

Berit Aasen
Evelyn Dyb
Stian Lid

Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Forebygging og oppfølging av
enslige mindreårige asylsøkere
som forsvinner fra mottak og
omsorgssentre

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2016:12	Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Hva er kommunenes rolle?
Samarbeidsrapport	NTNU Samfunnsforskning / NIBR Levekår for barn i asylsøkerfasen
NIBR-rapport 2010:13	Desentralisert asylmottak og bosetting

Publikasjonene
kan skrives ut fra
www.nibr.no

Berit Aasen
Evelyn Dyb
Stian Lid

Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre

NIBR-rapport 2016:17

Tittel: Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre

Forfatter: Berit Aasen, Evelyn Dyb og Stian Lid

NIBR-rapport: 2016:17

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-154-0 (Trykt)
978-82-8309-155-7 (Elektronisk)

Prosjektnummer: O-3416

Prosjektnavn: Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre

Oppdragsgiver: Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

Prosjektleder: Berit Aasen

Referat: Prosjektet handler om enslige mindreårige asylsøkerne som forsvinner fra mottak og omsorgssentre, og hva som gjøres for å forebygge og følge opp forsvinningene og hvordan dette arbeidet kan styrkes. Rapporten bygger på analyse av statistikk over forsvunne enslige mindreårige i perioden 2008 til juni 2015, intervjuer med ansatte i fire EMA-mottak og ett omsorgssenter, lokal barneverntjeneste og politistasjon, og med informanter i nasjonale direktorater og etater. Anbefalingene referer både til tiltak på lokalt nivå og på systemnivå.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: 10. januar 2017

Antall sider: 165

Pris: 250,-

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: Allkopi
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2016

Forord

Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre er et forskningsprosjekt på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). NIBR har arbeidet med prosjektet fra mars 2015 til desember 2016.

Prosjektets formål har vært å gi ny kunnskap og anbefalinger som kan bidra til å forebygge at enslige mindreårige forsvinner og til at myndighetene bedre kan følge opp slike forsvinninger.

Vi vil med dette takke informanter i mottak, omsorgssenter, barneverntjeneste og politi som velvillig har stilt opp i intervjuer om forsvinninger fra mottak og omsorgssentre i sine kommuner. Takk for at dere har delt erfaringer og synspunkter med oss. Takk også til informanter som har stilt opp i direktorater og departement.

Vi vil også rette en takk til referansegruppen som har fulgt prosjektet; Bodil Leira Stene, Ane Pedersen Manger og Jon Harald Halvorsen fra Utlendingsdirektoratet (UDI), Dag Lund-Fallingen fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Tove Eriksen fra Politidirektoratet (POD). Til slutt vil vi også takke oppdragsgiver Justis- og beredskapsdepartementet (JD) for muligheten til å gjennomføre et interessant og viktig forskningsoppdrag.

Prosjektet har blitt gjennomført av et team fra NIBR, bestående av prosjektleder Berit Aasen (sosiolog), Evelyn Dyb (kriminolog) og Stian Lid (kriminolog). Aasen har hatt hovedansvaret for intervjuer i EMA-mottak, prosjektgjennomføringen og endelig rapport. Dyb har i særlig grad arbeidet med delkapitlene om barnevernets ansvar og forsvinninger fra omsorgssenter, mens Lid har hatt hovedansvaret for statistikkgjennomgangen og bidratt på delene om politiets rolle og ansvar.

Oslo desember 2016

Geir Heierstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	7
Sammendrag.....	8
Summary	18
1 Innledning.....	31
1.1 Beskrivelse av oppdraget.....	31
1.2 Avgrensing av prosjektet.....	33
1.3 Metode og datainnsamling.....	34
1.3.1 Gjennomgang av dokumenter og retningslinjer	35
1.3.2 Statistikk fra UDI.....	36
1.3.3 Gjennomgang av savnetmeldinger	36
1.3.4 Enkeltcase av forsvinninger - intervjuer.....	38
1.3.5 Informantintervjuer	39
1.3.6 Andre lands erfaringer.....	39
1.3.7 Tillatelser til registre og journaler	39
1.4 Rapportens struktur	40
2 Bakgrunn for studien	41
2.1 Bakgrunn	41
2.2 Forståelse av problemet og utfordringer ved forsvinningene	42
2.3 Tidligere studier.....	44
2.4 Samarbeid om forebygging og oppfølging av forsvinninger.....	45
2.4.1 Forsvinninger som et ”wicked or unruly problem” ...	45
3 Hva vet vi om de enslige mindreårige asylsøkerne som forsvinner?	47
3.1 Hva kan statistikken fortelle?	47
3.1.1 Datagrunnlag.....	48
3.2 EMA som bor på mottak eller omsorgssentre	49

3.2.1	Antall forsvinninger og personer forsvunnet.....	50
3.2.2	Hvor forsvinner de mindreårige fra?.....	51
3.2.3	Alder og kjønn.....	52
3.2.4	Aldersundersøkelse	54
3.2.5	Nasjonalitet	54
3.2.6	Tid fra ankomst til forsvinning	56
3.2.7	Status i asylsøknad ved forsvinning.....	57
3.2.8	Midlertidig opphold	59
3.2.9	Enslige mindreårige som forsvant fra mottak i 2015 og 2016.....	61
3.3	Status etter siste forsvinning.....	62
3.4	En gjennomgang av savnetmeldinger	63
3.4.1	Tre hovedtyper som har forsvunnet	65
3.5	Tallenes tale.....	68
4	Ulike aktørers ansvar for å forbygge og følge opp forsvinninger	70
4.1	UDI og mottakenes ansvar.....	70
4.1.1	Savnetmeldinger og oppfølging	72
4.1.2	Informasjon om de savnetes historie	73
4.1.3	Nye EMA-mottak	74
4.1.4	EMA-kompetanse	75
4.2	Barnevernet og enslige mindreårige asylsøkere	75
4.2.1	Regelverket og institusjonelle strukturer.....	76
4.2.2	Når et barn/ungdom forsvinner.....	80
4.2.3	Barneverntjenesten i kommunen	80
4.2.4	Barnevernvakten.....	82
4.2.5	Uteseksjonen i Oslo.....	84
4.2.6	Barna på vandring	85
4.3	Politidirektoratet (POD) og politiets ansvar	86
4.4	Representant	89
4.5	Andre aktører som er i kontakt med enslige mindreårige asylsøkere i EMA-mottak	90
4.5.1	Skole og voksenopplæringen	90
4.5.2	Frivillige organisasjoner.....	91
4.5.3	Barne- og Ungdomspsykiatrisk Poliklinisk enhet (BUP	92
4.6	Nye tiltak, initiativ og samarbeid	93
4.7	Oppsummering	95

