motstandsdyktige barnet er fremtredende blant mottaks- og kommuneansatte. Som påpekt, er det imidlertid også disse som framhever at de fleste barnemigranter ville hatt det bedre hjemme sammen med foreldrene i sitt eget miljø. Diskursen om «det motstandsdyktige barnet» henger sammen med hvordan de ansatte ser sin rolle i mottakssystemet, nemlig som barnas hjelpere til et godt liv i Norge. På dette grunnlaget argumenterer de for at det er barnas egne, iboende ressurser som må støttes, og de viser til at barna er sterkt motiverte for å klare seg, og at de fleste også gjør det. Det er altså i stor grad en pragmatisk holdning som motiverer denne diskursen. Mange uttrykker skepsis til det de ser som sykeliggjøring av barna fra psykososiale team, psykologer og terapeuter, en sykeliggjøring som de mener ikke tjener barnets beste, men fastholder dem i en avhengig offerrolle. Denne diskursen er også uttrykk for en legmansideologi, som med uttalt skepsis til terapi og spesialiserte former for behandling legger vekt på arbeid, ansvar og sosial deltakelse, f.eks, idrett, som grunnlaget for psykisk helse og mestring.

En slik motsetningsfylt diskurs er problematisk. Det sårbare barnet framstår som et offer som fortest mulig må hjem der det hører hjemme, mens det motstandsdyktige barnet lett kan framstå som et forholdsvis uavhengig individ som ikke trenger sin familie og nettverk. I en artikkel om barn og overgrep diskuterer forsker Svein Mossige (2001:182–3) aktørperspektivet i arbeid med å styrke barns motstandsdyktighet mot seksuelle overgrep. Han hevder at dette perspektivet peker på noen generelle problemer omkring begrepet motstandsdyktighet, spesielt i asymmetriske relasjoner. Aktørperspektivet kan sies å være uttrykk for en individualisering der individet sees som autonomt i forhold til andre individer og kollektiver, det er i stand til å

treffe valg og handle «på egne premisser». Dersom aktøren i et slikt perspektiv konstrueres i opposisjon til andre og til avhengighetsrelasjoner slik at hun tillegges «frie valg» og gis eget ansvar for sine handlinger, blir det problematisk å overføre perspektivet til barn eller til barn–voksen-relasjoner. De er per definisjon asymmetriske avhengighetsrelasjoner der den voksne har definisjonsmakt og der barnet ikke kan pålegges ansvar (ibid., 2001). Rousseau et al. (1988) peker i likhet med Mossige (2001) på at motsetningen mellom sårbarhet og motstandsdyktighet er knyttet til vestlige ideer om motsetningen mellom kollektivitet og individualitet, og følgelig speiler hvordan den vestlige verden er organisert. Når sårbarhet og risiko knyttes til barnet, forstår vi barnet som en beskyttet del av et kollektiv som en familie eller et samfunn, mens motstandsdyktighet knyttes til et handlende, individuelt subjekt som håndterer slike risiker (ibid., 1998:615). Erfaring og forskning peker imidlertid på at kollektivitet og individualitet *ikke* kan forstås som motsetninger, men som forutsetninger for hverandre. Det kan hevdes at det nettopp er tilknytning til andre og følelsesmessige relasjoner som er basis for subjektiv motstandsdyktighet (Kahn og Antonucci, 1980). Migrantbarnet er i de fleste tilfeller migranter på grunn av voksnes virkelighetsforståelse og valg, der barnet først og fremst er objekt for de voksnes ønsker og strategier, også der disse tolkes som «barnets beste». Migrantbarnets objektposisjon må følgelig ikke tapes av syne til fordel for et generelt aktørperspektiv, ettersom migrantbarnet som de fleste barn (og mennesker generelt) inngår både i relasjoner der de overveiende er subjekter og i relasjoner der de overveiende er objekter. I tradisjonelle familier som de fleste migrantbarna er en del av, er sosial støtte og inklusjon i alle fall i stor grad knyttet til deres objektposisjoner; at de underkaster seg foreldreautoriteten og er lydige barn. Det betyr imidlertid ikke at de ikke også inntar subjektposisjoner i forhold til familien og i andre sosiale relasjoner.

Barnemigranternes motstandsdyktighet er avhengig av sosial støtte fra signifikante andre som de inngår i forpliktende relasjoner til. Det er problematisk å betrakte aktører generelt og barn spesielt som «uavhengige» av disse relasjonene. En del av diskursen omkring barnemigranter som «*ressurssterke, sunne ungdommer*» har vært koplet til en sterk framtidsprioritering der planlegging av livet i Norge, utdanning og integrering har blitt framhevet på bekostning av kontinuitet med fortiden, kontakt med familien og opprettholdelse av nasjonale nettverk. Dersom barnet betraktes som aktør i *kraft av de støttenettverkene hun er en del av*, og dersom hun fratras ansvar for begrensningene som ligger i strukturelle forhold, kan perspektivet om

motstandsdyktighet tilføre arbeidet med barnemigranter innsikt i mulighetene som ligger i migrasjon og ikke bare i begrensningene.

Oppsummering – sårbarhet eller motstandsdyktighet?

Sårbarhet og motstandsdyktighet er ikke i seg selv motsetninger, men vekt på det ene framfor det andre aspektet ved barnemigranternes situasjon representerer forskjellige tolkninger av virkeligheten, som igjen kan få konsekvenser for handlingsstrategier og politiske avgjørelser.

Redd Barna og andre støtteorganisasjoner i Norge er interesseorganisasjoner for barnemigranter. Deres uttalte oppgave er å sørge for at barnemigranternes interesser blir ivaretatt i Norge. Ettersom organisasjonene støtter seg til FN-konvensjonene og de vurderinger og anbefalinger som disse organisasjonene står for, er det en uttalt forutsetning også i Redd Barna at barnemigrasjon ikke er i barns interesse generelt, og at den bør forhindres. Redd Barna er kritiske til myndighetenes restriktive praktisering av retten til familiegjenforening og overfor en generell politikk med repatriering som virkemiddel. Organisasjonens anliggende er at det enkelte barns rettigheter skal oppfylles og strategien er å peke på barnas sårbarhet og behov. Organisasjonen er imidlertid også opptatt av å understreke barns motstandsdyktighet. Det er likevel problemaspektene, som sårbarheten og beskyttelsesbehovene, som framheves i Redd Barnas arbeid. Dette er muligens uunngåelig, men det gir god grobunn for myndighetenes fortolkning av barnemigrasjon som et onde for barna, som må forhindres med konsekvensetiske begrunnelser. En mulig vei ut av dilemmaet er å vedlikeholde bifokalitet, og i sterkere grad trekke fram barnemigrasjon som en positiv mulighet for mange. Dette kan gjøres ved å framheve nødvendigheten av barnemigrasjon for mange befolkninger/familier i konfliktområder, og å dokumentere hva som skal til for å støtte barnemigranternes vellykkede migrasjonsprosess i Norge. Langt på vei er dette sentralt i Redd Barnas profil, men fokus kan kanskje rettes sterkere mot motstandsdyktighet som et argument for at barnemigrasjon kan være positivt, sett fra barna og foreldrene side? Bifokalitet: å fastholde mer enn ett perspektiv er nødvendig i flyktningepolitikken generelt ettersom flyktnings liv og identitetsutforming kjennetegnes ved i alle fall doble tilknytninger til hjemland/migrantland, og av savn, lengsel og nyorientering.

Som påpekt i forrige kapittel, bør vi utvikle en bedre forståelse av hvilke kulturelle grunnlag motstandsdyktighet er bygget på, og hvordan dette varierer. En mulig vei i arbeid med barnemigranternes vilkår i Norge er å

systematisere hva vi vet om tiltak og betingelser som fremmer deres motstandskraft og mulighet for vellykket migrasjon. I neste kapittel skal jeg se på offentlige tiltak for barnemigranter som kan bedre deres situasjon i Norge.

Forslag til forskningstema og spørsmål

Kulturelle faktorer og motstandsdyktighet

Spørsmålet om hvordan kulturelle forutsetninger påvirker motstandsdyktighet mot kriser som atskillelse, tap av familie osv., kunne være en viktig forskningsoppgave. Det kanadiske forskerteamet Cecile Rousseau et al. (1996), som er referert i rapporten, har foretatt kvalitative undersøkelser om sammenhengen mellom forestillinger om migrasjon og atskillelse i somalisk kultur og tradisjon, og unge somaliske gutters håndtering av eksiltilværelsen. Disse undersøkelsene kunne danne utgangspunkt for tilsvarende prosjekter blant andre nasjonale grupper av barnemigranter og deres lokalsamfunn. Spørsmål som kunne være relevante er:

Hva slags migrasjonshistorie finnes i barnas familier og lokalsamfunn?

Hvordan vurderes migrasjon i familien og lokalsamfunnet?

Hva slags sosial posisjon får migranter i dette samfunnet?

Hvordan vurderes atskillelse generelt og atskillelse mellom barn og foreldre spesielt?

Spiller fosterinstitusjoner en rolle i sosialisering av barn?

Forberedes barn på noen måte til migrasjon, praktisk eller psykologisk?

Hvordan vurderer barna sin situasjon som migranter?

5 Barnemigranter – familietilknytning over landegrensene

Det er et sentralt perspektiv i denne rapporten at barnemigranter ikke er uten familie, men at de inngår i familier på andre måter enn andre barn. Dette kapitlet skal fokusere på hva det innebærer at migrantbarn er «betrodde» (entrusted), at de er medlemmer av familier også etter migrasjon. Vi skal se på hvordan barn med familier opprettholder kontakten med disse og hvordan og i hvilken grad de utvikler nye nettverk i eksil. Det skal også reises spørsmål ved hvordan asylpolitikken legger til rette for opprettholdelse av primære og etablering av nye, sosiale nettverk. I dette kapitlet vil jeg henvise til praksis i Nederland bare der det er særlig relevant.

Konvoiene som følger oss gjennom livet

Behovet for emosjonell tilknytning til en eller flere signifikante personer regnes som universell for en normal personlighetsutvikling og teorier om tilknytning har fått stadig større utbredelse for forståelse av individ og samfunn (Kahn and Antonucci, 1980). Basert på teorier og forskning om tilknytning i tidlig spebarnfase, har Kahn og Antonucci utvidet betydningen av begrepet ved å inkludere mellommenneskelig tilknytning på forskjellige sosiale arenaer gjennom hele livsløpet. De peker på at forskning viser oss at mennesket har en beredskap for forandring gjennom hele livet som utfordrer tradisjonelle ideer om at erfaringer i de første leveårene nødvendigvis begrenser mulighetene seinere. Tvert om er de opptatt av å fokusere på nåtidige sosiale relasjoner og erfaringer for å forstå et individs psykososiale mestring. De er interessert i å kartlegge hvordan og i hvilken grad sosiale relasjoner påvirker mestring av livskriser. Gjennom livsløpsperspektivet ønsker de å utvikle en teori og metode for å undersøke og forstå hvordan et individs sosiale nettverk forandrer seg over tid, og hvordan det fungerer som en støtte i vanskelige livsfaser. Nære familiemedlemmer regnes vanligvis som den innerste primære støttesirkel sammen med nære venner, utenfor denne finner en det de kaller sekundære nettverk, vanligvis fjernere slektninger, venner og enkelte kolleger, og utenfor der igjen kan en tenke seg mer temporære venner og bekjentskaper med mer midlertidig eller kontekst-avhengige støttefunksjoner.

Kahn og Antonucci peker på sosial støtte fra ektefeller, familie og venner som avgjørende for å takle kriser som sykdom, arbeidsløshet og identitetstap. Teorien fokuserer betydningen av sosial støtte for vellykket rolleutforming. Roller er et uttrykk for sosiale forventninger knyttet til bestemte oppgaver og sosiale posisjoner. Roller innebærer ressurser og muligheter like mye som forventninger. Utallige undersøkelser har dokumentert betydningen av støtte, oppmuntring og relevant tilbakemelding for mestring av sosiale roller (ibid.).

Særlig vektlegger Kahn og Antonucci betydningen av sosiale støtte og støttende nettverk under *forandringsprosesser*. Forskning dokumenterer at behovet for sosial støtte er særlig sterkt når personer opplever brudd og endring i primære relasjoner og sosiale roller. Forandringsprosesser, frivillige og ufrivillige, er et generelt aspekt ved modning og utvikling ved alle livsløp. Uforutsett, og fundamentale forandringer kan imidlertid forårsake stress som fører til alvorlig sykdom både mentalt og fysisk. I slike livsfaser kan sosial støtte fungere som en buffer mellom akutt stress og engstelse og sykdom (ibid.:265). Migrasjon er for de fleste en slik total forandring av roller, nettverk og livsbetingelser, og en kan anta at oppbygging av nye nettverk samt vedlikehold av noen av de gamle vil ha grunnleggende betydning for hvordan den enkelte takler slike endringer. Flukt innebærer en ekstra belastning fordi den ofte er uforutsett og uønsket, og fordi den enkelte ofte er maktesløs når det gjelder mål for flukten.

Barneflyktninger befinner seg i en livssituasjon som gjør teorier om tilknytning og nettverk spesielt relevante. De aller fleste er i den alder der kropp og sinn gjennomgår viktige forandringer, og der de også ofte blir tildelt nye sosiale roller. De aller fleste av disse barna er migranter på grunn av krig, fattigdom, brudd og dramatiske hendelser som har ødelagt eller brutt opp både de primære og det sekundære nettverkene deres. I tillegg er de fleste barn migranter i vestlige land som resultat av voksne og omsorgspersoners beslutninger eller handlinger, ikke av sine egne valg. Hvordan takler disse barna det nesten totale tap av sosial støtte som har fulgt dem så langt i livet, og hvordan bygger de nye nettverk? Hvordan opprettholder de kontakt med sine opprinnelige nettverk som familie, slekt og venner i hjemlandet? Hvordan legges det til rette fra myndighetenes side for vedlikehold av gamle nettverk og for opprettelse av sosial støtte og nye nettverk i Norge? Hva er sammenhengen mellom den enkeltes mestring som migrant i Norge, hennes skoleprestasjoner, arbeidsdeltakelse fysiske og psykiske helse og hennes sosiale støtte?

Kahn og Antonucci (ibid.) kaller slike nettverk som følger den enkelte gjennom forskjellige livsfaser, for *konvoier*. De er ikke konstante, men

endrer karakter og skiftes av og til ut fullstendig. Konvoier er betegnelsen på flåter av støtteskip som følger og beskytter et sårbart skip gjennom krigs-soner.

An individual's convoy at any point in time thus consists of the set of persons on whom he or she relies for support and those who rely on him or her for support. (Ibid.:269.)

Metaforen illustrerer det sårbare individet som er avhengig av beskyttende ringer av signifikante andre for å mestre de skiftinger i materielle, psykiske og sosiale betingelser som en møter gjennom livet.

Motstandsdyktighet

Resilience, motstandskraft og mestring er hyppig brukte begrep i arbeidet med barnemigranter. I tråd med barneforskning generelt har det vært en bevegelse bort fra fokusering på disse barna som hjelpeløse offer og over til å se dem som handlende subjekt med ressurser og muligheter (Harsløf Hjelde, 1995). Konvoimodellen kan være et godt utgangspunkt for å definere og problematisere for så å kunne forstå og forklare sammenhengen mellom individuell mestring, personlighet, livsbetingelser og sosial tilknytning. Tilnærmingen er særlig egnet for å utforske barnemigranternes psykososiale utvikling, deres mestring og deres deltakelse i det nye samfunnet. I det følgende vil jeg belyse forskjellige spørsmål vedrørende sider av disse barnas situasjon med fokus på mulighetene for både å opprettholde relasjonene til hjemlandet og foreldrene og til å skape nye relasjoner i eksil,

Transnasjonale familienettverk

Oppdragelse og kontroll over landegrensener

Erfaringer fra områder med langvarig migrasjon har vist at det foregår en utstrakt utveksling av mennesker, varer, tjenester og ideer mellom utvandringslandet og innvandringslandet. For mange migranter fortsetter hjemlandet å spille en sentral rolle økonomisk, sosialt og kulturelt (Guarnizo, 1997). Transmigrasjon som sosialt fenomen er en viktig, men lite fokusert side av de fleste migrasjonsprosesser. Transmigrasjon innebærer en pendling enten fysisk ved at man faktisk reiser, eller gjennom kontakt og utveksling mellom hjemland og eksilland (Fuglerud, 1999). Utveksling av ektefeller fra Pakistan til Norge og av skoleelever til Pakistan fra Norge, er et eksempel på slik utveksling i det pakistanske eksilsamfunnet i Norge. Slik transmigrasjon er begrenset for barnemigranter, ettersom det tar mange år før de er i en

økonomisk posisjon til å foreta slike reiser. Det illustrerer likevel en viktig side ved migrasjon som ikke er så synlig fra majoritetens og myndighetenes side, nemlig at migrasjon nesten aldri er en enveisprosess. Foreldre gir ikke fra seg barna sine, de betror dem *midlertidig* i andres varetekt.

Til tross for den generelle tausheten som omgir barnemigranter, er det mange indikasjoner på at mange barn blir fjernoppdratt gjennom den kontakten som finnes mellom familie og slekt i hjemlandet og deres nettverk som bor i Norge. Flere somaliske miljøarbeidere hevder at det er svært god kommunikasjon mellom somaliere i Norge og slektninger hjemme og i naboland, og at voksne somaliere ser det som en plikt å ta ansvar for barnemigranter og deres kontakt med slektninger. Brev, telefon, beskjeder gjennom bekjente samt hjemreiser eller slektsbesøk i andre migrantland opprettholder nettverkene. Disse miljøarbeiderne understreket at foreldrenes primære bekymring er at barnemigrantene ikke opprettholder sin kultur og sine tradisjoner i Norge. Å opprettholde kultur vil si å være somaliere; å være gode muslimer, å opprettholder språket og vise respekt og absolutt lydighet overfor voksne. Slike oppdragermål kan være vanskelige å realisere gjennom fjernoppdragelse og er avhengig av et aktivt nettverk rundt barna. Det illustrerer imidlertid at den sosiale støtten disse barna er vokst opp med, deres «innerste konvoi», fortsetter å være aktiv også i Norge, men da gjennom sekundære nettverk ofte representert ved mennesker barna selv ikke kjenner. Et viktig spørsmål er i hvilken grad denne konvoien kan fungere som konstruktiv støtte for barna i Norge. Aksepterer barna disse nettverkene som støtte for deres livsprosjekter i Norge? Hvordan relaterer disse støttenettverkene seg til barnas nye ofte «offentlige støttenettverk» som mottaksansatte, flyktningekonsulenter, barnevernspedagoger, verge etc? Kan disse nettverkene fungere støttende uten samarbeid med barnas nye, norske støttenettverk?

Blant somaliere i Norge er det ikke uvanlig å sende barn som ansees å være et problem eller å ha problemer, hjem til slektninger i Somalia for oppdragelse i en periode. De kommer så tilbake til Norge når de har kommet «på rett kjøp». Dette kan også gjelde fosterbarn som er kommet som enslige umyndige til Norge. Dette er ikke en ukjent strategi for å håndtere barneoppdragelse i transnasjonal migrasjon (Guarnizo, 1997). Noen av disse barna forstår ikke hvorfor de er sendt, og de er ofte sendt mot sin vilje. Når enkelte rømmer, dukker det opp overskrifter i pressen om foreldreløse barn med norske pass som henvender seg til for eksempel ambassaden i Addis Abeba, og vil tilbake til Norge.