5	Hva forteller enkeltcase om praksis, muligheter og begrensninger for bedre oppfølging og forebygging av forsvinninger	98
5.1	Forsvinninger fra EMA-transittmottak.....	98
5.1.1	Tre forsvinninger	101
5.1.2	EMA-transittmottak og samarbeid.....	103
5.1.3	Systematisering av informasjon.....	104
5.2	Forsvinninger fra EMA-mottak.....	105
5.2.1	Fire forsvinninger fra EMA-mottak.....	106
5.2.2	EMA-mottak og samarbeid	109
5.3	Forsvinninger fra omsorgssentre	109
5.3.1	Rutiner og prosedyrer.....	110
5.3.2	Tre barn og tre forsvinninger	112
5.3.3	Det generelle i det unike	115
5.3.4	Samarbeid og handlingsrom ved forsvinninger	117
5.3.5	Forslag om ny omsorgssenterlov 2016	118
5.4	Analyse og drøfting.....	119
6	Erfaringer fra utlandet: Sverige og Nederland	124
6.1	Erfaringer fra Sverige	125
6.2	Erfaringer fra spesialmottak for spesielle grupper enslige mindreårige asylsøkere fra Nederland.....	126
7	Konklusjoner og anbefalinger	128
7.1	Konklusjoner	128
7.1.1	Mellom omsorg og kontroll.....	129
7.1.2	Forebygging og oppfølging	131
7.2	UDI	131
7.2.1	Anbefalinger.....	132
7.3	Kommunal barneverntjeneste	133
7.3.1	Anbefalinger.....	135
7.4	Politiet.....	135
7.4.1	Anbefalinger.....	137
7.5	Én instans og én person som har ansvar for den forsvunne.....	137
7.5.1	Anbefalinger.....	138
7.6	Vurdering av eget spesialmottak for risikoutsatte barn og enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner før asylintervjuet	139
7.6.1	Anbefaling	140
7.7	Behov for bedre kompetanse på psykisk helse i mottakssystemet	140

7.7.1	Anbefalinger.....	141
7.8	Oppheve ordningen med midlertidig opphold.....	141
7.8.1	Anbefaling.....	142
7.9	Overføring av ansvaret for enslige mindreårige 15 til 18 år fra UDI til barnevernet.....	142
7.9.1	Anbefaling.....	143
7.10	Flytte tilsynet av EMA-mottak fra UDI til Fylkesmannen.....	143
7.10.1	Anbefalinger.....	144
7.11	Ett tverretatlig prosjekt for å identifisere fellesinitiativ, strukturer og tiltak for forebygging og oppfølging av forsvinninger.....	144
7.11.1	Anbefaling.....	145
8	Litteratur.....	146
	Vedlegg 1: Vedleggstabeller.....	154
	Vedlegg 2: Enslige mindreårige asylsøkere, asylsøkerprosessen og mottakssystemet.....	165

Tabelloversikt

Tabell 3.1: <i>Antall EMA i mottak og omsorgssentre per måned. 01.2008-06.2015.....</i>	49
Tabell 3.2: <i>Tidsbegrenset opphold i henhold til Utlendingsforskriften § 8-8 i perioden 2009-2016.....</i>	60
Tabell 3.3: <i>Enslige mindreårige som forsvant fra mottak 2015-2016.....</i>	62
Tabell 3.4: <i>Antall enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre 2008 t.o.m juni 2015</i>	65

Figuroversikt

Figur 3.1:	<i>Antall forsvunne EMA etter år. 01.2008-06.2015.....</i>	51
Figur 3.2:	<i>Forsvunne EMA fordelt etter type mottak. 01.2011-06.2015. Prosent</i>	52
Figur 3.3:	<i>EMA forsvunne etter alder på forsvinningstidspunkt. 01.2011-06.2015. Prosent</i>	53
Figur 3.4:	<i>Forsvunne EMA etter nasjonalitet (≥ 10 forsvunne). 01.2008-06.2015. Prosent</i>	55
Figur 3.5:	<i>Andel forsvunnet EMA av alle EMA, etter nasjonalitet. 01.2008-06.2015. Prosent</i>	56
Figur 3.6:	<i>Forsvunne EMA etter antall måneder fra ankomst til forsvinning. 01.2011-06.2015. Prosent</i>	57
Figur 3.7:	<i>Status i asylsøknad for forsvunne EMA ved siste forsvinning. 01.2011- 06.2015. Prosent</i>	58

Sammendrag

Berit Aasen, Evelyn Dyb og Stian Lid

**Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige
asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre**
NIBR-rapport 2016:17

OPPDRAGET

Denne rapporten handler om enslige mindreårige asylsøkerne som forsvinner fra mottak og omsorgssentre, og hva som gjøres for å forebygge og følge opp forsvinningene og hvordan dette arbeidet kan styrkes.

Oppdraget fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) var å gå i dybden rundt den enkelte forsvinningen. Vi skulle velge ut enkeltcase av forsvinninger og intervju ansatte i mottak, politi og barnevernstjeneste om forebygging og oppfølging av disse forsvinningene.

I prosjektet har vi gått gjennom regelverk og gjennomført intervjuer av fagpersoner fra relevante etater på ulike nivåer. Vi har også analysert statistikk fra Utlendingsdirektoratets (UDI) Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF) over enslige mindreårige asylsøkere som forsvant fra mottak fra 2008 til juni 2015. Videre har vi gått gjennom alle savnetmeldinger som er sendt til UDI sentralt i perioden 2013 til juni 2015. På bakgrunn av gjennomgangen har vi valgt ut enkeltcase av enslige mindreårige asylsøkere som har forsvunnet fra fire EMA-mottak og ett omsorgssentre. Vi har intervjuet ansatte i mottak, lokal barneverntjeneste og politistasjon om disse mindreårige og forsvinningene.

PROSJEKTETS FUNN

I perioden fra 2008 til juni 2015 forsvant 625 enslige mindreårige asylsøkere (EMA) fra omsorgssentre og mottak i Norge. 61 av disse forsvant fra omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år, mens 601 mindreårige over 15 år forsvant fra mottak.

Det er om lag én prosent av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre. Halvparten forsvinner fra EMA-transittmottak eller andre transittmottak. 96 prosent av disse er gutter.

Antallet enslige mindreårige asylsøkere med afghansk nasjonalitet har vært i klart flertall av de som søker beskyttelse i Norge i perioden 2008-juni 2015. De fleste som har forsvunnet er fra denne gruppen. Det er imidlertid bare én prosent av de afghanske enslige mindreårige asylsøkerne som forsvant i perioden 2008-2015. Den høyeste relative *andelen* av forsvinninger er enslige mindreårige asylsøkere fra nordafrikanske land.

Av enslige mindreårige asylsøkere som forsvant i perioden 2008 til juni 2015 ble 40 prosent borte i løpet av første måneden etter at de søkte beskyttelse. Av de som forsvant i årene 2011 til juni 2015 hadde om lag halvparten søknad til behandling hos UDI ved siste forsvinning.

I nesten 60 prosent av alle sakene i perioden 2008 til juni 2015 har UDI behandlet saken som en «Dublin-sak» på forsvinningstidspunktet.

I perioden 2010 til juni 2015 var det om lag fire prosent av enslige mindreårige asylsøkere som fikk midlertidig opphold på dette grunnlaget. Om lag halvparten av disse er forsvunnet, og bare en mindre del er uttransportert.

Gjennomgang av savnetmeldinger

Prosjektet har gått gjennom alle (68) savnetmeldinger som EMA-transittmottak og EMA-mottak sendte til UDI regionkontoret i perioden januar 2013 til ut juni 2015. Ut fra denne informasjonen identifiserte vi tre hovedtyper av forsvunne:

Type 1: Enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner raskt fra EMA-transittmottak, før asylintervjuet. Mange av disse var fra Nord-Afrika.

Type 2: Enslige mindreårige asylsøkere som er på EMA-mottak og som skal uttransporteres av landet. Dette gjelder to grupper, de som får avslag på søknaden; og de som har fått midlertidig opphold og skal ut av landet når de fyller 18 år. Noen av disse har forstått at de står foran en uttransportering.

Type 3: Noen enslige mindreårige asylsøkere er urolige og/eller rastløse. EMA-mottakene observerer at disse ofte har hyppige korte fravær og de mener at dette representerer en risiko, og uttrykker bekymring for dette. Disse mindreårige har gjerne begynt å bygge opp nettverk utenfor mottaket. De har ofte flere forsvinninger, men vender tilbake eller blir hentet tilbake.

Det er ikke alltid et klart skille mellom kategoriene. Mange enslige mindreårige har vært på flukt og vandring i mange år, og deres historier har elementer av alle disse tre kategoriene. Felles for alle kategoriene er at de er risikoutsatte, og at de ikke ser at de har trygge omsorgssituasjoner framover.

Omsorgsansvaret for de mindreårige

Ansvar for botilbud og omsorg for enslige mindreårige asylsøkere er delt mellom Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og JD. Det statlige barnevernet (Bufetat) har ansvar for barn under 15 år, som blir plassert i omsorgssentre under barnevernsloven. UDI har ansvar for de mellom 15 og 18 år, som får tilbud om plass i egne EMA-transittmottak og EMA-mottak. Opphold på mottak og omsorgssentre er frivillig, men støtte til livsopphold kuttes hvis barnet velger å bo utenfor disse omsorgstilbudene.

Det er UDI selv som har *tilsyn* med mottak, mens Fylkesmannen har tilsyn med omsorgssentrene. Flere har pekt på behov for lovfesting av omsorgstilbudet på mottak. De har også pekt på behov for uavhengig tilsyn med mottakene og foreslått at Fylkesmannen også har tilsyn med disse.

Mange beboere på omsorgssentre og EMA-mottak har vært gjennom store påkjenninger mens de har vært på flukt, og har behov for *psykisk helsehjelp*. De lokale Barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikkene (BUP) har ikke alltid nødvendig kompetanse og bemanning til å gi forsvarlig helsehjelp til denne gruppen. Våre informanter bekrefter dette. Ett av EMA-mottakene hadde fått god hjelp av et spesialisert transkulturelt

senter ved barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling (BUPAS) ved Stavanger Universitetssykehus, som driver både behandling og kursing.

Rapportering av forsvinninger

De enslige mindreårige som vi omtaler som forsvunnet, er i DUF definert som «asylsøker har forlatt mottaket uten å oppgi nytt oppholdssted». Varsling av forsvinninger er regulert i rundskrivet *Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra statlige mottak* (UDI RS 2015-009). EMA-mottakene skal sende savnetmelding til politiet når en enslig mindreårig asylsøker er forsvunnet, med kopi til UDI regionkontor, til barnets representant og eventuelle advokat. Det sendes en bekymringsmelding om at barnet er forsvunnet til barneverntjeneste i kommunen hvor mottaket ligger eller til den kommunen hvor man tror barnet befinner seg.

Omsorgssentrene skal melde forsvinninger til Bufetat Øst som har ansvaret for alle omsorgssentre i Norge, til barnevernet i kommunen og til lokalt politi. I tillegg skal omsorgssentrene aktivt forsøke å oppsøke den forsvunne og prøve å overtale barnet til å komme tilbake til omsorgssenteret.

Ansvarsforhold og samarbeid når barn forsvinner fra EMA-mottak og omsorgssenter

Forebygging av forsvinninger er en kompleks oppgave som fordrer samarbeid mellom flere tjenester fra ulike nivåer. I tillegg til mottakene og omsorgssentrene vil politiet være en viktig partner, i likhet med barneverntjenesten og oppsøkende tjenester og utekontakt.

De fleste informantene vi har intervjuet mener at rutinene og ansvarsforholdene for varsling er klare ved forsvinninger fra både omsorgssentre og EMA-mottak. Derimot synes ikke rutinene for hva de skal gjøre i en slik situasjon, utover det å varsle, like klare.

Omsorgssentre og EMA-mottak har et særlig ansvar for å sikre nødvendig omsorg og varsle raskt når enslige mindreårige forsvinner. Ansatte ved omsorgssenteret, som er en institusjonen under barnevernsloven, har ansvar for å ta kontakt med barnet som har forsvunnet og oppfordre til at barnet returnerer på frivillig grunnlag.

EMA-mottak er ikke under barnevernsloven, og ansatte i EMA-mottak har ikke det samme regelverket som gir grunnlag for å oppsøke barn som forsvinner. EMA-mottakene har også langt lavere bemanning enn omsorgssentrene og har ikke den samme tette kontakten med barna.

Ansatte både ved omsorgssenteret og EMA-mottakene legger vekt på at de må tenke på at *menneskehandel* kan inngå i en sak. Det er imidlertid ingen av de forsvunne vi har intervjuet om har vært vurdert som ofre for menneskehandel.

Flere EMA-mottak og omsorgssentre har returrådgivere som tilstreber å gi realistisk informasjon ved avslag og muligheter for *assistert retur*. EMA-mottakene bistår de enslige mindreårige i å ta kontakt med familien, ikke minst hvis de mindreårige ønsker å inngå i program for assistert retur. Da kreves det at det er omsorgspersoner i hjemlandet som er villig til å ta imot dem. I noen tilfeller har det ikke vært mulig å sikre dette, og da har det skjedd at de mindreårige har forsvunnet fra EMA-mottaket.