Blant tamilske migranter kan viktige livsavgjørelser som utdanning og ekteskap for barn i Norge treffes i hjemlandet og formidles til barna gjennom nettverkene i Norge. Den tamilske miljøarbeideren jeg snakket med understreket viktigheten av familiekontakt for enslige mindreårige og pekte på at tamiler svært sjelden søker familiegjenforening. Han påpekte at brevene hjemmefra styrer livene til disse barna, og at det er viktig at de kan opprettholde kontakten med familien hjemme uten å være redd for å bli sendt tilbake.

På et mottak for enslige mindreårige ankom en tolvårig tamil. Han hadde en onkel i Norge, men skulle bo på mottaket til saken hans var avgjort. Han var liten, tynn og tilbakeholden, litt gammeldagse 70-talls klær og hårfrisyrer. Han ble straks innlemmet i det tette fellesskapet av åtte tamilske ungdommer som allerede bodde på mottaket. I løpet av ganske kort tid ble han mye mer utadvendt, og etter noen uker kom han hjem fra skolen med en ring i det ene øret. Han følte seg mer og mer hjemmevant og kom opp i noen små, uskyldige konfliktepisoder med personalet. Ca. en gang i uken fikk han telefon fra Sri Lanka, og onkelen kom like ofte på besøk. I løpet av den første måneden på mottaket skiftet han klesstil og ble mer og mer «kul» med antydning til «saggestil». I denne perioden fikk han ett nytt hull i øret. Håret hans var blitt langt og han så ut som en helt annen gutt enn den bondetampen som ankom en måned tidligere. Så en dag kom han hjem fra skolen med ny hypermoderne frisyrer med litt «punkesveis» på toppen og langt hår bak. Dagen etter fikk han en uventet telefon fra Sri Lanka. Han var svært lenge inne i boksen, og vi hørte hans spake svar og forsikringer. Neste dag kom han hjem fra skolen uten ringer i øret, nyklippet i snau og skikkelig frisyrer. Jeg spurte ham hva som hadde hendt, og han smilte sjenert og sa at mor og far hadde ringt og bedt han oppføre seg ordentlig og klippe håret. Kort tid etterpå flyttet han til sin onkel.

Slik fjernoppdragelse kan fungere som en kontinuitet av den primære konvoien, og ofte skjer det i samarbeid med det lokale, etniske nettverket. Hvordan denne fjernkontrollen fungerte for denne gutten, vet vi ikke noe om. Etter kriminalstatistikken og barnevernsstatistikken å dømme, får imidlertid unge tamiler støtte nok til utforming av sitt liv og sine roller i Norge. Svært få unge tamiler ser ut til å utvikle alvorlige atferdsproblemer og mange ser ut til å klare å oppfylle familiens forventninger. Kan det være et uttrykk for at de fleste i allfall ikke lever uten noen form for nettverk? Den tamilske informanten, som var miljøarbeider på flyktningekontoret, var opptatt av hvordan myndighetenes repatrieringspolitikk kan gjøre det vanskeligere å opprettholde kontakt med familien i hjemlandet. Han hevdet at tilbakevendingspolitikken i Sverige, hindrer enslige mindreårige der i å opprettholde kontakt med familien, fordi de er redd for å bli sendt hjem hvis

myndighetene vet hvor familien er. Dette vet tamiler i Norge og blir redde for at det samme skal skje her.

Det er imidlertid stor forskjell på migrantbarns nettverk, og mange barn har liten eller ingen kontakt med familie i eksil. Flere rapporter peker på at det er de barna som ikke har kontakt med sine familier i hjemlandet og/eller som opplever store konflikter med omsorgspersoner her, som har største psykososiale problemer i eksil (Eide, 2000; Andersson, 1994). Slike viktige erfaringer bør undersøkes nærmere og systematiseres, blant annet for å forstå sammenhengen mellom nettverk og motstandsdyktighet for å mestre ensomhet, hjemlengsel og stress (se kapittel 2).

Kontroll og omsorg

Tausheten og mistilliten mange barnemigranter uttrykker, kan blant annet forklares ved motsetningen og dilemmaet mellom omsorg og kontroll som konstituerer mottak som sosiale institusjoner. Jorunn Solheim (1990) gjennomførte en undersøkelse av mottak som sosialt system. Rapporten peker på det «doble» forvaltningsansvaret som et sentralt problem i mottaksdriften. Dette innebærer at mottaksansatte både er ansatt av UDI sentralt og av den lokale driftsoperatør. Dette innebærer, ifølge Solheim, både doble lojaliteter og uklar ansvarsfordeling. I følge mine informanter innebærer det også en uklar og dobbel rolle overfor asylsøkerne, der de ansatte både er omsorgs- og kontrollutøvere. Denne tvetydigheten kan gjøre det vanskelig å opprette den nødvendige tilliten for å utøve god omsorg. Til tross for at mottakspersonell og flyktningepersonell i kommunene understreker og gjentar overfor hverandre og asylsøkerne at de ikke er en del av UDIs kontrollapparat, og til tross for at de bruker mye tid på å skille mellom forskjellige funksjoner overfor flyktninger generelt, blir de bare trodd til en viss grad. Er det i det hele tatt mulig å unngå denne tvetydigheten i mottak og integrering av barneflyktninger? Etter mitt skjønn er dette et aspekt ved arbeidet med flyktninger som en ikke helt kan forsikre seg mot. Så lenge det er offentlige instanser som har ansvaret for barneflyktninger, vil sannsynligvis denne tvetydigheten bestå, uansett om driften overlates til private organisasjoner etc.

Spenningen mellom omsorg og kontroll er et aspekt ved sosialisering generelt, men ved fjernsosialisering blir kontrollaspektet forsterket i forhold til omsorgsaspektet. Familien, slektninger og venner av familien i Norge og i hjemlandet, utøver ofte en omsorg og støtte som barna tolker og opplever som kontroll og dominans, en dominans som kanskje er vanskeligere å akseptere når den ikke utøves direkte av foreldre. Mange barnemigranter, og barn av migranter generelt, opplever kravene som stilles til dem fra kame-

rater og støttepersoner i Norge og de kravene som stilles dem fra familie og slektninger som motsetningsfylte. Motsetningene viser seg også ved kjønns- og generasjonskonflikter i minoritetsfamilier generelt. Foreldre og slektninger som påtar seg fosteransvar for barnemigranter, strever ofte med å finne balansen mellom sin egen tro på autoritet og lydighet i oppdragelsen, og de forventinger og krav som stilles til barna fra det norske samfunnet. Ofte opplever barna slektningene sine i Norge som hindringer for å finne sin plass i det norske samfunnet. Dette er en av årsakene til at enslige mindreårige ofte får problemer i fosterfamilier fra egen etnisk gruppe (Eide, 2000; Harding, 2000).

Det blir viktig å spørre seg hvordan det offentlige kan støtte migrantbarnas fosterforeldre og slektninger slik at de faktisk hjelper dem til å opprettholde sine primærnettverk, og samtidig skaffer seg venner og støttepersoner i Norge.

Hvordan legges det til rette fra myndighetenes side for vedlikehold av gamle nettverk og for ny tilknytning i Norge?

Det har vært gjennomført relativt mange undersøkelser om mottak i Norge (bl.a. Ringel, 1992; Solheim, 1990; Berg og Lauritsen, 2002), men det finnes bare ganske få studier om mottak for barnemigranter spesielt (Eide, 2000; Gill, 1997; Wold, 2001). Både Eide, Gill og Wold peker på at det generelt er mange omsorgsbrudd i migrantbarnas oppvekst i Norge, og at mange barn opplever seg alene og uten sosial støtte. Gill oppsummerer sin evaluering av bosettingspolitikken for barnemigranter med at det er stor variasjon fra kommune til kommune når det gjelder å ivareta det enkelte barns interesser. Hun peker videre på usikkerhet om tilskuddsordninger, midlertidighet og mangel på langsiktig planlegging som generelle problemer (Gill, 1997:42). I det følgende skal jeg peke på disse og andre aspekter ved mottak og bosetting som kan være til hinder for sosial tilknytning.

Den permanente midlertidighet; mottak og bosetting av barnemigranter

Mottak og bosetting av flyktninger generelt er organisert etter prinsipper som kan betegnes som *permanent midlertidighet*. Ettersom antallet asylsøkere kan variere til dels sterkt fra år til år, og ettersom det er dyrt å opprettholde mottak og personell når antallet asylsøkere avtar, er mottak og bosetting preget av at det skapes lite kontinuitet. Dette gjelder kompetanse både blant mottakspersonell, i nærmiljøet og blant lokale fagfolk. Enkelte lokalsamfunn

har hatt mottak av flyktninger som en permanent ordning over mange år, slik at det er utviklet erfaring og ekspertise blant lærere, sosionomer, helsepersonell og blant folk flest for å håndtere denne oppgaven, mens andre steder har mottak blitt nedlagt etter noen år for så å starte opp helt andre steder. Midlertidighet anses som det største problemet ved arbeid i mottak blant mange mottaksansatte og dette er spesielt sterkt uttrykt blant mottaksansatte for barnemigranter. Midlertidigheten kommer til uttrykk på flere måter:

- UDIs insistering på mottak som en midlertidig ordning som ikke skal defineres som institusjoner
- UDIs stadige omorganiseringer
- feltets foranderlighet
- forståelsen av migrasjon som et midlertidig sosialt fenomen

Ideen om midlertidighet kan kanskje betraktes som en bærende utopi for vår konseptualisering av flyktninger og migranter. Ideen om at migranter egentlig hører til andre steder, og at de er resultat av spesielle tidsavgrensede hendelser og prosesser, at de før eller siden skal hjem, eller at migrasjonsflommen før eller siden tar slutt er implisitt i ideen om nasjonalstaten. Slike ideer eksisterer lenge etter at bærerene av dem faktisk vet at vi må regne med at migrasjon er et permanent fenomen (Baumann, 1991). Selv om migrasjonens midlertidighet er en idé uten basis i den praktiske virkelighet, er svingninger i migrasjonen og spesielt i antall asylsøknader en realitet. Kan en tenke seg at ideene om migrasjon som noe midlertidig, sammen med de faktiske svingningene i migrasjonsmønsteret, influerer på organisering av mottak og integrering av flyktninger slik at disse også får et preg av midlertidighet og stadig endring?

Et annet aspekt ved midlertidigheten er forventningen om at migranter bør integreres fortest mulig. Det forventes både fra myndighetenes side og fra folk flest at asylsøker-, flyktning- og migrantidentiteten er tidsavgrenset, og at migranter skal transformeres til nordmenn på forholdsvis kort tid. Denne siste ideen ligger muligens bak insisteringen på at mottak for barn ikke skal defineres som institusjoner, men som «holdeplasser på veien» (Røde Kors-koordinator på 90-tallet). Det er også et uttrykk for at barnemigranter ikke skal betraktes som *klienter*, og mottakene ikke betegnes som institusjoner (jf. diskusjonen om motstandsdyktighet i kapittel 4). En praktisk konsekvens av å avvise mottak som institusjoner er at de ikke sammenlignes med andre typer institusjoner for barn m.h.t bemanning, areal, ekspertise og

lignende. Dårlig bemanning, lav lønn og lite opplæring er med på å gjøre rekruttering av personell vanskelig, noe som igjen vanskeliggjør faglig kontinuitet i arbeidet med barna og forsterker midlertidigheten som idé og praksis.

Ved siden av ideer om midlertidighet, er mottakene gjennom stadige omorganiseringsprosesser. Under tittelen «Alt som kan endres skal endres» skrev Heini Ringel en artikkel på nittitallet (Ringel, 1992) om omorganisering i mottaksapparatet for asylsøkere. Allerede på det tidspunktet var det foretatt fire eller fem dyptgripende omorganiseringer av mottakssystemet i løpet av ganske få år. Det er uvisst hvor mange slike omorganiseringer som er foretatt etter dette tidspunkt, men det er ikke få. Nå har Utlendingsdirektoratet gjennomført en ny stor omorganisering av sitt arbeid, som også vil få konsekvenser for asylmottakene. Helt fra mottakene ble opprettet i stor stil på slutten av 1980-årene og fram til i dag, har gjennomsnittlig botid på et mottak for en asylsøker vært mer enn ett år. Til tross for at det ble innført en regel på nittitallet om at barnemigranter ikke skulle bo på mottak lenger enn tre måneder, har gjennomsnittlig botid vært 10–11 måneder, og flere blir boende på mottak flere år mens de venter på vedtak om asylsøknaden.

Problemet i denne sammenhengen er hvordan stadige omorganiseringer av alle sider av UDIs arbeid er med på å gjøre store deler av barnemigran-tenes oppvekst til en permanent midlertidighet, noe som er et hinder og ikke en hjelp i relasjonsbygging og etablering. Prosedyrer blir stadig forandret, folk må flytte fra mottak til mottak, mottakspersonell blir stadig byttet ut, og erfaringer blir i liten grad en kumulative prosess i arbeidet. Hvordan kan man da forvente at barn og ungdom skal utvikle trygghet og tillit nok til å knytte seg til nye kamerater og omsorgspersoner? Er det mulig å tenke seg at mottak etableres som permanente institusjoner i lokalsamfunn uavhengig av det varierende antall asylsøkere? Har Norge råd til å bygge opp lokal kompetanse for drift av mottak, der personalet eventuelt har færre arbeidsoppgaver når det kommer færre migrantbarn til landet?

Tillit på prøve og problemer med tilknytning

I forrige kapittel pekte jeg på tillit som et problem i relasjonen mellom mottakspersonell og barnemigranter og migranter generelt. John Chr. Knutsen (1995) diskuterer hvordan forholdet mellom ansatte på mottak og asylsøkere er preget av mistillit både fra mottaksansatte og fra asylsøkere. Knutsen peker på at mistillit ofte preger flyktninger fordi de har opplevd krig, politisk uro og forfølgelse i hjemlandet. Mottaksansattes dobbelte funksjon som omsorgsgivere og kontrollører for UDI er også en kilde til mistillit fra asyl-

søkernes side. Knutsen hevder imidlertid at også mottaksansattes terapeutiske virkemidler for å hjelpe asylsøkerne lett kan oppleves som en trussel mot deres selvpålagte taushet og tilbaketrukkethet, og derved forsterke denne mistilliten (ibid.:25).

Harsløf Hjelde (1999) beskriver et lignende dilemma i relasjonene mellom hjelpeapparatet og barnemigranter. Hun peker på at hjelpeapparatet er opptatt av mentale prosesser og barna/ungdommenes psykiske helse, og arbeider for at barna skal snakke om sine problemer som terapeutisk virkemiddel. De unge selv ser imidlertid ut til å være mest opptatt av å trene og å «bygge opp kroppen» som et vern mot vanskeligheter (ibid.). Harsløf Hjelde påpeker at selv om også kroppen er i forandring, er den det eneste migrantbarna har med seg som kan skape en kontinuitet med fortiden.

Disse analysene kan relateres til flere undersøkelser som viser at migrantbarn ikke i særlig grad knytter seg nordmenn, men til sine egne etniske nettverk (Anderssen, 1994). Andre undersøkelser viser at sosial tilknytning i Norge, også med nordmenn, og gode relasjoner med familie her og i hjemlandet (Eide, 2000), er avgjørende for om migrantbarn klarer å nå målene sine. Spørsmålet er om mottaksopphold og hjelpeapparatet fremmer den tillit som er nødvendig for at de unge knytter seg til nye omsorgspersoner. Analysene til Knutsen (1995) og Harsløf Hjelde (1999), antyder at en bør stille spørsmål om deler av den offentlige omsorgen for barnemigranter hemmer snarere enn fremmer barnas egne mestringsstrategier.

Familiegjenforening, repatriering og tidsaspektet

Flere mottaksansatte påpekte at søknader om familiegjenforening med flyktningebarn i Norge må behandles mye raskere for å være til barnas beste. Slik det er i dag, tar det så lang tid, og det er så få som får innvilget, at mottaksansatte ikke oppfordrer barna til å søke av redsel for at de skal bruke tre år av livet på å vente, for så å bli skuffet. Slike synspunkter er utbredt også på flyktningekontoret og i Flyktning- og innvandreretaten i Oslo kommune. *Tilbakevendingsperspektivet* (se kapittel 1) er sentralt for det arbeidet som gjøres i innvandreretaten i Oslo kommune. Lederen for tilbakevendingsprosjektet der understreker at det helt til de siste årene har vært et ensidig fokus på integrering av disse barna i Norge, og at det nærmest har vært tabu å snakke om deres bakgrunn. Hun understreker videre at disse barna må sees i et diasporaperspektiv, som medlemmer av familier andre steder. Avdelingen arbeider med å motivere for frivillig tilbakevending som en av flere måter å opprettholde kontakt med hjemlandet på.

Jeg tror imidlertid man må spørre seg om tilbakevending eller repatriering som en strategi fra myndighetenes side for å begrense barnemigrasjon kan få uønskede konsekvenser for barnas velferd i Norge. Kan ikke myndighetenes ønske om økt satsing på oppsporing av familier i hjemlandet for frivillig repatriering like gjerne øke presset på barn og familier om å bryte kontakten og tvinge familier til å holde seg skjult for å unngå at barna blir sendt hjem? Her mangler vi kunnskap om sosiale prosesser i barnas hjemland som følge av for eksempel den økte satsing på oppsporing som er gjennomført i Sverige.

Familiekontakt i mottak

Personalet på Sjøvegan mottak pekte på hvor sårbart repatriering er som tema før barna har fått svar på asylsøknaden, fordi de er redde for at alt snakk om familien kan svekke søknaden om asyl. Det å bygge opp tillit mellom barn og mottaksansatte er i seg selv problematisk gitt mottakets dobbelte rolle, men det kan gjøres gjennom samarbeid mellom flere lokale instanser over tid. Slik erfaring og kompetanse bygges når drift av mottak og opplæring av personell betraktes som *varige institusjoner i et lokalsamfunn*. Mottakspersonell pekte imidlertid på at det såkalte «*tilbakevendingsperspektivet*» har vært lærerikt. Det har vært med på å gjøre mottaksansatte oppmerksomme på hvor viktig det er at barna har kontakt med familien i hjemlandet, og på å legge forholdene til rette på mottak for at det skal være mulig.

Kan en tenke seg at mottakene helt fra starten kan ha kontakt med barnas foresatte i hjemlandet og bruke disse i planlegging av barnas fremtid i Norge? Dette kunne være en viktig faktor i styrkingen av familienettverket, men forutsetter at opphold til barnemigranter ikke er avhengig av at de defineres som «foreldreløse» eller uten kontakt med foreldrene. Slik kontakt kan så eventuelt overføres til de instanser og personer som får omsorgsansvar for barnet i bosettingskommunen.

Isolasjon, ensomhet og vergesituasjonen – Norge og Nederland

Jeg har hevdet at midlertidighet og stadige omorganiseringer preger mottakssystemet i Norge. Dette er svært annerledes fra hvordan mottak er organisert og drevet i Nederland. Der sørger den sentrale mottaksorganisasjonen for at mottak er organisert på mer eller mindre samme måte over hele landet. Organisasjonen sørger for utvikling av pedagogisk materiell for innføring i nederlandsk språk og kultur på alle mottak, og for at personalet går gjennom faste opplæringsprogram. Videre sørger de mange sentrale og lokale frivillige organisasjonene for kontinuitet i arbeidet med å integrere

flyktninger. Den etablerte vergeinstitusjonen i Nederland sørger også for at barnemigranter kan ha en fast voksen som støtter dem til de er voksne.