Barneverntjenesten i kommunen hvor omsorgssenteret om EMA-mottaket ligger har en liten rolle i oppfølgingen av den forsvunne, siden barnet som oftest har forlatt kommunen. Barneverntjenesten er imidlertid en potensielt viktig samarbeidspartner for mottaket i det forebyggende arbeidet. De kan bistå med faglige råd om omsorg, og gå inn med tiltak der det er bekymringsmeldinger om barn som trenger forsterket oppfølging. Det er imidlertid stor grad av usikkerhet både blant mottaksansatte og barnevernet om når bekymringsmeldinger er av en slik art at det skal gjøres tiltak.

Når barn forsvinner fra EMA-mottak er det de oppsøkende tjenestene som har størst sannsynlighet for å påtreffe barna, og da ofte i de større byene. *Oppsøkende tjenester som utekontakt, barnevernsvakten i Oslo* og politiets gatepatruljer er viktige aktører i å finne barna.

Informanter i oppsøkende tjeneste framholder at barnevernet vegrer seg for å ta ansvaret for barna som er drift rundt om i Europa. Denne gruppen omfatter også andre mindreårige migranter som ikke har søkt asyl, og som heller ikke har annen oppholdstillatelse. Utlendingsmyndighetene i *Nederland* etablerte for 15 år siden et lukket mottak for enslige mindreårige asylsøkere uten grunnlag for beskyttelse hvor formålet med forsøket var å

hindre forsvinninger og menneskehandel med barn. Forsøket førte til nedgang i forsvinninger, og til brudd med kontakten de hadde til kriminelle nettverk. Forsøket førte imidlertid ikke til høyere grad av retur.

Det lokale politiet, gjennom ordensavdelingen, har et godt samarbeid med EMA-mottakene for å sikre både beboerne på mottakene og lokalsamfunnet mot uønskede hendelser. Lokal politistasjon mottar savnetmeldinger og sikrer at informasjonen blir ført inn i politiets etterlysningsregister ELYS II. Det er politiets etterforskningsavdeling som vurderer om det er grunnlag for å sette i gang ettersøking eller etterforskning. Dette skjer sjelden ettersom politiet mener de har for lite informasjon, og at informasjonen ikke tilsier at det har skjedd noe kriminelt.

KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Konklusjoner

Vårt viktigste funn er at det ikke er noen, verken institusjon eller enkeltperson, som har ansvar for den mindreårige asylsøkeren når han eller hun har forsvunnet fra EMA-mottak.

Omsorgssenteret har ansvar for å forsøke å oppspore og komme i kontakt med den forsvunne. Barnevernet har et ansvar hvis barnet er på kjent adresse i ny kommune, men ofte er adressen ukjent. Politiet har et ansvar for å ettersøke og etterforske hvis det er grunn til å tro at det har skjedd en kriminell handling.

Det er behov for sterkt samarbeid mellom departement og etater, men mange av utfordringene må også løses innenfor sektoransvaret hvert departement med sine direktorater utøver. Også rapporter fra *Sverige* har pekt på behovet for bedre kunnskap om de som forsvinner, klarere ansvarsfordeling og samarbeid mellom etater; med vekt på bedre lokalt samarbeid.

Vi har tidligere delt forsvunne enslige mindreårige asylsøkere inn i tre grupper. Våre anbefalingene nedenfor vil treffe disse gruppene ulikt:

- For de som forsvinner raskt fra transittmottak vil trolig kun nye typer av botilbud kunne forebygge forsvinninger. Barna må tilbys et tilpasset og forsterket omsorgstilbud

som mindreårige. Disse forsvinningene er også de som er vanskeligst å følge opp på grunn av liten informasjon.

- Den andre gruppen av forsvinninger er de som har fått avslag, som har utreiseplikt og som oppfatter det slik at de står foran en forestående uttransportering. Ved å forlate mottakene vil de ved avslag på asylsøknaden oppholde seg illegalt i riket. Siden det er utlendingsforvaltningens regelverk som er bakgrunnen for disse forsvinningene vil disse trolig fortsette, så lenge regelverket ikke endres.
- Den tredje gruppen er de som har vært lenge i mottak, og som har asylsaken til vurdering. Vi har vist til at dette ofte er mindreårige med dårlig psykisk helse, men også rastløshet på grunn av lang ventetid i mottakene. Bedre omsorgstilbud og tilgang på relevant psykisk helsehjelp er viktig for denne gruppen, men også for de andre to gruppene.

De lokale informantene fra mottak, politi og barnevern nevner begrensningen i de lokale aktørenes mulighet til å forebygge og følge opp. De er opptatt av at også ressurser og tiltak må settes inn på regionalt og nasjonalt nivå i større grad. Det er særlig mangel på tilstrekkelig informasjon som trekkes fram, i tillegg til behovet for klare rammer og regelverk for hva de skal gjøre utover det å varsle om forsvinningene. Behov for økt deling av informasjon og kompetanseheving kan også være viktig.

Vår konklusjon er at det er rom for bedre lokale rutiner for pålagt samarbeid og mer regelmessige møter mellom aktørene som helt eksplisitt tar opp forsvinninger. I tillegg mener vi at det på overordnet nivå må være en vilje til å sette forsvinninger høyere på dagsorden. Det er et behov for at etatene tydeligere identifiserer forsvinninger som et viktig problem, og viser vilje til å foreta endringer som kan gi bedre forebygging og oppfølging av forsvinninger. Dette krever beslutninger både på direktoratsnivå og på departementsnivå, både hva gjelder samfunnsoppdrag og ressurser.

Vi anbefaler:**For UDI**

- EMA-teamet i UDI bør styrkes. Informasjon om forsvinninger bør systematiseres og legges grunnlag for internt arbeid i EMA-temaet for bedre rutiner for forebygging og oppfølging av forsvinninger.
- UDI bør gjennomføre en regelmessig vurdering av situasjonen rundt forsvinninger. Resultatene bør publiseres i en årlig rapport om enslige mindreårige asylsøkere som også omfatter forsvinninger. Hvis dette ikke lar seg gjøre, bør man ta inn et eget kapittel i UDIs årsrapport om enslige mindreårige som inkluderer informasjon om forsvinninger.
- JD bør etterspørre informasjon om forsvinninger i tildelingsbrev til UDI. UDI bør anmodes om å rapportere om dette i sine tertialrapporter til JD.
- Rutinene endres slik at UDI Regionkontor ringer lokal politistasjon med informasjon om den enslige mindreårige ved forsvinninger som meldes. Dette for å bedre kunnskapsgrunnlaget for politiet.

For barneverntjenesten

- Man gjeninnfører ordningen med at EMA-mottak melder alle forsvinninger også til lokal barneverntjeneste. Informasjonen fra bekymringsmeldingen som sendes fra mottak til barnevernstjeneste ved forsvinning gjøres til gjenstand for diskusjon i regelmessige møter mellom mottak og barnevernstjeneste hvor erfaring omkring barn som forsvinner diskuteres.
- Det utarbeides rutiner for regelmessige møter mellom mottak og barnevernstjeneste for å styrke forebygging av forsvinninger.
- BLD og Bufdir utvikler regelverk og rundskriv for hva barnevernsansatte er forpliktet til å gjøre både i vurdering av risikosituasjoner, og ved ekstra innsats for å forebygge forsvinner.

For politiet

- Mottak og lokal politistasjon bør ha jevnlig møter om situasjonen på mottakene med et eksplisitt fokus på forsvinninger.
- Politiets kunnskapsportalen KO:DE styrkes, eksempelvis i form av tiltakskort, sjekklister eller veiledere som kan bidra til bedre oppfølging av forsvinninger og mer likebehandling mellom politidistrikt.
- Ansatte fra det aktuelle mottaket bør møte opp på politistasjonen for registrering av den savnede, siden dette gir en mulighet for mer utdypende samtale mellom mottak og politi.
- POD sammen med politidistriktene ser på modeller for hvordan etterforskningsoppgaver knyttet til enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre kan forankres i de mest relevante nye politidistriktene.

Én instans og én person som har ansvar for den forsvunne

- Det bør være én instans og én person som har dedikert ansvar for å følge opp den enkelte forsvunne, før saken henlegges.
- Det bør være UDIs ansvar å gjennomføre dette i samarbeid med andre etater.

Vurdering av eget spesialmottak for risikoutsatte barn og enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner før asylintervjuet

- Alternativer for et omsorgstilbud som er tilpasset denne gruppen utredes i samarbeid mellom JD/UDI og BLD/Bufdir.

Behov for bedre kompetanse på psykisk helse i mottakssystemet

- Også andre helseforetak vurderer å etablere sentre for psykiske helseteam for barn og ungdom som er flyktninger og asylsøkere etter modell fra transkulturelt senter ved Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling (BUPAS).

Oppheve ordningen med midlertidig opphold

- Ordningen med midlertidig (tidsbegrenset) opphold etter Utlendingsforskriften § 8-8 oppheves.

Overføring av ansvaret for enslige mindreårige 15 til 18 år fra UDI til barnevernet

- Utlendingsforvaltningen og barnevernet sammen med de angjeldende departementer utreder muligheten for å overføre ansvaret for gruppen enslige mindreårige asylsøkere 15 til 18 år til barnevernet, for å sikre den nødvendige omsorg og oppfølging av barna og forebygge forsvinninger.

Flytte tilsynet av EMA-mottak fra UDI til Fylkesmannen

- Lovfeste krav til omsorgstjenester i EMA-mottak, slik at det legges et grunnlag for flytting av tilsyn til Fylkesmannen.
- Primært at tilsynet av med enslige mindreårige i EMA-mottak flyttes fra UDI til Fylkesmannen.
- Sekundært at ett av de to årlige UDI tilsynene spesifikt omtaler forebygging og oppfølging av forsvinninger

Ett tverretattlig prosjekt for å identifisere felles anstrengelser, strukturer og tiltak

- Det igangsettes et felles utviklingsprosjekt under en felles ledelse av BLD og JD som ser på interne rutiner og samarbeidsmuligheter for forebygging og oppfølging av forsvinninger.

Summary

Berit Aasen, Evelyn Dyb and Stian Lid

Prevention and follow up of unaccompanied minor (UAM) asylum-seekers that disappear from UAM reception centres and care centres in Norway

NIBR Report 2016:17

TERMS OF REFERENCE

The topic of this research report is unaccompanied minor asylum seekers (UAM) who disappear from UAM reception centres and care centres, what is being done to prevent and follow up these disappearances, and how this work may be strengthened.

The Terms of Reference from the Ministry of Justice and Public Security (JD) specified that the study should analyse the situation on the ground by identifying specific asylum seeker individuals who had disappeared. The project should interview staff in reception and care centres, local police and municipal child welfare services about the work that has been done to prevent and follow up these disappearances.

In the project, we have reviewed the regulatory framework for disappearances. We have also carried out interviews with key informants in involved directorates on various levels. The team has analysed data from the Database for immigration and refugee cases (DUF) at the UDI on unaccompanied minors who disappeared from reception and care centres between January 2008 and June 2015. We have also reviewed all 68 reports on missing UAMs that reception centres sent to the UDI between 2013 and June 2015. Based on this review, we selected cases of disappearances from four UAM reception centres and one care centre for interviews with local police stations, municipal child welfare services and staff.

PROJECT FINDINGS

During the period 2008 to June 2015, 625 unaccompanied minor asylum seekers (UAM) disappeared from reception centres and care centres. 61 of the children below the age of 15 disappeared from care centres and 601 children between the ages of 15 and 18 from reception centres.

The missing unaccompanied minors constitute circa one percent of all unaccompanied minors in reception and care centres. Around half of them disappear from transit centres. Most of them, 96 percent, are boys.

The majority of the unaccompanied minors who applied for asylum between 2008 and June 2015 were Afghan children. Only one percent of Afghan unaccompanied minors in Norway during this period disappeared, but they still make up the largest group of disappeared minors. The highest relative number of disappearances were unaccompanied minors from North Africa.

Forty percent of the minors who went missing between 2008 and June 2015 disappeared within one month after their arrival at reception centres. Among those who disappeared between 2011 and June 2015, half had their asylum cases pending in the UDI.

Almost 60 percent of those who disappeared between 2008 and June 2015 were identified as Dublin cases.

Between 2009 and July 2016, circa four percent (258) unaccompanied minor asylum seekers were given temporary stay permits. About half of these minors have disappeared, and only a few of them have been deported.

Review of the missing unaccompanied minor alert reports

The project has reviewed all (68) missing unaccompanied minor alert reports that the UAM reception centres sent to the UDI regional office between 2013 and June 2015. Based on the missing UAM alert reports we have classified the missing unaccompanied minors into three groups:

Type 1: Unaccompanied minor asylum seekers who disappear rapidly from UAM transit reaction centres before the asylum interview. Many of these minors are from North Africa.

Type 2: Unaccompanied minor asylum seekers who may face forced return to their country of origin. This concerns two different groups. One group has had their asylum application rejected; whereas the other group has temporary stay permits that end when they reach the age of 18. They may then face deportation and forced returns.

Type 3: Unaccompanied minor asylum seekers who are restless and in an unstable mental condition. The reception centre may observe that they disappear for short periods. The reception centres are concerned, and see this behaviour as representing a risk for the minor. The minors may have several disappearances, but may return or may be brought back to the reception centre after a few days.

There is no clear demarcation between the three groups. Many of the unaccompanied minors may have been on the move for years, and their individual stories may have elements from all of the three group profiles. What is common for all three groups is that these are children at risk, and that they do not perceive a secure care situation ahead of them.