Den kanskje viktigste forskjellen på organisering av mottak for enslige mindreårige i Norge og Nederland er nettopp vergeordningen. I Nederland har den nasjonale vergeinstitusjonen De Opbouw ansvar for alle barnemigranter fra de setter beina på nederlandsk jord til de er tjueen år. I Norge har vergeinstitusjonen vært diskutert i mange år uten at man er kommet fram til noen løsning (Klipperberg, 1996). Overformynderiet er ansvarlig for verger, men de har ingen kapasitet til å sørge for den oppfølgingen som barnemigranter trenger. Følgelig har noen barn verger som fungerer som støttekontakter med jevnlig kontakt, og som er barnas juridiske representanter. Andre får oppnevnt verge i forbindelse med asylintervjuet og er uten kontakt ellers, mens andre igjen ikke har verge i det hele tatt.

Pedagogen Hinke Wold har undersøkt mottak og integrering av enslige, mindreårige asylsøkere i Norge (Kristiansand) og i Nederland (Leeuwarden) (Wold, 2000). Hun påpeker at barnemigrantene som hun intervjuet i Leeuwarden har minst to faste kontaktpersoner; vergen og en frivillig, og ga uttrykk for at de fikk god støtte i mottaksfasen. Barnemigranter i Kristiansand ga derimot uttrykk for at de følte seg alene og ikke visste hvor de kunne få hjelp.

Flere peker på vergeordningen som tilfeldig og dårlig organisert, men viktig når vergen fungerer som veileder og støtteperson:

Ali kom til Norge alene som 17-åring fra et afrikansk land. Han bodde ett år på mottak og flyttet seinere sammen med andre ungdommer i et kollektiv. Han fullførte etterhvert videregående skole og flere fag på Universitetet. I dag har han en god jobb og spiller en viktig rolle i sin nasjonalgruppe der han bor. Ali understreker at den støtten han fikk fra vergen sin og fra en frivillig «venn» de første årene, har hjulpet ham til å finne seg til rette i Norge.

Ali var heldig og fikk tildelt verge like etter at han kom til landet. Han understreker selv at kombinasjonen av frivillige og offentlige støttefunksjoner har vært svært viktige for at han har klart seg godt i Norge, og ganske lik slik Vold beskriver situasjonen for enslige mindreårige i Nederland. Hva vet vi om forskjellige støttefunksjoner i Norge og hvordan de fungerer, fra barnas synspunkt og fra hjelpeapparatets synspunkt?

Familiegjenforening og fosterfamilier – problemer, men hva så?

Det er ingen systematisk kunnskap om familiens situasjon etter familiegjenforening i Norge. Det er imidlertid uttrykt skepsis fra saksbehandlere i UDI

om hvorvidt det er i barns interesse å få familien hit. Det henvises til problemer med autoritet, at barna er blitt vant til å leve alene og ønsker å knytte seg til norske miljøer, at de ikke vil underkaste seg foreldrenes autoritet slik de forventer osv. Mange foreldre ser på sin side ut å være opptatt av å vedlikeholde tradisjoner og utøve autoritet (Eide, 2000). I andre eksempler henvises det til at barn ofte får for stort ansvar for sine foreldre (kapittel 2). Eides undersøkelser som omfatter 25 barnemigranter, viser at familiegjenforening har vært problematisk for noen, mens det for andre har foregått uten særlige problemer (ibid.).

Eide understreker i sin rapport at fosterplassering i Norge ofte byr på lignende problemer omkring de voksnes utøvelse av autoritet og forventninger om lydighet og barnas ønske om uavhengighet og vennskap med norsk ungdom. Noen av problemene kan ifølge Eide tilskrives manglende oppfølging fra det offentlige side. En kan spørre seg om slike plasseringer, ofte hos barnas slektninger, betraktes som familieplasseringer og derved «naturlige» som det offentlige ikke skal blande seg inn i. Et annet aspekt som er påpekt er at barna ved slike plasseringer ofte får liten tilknytning til norske nettverk, noe som øker risikoen for problematferd (Sam, 1995 og Øia, i Eide, 2000). Eide påpeker at fosterforeldre, enten de er norske, slektninger av barna eller fra samme etniske-/nasjonalgruppe, trenger oppfølging og veiledning ettersom det erfaringsmessig oppstår konflikter i slike familier.

Problemer med familiegjenforening og fosterplassering av barnemigranter er også et spørsmål om tid. Dersom det går mange år fra barna kommer til Norge og til de skal leve som «barn» i en familie, ser problemene ut til å øke. Dette henger sammen med forskjellige ideer og praksiser omkring familie, autoritet og uavhengighet. Løsningen på disse problemene bør imidlertid ikke være å avslå søknader om familiegjenforening eller å unngå fosterplassering. Slik Eide påpeker, må det være en bedre løsning for barna at man veileder og støtter disse familiene i omsorgen av barna. Det bør også være et klart mål for familiegjenforening at den som hovedregel innvilges i løpet av barnets første år i eksil og at familien trenger støtte den første tiden.

Hvordan legges det til rette for barnemigranter der de skal bo?

Bosetting av migranter har vært gjenstand for flere systematiske undersøkelser (Andersson, 1994; Harsløf Hjelde og Stensrud, 1999; Hushagen, 1997; Gill, 1997; Berg, 2001). Eide har også undersøkt bosetting av barnemigranter. Han viser at de barna som har hatt færrest brudd i omsorgen fra mottak til voksen alder, er de som er vokst opp i bofellesskap med en leder som har samme etniske bakgrunn som de mindreårige (ibid.:148). Oslo

kommune har lenge praktisert denne boformen for enslige mindreårige. De har også nedlagt mye arbeid for å opprette og holde kontakt med barnas familier både når de bosettes og i oppfølging av bofelleskapene. Denne boformen har sannsynligvis bidratt til at de unge opplever kontinuitet i omsorgen. Også her trenger man systematiske undersøkelser av hvordan barnas tilknytning til grupper og nettverk i Norge og i hjemlandet i denne perioden får betydning for deres seinere liv.

Betydningen av vennskap

Mottaksansatte på Sjøvegan var opptatt av at det i for stor grad var slektskap og etnisitet som var grunnlaget for hvor de unge blir bosatt, mens *vennskap* bare sjelden ble tillagt noen vekt. De pekte på at mange unge knyttet vennsapsrelasjoner i mottaket, relasjoner som så ble brutt fordi de unge ble bosatt i forskjellige kommuner (se Anderson, 1994:44).

Det er viktig å peke på her at barnemigranter i de fleste tilfeller er i alderen 14 til 18 år, en fase i livet der jevnaldrende og vennskap spiller en viktig rolle for ens identitetsutvikling. Eide påpeker på at de fleste enslige mindreårige kommer rett inn i et norsk ungdomsmiljø gjennom skolen og ofte inn i en gruppe jevnaldrende fra samme land i mottaket (ibid.). Hvordan de knytter vennskap i disse miljøene er et interessant, men ukjent aspekt av deres tilpasning. Som tidligere diskutert, er mye av fokus på barnemigranter rettet mot deres sårbarhet, ensomhet, omsorgsbehov og andre problemer definert av hjelpeapparatet. Hvilken rolle spiller vennskap for deres tilpasning? Hva mener ungdommene selv om vennskap og jevnaldrendes rolle i deres liv? I hvilken grad styres de unges vennskap av den etniske gruppen de er en del av, og i hvilken grad kan de velge venner «fritt»?

Skolen og lærernes rolle

Skolen er en av de viktigste arenaene for barn og unges tilknytning til jevnaldrende. For barnemigranter er skolen den store bøygen for et vellykket migrantliv (Harsløf Hjelde, 1987). Ønsket om høyere utdanning kan være en viktig motivasjon for at mange barn flykter eller sendes fra sine hjemland, og ønsket og ambisjonen om en god utdanning og en godt betalt jobb er drivkraften bak manges strev gjennom ungdomstiden i Norge. Det er en stor utfordring å skulle greie seg uten familie og uten jevnaldrende kamerater i et fremmed land med fremmed språk og kultur, og samtidig greie å følge norske jevnaldrende gjennom barne- og ungdomsskolen. Å knytte relasjoner til jevnaldrende norsk ungdom er avhengig av at man klarer å henge med på skolen, lærer seg norsk og tilpasser seg sosialt et norsk ungdomsmiljø.

Skoleprestasjoner ser ut til å være en viktig indikator på generell sosial mestring (Øia, 2000; Bakken, 1998), og derved et viktig aspekt ved deres mulighet for en positiv tilknytning til norske jevnaldrende.

For mange barnemigranter er det en lærer som spiller den viktige rollen som en kontaktperson som loser dem gjennom den første tiden i Norge. Dette henger nok sammen med at de oppfattes som mer nøytrale enn mottakspersonell, og at de ofte er de eneste barna kan snakke med. Lærere er trent i kommunikasjon og i å forstå barn som ikke kan norsk. Mange lærere rundt om i landet har nedlagt utallige timer ekstraarbeid i oppfølging og støtte av barnemigranter. Å systematisere slik støtte og lønne lærere for slikt ekstraarbeid kan kanskje være en god investering for å oppnå barnas og samfunnets mål?

Som antydning tidligere har mange barnemigranter ikke mulighet til å gå på skole, fordi de kommer til Norge med en gjeld som må tilbakebetales. Det er vanlig å betale store summer for å komme trygt til Vesten og pengene er ofte lån familien har tatt opp som må betales tilbake. Selv om også disse barna kan ha høye ambisjoner om en utdanning i Norge, føler mange forpliktelsene overfor familien sterkere. Hvordan det går med disse barna vet vi lite om, det ville være interessant å sammenligne en slik yrkeskarriere med en utdanningskarriere når det gjelder utvikling av norske og etniske nettverk.

Oppsummering – betydningen av tilknytning og nettverk for en vellykket tilpasning i Norge

Jeg har pekt på en rekke faktorer som spiller en rolle for barnemigranternes tilknytning og nettverk i Norge. Flere undersøkelser peker på at kontakt og gode relasjoner med foreldre og familien, enten den befinner seg i Norge eller i hjemlandet, er en avgjørende indikator på barn og ungdoms positive selvforståelse og tilpasning i Norge (Eide, 2000; Øia, 2000; Bakken, 1989). Det ser imidlertid også ut til at gode relasjoner til nordmenn generelt og det å ha norske venner spesielt, er med på å styrke barnemigranternes tilknytning og positive tilpasning til Norge (Eide, 2000). Harsløf Hjelde og Stenerud (1998) påpeker at skolen og sosial kontakt med norske jevnaldrende er de største problemene for barnemigranter i Oslo. Å styrke barnas muligheter til å opprettholde kontakt med familien og *samtidig* støtte dem gjennom skolegang og utdanning er viktige utfordringer for det offentlige.

Dette var ikke noe tema blant mottaksansatte eller frivillige organisasjoner i Nederland. Ettersom familiegjenforening ikke blir praktisert, ser det

ikke ut til at barnas eventuelle kontakt med familien er problematisert i det hele tatt. Derimot er det nedlagt et stort arbeid både fra det offentlige og fra frivillige organisasjoner for at barna skal mestre livet i Nederland. Fra det aller første møtet med Nederland arbeides det systematisk for at barna skal ha faste tilknytningspunkter og en velordnet tilværelse fram til de blir myndige. Når det gjelder organisering av mottak og andre tiltak for barnemigranter, kan Norge ha mye å lære av Nederland (Wold, 2001).

Forskjellen mellom Norge og Nederland når det gjelder barnas forhold til foreldre og hjemland er påfallende. Vi har mange indikasjoner på at barnemigranternes mulighet til å opprettholde kontakt med sine familier i eksil er viktig for deres mestring i Norge. Et spørsmål er om det reflekterer betingelser og holdninger i Norge mer enn det reflekterer barnas ønsker og behov? For å kunne belyse disse problemstillingene bedre, trenger vi systematisk kunnskap om den kontakten barnemigranter faktisk har med sin familie i hjemlandet, og hvordan det påvirker deres liv her.

Forslag til forskningstema og spørsmål

Sosial støtte og nettverk

Det er en utbredt antakelse at barnemigranter fortsetter å holde kontakten med hjemlandet og sine familier etter flukten. Det er imidlertid vanskelig å påvise slik kontakt, og hva den betyr for barnas mestring av livet i Norge. En måte å undersøke dette på kunne være å følge et bofellesskap av enslige, mindreårige asylsøkere gjennom noen år, og undersøke hvordan de forskjellige ungdommene opprettholder gamle tilknytninger og oppretter nye. De samme ungdommene kunne så oppsøkes etter at de er ferdige med utdanning og/eller er kommet i jobb. De kunne da inviteres til å reflektere over hva som var viktig for dem i den første perioden i Norge. Slike prosjekt kunne belyse spørsmål som:

Hvordan opprettholdes kontakt med familien hjemme? Med familie i eksil andre steder? Telefon, internett, brev, besøk, gjennom slektninger her?

Hvor ofte søkes kontakt?

Hvilken rolle mener barna at familien spiller for livet i eksil?

Hva slags støtte mener de familien gir dem for livet i Norge?

Er det noen sammenheng mellom hyppighet i kontakt med familien, vurdering av at familien er viktig og den enkeltes fungering i dagliglivet?

Hvilke andre støttenettverk er barna del av? Kamerater, verge, etnisk gruppe, hjelpeapparatet, kjæreste?

Hva slags støtte, på hvilke områder av livet, for hvilke sosiale roller, fungerer disse nettverkene?

Hvordan vurderer barna den støtten de får fra disse?

Er det systematiske forskjeller mellom barnemigranter når det gjelder arten og omfang av sosialt støttenettverk? Kjønn, alder, nasjonalitet?

6 Barn som varer

Barnemigranternes reisehistorier handler nesten alltid om «onkler» og av og til «tanter» som fulgte dem på reisen (ifølge mottaksansatte). Enden på reisen er ofte at de forlater barna i nærheten av en politistasjon og instruerer dem om å gå inn og søke asyl. Disse «onklene og tantene» er etter det barna forteller noen ganger hjelpsomme slektninger og venner av familien som kjenner de trygge reiserutene, men ofte er det profesjonelle smuglernetverk som tjener på denne trafikken. I takt med at kravene for å kunne reise fra land til land skjerpes, blant annet ved visumplikten, øker markedet for menneskesmugling. Historiene om fraktebiler fullastet med flyktninger, om folk som setter livet til ved å binde seg fast under tog gjennom den engelske kanaltunnelen, og om flyktninger som blir funnet frosset i hjel i frysebiler eller kvalt i containere, har versert i media i flere år allerede. At mange flyktninger setter livet på spill for å komme til Vesten er etterhvert velkjent, men det er foreløpig lite kjent hva barneflyktninger utsettes for på sine reiser.

På et mottak for enslige, mindreårige asylsøkere, tok en terapeut initiativ for å sette i gang språkopplæring for jentene. Hun ønsket imidlertid ikke bare å arbeide med norsk, men også å gi jentene en anledning til å uttrykke litt av de følelsene de slet med i Norge. Hun arbeidet som frivillig, ikke tilknyttet mottaket, og alt som ble sagt i gruppene skulle være konfidensielt. Det viste seg at flere av jentene i seksten-, syttenårs-alderen var blitt voldtatt av smuglerne sine på reisen. (Jf. for øvrig disse barnas problem med tillit og det faktum at alle på mottakene fikk vite om voldtektene.)

Denne historien reiser mange spørsmål som jeg ikke skal komme inn på her, men den gir indikasjoner på hvor sårbare barneflyktninger er i hendene på profesjonelle smuglere som stort sett er voksne menn. I Nederland var flere av de frivillige organisasjonene opptatt av smugling av barn, og deres største bekymring gjaldt barna som blir smuglet til Nederland, som søker asyl og som så forsvinner etter en stund. Flere av disse barna er seinere blitt funnet som restaurantarbeidere i Nederland, og som prostituerte i Tyskland og Italia. I Norge er det så langt få holdepunkter for at det forekommer salg av barn, at barn sendes til Norge og misbrukes som arbeidskraft av forskjellig slag, men det oppstår stadig rykter om slike tilfeller. Illegal smugling og utnyttning av barn som arbeidskraft i sexindustrien, i restaurantbransjen og lignende, ser ut til å være et økende problem i Europa generelt. Det er imidlertid viktig å skille mellom smugling av migranter for illegal innvandring og smugling av

migranter for kommersiell utnyttelse. Illegal innvandring, som bortsett fra familiegjenforening ser ut til å være den vanligste formen for innvandring, er i stor grad basert på bruk av smuglere. Smugling kan være organisert av internasjonale ligaer for økonomisk profitt, men det kan også være basert på gjensidig hjelp mellom slektninger og venner. Selv der profitt er motivet for menneskesmugling, betyr ikke det nødvendigvis også at migrantene utsettes for kommersiell utnyttning i det landet de migrerer til. Som omtalt har mange barn gjeld når de kommer til Norge, men vi vet lite om hvor denne gjelden skriver seg fra, eller hvordan den er stiftet. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at disse barna er kontrollert av smuglerligaer i Norge. Men dette vet vi lite sikkert om. Selv om menneskesmugling for illegal innvandring og menneskesmugling for kommersiell utnyttning ikke alltid er lette å skille fra hverandre i praksis, er det den siste formen som vil bli omtalt i dette kapitlet. *Trafficking* er den internasjonale betegnelsen på internasjonal handel med mennesker for kommersiell utnyttning.

I en norske rapport for organisasjonen ECPAT om *trafficking* av barn til Norge, heter det at:

Trafficking eller internasjonal handel med mennesker innebærer en organisert virksomhet der individer rekrutteres, formidles og transporteres til områder der formålet er kommersiell utnyttelse i sexindustrien, som illegal arbeidskraft, til å drive kriminell virksomhet eller andre områder som for eksempel i private hushold. (Renland, 2001:27).

Det hevdes at denne virksomheten i hovedsak omfatter kvinner og barn, men en kan anta at også unge gutter og menn kan utnyttes på denne måten.

Dette kapitlet skal handle om det vi vet om *trafficking* i Norge og Nederland. Jeg skal referere to rapporter om emnet. Den ene handler om internasjonal handel med barn til Nederland for kommersiell utnyttning i Europa generelt, og den andre handler om situasjonen i Norge. Begge rapportene vil bli supplert med mine informanters erfaringer og synspunkter.

Smugling av barn til Europa

Save the Children International skriver om smugling av barn i sin rapport *Separated Children Coming to Western Europe* (Ayotte, 2000) Rapporten påpeker de mange mulige definisjonene av *trafficking* og refererer en definisjon fra FNs spesialrapportør om emnet:

Trafficking consists of all involved in the recruitment for transportation of persons within or across borders, involving deception, coercion or force, debt bondage or fraud, for the purpose of placing persons in

situations of abuse or exploitation, such as forced prostitution, slavery-like practises, battering or extreme cruelty, sweatshop labour or exploitative domestic servitude. (Ibid.:63.)

De fleste barna som blir offer for *trafficking* kommer fra fattige familier, fra fattige land og fra tidligere kommuniststater med voksende fattigdomsproblemer. Noen barn blir solgt av foreldrene sine, noen kommer fra familier som ikke kan ta vare på barna, noen er gatebarn og er et lett bytte for profesjonelle smuglere. Rapporten peker også på de mange overfylte og elendige barneinstitusjonene i mange tidligere kommuniststater, hvor barna lett kan la seg friste til å være med vennlige fremmede som lover dem en bedre fremtid. Også barn som er blitt skilt fra foreldre og familie som resultat av krig og væpnede konflikter, er sårbare for voksne som vil utnytte dem. Det pekes videre på at det i enkelte land finnes en lang historie med *trafficking* av barn og kvinner for prostitusjon (Vest-Afrika), men også for ekteskap (Kina). I noen områder i Kina utgjør kvinner som er kidnappet og solgt to tredjedeler av alle unge, gifte kvinner (ibid.:64).