Responsibility for the care of unaccompanied minor asylum seekers

The Ministry of Children and Equality (BLD) and the JD have the joint overall responsibility for lodging and care for unaccompanied minor asylum seekers. The operational responsibility for lodging and care for children under the age of 15 is the Office for Children, Youth and Family Affairs (Bufetat), whereas the UDI has the operational responsibility for minors aged between 15 and 18. Unaccompanied minors between the ages of 15 and 18 are placed in dedicated UAM reception centres. It is voluntary for minors to stay in reception and care centres in Norway, but their allowances are cut if they decide to stay outside the care centres with family or friends.

The UDI is responsible for inspection of the UAM reception centres, while the County Governor's Office is responsible for inspection of care centres. Several observers have suggested a need for legally regulating the provision of care at UAM reception centres. They have also pointed to the need for an independent

inspection authority for UAM reception centres, and suggested that this should be the County Governor's Office.

Many of the unaccompanied minors in care and reception centres have been through traumatic events during their flight, and are in need of mental health care. The local BUP does not always have sufficient competence and staffing to provide for the necessary mental health care for this group. Our informants confirm this. A specialised transcultural centre at the child and youth psychiatric department (BUPAS) at Stavanger University Hospital has assisted one of the UAM reception centres. This centre provide both mental health care treatment and competence building.

Reporting on disappearances

We follow the UDI's data system's definition of a disappeared asylum seekers: "[an] asylum seeker who leaves the reception centre without informing about their new address". Reporting of UAM disappearances is regulated by the Circular *Requirements for alerting and follow-up when unaccompanied minor asylum seekers disappear* (UDI RS 2015-009). The circular replaced a former circular from 2010 (UDI RS 2010-153). The UAM reception centres are instructed to send the missing person alert report to the local police station when it is discovered that the minor has gone missing.

The reception centre sends a copy to the UDI regional office and to the minor's representative (guardian) and lawyer if the minor has one. The reception centre also sends a note of concern (bekymringsmelding) to the child welfare service in the municipality the reception centre thinks it is likely that the minor has travelled to.

The care centres for UAMs below the age of 15 must report in the same manner to Bufetat the Regional Office East (which is responsible for all care centres in Norway), the municipal child welfare service and the local police. The care centres have a responsibility to attempt to track down the child, and to try to convince the minor to return to the care centre.

Responsibilities and collaborations when children disappear from UAM reception centres and care centres

Preventing disappearances is a complex task that requires collaboration between services at different management levels. In addition to the reception and care centres, the other involved actors are the police, child welfare services and the outreach services.

Most of the informants state that the routines and division of responsibility for reporting missing minors from care and reception centres are clear. The mandate for action in situations of disappearances seems to be less clear.

Care centres and UAM reception centres have a specific responsibility to ensure care of minors and alert rapidly when minors disappear. The staff of care centres, which is an institution regulated by the Child Welfare Law, has a responsibility to try to locate the child and persuade the child to return to the care centre.

The staff at the UAM reception centres are not under the Child Welfare Law, and staff at the UAM reception centres do not have the same regulations for when to look for a missing child. The UAM reception centres also have much lower levels of staffing, and does not have the same close interaction with the child as the staff in the care centres.

Staff at both care and UAM reception centres emphasise that they always have to keep in mind that human trafficking may be part of the disappearance story. However, none of the cases we have looked into have been assessed as victims of trafficking cases.

There are dedicated returnee advisors at several care and UAM reception centres who attempt to give realistic information in the case of a likely asylum application rejection, and about the possibility of assisted return. UAM reception centres also assist the children in making contact with their families back home, especially when the UAMs wishes to be enrolled in voluntary return programmes. In these cases, return may only take place when there are care persons in the country of origin who are willing to take on care responsibilities of the returnee. Children have disappeared in a few cases where it has not been possible to locate care persons, and where UAMs have not been able to enrol in the return programmes.

The *municipal child welfare services* do not have much of a role in the follow up of the disappeared UAM, but have a potentially important role in the prevention of such disappearances. They may collaborate with the centres in their care work by providing technical advice and resources for children in need of special care. However, we observed substantial uncertainty among centre staff and staff in the municipal child services concerning which alerts of concern should lead to allocating additional resources for special care.

When the unaccompanied minors disappear from UAM reception centres, it is the outreach services – mainly in the larger cities - that most likely enter into contact with the disappeared UAMs. *The outreach services of the child welfare and social services* and *the street patrolling police* may meet these children.

Informants in the outreach services stated that the child welfare services are reluctant to take responsibility for these children, many of whom are on the move in Europe. This group of children extends beyond those that seek asylum and may have no right to residence in the country. 15 years ago, The Netherlands set up a strengthened care centre for unaccompanied minor asylum seekers without grounds for protection, and where the purpose of the centre was to prevent disappearances and human trafficking with children. The initiative resulted in fewer disappearances and less involvement of the children in criminal networks. The initiative, however, did not result in an increased return of UAMs.

The local police has a good working relationship with the reception centres to ensure public security and safety for those living in the reception centres and the local communities surrounding them. The local police receive the missing UAM alert reports and register the missing child in the register of missing persons (ELYS II). The criminal investigation section of the police assesses whether the received information gives grounds for a missing person alert and for a criminal investigation into the case. The local police very rarely investigate the cases, as they deem that they do not have information that identifies criminal action.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Conclusions

Our most important finding is that there is not one, neither an institution, nor a person that is responsible for the unaccompanied minor asylum seeker once he or she has disappeared from an UAM reception centre.

The care centre is responsible for trying to track down and contact the disappeared minor. The municipal child welfare service has certain responsibilities if the child is on a known address, but they seldom know the address. The police is responsible for the investigation into the disappearance if there is reasonable ground to suspect that there has been a criminal offence.

There is a need for strong collaboration between ministries and directorates, but many of the challenges must also find solutions within the ministries' sector responsibilities. Reports from Sweden also point to the need for more information about those who disappear, clear division of responsibilities and improved collaboration between offices. Moreover, Swedish reports also point to the need for improved local collaboration.

We have identified three groups of disappearances. The recommendation we give below will affect these three groups in different ways:

- For those who disappear rapidly from UAM transit centres, probably only new types of care centres may prevent disappearances. The children should be offered a strengthened care system for minors. These disappearances are also the ones who are most difficult to follow up, as there is usually little information.
- The second group that disappears has had their asylum applications rejected and realise that they are facing deportation. The unaccompanied minor who leaves the reception centre will become an unregistered migrant with no right to reside in Norway. Because the immigration regulations are the cause of these disappearances, the most likely scenario is that the minors will continue to disappear unless the migration system itself changes.