Rapporten viser også til profesjonell idrett som en arena for en type lite kjent *trafficking*. Mange fotballklubber ser etter unge talenter, og noen finner at Afrika har mange håpefulle talenter som har mye lavere økonomiske forventninger enn europeiske spillere. Gutter tas inn på turistvisum og prøvespiller for klubber. Noen blir tatt opp i en klubb, mens andre ikke blir betalt eller blir betalt et minimum og solgt videre til andre klubber uten å ha noen kontroll over situasjonen. Andre igjen forkastes, men får ingen hjelp til å komme seg hjem eller til å klare seg i landet.

Ifølge rapporten ser *trafficking* ut til å ha økt i Europa i 1990-årene. Det pekes på flere mulige forklaringer, blant dem er en voksende etterspørsel etter barn i sexindustrien generelt bl.a. på grunn av aidsfaren blant voksne. Et annet moment er at menneskesmugling ser ut til å være en tryggere og mer lukrativ forretning enn smugling av narkotika. Og sist, hevder rapporten, at de svært begrensede mulighetene for legal innvandring til Europa skaper et marked for smuglere som under dekke av å hjelpe barna, smugler dem inn i Europa for videre økonomisk utbytting.

Det er svært vanskelig å få informasjon om *trafficking* av barn ettersom de er svært redde for å snakke om det. Den informasjonen som finnes kommer stort sett fra frivillige organisasjoner som arbeider i europeiske land. Rapporten slår fast at det er umulig å gi noe statistisk anslag over hvor mange barn som blir offer for denne virksomheten, men både i Belgia, Danmark, Italia og Nederland har man identifisert barn som har vært offer for slik utnytting. Rapporten nevner også at det forsvinner barn fra

asylmottak i mange europeiske land, deriblant Norge, og at noen av disse sannsynligvis kan forklares med *trafficking*. En frivillig organisasjon i Belgia som tilbyr hjelp og støtte til offer for menneskehandel, tok seg av 734 mennesker mellom 1996 og 1998. 14 prosent av disse var under 18 år og 40 prosent av alle ofrene kom fra Nigeria, Kina, Albania og Ukraina. De fleste var brukt til prostitusjon, men også i bygningsbransjen, i fabrikk- og landbruksarbeid, og noen i husarbeid, i tvungne ekteskap og i idrett.

Patricia var 17 år og bodde i Nigeria da hun fikk høre om et sted i byen hvor en kunne få hjelp til å finne en jobb i Europa. Hun var klar over at hun skulle arbeide som prostituert, men hun så dette som sin sjanse til å komme vekk fra Nigeria og tenkte hun ville klare å komme seg unna smuglerne når hun først var i Storbritannia. Etter at hun kom inn i landet og hadde søkt asyl, ble hun sendt til et mottakssenter drevet av sosialkontoret i distriktet. Hun nektet å bli med smuglerne da de kom for å hente henne, men hun ble bortført og tatt med til London. Der ble hun holdt innesperret sammen med noen andre jenter og ble så først sendt til Belgia og så til Italia. I Italia klarte hun å rømme og dro til en kirke, derfra fikk hun kontakt med sosialkontoret som så tok kontakt med politiet. Hun ble så sendt tilbake til England. Hun er nå under myndighetenes beskyttelse, men fordi hun ikke vil samarbeide med politiet er ikke smuglerne tatt, og hennes asylsøknad er avslått. (Fra den Britiske ECPAT-rapporten ved Sommerset, 2001:41 [min oversettelse].)

Rapporten peker på at *trafficking* ser ut til å øke jevnt selv om det er forbudt og fordømt i følge internasjonalt lovverk. Den økende illegale innvandringen der smuglere er nøkkelpersoner, er sannsynligvis med på å gjøre det vanskelig for både barn og foreldre å vurdere hvilke hensikter smuglere har. Ettersom barn og voksne unngår å snakke om slike erfaringer av redsel for represalier, er det få saker som blir anmeldt og oppklart. Så lenge innvandring betraktes som den eneste muligheten til å komme ut av fattigdom og utrygghet, vil det finnes mennesker som utnytter situasjonen. Et annet problem er at migrantene selv tilsynelatende har interesse av at smuglerne finnes. Rapporten peker imidlertid på at en klarere policy og tettere samarbeid både mellom europeiske stater og internasjonalt må til for å avverge og redusere *trafficking* av barn. (Ibid.:71.)

Trafficking til Nederland og Norge – ECPAT og Defence for Children International

ECPATs undersøkelser om trafficking

Organisasjonen ECPAT (End Child Prostitution, Pornography and Trafficking) som finnes i mange europeiske land, blant dem Norge og Nederland, tok i 2000 initiativet til å sette i gang forskning om smugling av barn for økonomisk vinning til alle de europeiske medlemslandene. Forskningsprosjektet ble utviklet av ECPAT European Enforcement Group, og koordinert av organisasjonen Defence for Children International (se innledning). Det ble utviklet en felles intervjuguide for alle landene, og hver forsker skulle gjennomføre minst 15 intervjuer av offentlig ansatte, frivillige organisasjoner og andre individer fra den opplyste offentlighet med mulig kjennskap til problemet, slik som jurister, journalister og akademikere.

Trafficking i Nederland

Den nederlandske ECPAT-rapporten er basert på tjuefem intervju, ti av dem var telefonintervju med representanter for forskjellige offentlige etater, frivillige organisasjoner og lignende som er involvert i migrasjon, prostitusjon og arbeid for barn. Rapporten er i hovedsak gjennomført og ført i pennen av Annemieke Wolthuis og Mirjam Blaak (2001), som begge arbeider for organisasjonen *Defence for Children International, section The Netherland*. Den er foreløpig en *draft*.

De slår fast at det ikke er mulig å tallfeste omfanget av *trafficking* til Nederland og til tross for at mange mener de har erfaring med problemet, er det få konkrete tilfeller som kan dokumenteres. Den sikreste indikasjonen på at barn faktisk blir utnyttet til prostitusjon, er at mange menn og kvinner som arbeider som prostituerte, begynte da de var under 18 år. De oppsummerer at følgende grupper blir offer for *trafficking*: enslige, mindreårige asylsøkere, barn som utnyttes i pornoindustrien, unge gutter og jenter som forelsker seg og blir lurt til prostitusjon. Til tross for at det ikke finnes noe tallmateriale anslår rapporten at mellom 1000 og 2000 mindreårige arbeider i sexindustrien i Nederland, men av disse er bare noen asylsøkere. De barna som man regner med er offer for *trafficking*, kommer i hovedsak fra Vest-Afrika, oftest Nigeria, fra Kina og fra Øst-Europa. Barna fra Øst Europa kommer for det meste på turistvisum og under falske betingelser. Mange blir forespeilet at de skal arbeide i barer og på restauranter, men tvinges til prostitusjon. Andre blir rekruttert på skoler og kafeer av unge gutter som «forelsker» seg i dem og lover dem et bedre liv i Vesten. Jenter fra Vest-Afrika, vanligvis

Nigeria, og fra Kina smugles inn og søker så asyl som enslige, mindreårige asylsøkere. Siden blir de hentet av smuglerne og tvunget til prostitusjon. Selv om det bare er noen få tilfeller av *trafficking* av barn som faktisk etterforskes, hevder rapporten at informantene stadig oftere får rapporter om svært unge migranter som utnyttes i sexindustrien i Nederland.

Rapporten peker på at prostitusjon er tillatt i Nederland for personer over 18 år, og at også bordeller ble tillatt i 2000 etter nederlandsk lov. Det finnes imidlertid en paragraf i straffeloven som eksplisitt tar for seg *trafficking*. Rapporten peker også på at legalisering av bordeller vil kunne gi politiet anledning til å kontrollere at ingen mindreårige arbeider i bordellene, eller er offer for *trafficking*.

«Mange har med seg et telefonnummer de må ringe med en gang»

Samah-representanten anslo at 90 prosent av alle barnemigranter kommer til Nederland med smuglere. Offentlig ansatte kunne fortelle at mange barn forsvinner hvert år fra mottakene, og at en del av disse unge er blitt funnet igjen i bordeller i Tyskland, Belgia og Italia. Mottaksansatte opplever at noen unge jenter fra Afrika straks etter ankomst ringer til det de kaller «en bekjent» i Nederland. Etter en stund blir de så hentet av en mann eller kvinne, og de kommer aldri tilbake til mottaket.

Kinesiske barn vet man lite om, bare at det er kommet svært mange kinesiske barn som enslige, mindreårige asylsøkere de siste årene, mange av dem forsvinner raskt fra mottakene. Det viser seg at de fleste barna kommer fra de samme områdene i Kina, og de samme områdene som svært mange restauranteiere i Amsterdam også kommer fra. Mange av disse ligger i «Red Light district» og det antas at de kommer for å arbeide i restauranter og i prostitusjon eller i sexindustrien. Mine informanter mente at *trafficking* er et stort og utforsket problem i Nederland, og at man bare ser toppen av isfjellet i de få sakene som faktisk blir dokumentert

Trafficking til Norge

Rapporten *Internasjonal handel med barn og mindreårige for kommersiell seksuell utnyttelse* er utarbeidet av ECPAT Norge i samarbeid med Redd Barna.

Rapporten er bygget på femten kvalitative intervju basert på samme intervjuguide som undersøkelsene i de øvrige europeiske landene. Informantene har vært ansatte i offentlige institusjoner og frivillige organisasjoner. Undersøkelsen har vært rettet mot to områder, prostitusjonsmarkedet i Finnmark for kvinner fra Russland og Øst-Europa, og enslige, mindreårige

asylsøkere. Rapporten er skrevet av Astrid Renland (2001). Renland understreker at undersøkelsen som hadde et omfang på fire måneder, har vært vanskelig å gjennomføre, fordi svært få av informantene hadde noe som helst kunnskap om, eller erfaring med, fenomenet. Informantene kan imidlertid fortelle at de fleste barnemigranter kommer som enslige, mindreårige asylsøkere, de fleste kommer illegalt uten papirer og de fleste kommer med en følgeperson. Ingen av informantene hadde imidlertid vært borte i saker der barn oppholdt seg illegalt i landet. Rapporten slår imidlertid fast at regjeringen fastslår at 47 barn er blitt borte fra norske asylmottak. Av disse er det bare tre barn som er sporeløst borte, de andre har myndighetene oversikt over. De fleste av informantene mente at det er umulig å holde et barn illegalt i Norge, fordi myndighetene har gode kontrollrutiner. Andre pekte på at bruken av falske pass og bytte av identiteter er mulig også i Norge. En informant hadde imidlertid hatt kontakt med russiske, mindreårige jenter som var kommet til landet invitert av eldre menn. En annen henviste til en sak der russiske barnehjemsbarn var blitt invitert til Norge på ferieavlastning, og var blitt misbrukt til barnepornografi. Dette ble en politisak der mange land var involvert. Det kom også fram opplysninger om at det var avdekket at kvinner og mindreårige jenter fra de baltiske statene med tre måneders turistvisum, drev gateprostituasjon i Oslo.

Rapporten oppsummerer flere steder at det ikke finnes bevis for at det skjer kommersiell seksuell utnyttelse av barn i Norge, men at det verserer rykter og mistanker.

Selv om det ikke var noen konkrete bevis, tror man at Norge er i ferd med å bli etablert som et mottakerland for kvinner fra Øst- og Sentral-Europa. Det er imidlertid ingen holdepunkter for at det er mindreårige blant disse. Renland konkluderer slik:

Denne undersøkelsen viser at på et nasjonalt plan er Norge fremdeles på ryktenivået når det gjelder kunnskap om fenomenet trafficking for kommersiell, seksuell utnyttelse, både med hensyn til voksne og barn. Det vil si at det foreligger ingen systematisk kunnskap som kan fortelle oss hva som skjer og eventuelt omfang av det, ei heller at det ikke skjer. (Ibid., 2001:44.)

Erfaringer og kunnskaper i UDI og Redd Barna

Utlendingsdirektoratet har engasjert en saksbehandler for å arbeide spesielt med *trafficking*. Hun understreket også at det er lite vi vet, men at man antar at det nesten ikke forekommer handel med barn til Norge. Hun begrunnet dette med at vi gjennom mottakssystemet har svært god oversikt over

enslige, mindreårige asylsøkere. Media har en gang i blant reportasjer om barna som forsvinner fra mottak, om barn som utnyttes til kriminell virksomhet og lignende, men dette er nesten alltid ubekreftede rykter som ikke holder ved nærmere granskning. Saksbehandleren understreket at myndighetene vet hvor alle de «forsvunne asylsøkerbarna» befinner seg. Hun pekte imidlertid på at svært mange barn kommer med slektninger og med kjente, og at menneskesmugling omfatter alt fra humanistisk medmenneskelighet til kriminalitet med stor profitt.

Andre informanter pekte på at *trafficking* ikke forekommer eller er et svært lite problem i Norge, men at pressen lett forstørret de få tilfellene man har hatt der man mistenker at barn kan ha blitt smuglet hit mot sin vilje. Generelt sett var det imidlertid bare noen ganske få informanter som hadde noen som helst erfaring eller kjennskap til dette. Mange var imidlertid opptatt av at myndighetene må få tak i smuglernetverkene som gjør det mulig for foreldre å sende barn til Vesten. De mente mange foreldre blir lurt til å sende barna sine fra seg fordi de får urealistisk informasjon av slike smuglere. Dette illustrerer kanskje at grensen mellom smugling av migranter og *trafficking* kan være vanskelig å trekke i praksis, og at denne uklarheten er med på å friste foreldre til å sende fra seg barna sine, kanskje mot barnas vilje, men til hva de ser som «barnas beste»?

Oppsummering: barnemigranter og sårbarhet

Undersøkelsene som ble initiert av ECPAT indikerer at *trafficking* av barn er et økende problem i Europa. Til tross for at det er få konkrete tilfeller i hvert enkelt land, er det så mange i de europeiske land til sammen at man kan slå fast at det foregår en internasjonal handel av barn til Europa for forskjellige former for kommersiell utnyttelse, først og fremst i sexindustrien. Det er særlig barn fra Vest Afrika, Kina og Øst-Europa som er offer for denne virksomheten, og det ser ut til å være en overvekt av unge jenter fra 14 til 18 år. Alle instanser som arbeider med barnemigranter i Norge og Nederland er oppmerksomme på dette problemet. I Norge har Redd Barna spesielle medarbeidere som arbeider med dette temaet. Også i integreringsavdelingen i UDI er det ansatt en rådgiver som har spesielt ansvar for å følge utviklingen i Europa generelt, og Norge spesielt.

Rapportene som så langt er utarbeidet, illustrerer at det er et svært vanskelig tema å trenge inn i. Som allerede nevnt, kan det være vanskelig å trekke klare grenser mellom menneskesmugling og *trafficking* i praksis. I

takt med en stadig strengere grensekontroll i alle vestlige land, vokser antall migranter som tar seg illegalt inn, og med dette vokser behovet for smuglere.

Så lenge migranter og smuglere trenger hverandre, vil de sannsynligvis beskytte hverandre mot myndigheter og forskere. De rapportene som så langt er laget er imidlertid basert på intervju med personer som er involvert i migrasjonspolitikken på forskjellige måter, og ikke med personer involvert i *trafficking*. Dette gjør at rapportene først og fremst fungerer som indikatorer på omfang og art av barnesmugling, men gir få konkrete holdepunkter. For å få kunnskap om dette feltet bør man utvikle et forskningsprosjekt som er rettet direkte mot miljøer eller grupper som deltar i menneskesmugling på en eller annen måte. Gjennom deltakende observasjon over lengre tid i områder hvor man vet det foregår *trafficking* med barn, kan man få tilgang til familiens motivasjon, barnas posisjon og muligens få kunnskap om hvordan iallfall noen sider av denne virksomheten foregår. Slike lokale undersøkelser som foretas mange steder samtidig, kan kombineres med større surveyundersøkelser basert på intervju, ikke bare med offentlig og privat ansatte som arbeider med migrasjon, men også med migrantfamilier i forskjellige land.

Neste kapittel skal handle om saksbehandling i saker om familiegjenforening og om bruken av «barnets beste» i juridisk praksis.

Forslag til forskningstema og spørsmål

Trafficking og barnemigranter

Undersøkelsen og rapporten som er gjennomført om *trafficking* i Norge, ga ingen sikre holdepunkter for at barn generelt eller barnemigranter spesielt, er utsatt for dette i Norge. Undersøkelsen er basert på intervju med offentlig ansatte som er involvert i prostitusjonsproblematikk og i spørsmål omkring barnemigrasjon. Rapporten refererer imidlertid at det verserer rykter om organisert prostitusjon fra Russland til Norge over Finnmark. For å utdype våre kunnskaper om dette feltet kunne det være aktuelt å sette i gang en kvalitativ undersøkelse omkring prostitusjon fra Russland til Finnmark, og videre til andre deler av Norge og Europa. Utgangspunktet for studien kunne være to lokalsamfunn i et grenseområde som er kjent for denne virksomheten, i Norge og i Russland. Ved observasjon av hvem som reiser ut av Russland og hvem som kommer inn i landet, ved deltakelse i lokalsamfunnet og gjennom intervju med sentrale, lokale aktører som politi, politikere, offentlig ansatte, kunne en søke å belyse følgende problemstillinger:

Er prostitusjonstraffikken organisert av andre enn kvinnene selv?

Hvem er involvert bortsett fra kvinnene?

Hva mener «folk flest» om dette i Norge og Russland?

Hvordan snakker folk flest om prostitusjon fra Russland?

Kommer det enslige, mindreårige asylsøkere til Norge fra Russland?

Bli de boende på mottak, og hva skjer med dem når de får avslag på søknaden?

7 Barnemigranter – ofre for eller trussel mot den europeiske beskyttelsespolitikken?

I sin artikkel «Towards a sociology of the legal field», påpeker den franske sosiologen Pierre Bourdieu (1987) at juridiske systemer fungerer gjennom en usynliggjøring av maktrelasjoner, blant annet gjennom navngivning, og gjennom anvendelse av et eget universalistisk språk. Navngivning (labelling) refererer til avgrensning og definisjon av sosiale kategorier for byråkratisk håndtering. Et av hovedargumentene i Bourdieus «juridiske sosiologi» (ibid.) er at det juridiske feltet er basert på et sosialt skille mellom leg og lærd. Dette skillet opprettholdes ved motsetningen mellom vurderinger basert på loven og på det som ofte refereres som «naiv rettferdighetsans», dvs. legmannsvurderinger. På den måten framstår det juridiske systemet som løsrevet og uavhengig av sosiale relasjoner generelt og av de maktrelasjoner det bekrefter spesielt.

I dette kapitlet vil jeg peke på en rekke motsetninger og flertydigheter i det juridiske beslutningsgrunnlaget og i forvaltning av lovverket vedrørende barnemigranter i Norge. Vi skal også se hvordan motsetninger og mangetydighet håndteres for at de nettopp *ikke* skal framstå som motsetningsfylt, men som mest mulig entydig og allmenngyldig. Denne diskusjonen handler ikke om individuelle aktører og om dilemmaer i saksbehandlingen, men om strukturelle motsetninger og om strukturell makt (Bourdieu, 1987). I dette kapitlet vil jeg diskutere følgende:

- Hvordan står byråkratiske prinsipper og praksiser som navning, nøytralisering og utilgjengelighet i forhold til rettssikkerhet og oppfyllelse av Barnekonvensjonens intensjoner?
- Hva er vurderingsgrunnlaget i prinsipper om «barnets beste» og «sterke menneskelige hensyn» i saker vedrørende barnemigranter? Er det slik at det juridiske systemet påberoper seg en ekspertise det ikke har i familiegjenforeningssaker for barnemigranter?
- Hvordan fungerer «barnets beste» som rettsprinsipp i behandling av søknader om familiegjenforening med barnemigranter?
- Hvordan er forholdet mellom de rettsprinsipper som er nedfelt i den internasjonale konvensjoner i forhold til nasjonal lovgivning i en verden der nasjonale grenser forandrer betydning?

Før jeg tar opp disse punktene skal jeg kort presentere noen viktige trekk og motsetninger i utlendingsloven og i internasjonale konvensjoner.

Nasjonale lover, internasjonale konvensjoner og barnemigranter

Jurist og forsker Terje Einarsen ved Universitetet i Bergen, er en av de få som mer systematisk har gjennomgått norsk rettspraksis i asylsaker i Norge (1997). Han kommenterer:

Grunnlaget for en nærmere beskrivelse og analyse av forvaltningspraksis er klarligvis ikke optimal. Spesielt savnes en representativ og årlig samling av praksis fra områder hvor utlendingsmyndighetene utøver et betydelig skjønn (ibid:10)

Pedagog Elise Klipperberg har redigert en artikkelsamling som tar for seg mange sider av asylpolitikken overfor barn. I samlingen inngår en analyse av 50 saker der barn søker asyl, deriblant noen enslige, mindreårige asylsøkere. Klipperberg har videre skrevet artikler om barns rettigheter i lys av barnekonvensjonen og norsk utlendingslov (1996a, 1996b, 1994). Hennes hovedanliggende er å diskutere hvordan norsk rettspraksis overfor asylsøkerbarn, altså også barn som kommer med familiene sine til Norge, harmonerer med prinsippene i Barnekonvensjonen. I sin bok *Barn som asylsøkere. Elle, melle, deg fortelle...* (1996) er to av hennes hovedinnvendinger mot rettspraksis overfor asylsøkerbarn at den er uklar, og at barna på mange forskjellige måter usynliggjøres i saksbehandlingen. Disse to faktorene er med på å gjøre det vanskelig for legfolk å trenge inn i det juridiske feltet som asyljus er. Mine diskusjoner i dette kapitlet er basert både på arbeidene til Einarsen og Klipperberg, men også på mine egne erfaringer med å gå gjennom saksdokumenter i ca. tjue søknader om familiegjennforening i UDI. Materialet er følgelig ikke stort og min forståelse er muligens hemmet av uklarhet og utilgjengelighet i materialet.

Utlendingsloven forvalter de kollektive interessene til Norge som en suveren stat ved å kontrollere tilgangen til norsk territorium. Barnemigranter appellerer til nasjonal lovgivning og internasjonale konvensjoner om beskyttelse av sine individuelle interesser ved å få tilgang til dette territoriet. Utlendingsloven forvalter relasjonen mellom utlendinger og staten, og nettopp fordi dette er en ulik relasjon er det viktig at barnemigranternes interesse er ivaretatt gjennom internasjonale konvensjoner. Her er Barnekonvensjonen helt sentral. I dette kompliserte møtet mellom individuelle, nasjonale

og internasjonale interesser er det bare den ene parten, den norske staten, som i deltar in persona gjennom sine stedfortredere. Søker representeres i hovedsak gjennom brev og andre dokumenter fra sin advokat. Først hvis en utlendingssak bringes inn for de sivile domstolene, møtes de to interessentene ansikt til ansikt ved sine stedfortredere, noe som bare skjer i svært få tilfeller (Einarsen, 1994:279).

Flyktningekonvensjonen og utlendingsloven

Einarsen peker på at norsk rettssystem bygger på et dualistisk prinsipp der det trekkes et skille mellom internasjonal rett og norsk intern rett (1992:76). Internasjonale konvensjoner er imidlertid inkorporert i utlendingsloven på en slik måte at de er momenter ved tolkningen av norske regler. Dersom norske regler kommer i strid med internasjonale regler, er det imidlertid de norske reglene som i hovedsak er overordnet (Einarsen, 1992, Klipperberg 1994). Klipperberg (1994:44) viser til en avgjørelse i byretten der det ble slått fast at Barnekonvensjonen ikke er overordnet norsk lovgivning. Det hevdes også fra enkelte hold at norsk fortolkningspraksis av hvem som skal defineres som flyktning, baserer seg på en vurdering som i praksis begrenser asylretten i forhold til Flyktningekonvensjonen:

For å få asyl må en søker risikere alvorlig og særskilt forfølgelse på individuelt grunnlag ved at hun eller han befinner seg i myndighetenes søkelys på grunn av sine tidligere (politiske) aktiviteter i hjemlandet. (Einarsen1997:26.)

Utlendingslovens definisjon av hvem som er flyktning, bygger direkte på Flyktningekonvensjonen, men, ifølge Einarsen mfl., fører norske myndigheters fortolkning av definisjonen til en særlig streng rettspraksis der mange kategorier av forfulgte faller utenfor. En personer som tilhører en utsatt etnisk, religiøs, politisk eller sosial gruppe, kan bli forfulgt og trakassert av de facto myndigheter, som én som tilfeldigvis rammes fordi hele gruppen trakasseres (ibid.:27). Slike tilfeller faller utenfor definisjonen. Einarsen oppsummerer sin argumentasjon slik:

Retten til «asyl» for «flyktninger» i norsk rett, er derimot forbeholdt en heller snever personkrets av yrkespolitikere, fagforeningsledere, eks-byråkrater og/eller unntaksvis andre personer som gjennom spesielle handlinger og/eller posisjoner i samfunnet vil befinne seg i myndighetenes særskilte søkelys. (Det er en tilfeldighet at det dreier seg om den samme elite som i praksis råder over asylpolitikken i Norge.) (Einarsen 1997:42)

For vår sammenheng er det viktig å peke på at også barnemigranter i alt vesentlig faller utenfor definisjonen, fordi de ikke tillegges selvstendig og individuell politisk handlekraft. Bare dersom de er barn av personer definert som flyktninger, vil de få denne statusen. Enslige mindreårige vil imidlertid ha store problemer med å dokumentere en slik tilhørighet, i og med at de pr. definisjon er skilt fra sine foreldre. Det er først og fremst som «foreldreløse» de innvilges opphold i Norge. At den norske flyktningsdefinisjonen ikke omfatter enslige mindreårige, kan ikke begrunnes ut fra Flyktningskonvensjonen – den legger ikke vekt på alder som kriterium for innvilgelse av asyl (Einarsen, 1992). Både i norsk og nederlandsk rettspraksis er det sjelden at enslige mindreårige innvilges asyl, uansett om de er 10 eller 17 år ved ankomst. Flere kritikere påpeker imidlertid at individuell forfølgelse fordi man tilhører en bestemt etnisk, religiøs eller sosial gruppe, ikke er avhengig av alder, og at det er overveiende sannsynlig at barn til politisk opposisjonelle er i fare, uten at de i seg selv oppfattes som en trussel av myndighetene. (Klippenberg, 1995).

Barnekonvensjonen

Det er spesielt tre sentrale artikler i Barnekonvensjonen som berører barnemigranter og som har relevans for denne diskusjonen. Det er:

- *Artikkel 3 om at barnets beste skal være utgangspunkt for alle handlinger som foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer (se innledningen).*
- *Artikkel 10 om human behandling av søknader* som slår fast at søknader fra barn eller foreldre som søker opphold eller ønsker å forlate landet for å gjenforenes med sin familie, skal behandles på en positiv, human og rask måte (se innledningen).
- *Artikkel 12 om barnets synspunkt* som slår fast at barnet (som er modent nok til å danne sine egne synspunkt) har rett til å uttrykke sin mening i saker som angår det (min oversettelse).

Også i forhold til Barnekonvensjonen avviker norsk rettspraksis når det gjelder barnemigranter. I viktige saker, som for eksempel søknader om familiegjenforening, blir ikke artikkel 12 overholdt, ettersom barns synspunkt bare i svært sjeldne tilfeller innhentes. Slike saker blir avgjort med henvisning til barnets beste uten at barnets egen vurdering blir vurdert, som regel uavhengig av barnets alder (etter praksis innført 8/12 2000). Videre er det fra mange hold fremmet kritikk mot saksbehandlingen i søknader om

familiegjenforening for barnemigranter. Kritikken gjelder både regelverket og forvaltning. (Einarsen, 1997.) I praksis har vi sett at behandlingstiden er svært lang, at svært få får innvilget familiegjenforening, og at barnets egne vurderinger sjelden legges til grunn. Det er grunn til å spørre om dette oppfyller kravene i artikkel 10 om positiv, human og effektiv behandling.

Selv om prinsippet om «barnets beste» er nedfelt som premiss for forvaltning av barneflyktninger i Stortingsmelding nr. 17, kan en spørre seg om prinsippet følges etter intensjonene i Barnekonvensjonens artikkel 3. Hvordan dette prinsippet anvendes i saksbehandling er et hovedtema seinere i dette kapitlet.

Byråkratisk praksis som en legitimeringsprosess

Saksbehandling i det offentlige er regulert og standardisert på en måte som skal sikre alle borgere rettferdig behandling. Kategorisering av saker og av søkere er nødvendig for å få til en effektiv og rettferdig saksbehandling. På samme måte er nøytralisering og avpersonifisering av søkere og saker en forutsetning for at saksbehandlingen skal kunne gjennomføres uten at saksbehandlers personlige interesser påvirker utfallet. Dersom disse prinsipper og prosedyrer skal trygge rettssikkerheten, er det imidlertid viktig at saksdokumenter og avgjørelser stilles til rådighet for kritisk innsyn utenfra. Det øker tilliten til at den byråkratiske behandlingen er rettferdig, i tråd med lovverket og intensjonene i lovverket, og derved ivaretar rettssikkerheten.

Bourdieu hevder at makten til å navngi (definere en sosial kategori) også er makten til å sette premissene for hvordan den sosiale verden skal forstås, og dermed behandles juridisk (1987:837–8). Han peker videre på hvordan vekt på nøytralitet og avpersonifisering gjør det juridiske språket til et retorisk verktøy som legitimerer rettsavgjørelser som objektive og universelle, og derved uangripelige utenfor det juridiske feltet (1987:821).

På bakgrunn av Bourdieus perspektiv vil jeg belyse noen sider ved byråkratisk praksis i Utlendingsdirektoratets behandling av saker vedrørende barnemigranter.

Navning og kategorisering som styringsstrategi: Flyktning eller «opphold på humanitært grunnlag»

Juridisk praksis baserer seg på bestemte typer kategoriseringer av den sosiale verden (Bourdieu, 1987; Foucault, 1991; Gupta, 1995). Slik definisjon og navning av sosiale kategorier skaper tilfeldige individer om til en klasse i juridisk forstand. *Enslige, mindreårige asylsøkere* er en slik juridisk klasse,

skapt for å kunne håndteres på bestemte måter i lovverket. Definisjonen er ny og uttrykker forskjellige interesser i flyktningepolitikken. *Enslig* er i seg selv ikke en juridisk term, men referer til disse barnas sårbarhet og behov for omsorg, mens *umyndig* peker på deres juridiske status under norsk lov. Termen *asylsøker* peker på deres status som autonome aktører som hører inn under Utlendingsdirektoratets jurisdiksjon innenfor rammene av utlendingsloven. *Enslige, umyndige asylsøkere* er en juridisk term som forener disse barna med migranter generelt, samtidig som den skiller dem ut som en egen gruppe. Selv om de er underlagt de samme begrensninger og rettigheter som asylsøkere generelt, er det spesielt to trekk som skiller dem fra de øvrige. *Som umyndige er de (med noen unntak) ikke ansett som flyktninger, og som enslige og umyndige er de underlagt statens omsorgsansvar og kan ikke sendes tilbake uten at foreldrene finnes* (Einarsen 1997:59). Enslige, mindreårige asylsøkere er en interessant term, fordi den kan tolkes som en hybrid mellom jusens upersonlige, nøytrale språk og omsorgsprofesjonenes følelsesladede språk. Denne semantiske motsetningen uttrykkes som vi har sett også i håndteringen av denne kategorien. Som allerede påpekt, er ikke denne tolkningen i tråd med Flyktningekonvensjonens definisjon, som er uavhengig av alder. Definisjonen ligger til grunn for en rettspraksis som sosiologen Susan White kaller «*psycho-legalism*» (1998), der psykologiske vurderinger danner grunnlag for juridiske beslutninger. Jeg vil senere i kapitlet diskutere hvordan en slik «*psycho-legalism*» er uttrykt gjennom vurderinger om «barnets beste» som grunnlag for juridiske beslutninger. Et viktig spørsmål er om saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet har den nødvendige ekspertisen til å foreta slike psykologiske vurderinger.

Nøytralisering

Søknader om oppholdstillatelse for familiegjengenforening er ofte ført i pennen av foreldrene til barnet. Søknadene skal etter reglene rettes til ambassaden i landet der søkerne oppholder seg. Dersom foreldrene av forskjellige grunner ikke søker, kan den være skrevet av en slektning, gjerne selv en ny innvandrer. Av og til er søknaden ført i pennen av en jurist. Dersom søknaden er skrevet av foreldre eller slektninger, er de gjerne korte og formulert på svært dårlig norsk eller engelsk. Vedlagt søknaden eller i alle fall klagen på første avslag ligger ofte små brev og tegninger skrevet av barnet om savn osv., som nettopp skal dokumentere særskilte behov som skal vurderes i lys av «særlige menneskelige hensyn»-regelen. Med søknaden følger også ofte uttalelser fra helsesøster, PP-tjeneste, lærer etc. om barnets spesielle behov

for sine foreldre og/eller søsken. Disse ofte gripende og følelsesladete søknadene eller ankene blir så reformulert av saksbehandler i et juridisk språk for saksbehandling. Dette språket kan forstås som en nøytraliseringsprosess der barnet, framstilt i tekst og bilder og med et egennavn, skifter betegnelse til «*referenten*» (ettersom søknad om gjenforening refererer seg til ham/henne), mens foreldrene gis den mer aktive betegnelsen «*søkeren*». Kjønn, alder og alle individuelle kjennetegn ved barnet blir derved nøytralisert, og det kan framstå som en universell rettskategori som er sekundær for saken. Søkerne (foreldrene) er det vanligvis gitt sparsomme opplysninger om, men de blir nå hovedpersoner. Saksbehandlere (stort sett unge kvinner) glemmer ikke nødvendigvis at det er barn de behandler. Men spørsmålet er om ikke den passive, nøytrale og universelle betegnelsen *referenten*, er med på tilsløre hva saken egentlig dreier seg om; et individuelt barn, med individuelle behov og kjennetegn som søker å fremme sine individuelle og spesielle interesser overfor et statsapparat. Er det slik at idealet om nøytral saksbehandling avpersonifiserer barnet slik at det ikke lenger kan foretas vurderinger basert på alminnelig «*naiv*» rettferdighetssans, men bare på juridiske kriterier? Her er et eksempel på en slik nøytral saksframstilling:

Søknaden er fremmet av x, som oppgir å være referansens far, og han oppgir at hans kone som nå er død, er referansens mor, som er søster til den personen referansen bor sammen med i Norge. Referansen har bodd sammen med sin tante (søster til referansens mor) siden referansen var åtte år gammel på grunn av morens sykdom og død. Familien måtte flykte fra Y.... da moren var gravid med referansen og bodde seinere i Z. Da referansen oppgis å ha blitt syk ble tante overgitt ansvaret for referansen og hun sier at far ikke visste at hun tok referansen med til Norge...osv.

Søknaden ble avslått, og avgjørelsen ble anket tre ganger. Far og søsken ble DNA-testet der de oppholdt seg, og saken gikk helt til Utlendingsnemnda, der den ble endelig avslått i 2001. Det som ser ut til å ha blitt tillagt størst vekt i hele saksbehandlingen, er at faren overlot ansvaret for barnet til konas søster da kona døde, og at han siden hadde lite kontakt med barnet. Ettersom *faren* er gjort til hovedperson og ikke barnet, og ettersom de fleste personlige opplysninger om barnets tilstand er nøytralisert, og det finnes lite opplysninger om faren, er det lite grunnlag for å kunne vurdere de «*skærskilte menneskelige hensyn*» som skulle tale for et positivt vedtak. Hensynet til barnets beste er tilgodesett ved at saksbehandler vurderer: «*barnets nåværende omsorgssituasjon som tilfredsstillende*». Dette er en standard

formulering, som i liten grad forholder seg til de foreliggende dokumenter (se også Klipperberg, 1996:33, 37, 232).

Den juridiske nøytraliseringen blir forsterket ved at barnet aldri blir hørt eller sett i framstillingen av saken. Når verken barnet selv eller noen av de personene som representerer barnets side får presentere sin sak in persona, blir den nøytraliserte saksframstillingen stående som den faglige og kanskje eneste relevante framstillingen av en svært personlig og ofte språklig hjelpeløs søknad om asyl eller gjenforening (Klippenberg, 1994, Einarsen, 1994). Einarsen skriver:

Perhaps the greatest deficiency in the administrative procedure is the lack of a full hearing of the case. Asylum claims and evidence presented by the asylum seeker are not examined through a personal appearance by the applicant before the decision-makers, neither in the first instance before the UDI nor at the appeal stage before the Ministry of Justice. (1994: 279)

Mitt anliggende her er at den svært vanskelige og mangetydige situasjonen dette barnet befant seg i, ble usynliggjort ved at hun for det første ikke ble gjort til rettssubjekt og for det andre ved at hennes interesser bare ble presentert skriftlig. Det er også verdt å peke på at den mistenkeliggjøring av barnet som her uttrykkes gjennom DNA-testing, kan betraktes som et strukturelt trekk ved Utlendingsdirektoratet som system (Fuglerud, 2002:12).

Juridisk nøytralisering presenterer interessemotsetningen mellom barnet og staten på en måte som gjør at den bare kan behandles innenfor et juridisk system, fordi all informasjon som kunne legge grunnlag for en «naiv vurdering» basert på rettferdighetssans, er «renset» vekk. Slik opprettholdes skillet mellom legmannsvurderinger og juridiske vurderinger, men hva skjer med barnets rettssikkerhet i denne prosessen?

Utilgjengelighet og utydelighet

Nøytralisering og universalisering opprettholdes og beskyttes også ved en utbredt utilgjengelighet som gjør det vanskelig å etterprøve vedtak i asylsaker (Einarsen, 1987; Fuglerud, 2002). Ved å beskytte seg mot innsyn utenfra opprettholdes det juridiske feltets tilsynelatende uavhengighet (Bourdieu, 1995).

Einarsen (1987) peker på at det er vanskelig å evaluere situasjonen for flyktninger i Norge fordi administrative beslutninger og derved rettspraksis ikke blir publisert eller systematisert. Min egen erfaring er at viktige saks-papirer ofte mangler fra saksmapper. Ett eksempel er saker der familie-

gjenforening blir innvilget, hvor sentrale dokumenter vanligvis mangler i saksmappen i UDI. Når innvilgelsene bare sjelden er begrunnet, gjør det ikke vurderingen lettere. Derfor er det vanskelig å foreta noen form for ekstern vurdering av grunnlaget for avgjørelsen i en sak; for eksempel hva som regnes som «*menneskelige hensyn*» og «*barnets beste*» i juridisk forstand. Ettersom søknader om asyl og familiegjenforening behandles med hjemmel i utlendingsloven, spesifisert i forskriftene og tolket gjennom rundskriv fra Justisdepartementet og interne fortolkninger av disse igjen, sier det seg selv at den juridiske kunnskapsproduksjonen er vanskelig tilgjengelig.