- The third group comprises UAMs who have been at the reception centres over a long period time and still have their cases undergoing assessment. We have documented that this group of minors show clear signs of restlessness, psychological ill health and despair, often reinforced by long periods of waiting at the reception centres. An improved care system and relevant psychological health services is important particularly for this group, but also for the two other groups.

Staff at UAM reception centres, police and child welfare system point to limited effects of locally generated action, and call for more resources and initiatives on the regional and national levels to address disappearances. When identifying shortcomings in their work, they point out limited information about the missing child as a barrier to action, in addition to clear regulations and routines for what action they should take besides alerting about disappearances. There might be a need for increased information sharing, and for competence building.

The research team's conclusion is that there is room for improved local routines and more regular meetings between the actors where disappearances explicitly are on the agenda. In addition, we conclude that there needs to be a will on higher levels of authority to put the topic on the agenda. There is a need for the directorates and offices to identify disappearances as an important problem and to demonstrate a will to make changes that can improve prevention and follow-up of disappearances. This requires decisions taken at the level of ministries and directorates concerning social mission and resources.

We recommend that:

For the UDI

- The UAM team in the UDI should be strengthened. Information about disappearances should be systematised and provide a basis for establishing improved routines for prevention and follow-up of disappearances.
- The UDI should carry out regular assessments of UAM disappearances and publish reports regularly on the topic, preferably as an annual report on disappearances. If this is not possible, we recommend that the UDI's annual report

has a separate chapter presenting and analysing unaccompanied minors and their disappearances.

- The Ministry of Justice and Public Security (JD) should request information on UAM disappearances in their letter of commitment to the UDI, and ask the UDI to report on this specifically.
- Routines should be changed to instruct the UDI Regional Offices to call the local police stations and provide relevant information about the missing minor. This can improve the knowledge base for police assessment of individual cases.

For Child Welfare services

- A system should be reintroduced wherein the UAM reception centres report unaccompanied minors missing to the municipal child welfare services. This information should be used in regular meetings between the reception centres and the municipal child welfare services where disappearances are discussed.
- Routines should be developed for the purpose of regular meetings between UAM reception centres and municipal child welfare services in order to strengthen work on preventing disappearances.
- BLD and The Directorate for Children, Youth and Family Affairs (Bufdir) should develop a regulatory framework and circulars on when staff in municipal child welfare services are obliged to respond in risk situations and when to commit resources in preventive work.

For the police

- The UAM reception centres and local police station should have regular meetings with an explicit focus on disappearances.
- The Police Knowledge Portal KO:DE should be strengthened, for example by providing instructions, check lists and guidelines that can contribute to better and more

similar follow-up of disappearances between Police Offices.

- The staff at UAM reception centres should, unless there are long distances to cover, always meet in person at the local police office to report missing UAMs in order to enable a more in-depth dialogue with the police,
- The National Police Directorate (POD) should, together with the Police District Offices, identify models for how investigation related to UAM disappearances may be institutionalised and embedded into the new Police District Offices.

One institution and one person should be responsible for the missing unaccompanied minor

- There should be one institution and one person responsible for missing unaccompanied minors, with a dedicated responsibility to follow up the disappeared minor, before the case is dropped.
- The UDI should be the directorate with the main responsibility for organising this collaboration of the UDI and other directorates and offices.

A dedicated reception and care centre for children at risk and on the move should be considered

- The JD/the UDI and BLD/Bufdir should jointly assess the alternatives for dedicated reception and care centres for this group of children.

Improved competence and access to culturally sensitive psychological health service for children and youth

- Regional Health Authorities should consider establishing centres for psychological health services for young refugees and asylum seekers, based on the model from the Transcultural Centre at the Child and Youth Psychiatric Department (BUPAS) at Stavanger University Hospital.

Revoke the system of temporary stay

- The system of temporary stay until the unaccompanied minor is 18 years old, should be revoked.

Transfer the responsibilities for unaccompanied minor asylum seekers between the ages of 15 to 18 from the UDI to the Child Welfare Services

- The UDI and Bufdir, together with their respective Ministries, should investigate the possibilities for transferring the responsibility for unaccompanied minors between the ages of 15 and 18 to the Child Welfare Services, in order to ensure necessary care and follow-up of the children and prevent disappearances.

Transfer the responsibilities for inspection of the UAM reception centres from the UDI to the County Governor's Office.

- Issue legal regulations for the quality of the services provided at the reception centres as a basis for inspections.
- Primarily transfer the responsibilities for inspection from the UDI to the County Governor's Office.
- Secondary, if the point above is not possible, ensure that one of the two annual inspections by the UDI specifically addresses disappearances.

A joint ministerial development project should identify joint resources, regulations, structures and efforts to prevent and follow up UAM disappearances

- A joint development project could be established under the leadership of the BLD and the JD that looks into internal routines and opportunities for joint efforts to prevent and follow up disappearances of unaccompanied minor asylum seekers.

Forkortelser

BiRK	Bufetats fagsystem
BLD	Barne- og likestillingsdepartementet
Bufdir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Bufetat	Barne-, ungdoms- og familieetaten, under Bufdir
DUF	UDIs Datasystem for utlendings- og flyktningsaker
EMA	enslige mindreårige asylsøkere
IMDi	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KOM	Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel
POD	Politidirektoratet
PU	Politiets utlendingsenhet
UDI	Utlendingsdirektoratet

1 Innledning

1.1 Beskrivelse av oppdraget

I perioden 2008 til juli 2015 forsvant 625 enslige mindreårige asylsøkere fra omsorgssentre og mottak i Norge. 61 av disse forsvant fra omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år, mens 601 mindreårige over 15 år forsvant fra mottak. Per juni 2015 visste vi ikke hvor litt over halvparten (54 prosent) av disse var. Dette gir grunn til bekymring, ikke minst med tanke på hvordan barna har det. Både utlendingsforvaltningen, politikere, frivillige organisasjoner, forskere og enkeltpersoner har over tid uttrykt bekymring over situasjonen.

Høsten 2014 utlyste Justis- og beredskapsdepartementet (JD) et forskningsprosjekt om enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre.

Prosjektet skulle dokumentere og analysere:

- Hva kjennetegner enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre?
- Hvordan har mottak, Utlendingsdirektoratet (UDI), politi, barnevern og andre aktører arbeidet med å forebygge og følge opp konkrete enkeltcase av forsvinninger?

Oppdragsbeskrivelsen la vekt på at prosjektet skulle se på (i) hva involverte aktører i og utenfor utlendingsforvaltningen vet om hva som skjer i saker der enslige mindreårige asylsøkere forsvinner, og på (ii) hvordan mottak, UDI, politi, barnevern og andre aktører har fulgt opp konkrete enkeltsaker.