Som en del av bakgrunnen for å skrive denne rapporten, søkte jeg UDI om å få gå gjennom saksmappene om gjenforening med enslige, mindreårige asylsøkere, og om å få delta på asylintervju som UDI foretar med enslige mindreårige. Etter tre måneder ble begge deler innvilget. Det viste seg imidlertid å være mye vanskeligere i praksis enn ventet. På grunn av interne registreringsprosedyrer i UDI var det nesten umulig å finne den type søknader jeg var interessert i. Da jeg etter ca. to nye måneder fikk tilgang til de riktige søknadene, viste det seg at de ga et svært dårlig grunnlag for vurdering fordi både deler av søknadsgrunnlaget og av beslutningsgrunnlaget var fjernet. Tilbake i mappene lå ofte svært personlige søknader, men med mangelfull dokumentasjon og vedtak ført i et så nøytralisert juridisk språk at de måtte tolkes av jurister for å forstås. Det viste seg også at saksbehandlere i beste mening hadde fjernet rundskriv og interne retningslinjer som kunne ha forklart vedtakene, fordi de trodde de var unndratt min offentlighet. Noe som senere viste seg å være feilaktig.

Kombinasjonen av utilgjengelighet og noe uoversiktlig arkiveringspraksis gjorde det svært vanskelig å vurdere vedtakene i forhold til hverandre.

Det viste seg også vanskelig å delta på asylintervju. Ettersom mange saksbehandlere ikke ønsket en observatør under intervjuet, var det vanskelig å få gjort avtaler. UDI har nettopp overtatt gjennomføring av førstegangsintervju, og enkelte saksbehandlere føler seg antakelig ikke sikre nok til å ha forskere tilstede. Dette er forståelig, men det bidrar ikke til å lette evalueringen av saksbehandlingen. Slike utilgjengelighetsteknikker bør ikke tolkes som uttrykk for den enkelte saksbehandlers motstand, men som en *strukturell fiendtlighet* (Bourdieu, 1987:821) som beskytter dette vanskelige og omdiskuterte juridiske feltet mot innsyn som kan utfordre dets kunnskapsmonopol.

Utydelighet omkring rettspraksis og hyppig forandring av den kan på samme måte hindre innsyn og informasjon om rettigheter og saksbehandling.

Saken X, som ble gjengitt i forrige avsnitt, ble fremmet under ett rettspraksisregime og endelig avgjort under et annet. Som tidligere presisert, skiftet praksis i saksbehandling i familiegjenforeningsaker høsten 2000. Etter dette tidspunkt skulle alder ikke lenger tillegges vekt. Barnet som søkte som tiåring, ville med stor sannsynlighet fått innvilget familiegjenforening dersom resultatene av DNA-testen hadde vært klare i 1999. Dersom saken hadde vært fremmet etter 2000, ville man sannsynligvis ikke krevet DNA-testing, som både er kostbart for myndighetene og for søkerne.

Disse eksemplene viser at juridisk praksis som kjennetegnes ved rettferdig, nøytral og interesseløs saksbehandling, ikke bare fremmer rettsikkerheten. De samme prosedyrer og prinsipper kan også *undergrave* rettsikkerheten. Når prosedyrene og prinsippene ikke etterprøves, når informasjon holdes tilbake, eller når rettspraksis er så komplisert og/eller omskiftelig at den er utilgjengelig for analyse og overprøving, blir det nærliggende å hevde at staten setter sine egne interesser for grensekontroll over barnemigranternes konvensjonsgaranterte interesser. Dette er bakteppet for en vurdering og diskusjon av noen av de mest sentrale kriterier for behandling av familiegjenforening med barnemigranter; nemlig *humanitetsvurderinger* og vurderinger om *barnets beste*.

Kriterier for behandling av søknad om familiegjenforening med barnemigranter

Humanitetsvurderinger

I Barnekonvensjonens artikler 9 og 10 slås barns rett til familieliv fast:

I samsvar med partenes forpliktelse ifølge artikkel 9, punkt 1, skal søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn eller ut av en parts land når formålet er familiegjenforening, behandles av partene på en positiv, human og rask måte.

Barnekonvensjonen påpeker ingen rett til familiegjenforening. Men sammen med § 9 understreker den barns behov og rett til *ikke* å leve adskilt fra sine foreldre, og staters plikt til å unngå dette når det er mulig. Når enslige mindreårige bare sjelden får flyktningsstatus, har de heller ingen *rett* til familiegjenforening etter noen lov, men kan søke på grunnlag av reglene om unntak fra hovedregel dersom *sterke menneskelige hensyn* foreligger, som er den juridiske termen i forskriftene til utlendingsloven. I kapittel 2 har jeg diskutert hvordan denne retten gjøres avhengig av bestemte tolkninger av hva som er *barns beste*. Dette er basert på norske fortolkninger av barn,

barndom og familie, men er justert etter tilstrømningen av asylsøkere og tilpasset andre lands asylpolitikk. Etter desember 2000 har «barnets beste» blitt tolket som: å være sammen med foreldre i hjemlandet uansett barnets alder, spesielle situasjon og nesten uansett de lokale sosioøkonomiske betingelsene. Familiegjenforening i Norge innskrenkes til fordel for dette tilsynelatende nøytrale og universelle godet. Både en streng fortolkning av kategorien flyktning og en universalistisk fortolkning av «barns beste» kan slik bli effektive redskaper i grensekontrollen. En streng fortolkning av kategorien «flyktning» er med på å bekrefte en antakelse som er utbredt i mange deler av befolkningen, og også i UDI, at asylsøkere i realiteten først og fremst er arbeidsmigranter og mange av dem igjen lykkejegere og derved illegale (Fuglerud, 2002). En restriktiv familiegjenforeningspolitikk begrunnet med «ankerbarnteorien» uttrykker også denne antakelsen sammen med antakelsen om at barna ikke har rett på beskyttelse, fordi de er «anker» for foreldrene enten økonomisk eller fysisk.

Både vurderingen av sterke menneskelige hensyn og barnets beste er blitt debattert av mange. I det følgende skal vi på noen av de kritiske vurderingene som er reist mot hvordan disse prinsippene er anvendt i saksbehandling.

Vurderingen av «sterke menneskelige hensyn»

Utlendingslovens § 8 annet ledd, slår fast:

Når sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket, kan arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse gis selv om vilkårene ikke er oppfylt.

Det er en vurdering av sterke «*menneskelige hensyn*» som gir grunnlag for innvilgelse av opphold på humanitært grunnlag, og for familiegjenforening for enslige mindreårige uten flyktningestatus. Einarsen påpeker at spørsmålet om hva «*sterke menneskelige hensyn*» betyr rent forvaltningsmessig, er overlatt til saksbehandlerens skjønn, og at Høyesterett sannsynligvis «... *verken ønsker å prøve forvaltningens generelle tolkning eller konkrete anvendelse av uttrykket «sterke menneskelige hensyn»* (1997:57).

I alle saker om familiegjenforening argumenterer alle talspersoner, fra juristen som fører saken og offentlige instanser i nærmiljøet til de som har den daglige omsorgen i Norge, at barnet lengter sterkt etter sin familie. Saksbehandler må veie disse individuelle behov som ikke presenteres av barnet selv, opp mot en universell og nøytral idé om hva som er «barns beste» og en underliggende klar målsetting i Utlendingsdirektoratets mandat om å begrense

innvandring til det absolutt nødvendige. Fram til desember 2000 var barnets alder det viktigste kriteriet for saksbehandling. Det var basert på en vurdering av at jo yngre barnet er, jo mer trenger det sine foreldre, og jo sterkere er dermed de «menneskelige hensyn» som tilsier familiegjenforening. For gruppen mellom 12 og 15 år var deres omsorgssituasjon i Norge avgjørende, sammen med deres antatte integrering i Norge og deres tilsynelatende følelsesmessige tilknytning til foreldrene. I de sakene jeg har gjennomgått, var *hvor lenge* barna hadde bodd sammen med foreldrene før flukten, og *hvor mye kontakt* de oppgav å ha ved asylintervjuet og ved søknad om familiegjenforening, tillagt avgjørende vekt. Også uregelmessigheter i barnets fortelling ved asylavhør ble lagt til grunn for vurderingen. For eksempel sier mange barn ved avhør at de ikke har sett sine foreldre på lenge, fordi de håper dette vil styrke asylsøknaden, mens de seinere oppgir at de har hatt kontakt hele tiden m.m. Til tross for at barnets alder var det avgjørende kriteriet for at «sterke menneskelige hensyn» skulle anvendes i disse sakene, ble også barnets totale psykososiale situasjon vurdert. «Barnets beste» ble tillagt den viktigste vekten på den måten at dersom det var godt dokumentert (helst av lege og psykolog) at barnet ikke klarte integreringen i Norge på grunn av savn etter foreldrene, ble gjenforening i Norge vanligvis innvilget.

Barnemigranter er som kategori barn, dvs. umyndige i juridisk forstand. Denne kategorien er imidlertid langt fra homogen, men dekker et spekter av barn i alle aldre, modningstrinn og med eller uten psykiske traumer. Kategorien dekker 5-åringer som knapt har sett sine foreldre, 12-åringer som har levd atskilt fra dem noen år og 17-åringer som har bodd sammen med dem hele livet. Dette gjør universelle standarder om menneskelige hensyn og barnets beste problematiske. Det sier seg selv at en 10-åringers behov for foreldrene er et annet enn en 17-åring, og en traumatisert 17-åring kan vel ha andre behov enn en sunn og frisk 15-åring? Etter praksisendringen i 2000 blir imidlertid dette aspektet ikke lenger tillagt noen vekt i vurderingen om familiegjenforening, ettersom familiegjenforening som hovedregel skal gjennomføres i hjemlandet (jf. brev fra Justisdepartementet, kapittel 2).

En annen sak jeg har pekt på er den svært lange behandlingstiden. De fleste søkere går fra å være barn til å bli ungdom eller voksne i løpet av denne tiden, og det er et problem for rettssikkerheten bl.a. fordi barn som søkte under én forvaltningspraksis, kan få sin anke behandlet så lenge som tre år senere under andre livsvilkår og juridiske regimer. Det vil si at de i minst tre år av sin oppvekst har ventet på sine foreldre forgjeves.

Leila som introduserer denne rapporten, ble skilt fra sin mor og sine søsken som 8-åring. Hun fikk kontakt med sin mor som 19-åring etter

fire år i Norge. Fordi hun var enslig mindreårig da hun kom, fikk hun ikke flyktningsstatus til tross for at hele hennes familie var politisk aktiv i hjemlandet. Da hun søkte om å få mor og søsken til Norge, hadde hun botillatelse og var innvandrer, men ettersom hun gikk på skole fikk hun avslag fordi hun ikke kunne forsørge sin mor her, og fordi det ikke lenger er krig i hjemlandet. Da hun sluttet skolen og begynte å jobbe, fikk hun avslag fordi moren ikke tilhørte «personkretsen som loven omfatter» Dette tok tre år. Så da Leila var 28 år, kom moren til Norge med ett barn og søkte asyl, tjue år etter at hun måtte sende fra seg datteren i hjemlandet. I første avslag på asylsøknaden stod det at det ikke var grunnlag for asyl fordi det ikke lenger er krig i hjemlandet, og at det finnes et bankvesen der slik at datteren kan forsørge sin mor fra Norge. Leila forklarer at hun bare har moren igjen og moren bare henne, og at det ikke er mulig å finne arbeid i hjemlandet så hun kan underholde moren og bo med henne der.

Leila har lengtet etter sin familie gjennom hele barndommen og ungdomstiden, og har ventet store deler av sitt voksne liv på å få svar på søknader. Hun har opplevd en betydelig tilstramming av asylpolitikken i denne perioden, og føler selv at alle paragrafer som kunne brukes har vært brukt mot hennes interesser. I hennes tilfelle er det aldri vurdert «sterke *nok menneskelige hensyn*» til at hun kunne leve sammen med det som er igjen av familien sin.

Einarsen oppsummerer sin vurdering av bruken av humanitetsprinsippet i asylsaker slik:

Domstolenes tilbakeholdenhet i relasjon til «sterke menneskelige hensyn» utfyller imidlertid bildet av en samlet sett mangelfull kontroll med rettssikkerheten for asylsøkere i Norge. (1997:57.)

«Barnets beste» – bruk av barnefaglige argumenter i juridisk praksis

En pakke av juridisk kunnskap og tradisjon er utviklet i sammenheng med utlendingsloven for håndtering av bl.a. barnemigranter. Denne kunnskapen og praksisen baserer seg på lovteksten og vedtektene og dens tolkninger i form av rundskriv, bemerkninger etc. Videre på tolkninger av internasjonale konvensjoner der det er relevant. Den juridiske håndteringen er dessuten bygget på en rekke mer eller mindre vel funderte hypoteser om motiv, bakgrunn og historien til barna. Den baserer seg også på kulturelt definerte verdier og normer omkring hva som er «barns beste», «gode oppvekstvilkår» og «omsorg» som ikke har sin base i juridisk, men i barnefaglig eller psykologisk kunnskap. (Se kapittel 3.)

Det er ikke bare i norsk forvaltning at det understrekes at hjemlandet og familien er det rette oppvekststed for barn. Det understrekes også i de internasjonale konvensjonene som Norge er bundet av. Stortingsmelding nr. 17 henviser til UNHCR som støtte for synet om hjemvending som en første prioritet framfor familiegjenforening i Norge:

Eksekutivkomiteen i UNHCR (1987, konklusjon nr. 47) har uttalt at ein som den beste løysinga alltid bør vurdere frivillig tilbakevending for einslige flyktningebarn.

Som diskutert i innledningen, er asylpolitikken i Europa generelt fokusert på repatriering både som en preventiv strategi og som en løsningsstrategi for flyktningeproblemet. UNHCRs anbefaling om frivillig tilbakevending for enslige flyktningebarn er i tråd med denne trenden.

I mange europeiske land er det uttrykt stor bekymring over de siste års økning i antall og sammensetningen av barnemigranter, umyndige personer uten voksne ansvarlige som søker asyl. Det er først og fremst frykten for ankerbarn og barnas psykiske problemer som framheves som grunnlag for bekymring. Det påfallende i denne sammenheng er at argumenter omkring barnemigranternes psykososiale situasjon i økende grad brukes i juridiske beslutninger vedrørende familiegjenforening. Det brukes da som argument for en strengere asylpolitikk og for et sterkere fokus på repatriering, både frivillig og tvungen. Det kan altså se ut som om psykologiske teorier og argumenter i økende grad brukes til å understøtte juridiske beslutninger. Psykologen Susan White diskuterer hvordan utviklingspsykologiske modeller og diskurser trenger inn i det juridiske feltet i barnevernssaker og der får en legitimitet og stabilitet gjennom et skinn av juridisk uangripelighet (1998). Jeg vil hevde at prinsippet om «barnets beste», tolket gjennom rettspraksis i Utlendingsdirektoratet, på samme måte har antatt en slags juridisk status som gjør det uangripelig. Barnets behov og «barnets beste» defineres som de avgjørelser direktoratet til enhver tid foretar.

Lokal kunnskap og lokale fortolkninger

Som tidligere påpekt, er juridisk praksis basert på fortolkninger både uttrykt gjennom rundskriv og pålegg, men også på mer lokal kunnskap og sedvane. Einarsen påpeker at til tross for at menneskerettssituasjonen er forholdsvis lik i de land som de største asylsøkergruppene kommer fra, er det langt flere som innvilges asyl blant iranere og irakere enn blant andre nasjonaliteter (1997:27). Han spør seg om det aktuelle landkontoret i Utlendingsdirektoratet legger til grunn annen fortolkning av Flyktningekonvensjonen enn

resten av juridisk avdeling i UDI. Dette er ikke en urimelig antakelse. Ankerbarnteorien ble for eksempel sterkt avvist blant ansatte i integreringsavdelingen i UDI, mens den ble brukt av ansatte i juridisk avdeling. Slike lokale tolkninger er vanskelige å etterprøve når de ikke nedfelles skriftlig. Familiegjenforening i Norge som belastning for barnet er en hyppig uttalt forutsetning hos saksbehandlere, som igjen rettferdiggjør at vekten legges på familiegjenforening i hjemlandet. En informant i UDI pekte også på at det kan være svært vanskelig å vurdere sakkyndige uttalelser om barnets psykososiale tilstand ettersom alle vil påpeke savn, men savn er ikke ansett som sterke nok menneskelige hensyn til å innvilge opphold. Hun understreket at medisinske og psykologiske vurderinger fra spesialister tillegges sterkere vekt enn uttalelser fra barnets helsesøstre, lærere etc. fordi disse ikke er ansett som tilstrekkelig faglig relevante. Hun påpekte også at det er *barnets* behov som skal tillegges vekt, ikke foreldrenes.

Til sammen danner disse kunnskapene, ideene og verdiene en forutsetning om at de foreldrene som nå ønsker å forenes med sitt barn, allerede har «misbrukt» det ved å sende det fra seg. Flere saksbehandlere påpeker også at vurderingen om «sterke menneskelige hensyn», «barns behov» og «barnets beste» er uklare kriterier som er vanskelige å håndtere, og som er nærmere definert gjennom flere vedtak fra Justisdepartementet. Videre er det vanlig at utfallet i en sak blir styrende for behandlingen av neste. Allikevel påpekte en informant at det finnes mange eksempler på saker der de samme argumenter ble brukt med motsatt utfall.

Spørsmålet om hva som er «barnets beste» blir følgelig problematisk. Er det i det hele tatt i et barns interesse å bli forent med foreldre som i utgangspunktet setter sine egne interesser foran barnets?

Jeg vil i det følgende ta for meg noen aspekter av saksbehandling når «barnets beste» brukes som generell norm.

Problemer når barnets beste brukes som rettsprinsipp

Ankerbarnteorien og barnets beste

Det uttrykkes på mange måter i mange sammenhenger (bl.a. i Stortingsmelding nr. 17), at hensynet «barnets beste» skal være veiledende for myndigheters juridiske behandling av barn, men kanskje først og fremst i behandling av familiegjenforeningssøknader og i mottak og bosetning. Ettersom savn etter foreldre og familie ser ut til å være det største problemet for enslige mindreårige i Norge, iallfall i følge flere forskere (Eide, 2000; Harsløf Hjelde og Stenerud, 1999; Andersson, 1994; Egge og Jackbo, 2001, mfl.), er

behandling av søknader fra foreldre, søsken osv. om opphold i Norge de viktigste sakene sett fra disse barnas side og også de vanskeligste for saksbehandlerene.

De nye prinsippene som ble lagt til grunn for behandling av familiegjenforening med barn i Norge (des. 2000), var først og fremst begrunnet med allmennpreventive hensyn. For å forhindre at barn blir sendt som «anker», ønsker myndighetene å sende et signal til verdens foreldre i form av en endret praksis. Det er ikke lenger «sterke menneskelige hensyn» som veier tyngst i vektskålen, men «kollektiv avskrekking». *Barnets beste* er imidlertid fremdeles fremhevet. Budskapet er at det er best for barn generelt å vokse opp med foreldrene og ikke bli sendt som flyktning, derfor er det best for det individuelle barnet å reise hjem. Når det ikke ønsker eller ikke kan reise hjem, er det «det beste» for barnet selv å bli i Norge uten foreldre. Stortingsmeldingen (17) begrunner denne kursendringen med at Sverige og Danmark har en restriktiv familiegjenforeningspolitikk og få enslige mindreårige. Det hevdes videre at grunnen til den relative veksten i antall enslige mindreårige i Norge skyldes en generøs familiegjenforeningspraksis. Nederland er et godt eksempel som avkrefter en slik påstand. Der har det vært en eksplosiv økning i antall enslige, mindreårige asylsøkere, uten at det har vært praktisert familiegjenforening for denne gruppa. Erfaringene fra bl.a. Nederland, blir imidlertid ikke trukket inn i denne argumentasjonen. Da jeg presenterte ankerbarnteorien for funksjonærer der, vekket det en viss munterhet, fordi den er helt ukjent og framstår som svært ubegrunnet.

Barnets beste som ufullstendig beslutningsprinsipp

Forsker og psykolog Elisabeth Backe-Hansen (1995) har diskutert bruken av «barnets beste» som standard for beslutninger i barnevernet. Hun påpeker for det første at barnets beste er et ufullstendig beslutningsprinsipp, for det andre at det kan føre til urettferdige beslutninger når det skal gjelde et barn isolert, og for det tredje at det kan være selvødeleggende (ibid.:110).

Disse innvendingene gjelder langt på vei også for avgjørelser i familiegjenforeningssaker der barnets beste brukes som norm. Som vi har sett, vurderes spørsmålet om hvorvidt foreldre og søsken av enslige mindreårige skal få opphold i Norge, ut fra forskjellige barnefaglige kriterier. Argumentet mot å innvilge oppholdstillatelse er vanligvis begrunnet med at barnets omsorgssituasjon i Norge er tilfredsstillende, at kontakten med foreldrene ikke har vært nær, og at familiegjenforening fortrinnsvis skal foregå i hjemlandet. Disse vurderingene er basert på spesielle og generelle ideer om hva som er til beste for barn. Som Backe-Hansen diskuterer, er «barnets beste» et

ufullstendig beslutningsprinsipp fordi utfallet av alternativene ikke lar seg predikere med noen grad av sikkerhet. Det er ikke mulig å forutsi hvordan barnets liv eventuelt ville bli dersom foreldrene fikk opphold i Norge. Et fullstendig beslutningsprinsipp innebærer at verdien av hvert utfall må være kjent, og er basert på et prinsipp om rasjonalitet som ikke kan etterleves (ibid.:111).

Videre påpeker Backe-Hansen at normen om «barnets beste» kan føre til avgjørelser som går imot rettighetene til foreldre og søsken eller andre som barnet skal beskyttes mot. I familiegjenforeningssaker kan foreldrenes søknad om opphold i Norge i gjenforeningsøyemed avvises med henvisning til den allmenne normen om at barnets beste er å vokse opp med foreldre i hjemlandet. På den måten blir det enslige mindreårige barnets rett til vern mot å bli sendt fra hjemlandet, slik det er definert av myndighetene, satt opp mot foreldre og søskens eventuelle rett til oppholdstillatelse.

For det tredje påpeker Backe-Hansen at normen kan være et selv-ødeleggende prinsipp (ibid.:112). I det ligger at «barnets beste»-prinsippet ofte kan bli det godes fiende. I bestrebelsen på å finne svaret på hva som er «barnets beste», kan barnets interesser bli ofret på grunn av tidsspille, av ensidige vurderinger som ikke gir rom for barnets synspunkt, av mangelfull saksbehandling blant annet fordi saksbehandlere sjelden kjenner sakens kompleksitet. I familiegjenforeningssaker er det særlig tidsaspektet og barnets usynliggjøring som er de selvødeleggende kreftene. Det blir sjelden søkt om familiegjenforening før etter ca. ett år når barnets status er stadfestet. Det vil si at et barn på 12 år ved immigrasjonstidspunktet vil være 15, 16 år når og hvis foreldrene kommer. Da kan grunnlaget for søknaden ha endret seg så sterkt at det er spørsmål om avgjørelsen bare forsterker barnets problemer. En 16-åring som har levd fire år i Norge uten familie og som kanskje ble skilt fra familien et par år før han kom til Norge, vil stå overfor helt andre problemer enn en 13-åring som har bodd i Norge ett år.

«Barnets beste er å ha det best mulig»

En annen innvendingen som reises mot «barnets beste» som beslutningsprinsipp, er den sterke verdiladningen som ligger i normen og den svært individualistiske forståelsen av barn. Backe-Hansen peker på at for at normen skal kunne brukes som standard må det være en noenlunde enighet om hva den innebærer. Slik enighet kan man bare oppnå på et helt generelt nivå. Hun skriver: «Vi tenker med andre ord at det er best for barn å ha det bra og bli rimelig lykkelige». (Ibid.:113) I individuelle saker vil en vurdering måtte basere seg på mye mer komplekse analyser av mangetydige

situasjoner, der en trenger et vurderingsredskap som ikke er kulturblindt, og som er relasjonelt (Korbin, 1980; Moen, 1996). Som diskutert i kapittel 3, er vurderinger om barnets beste i praksis forankret i norske levemåter og verdisystem, mens opplevelsen av hva som er et godt liv og en god barndom vil i stor grad også knyttes til lokale systemer. Norske myndigheter kan bestemme hva som er best for barn i asyl og gjenforeningssaker. Men da må de vite at vedtakene er basert på helt andre verdier og levemåter enn for barnet det gjelder og dets familie. For de fleste enslige mindreårige er det å leve sammen med familien største delen av livet en norm, en verdi og praksis som former deres forestillinger om «det gode liv». Deres liv er knyttet til foreldre og søsken på en annen måte enn vi knytter våre liv til slektninger. Det er snakk om økonomisk, sosial og psykologisk avhengighet som forventes å vare livet ut. Det betyr ikke at dette fungerer godt etter våre normer, men det er etter slike normer mange migranter vurderer sine liv og sin lykke. Når mine informanter i UDI forklarte meg at de er svært skeptiske til familiegjennforening fordi det ofte førte til at barnet får for mye ansvar for sine foreldre og søsken i Norge, er det blant annet denne «problematiske» avhengigheten mellom barn og foreldre norske myndigheter ønsker å beskytte barnet mot. Uavhengighet og personlig frihet er en viktig ingrediens i det som vurderes som «barnets beste» i slike saker, mens barn og foreldre gir uttrykk for ønske om å være sammen. Det ansvaret dette kan innebære, blir av mange definert som mot barnets interesser.

Barnefaglig representasjon og barnets rett til å uttale seg

Saksbehandlerne i Utlendingsdirektoratet er stort sett jurister med ekspertise i å tolke lovtekster og vedtekter etter byråkratiske prosedyrer, men dersom sakene skal behandles individuelt forutsetter avgjørelsen psykologisk og barnefaglig innsikt og forståelse. Slik ekspertise har ikke saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet, og de er følgelig avhengige av juridiske/politiske føringer som i praksis setter til side de kriterier som sakene skal vurderes etter. Også i barnevernssaker i Norge er «barnets beste» det verdimeslige grunnlaget for beslutninger. I saker der det oppstår interessemotsetninger mellom barnets foreldre og barnevernet om hvem som skal ha omsorgen for barnet, er det normen om barnets beste som følges. I slike saker er imidlertid den juridiske ekspertisen støttet av barnefaglig ekspertise, nettopp fordi dette er en ekspertise jurister mangler. Fordi asylsaker nesten aldri kommer opp for domstolene, blir barnemigranternes interesser aldri representert in persona (Einarsen, 1992, 94, 97; Klippenberg, 1996). Dette er bare ett av flere aspekter der barnemigranter har en svakere rettssikkerhet enn norske barn.

Alle disse sakene ser i tillegg ut til å bli behandlet under sterk tvil fra saksbehandlerne side. Hvis det ikke er slik at tvilen kommer tiltalte til gode i disse sakene, er det da slik at tvilen kommer anklager til gode? Og hva sier dette i tilfelle om barnemigranternes rettssikkerhet?

Er barnets beste i det hele tatt brukbar som norm?

Barnets beste er et svært vanskelig prinsipp å legge til grunn for rettsavgjørelser ettersom det er sterkt verdiladet og ufullstendig som rettsprinsipp. Backe-Hansen (1995) vil imidlertid ikke avvise prinsippet i sin helhet, men anbefaler på bakgrunn av de innvendingene hun har reist at det *ikke* brukes som standard for beslutninger i barnevernet. I stedet sier hun at «barnets beste» bør brukes som «*en forenklet beslutningsregel, hvis innhold og utforming er foranderlig og åpne for forhandlinger*» (ibid:117). I denne anbefalingen ligger det en klar forutsetning om at mest mulig av sakens sosiale og kulturelle kontekst tas med i vurderingen. Også som beslutningsregel bør imidlertid barnets beste kvalifiseres, og Backe-Hansen anbefaler at man tenker «*minst skadelig*» i stedet for «*best*» som del av en slik kvalifisering (ibid:117).

En slik måte å bruke «barnets beste»-regelen på ville muligens også være egnet i saksbehandling vedrørende barnemigranter. Det krever at barnets egne vurderinger og barnets sosiokulturelle bakgrunn trekkes inn i vurderingsgrunnlaget, og det avgrenser kravet til saksbehandlerne barnefaglige kvalifikasjoner og kunnskaper om feltet. 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.

Oppsummering – barnets beste og nasjonalstaten i en transnasjonal sosial verden

Det eneste sikre utfallet av et avslag på søknad om opphold for familie-medlemmer av enslige mindreårige er at det blir færre innvandrere i Norge. Det er dette som er UDIs myndighetsområde. Jeg vil ikke hevde at staten, UDI-ansatte jurister og saksbehandlere ikke er interessert i barnets beste. Men det overordnede mandatet for norske utlendingsmyndigheter er å forvalte statens suverene rett til å kontrollere territoriet og til å bestemme hvilke fremmede som innrømmes adgang til riket. I en humanistisk, demokratisk stat forvaltes makten best med samtykke, og slikt samtykke kan bare oppnås dersom makten bak ikke blir for synlig (Bourdieu, 1987; Foucault, 1991). Jeg har i innledningen stilt spørsmålet om det er slik at humanistiske prin-

sipper om «barnets beste» først og fremst tjener til å legitimere avgjørelser som er i statens interesse på bekostning av barnet? Jeg vil hevde at saksbehandling og asylpolitikk overfor enslige mindreårige støtter en slik tolkning. Jeg vil imidlertid anta at prinsippet om «barnets beste» først og fremst fungerer som en nødvendig rettferdiggjøring for saksbehandlere som sitter med disse sakene, saker som de selv opplever og beskriver som vanskelige. Denne antakelsen innebærer ikke noen konspirasjonsteori, men støtter seg til en teori om at staten virkeliggjør sin maktutøvelse gjennom sine utallige institusjoner, byråkrater og funksjonærer (Abrahams, 1998). For at disse skal kunne utføre sitt arbeid innenfor en demokratisk og menneskerettsbasert ideologi, må de begrunne sine avgjørelser på humanistiske verdier snarere enn på nasjonale interesser og grensekontroll. Internasjonale konvensjoner representerer slike verdier, universalistiske prinsipper som kan sies å være hevet over den mer partikularistiske, nasjonale lovgivningen. Kan internasjonale konvensjoner slik sett fungere som ett ledd i «*en kjede av legitimeringsprosesser der navning, nøytralisering og universalisering er sentrale*»? (Bourdieu, 1987.)

Jeg har stilt spørsmål ved forholdet mellom universelle prinsipper uttrykt i internasjonale konvensjoner og relativt partikulære interesser nedfelt i nasjonal lovgivning. Gjennomgang av asylpolitikken og av forvaltningspraksis i Norge og i Nederland tyder på at spenningsfeltet mellom disse interessene er økende. Vi har sett at begge land i tråd med europeisk asylpolitikk generelt, og UNHCRs anbefalinger spesielt, i økende grad legger vekt på repatriering av asylsøkere og flyktninger som en strategi for å beskytte nasjonale interesser. Nederland med en ny lov om repatriering av barnemigranter over atten år, og Norge med en stadig innskrenking av muligheten for familiegjenforening for barnemigranter. Til støtte for denne politikken brukes i stor grad nettopp prinsippene nedfelt i de internasjonale konvensjonene, fortolket etter nasjonale behov.

Internasjonale konvensjoner er viktige som modeller, som rettesnor og som overordnede prinsipper for nasjonal lovgivning, men spørsmålet er om nettopp deres universalitet gjør dem egnet som direkte styringsredskap i individuelle saker? Det universelle språket og de universelle prinsippene vi finner både i jussen og i konvensjonene er så åpne at de kan fylles med ethvert innhold. Dette åpner bl.a. for muligheten til å kontekstualisere, spørsmålet er hvem som har makt til å definere hvilken kontekst som skal gjelde. Det ser ut som om staten og myndighetene i alle fall i asylpolitikken definerer både hvilken kontekst som skal gjelde for juridiske avgjørelser, og hvordan konvensjonene skal fortolkes. Det mest realistiske er muligens å

betrakte internasjonale konvensjoner som standarder som sikrer et visst minimum av individuelt vern, slik normen om barnets beste kan sikre de minst skadelige løsningene. Jeg ser det imidlertid som et problemet når de også fungerer som legitimering av lokale staters interesser. Nasjonal lovgivning er partikulær, basert på historiske, politiske, kulturelle og strukturelle faktorer i en stat, og uttrykk for statsmaktens interesser framkommet gjennom juridisk og politisk diskurs og praksis. Viktige internasjonale prinsipper til beskyttelse av barns interesser skal ikke brukes til å beskytte staters interesser for f.eks. grensekontroll. En slik bruk av internasjonale prinsipper svekker rettssikkerheten til enslige, mindreårige asylsøkere.

Forslag til forskningstema og spørsmål

En kunnskapssosiologisk analyse av Utlendingsdirektoratet

I dette kapitlet har jeg sett på noen saksbehandlingsprosedyrer i lys av Bourdieus kunnskapssosiologiske modell. En viktig forskningsoppgave ville være å foreta en analyse av utvalgte områder i UDIs juridiske avdeling. Analysen måtte bl.a. både basere seg på deltakende observasjon av forvaltningspraksis, på intervju av saksbehandlere og ledere om denne praksisen, og på lover, regler og andre dokumenter som legges til grunn ved saksbehandling. Noen av spørsmålene som kunne belyses er:

Hvordan produseres, forvaltes og forandres kunnskap i forskjellige landkontor i juridisk avdeling?

Hvem er aktørene i denne kunnskapsproduksjonen? Hvem styrer den, hvem deltar, og hvem bare bruker kunnskapen?

Hvordan foregår den, gjennom samtaler, møter, ut fra dokumenter etc.?

Er det flere kunnskapstradisjoner med forskjellige aktører som produseres samtidig?

Hvordan innvirker lokal kunnskapsproduksjon på saksbehandlingen?

Utveksles kunnskap mellom kontorer, hvordan?

Hvordan beskyttes kunnskapen mot innsyn og påvirkning utenfra?

Hvordan påvirker informasjon utenfra, presse, media osv., intern kunnskapsproduksjon?

Hvilke interesser tjener kunnskapsproduksjonen, og hva slags motsetninger finnes mellom disse?

Summary

The object of this report is to throw light on questions concerning minor unaccompanied refugees from a transnational perspective. The report concerns a particularly vulnerable category of child migrants, who have left their home country and their family to live alone in foreign countries. It is presumed that parents, family and kin continue to play a fundamental role in these children's lives. One of the questions that is addressed is whether national governments help to strengthen or weaken such continuous transnational ties. The report deals with government policy and practise concerning these children in Norway, with the conditions in the Netherlands as a comparative example.

The main objects of this report are:

- To focus child migrants (minor unaccompanied refugees) as members of transnational families and societies by posing questions about their backgrounds, family relations and contact with their home country
- To question the conceptualisations that are basic to the public administration of child migrants, including the laws and regulations that regulate the field
- To question aspects of casework, reception and integration strategies concerning child migrants, in particular related to transnational aspects
- To point out fields, themes and problems that need to be investigated to better these children's lives in exile

Most of these questions do not have any straightforward answers or simple solutions, as they are ambiguous and even contradictory. I do, however, claim that dilemmas and contradictions that are highlighted in this report, should not be under-communicated or blurred, but should be incorporated into the body of knowledge and the public discourse about child migration.

The report

Chapter 1 Children as migrants – juridical setting and practical administration in Norway and the Netherlands is a presentation of the general policy and administration of minor unaccompanied refugees in Norway and the Netherlands.

Chapter 2 Abandoned or entrusted children? discusses different interpretations of these children's backgrounds and motifs for migration as expressed by government and non-government agencies. «Child migrants» is not a homogeneous category. Some are without parents, family and kin and may be characterised as abandoned and alone. Most child migrants do, however, have parents and family in their home country with whom they strive to maintain a relationship. Whether child migrants are defined and classified as «alone», or as «separated» and as «voluntary or involuntary» separated from their families, is of great importance as it motivates and legitimises different legal practises and public administration. I claim that a narrow definition of child migrants as «alone» and without family may lead to what is reported as the «mutedness» of these children. I claim that this mutedness may well be caused by the fear these children have of revealing that they do in fact have parents at home and thus of being exposed as illegitimate and sent back home.

I suggest that the term *entrusted children* may express these children's situation in a better way. The term diverts focus from the absent, powerless or bad parents and points to parents that are strategically acting for the best of their children. This means that parents entrust their children to relatives in Norway or to «us», the Norwegian society, hoping that we will give them the opportunity of a better life than they can provide themselves.

Chapter 3 Caring and parenting in a cultural perspective deals with the considerations that govern casework concerning applications for family reunion from parents abroad with unaccompanied minors in Norway. I set out to shed light upon the way culturally defined ideas and practises concerning childhood, caring and parenting among government officials are basic, but implicit criteria for making decisions in cases of family reunion. It is important to analyse the implicit moral and cultural values that govern bureaucratic decisions, because such values may question the neutrality and competence of government institutions.

«The child's best interest» is the governing principle for the public administration of child migrants. I claim that this principle can not be implemented in any value-free way, but is always based on specific cultural models. I maintain that child migration is governed by other experiences, values and practises about childhood, caring and parenting than those that shape the Norwegian models. To understand child migration we should try to understand these other models.

Chapter 4 Psychological health and resilience concerns two discourses that are prominent in much research about minor unaccompanied refugees in

Norway. On the one hand many of these works focus on the difficult psychological and social conditions that these children encounter. On the other hand they focus their resilience, their ability to cope and to adjust positively to these conditions. My focus is whether and how these discourses influence the administration of child migrants in Norway. Vulnerability and resilience are not incompatible, but underlining one aspect and not the other expresses a specific interpretation of social reality that may influence political decisions and strategies. The understanding that migration causes psychological trauma and illness may lead to political decisions based upon the understanding of forced repatriation as a means to prevent child migration. Thus, a biased focus on these children's problems «at home» and their legitimate causes for migration. A biased focus on their resilience may on the other hand take focus away from their special needs for support and attachment in exile.

Chapter 5 Child migrants and family ties across national borders raises questions of what it means that child migrants are tied to their families in other ways than other children. This chapter focuses the meaning of being entrusted, living far away from parents and family. I discuss how these children maintain their family ties in Norway and how they develop new networks in exile. I also raise questions about the asylum administration and whether it facilitates or hinders the maintenance of primary networks and the development of new ones.

Experience among staff at reception centres for child migrants suggests that child migrants in general continue to act as responsible members of their families at home also in exile. Research indicates that the children who experience problems in their family relations, who have lost contact with their parents at home, and who experience conflicts with their caregivers in Norway, are the children with the most serious psychological and social problems. This may indicate that there is a correlation between maintaining good relations with parents at home and coping as a migrant in Norway. Such probable correlations should be researched more systematically.

The other theme in this chapter is how the public administration of child migrants supports their ability to maintain primary relations and create new attachments. I discuss some of the aspects of organisation in the Netherlands that appear to provide better conditions for the sense of security and belonging of child migrants there. The institution of legal guardian in the Netherlands provide every child migrant with an adult support from their first week in the Netherlands and until they reach 21. Legal guardianship in

Norway is insufficient; many children only meet their guardian at their first formal hearing in the UDI and at other formal settings.

Chapter 6 Children as commodities – trafficking of children to the West, discusses what is known about trafficking of child migrants to Norway and the Netherlands. Trafficking is an organised activity of recruiting and transporting persons to areas for the purpose of commercial exploitation in the sex industry, in forced labour, for criminal activity or in other areas as working in private households. The presentation rests on two reports on the subject. One is about international trafficking with children to the Netherlands for commercial exploitation in Europe in general, the other is about the situation in Norway.

Children and youth, mostly girls, from West Africa, China and Eastern Europe are the principal child victims of trafficking to the Netherlands. In Norway the prostitution marked of Russian women in Finnmark has been investigated together with the field of unaccompanied minor asylum seekers. Even though there is no proof that women and children are trafficked from Russia to Norway across the Finnmark border, one assumes that Norway is on the verge of becoming a receiving country for women that are trafficked to Western Europe from Eastern and Central Europe. There is, however, no indication that there are children among them.

The reports that are presented in this chapter are based on interviews with persons that are involved in immigration policy on different levels and not with people involved in trafficking. The reports hence serve mainly as indications of the dimensions and type of child trafficking, but give little factual evidence. To gain more reliable knowledge about trafficking of children, one should design qualitative research that target the groups or networks that are directly involved in prostitution and trafficking for instance in Finnmark.

Chapter 7 Child migrants – victims of or threats to the European border control policy? In this last chapter I analyse the casework that is carried out concerning applications for family reunion with child migrants in the UDI. Two main aspects are discussed. First I discuss how juridical systems and processes are based on the transformation of complex individual cases into impersonal and neutral presentations so that the decision made may present itself as universal and disinterested. I wish to point out how the individual child and her interests are made invisible in this process. Secondly, I analyse the use of the «child's best interest» as a principal and a norm for court decisions in cases of family reunion.

I claim that the principle of «the child's best interest» is not valid as applied in cases concerning child migrants. Firstly, this is so because it is not possible to predict the result of the considered alternatives in any reliable way. It is not possible to foretell how the child's life would be if her parents should be accepted in Norway. Secondly, the valuation of «the child's best interest» must be based on professional knowledge and judgement in order to be valid, and this is seldom the case in the deciding of applications for family reunion with child migrants.

My final question, then, is whether humanitarian principles such as «the child's best interest» mainly serves to legitimise decisions that are in the interest of the state at the expense of the individual child. I assert that aspects of asylum policy and practice towards unaccompanied asylum seekers support this interpretation. It is important not to misuse international principles, such as the protection of the interest of children, for the protection of other interests such as national border control. Misuse of these international principles may invalidate the legal protection of unaccompanied minor asylum seekers.

Litteraturliste

Abrahams, Philip: Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). *Journal Of Historical Sociology* Vol1 no 1, 1988

Andenæs, Agnes: *Et barnevern med lydhørhet for barnet Fra generelle risikofaktorer og globale modeller til forståelse av spesifikke, tilrettelagte dagliglivs-erfaringer*. NOVA Skriftserie 5/00, 2000

Andenæs, Agnes: *Hvordan kan vi tenke rundt barnets beste?* Vedlegg 10 til NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilier, 1966

Andersson, Mette: *Det er ingen som kjenner meg her. Unge, enslige flyktninger i eksil*. IMER/SEFOS Universitetet i Bergen, 1994

Ayotte, Wendy: *Separated Children Coming to Western Europe. Why they travel and how they arrive June*. The Save the Children Fund, 2000

Backe-Hansen, Elisabeth: Bruken av «barnets beste» som standard for beslutninger i barnevernet. I: *Til barnets beste Beslutninger og beslutningsprosesser i barnevernet*. Tano AS, 1995

Bakken, Anders: *Ungdomstid i storbyen*. NOVA Rapport 7/98, 1998

Baumann, Zygmunt: *Modernity and Ambivalence*. Cornell Univ. Press, NY, 1991

Berg, Berit og Lauritsen, Kirsten: *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer: kommunenes arbeid med enslige, mindreårige asylsøkere*. SINTEF rapport, Trondheim, 2002

Blumer, Herbert: *Symbolic Interactionism*, 1969

Boyden, Jo: *Childhood and the Policy Makers: A Comparative Perspective on the Globalization of Childhood*. I James, A. and Prout, A. (eds): *Constructing and reconstructing childhood*. Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood, 1990

Borgos, Rolf, Hansen, Torunn og Heiberg, Turid: *Barn og unge som kommer alene*. Redd Barna rapport 1/97, 1997

Bourdieu, Pierre: *Towards a sociology of the legal field*. The Hastings Law Journal, Vol.38, 1987

Carli, Amali: *The psychological adaption of unaccompanied Vietnamese adolescents in Norway*. Hovedoppgave i psykologi, Universitetet i Oslo, 1986

Carling, Jørgen: *Migration in the age of involuntary immobility. Theoretical reflections and Cap Verdean experiences*. Journal of Ethnic and Migration Studies Vol. 28, No. 1: 5–42, 2002

Clifford, James: *Diasporas*. *Cultural Anthropology* 1994; 9(3): 302–338

Eide, Ketil: *Rapport om forprosjektet: Oppvekst og levekår for enslige mindreårige flyktninger i Norge*. Høgskolen i Telemark, 1999

- Eide, Ketil: *Barn i bevegelse. Om oppvekst og levekår for enslige, mindreårige asylsøkere*. Høgskolen i Telemark, avdeling for helse- og sosialfag, 2001
- EGGE, Marit og JACKBO, Annelise: *Forlatt eller ivaretatt. En beretning om enslige mindreårige asylsøkere i tekst og bilder*. Fafo, 2001
- Einarsen, Terje: Internasjonale konvensjoner forplikter – Hvilke rettigheter har barn? I Ove Kristoffersen (red): *Unge flyktninger i Norge. 50 års erfaring*. Kommuneforlaget/Redd Barna, 1992
- Einarsen, Terje: The Legal Condition of Refugees in Norway. *Sociological abstracts*, 1994; 2–3, s.227–297, 1994
- Einarsen, Terje: *Flyktningers rettsstilling i Norge. Nordiske komparative studier om mottak av flyktninger*. Fagbokforlaget, Bergen, 1997
- Ennew, Judith: Preface. I *Abandoned Children*. Cambridge Univ. Press, 2000
- Fladstad, Torunn: *Mestring og mening – unge vietnameseres historier om sine liv*. IMER-Programmet, Bergen, 1993
- Fladstad, Torun: *Hvis jeg hadde vært en fugl –Asylsøker- og flyktningebarn i statlige mottak*. IMER-Programmet ved Universitetet i Bergen, 1994
- Foucault, Michel: Governmentality. I Burcell, G.Gordon, C. And Miller, P. (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 1991
- Frønes, Ivar: *De likeverdige. Om sosialisering og de jevnaldrendes betydning*. Universitetsforlaget, 1998
- Fuglerud, Øivind: *Life on the Outside: The Tamil Diaspora and Long Distance Nationalism*. Pluto Press, 1999
- Fuglerud, Øivind: *Migrasjonsforståelse: Flytteprosesser, rasisme, globalisering*. Universitetsforlaget: Oslo, 2001
- Fuglerud, Øivind: *Corruption and control; the micro-sociology of an immigration department*, (2001 in press):
- Fuglerud, Øivind: *Inside out: the re-organisastion of nationhood and sovereignty in Norway*. In (2002 in press)
- Gill, Veena: *Enslige mindreårige asylsøkere og norsk bosettingspolitikk: en evaluering*. IMER Norway/Bergen, 1997
- Gonnet, Sonia, M.: Ta aldri fra oss drømmen om å vende tilbake. I *Veien videre. Flukt, eksil og tilbakevending i et barne- og ungdomsperspektiv*. Flyktninge- og innvandreretaten Oslo kommune, 1999
- Granly, Lene: Fra ensomhet til selvstendighet. Intervjuer med unge, enslige flyktninger. Hovedoppgave ved Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo, 1995.
- Grøslund, Anne, M.: »Barnevernskonvensjonen og fem asylsaker». I Klipperberg, E. (red): *Barn som asylsøkere. Elle, melle, deg fortelle....*Universitetsforlaget AS, 1996)

- Guarnizo Luis, E.: The Emergence of a Transnational Social Formation and The Mirage of Return Migration Among Dominican Transmigrants. In *Identities*, Vol.4 (2), pp. 281–322, 1997
- Gupta, Akhil: Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist* 22(2);375–402 1995
- Hammar, Tomas, Brochmann, Grete, Tamas, Kristof and Faist, Thomas (eds): *International Migration, Immobility and Development: Multidisciplinary Perspectives*. Berg Publishers, 1997.
- Harding, Bjørg.: En for mye? Om barn og unges opplevelse av tap og vinning i familiegjenforening. Prosjektoppgave, HIO, 2000.
- Harsløf Hjelde, Karin og Stenerud, Elin.: *Kultur, slekt og mestring – en evaluering av arbeidet med enslige mindreårige flyktninger i Oslo*. Oslo kommune, Barne- og familieetaten. Rapportserie nr 1. 1999
- Harsløff Hjelde, Karin: Flyktninger i Norge. Prinsipper, organisering og oppgaver. Linjer fra psykososialt senter for flyktninger 1994 Årg.4 nr.1;6–9.
- Harsløff Hjelde, Karin.: Integrering når ung og alene. Linjer fra psykososialt senter for flyktninger, nr. 1/1998-8.-Årg.:19–22
- Harsløff Hjelde, Karin.: Transition and liminality among Young Unaccompanied Refugees in Oslo
- Harsløff Hjelde, Karin: *Caring for and empowering minor unaccompanied refugees*. PSSF-rapport nr.6, Psykososialt senter for flyktninger, Oslo 1995
- Hauff, Edvard: «Unge vietnamesiske flyktninger i Norge – En risikogruppe for psykiske lidelser». I Ove Kristoffersen (red): *Unge flyktninger i Norge. 50 års erfaring*. Kommuneforlaget/Redd Barna, 1992
- Hole, Arni.: *Enslige unge vietnamesiske flyktninger i Norge: Hvordan har de det?* Delstudie av sosialdepartementets prosjekt om flyktningers tilpasning til det norske samfunnet., Oslo 1991.
- Hushagen, Anne.: *Enslige mindreårige – en studie av de unge og deres omsorgspersoner i kommunene*. Senter for samfunnsforskning, Universitetet i Bergen, 1995.
- James, Alison and Prout, Alan (eds): *Constructing and Reconstructing Childhood*. London, Falmer Press, 1990
- Kahn Robert, L. and Antonucci, Toni C.: *Convoys over The Life Course. Attachment, Roles and Social Support*. Life –Span Development and Behaviour, Vol. 3 1980
- Klippenberg, Elise: Barn som asylsøkere i Norge. I *Mennesker og rettigheter*,1994;1:41–48
- Klipperberg, Elise (red): *Barn som asylsøkere. Elle, melle, deg fortelle....* Universitetsforlaget AS,1996
- Knutsen, John Chr.: *When trust is on trial in Mistrusting refugees*. E.V.Daniel & J.C.Knutsen (eds). University of California Press, 1995

- Knutsen, John Chr.: Ensomhet og anonym trygghet- Vietnamesiske ungdommer i Norge. I Ove Kristoffersen (red): *Unge flyktninger i Norge. 50 års erfaring*. Kommuneforlaget/Redd Barna, 1992.
- Korbin, Jill E.: *Child Abuse and Neglect: Cross-cultural Perspectives*. University of California Press, Berkely
- Lauritsen, Kirsten og Berg, Berit: *Mellom håp og lengsel: å leve i asylmottak*. SINTEF rapport Trondheim, 1999
- Lidén, Hilde. *Barn – tid – rom: skiftende posisjoner. Kulturelle prosesser i et pluralistisk samfunn. Norge*. Dr. polit. avha. NTNU, 2000.
- Leufstedt, Annacarin: *Renewing home country links. An account of the journey of five young unaccompanied refugees back to the Horn of Africa*. Rädda Barnen, 1997
- Løfsnes, Berit: Historisk tilbakeblikk på mottak av unge flyktninger. I Ove Kristoffersen (red): *Unge flyktninger i Norge. 50 års erfaring*. Kommuneforlaget/Redd Barna, 1992
- Malki, Liisa: National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees. *Cultural Anthropology* Vol. 7, No. 1:24–44, 1992
- Moen, Bjørg: *Samspill mellom innvandrere og barnevernsarbeidere. Uløselige dilemmaer?* NIBR rapport 1996:3
- Mossige, Svein (2001:182/3): Forebyggingsprogrammer mot seksuelle overgrep. Barnet som aktør og helt – på barnets eller voksnes premisser? I Sandbæk, M. (red): *Fra mottaker til aktør. Brukernes plass i praksis sosialt arbeid og forskning*. Gyldendal Norsk Forlag AS 2001.
- Munch, M. (red): *Veien videre. Flukt, eksil og tilbakevending i et barne- og ungdomsperspektiv*. Flyktninge- og innvandreretaten Oslo kommune, 1999
- N'Diaye, Lisbeth og Standnes, Gro: *Enslige umyndige asylsøkere: Deres livsmål og ressurser*. Spesiellærerskolen, Universitetet i Oslo 1992
- Nordberg, Marit.: *A better future. En studie av enslige mindreårige vietnameseres repatriering fra Hong Kongs flyktningeleire*. Hovedoppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1996.
- Panter-Brick, Catherine and Smith Malcolm T.: *Abandoned Children*. Cambridge Univ. Press 2000
- Renland, Astrid: *Internasjonal handel med barn og mindreårige for kommersiell seksuell utnyttelse*. ECPAT Norge/Redd Barna, 2001
- Ressler, Everett, M. Boothy, Neil and Steinbock, Daniel J.: *«Unaccompanied Children» Care and Protection in Wars, Natural Disasters, and Refugee Movements*. Oxfords University Press, 1988
- Ringel, Heini: «Alt som kan endres skal endres» – Flyktnigemottak 1986–1991. I Ove Kristoffersen (red): *Unge flyktninger i Norge. 50 års erfaring*. Kommuneforlaget/Redd Barna, 1992

Rousseau, Cecile, Said, Taher M. Gagne, Marie-Josée and Bibeau, Gilles Resilience in unaccompanied minors from the North of Somalia. *Psychoanalytic Review*, 85(4), 1998

Ruxton, Sandy: *Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action*. Save the Children/UNHCR, 2000

Sam, David Lackland: *Unge innvandreres tilpasning i Norge. En psykososial undersøkelse. Tilpassingsstrategier og psykisk tilstand*. HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen 1995

Schancke, Vegard, A.: *Alene: mellom sikkerhet og usikkerhet: enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere: historier om bakgrunn, flukt og den første tiden i eksil*. Psykiatrisk poliklinikk for indre Sør-Troms, Seksjon for barne- og ungdomspsykiatri. Sjøvegan, 1995

Schmeidl, Susanne: Conflict and Forced Migration: A Quantitative Review, 1964–1995. I Zolberg and Benda (eds) *Global Migrants, Global Refugees. Problems and solutions*. Berghahn Books, 2001

Slodnjak, Vera: *Young and alone in exile and at repatriation*. PSCR rapport no.09, Psychosocial Centre for Refugees, University of Oslo, 1999

Smith, Michael, P. and Guarnizo, Luis E. (eds): *Transnationalism from below. Comparative Urban and Community Research*, Vol. 6, 1998.

Solberg, Atle: *Enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere: en kunnskapsstatus*, IMER, Bergen 1997

Solheim, Jorun: «Her har du ditt liv». *Asylmottaket som sosialt system*. Arbeidsforskningsinstituttet, rapport n. 9/1990

Sommerset, Carron: *What the Professionals Know: The trafficking of children into, and through, the UK for sexual exploitation*. ECPAT, UK 2001

Tjore, Gro: *Protective Strategies in the 1990s: A review of the Policy Discourses in UNHCR and the Executive Committee*. Chr.Michelsen Institute, 1998

Van Hear, Nicolas: *People who stay: migration, development and those left behind*. Research update, Refugee Studies Centre, 2000.

Wolthuis, Annemieke and Blaak, Mirjam: *Trafficking in Children for Sexual Purposes to European Member States*. ECPAT Europe Law Enforcement Group. Country Report the Netherlands. 2001

White, Susan 1998: *Interdiscursivity and child welfare: the ascent and durability of psycho-legalism*. The editorial board of the *Sociological Review* 1998. Blackwell Publishers Oxford

Wikan, Unni: *Mot en ny norsk underklasse. Innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo 1995

Wold, H.: «Stemmer i Diaspora» et komparativt studie av enslige mindreårige asylsøkere i Norge og Nederland. Hovedfagsoppgave i Flerkulturell og utviklingsrettet utdanning. Avd. for lærerutdanning. HIO, 2001

Wærness, Kari: Omsorg, omsorgsarbeid og omsorgsrasjonalitet – refleksjoner over en sosialpolitisk diskurs. I Thorsen, K og Wærness, K.(red) *Blir omsorgen borte? Eldreomsorgens hverdag i den senmoderne velferdsstaten*. Ad Notam Gyldendal, 1999

Zolberg, Aristide R. and Benda, Peter M.(eds): *Global Migrants, Global Refugees. Problems and Solutions*. Berghahn Books, 2001

Øia, Tormod: Innvandrerdødsdom – marginalisering og utvikling av problematferd. NOVA rapport nr.3/2000

Diverse rapporter, konvensjoner og offentlige dokumenter

Brev fra Det Kongelige Justis –og Politidepartement: Søknad om familiegjenforening der herboende mindreårig er innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – avgjørelser i enkeltsaker. 8.12.2000

Critical Issues. Separated Children. Field Guide and Training Manual, 2001

FNs Barnekonvensjon. Fra Redd Barnas Policy 1998–2001

Forum for Barnekonvensjonen. Heidi Amli Grindem, Per Miljeteig, Trine Stensen Lunde. 1999.

Håndbok for kommunene om arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktinger. Barne- og familiedepartementet, 2000.

Redd Barnas Policy 1998–2001. *Arbeid med FNs konvensjon om barnets rettigheter*

Separated Children in Europe Programme. Norway – Questionnaire for Country Assessment. Respondent: Randi Kleven, Intergeringsavdelinga, Utlendingsdirektoratet. July 1999

Separated Children in Europe. Questionnaire for Country Assessment, The Netherlands. Respondent: Claudio Morelli and Winnie Hoogveld, Defence for Children International. November 1999

Stortingsmelding nr. 17: *Asyl- og flyktningspolitikken i Noreg, 2000–2001*

Unpublished speech by policy adviser at the Immigration Policy Department of the Dutch Ministry of Justice, Bertil Niehoff