Oppdraget var å gå mer i dybden rundt den enkelte forsvinningen og den enkelte forsvunne, ved at vi skulle velge ut enkeltcase av forsvinninger og gjøre intervjuer med ansatte i mottak, politi og barneverntjeneste om forebygging og oppfølging av forsvinninger. Dette prosjektet har sett på praksis både når det gjelder regelverket som gjelder i slike situasjoner, og på hvordan aktørene handler og samhandler både på bakgrunn av regelverk og på bakgrunn av erfaringsbaser kunnskap. Vi har også sett på samhandling både horisontalt og vertikalt.

I 2007 ble det satt ned en gruppe som skulle se på hvilke tiltak man kunne gjøre for å forebygge eller følge bedre opp forsvinninger. Rapporten *Rapport fra arbeidsgruppe. Mindreårige som forsvinner fra mottak – forebygging og oppklaring* (JD 2008a) ble lagt fram i 2008 og pekte på behovet for bedre dokumentasjon og informasjonsflyt, bedre samordning og behovet for å tydeliggjøre ansvar for å følge opp den enkelte forsvunne. Våre anbefalinger er i stor grad sammenfallende med hovedbudskapet fra denne rapporten. I tillegg legger vi vekt på at det er behov for systemendringer og nye ansvarsforhold hvis man skal oppnå bedre resultater.

Frivillige organisasjoner, og da med Redd Barna og deres ungdomsorganisasjon, Press, som sentrale pådrivere, har vært aktive med å få fram dokumentasjon både om enslige mindreåriges levekår og forsvinninger gjennom egne studier, eller ved å bestille forskningsrapporter (Press 2013, Redd Barna 2012, Redd Barna 2016, Paulsen et al. 2015, Lindèn og Salvesen 2016, NOAS 2014). Både politikere på Stortinget og faglige kompetansmiljøer har kommet med forslag og anbefalinger som vi også ser på i denne rapporten.

Siden 2008 har kampen mot menneskehandel blitt tydeligere i Norge, og det har vært en økt bekymring for at barn som forsvinner fra mottak kan være involvert i kriminelle nettverk og menneskehandel. Det har vært flere handlingsplaner mot menneskehandel (JD 2011), og i desember 2016 ble den nyeste *Handlingsplanen mot menneskehandel* presentert (JD 2016). Det er også opprettet et tverretattlig nettverk, Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM), med et sekretariat, for å koordinere og rapportere på dette arbeidet (KOM 2014, 2015).

NIBR fikk oppdraget og planen var at rapport skulle foreligge innen utgangen av 2015. Det har tatt lang tid å få de nødvendige

tillatelser for fritak av taushetsplikt i de tre direktoratene; UDI, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Politidirektoratet (POD), grunnet lang behandlingstid i Rådet for taushetsplikt og forskning. Dette har vært en medvirkende årsak til at prosjektet har blitt forsinket.

Vi har i all hovedsak fulgt de opprinnelige planene om å se på forsvinninger fram til og med juni 2015. Vi har derfor i liten grad samlet dokumentasjon om hvordan den store tilstrømmingen av asylsøkere siste halvdel av 2015 har påvirket mønsteret for forsvinninger av mindreårige fra omsorgssentre og mottak.

Ett unntak fra dette er at vi har intervjuet ansatte i EMA-mottak, politiet og barneverntjenesten lokalt om enslige mindreårige som forsvant fra mottak våren 2016. På grunn av forsinkelser med å få tillatelser kom vi ikke i gang med intervjuer i mottak før våren 2016. Det viste seg da at alle mottakene, og spesielt transittmottakene, hadde problemer med å identifisere enslige mindreårige som forsvant for mer enn ett år siden, og å huske tilbake på hvordan man håndterte den enkelte forsvinning. Vi valgte derfor i samråd med dem å intervjuer om forsvinninger som fant sted første tertial i 2016.

Vår vurdering er at de funnene vi har gjort og de anbefalingene som vi kommer med er relevante også framover. Vi mener at de utfordringer forsvinninger reiser og de anbefalinger vi kommer med er aktuelle både ved økt og ved redusert antall enslige mindreårige som kommer til Norge og søker opphold.

1.2 Avgrensning av prosjektet

Det er skrevet mye om enslige mindreårige asylsøkeres levekår og psykisk helse de siste ti årene, men mindre om forsvinninger. Vår rapport har fokus på forsvinningene, og har derfor måtte gjøre en klar avgrensning mot mange andre sider ved enslige mindreårige og deres opphold på omsorgssentre og asylmottak.

Prosjektet har også berøringspunkter med spørsmål knyttet til menneskehandel med mindreårige, men igjen er vårt fokus forsvinninger. Vi har imidlertid hatt stor nytte av forskningsarbeidet som FAFO har gjort om mindreårige ofre for

menneskehandel, hvor de også har sett på enkeltcase (Tyldum et al. 2015, Tyldum 2016).

I og med den store tilstrømningen av enslige mindreårige asylsøkere høsten 2015, rett etter den perioden vi primært fokuser på, er det lang ventetid for asylintervju og vedtak. På UDIs hjemmesider (oppdatert desember 2016) står følgende under overskriften «Informasjon til barn under 18 år som har søkt om beskyttelse, og ikke har foreldre i Norge. Informasjon for desember 2016 og januar 2017: «Før vi kan behandle søknaden din om beskyttelse, må vi intervju deg. [...] Vi anslår at det kan gå opptil 12 måneder fra du søker om beskyttelse til du kommer til intervju. [...] Etter at du har vært til intervju, anslår vi at du må vente opp til 3 måneder på å få svar på søknaden din. I enkelte saker kan det også gå lengre tid.» (UDIs utheving). Den lange ventetiden kan påvirke forsvinninger.

Vi ser også av UDIs første tertialrapport til JD (UDI 2016) at enslige mindreårige var langt nede på listen over de som skulle prioriteres for gjennomføring av asylintervju. Dette skjedde blant annet fordi UDI tidligere i 2016 prioriterte asylintervjuer med de som trolig får opphold for å møte en situasjon hvor kommunene venter på å få flyktninger som de kan bosette.

Vi understreker at dette ikke gjelder hovedperioden vi ser på, 2008 til juni 2015, men det vil ha betydning for anbefalingene vi vil gi i siste kapittel siden enkelte enslige mindreårige vil være på EMA-mottak i opptil halvannet år før vedtak og så i flere måneder mens de venter på bosettingskommune.

Alt i alt kan vi ikke se at relativt antall forsvinninger har økt eller at det er nye mønstre per juni 2016. Det er også trolig for tidlig å kunne observere slike mulige endringer.

1.3 Metode og datainnsamling

Prosjektet har benyttet følgende datakilder:

- Gjennomgang av regelverk
- Analyse av UDI-statistikk over enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak

- Gjennomgang av savnetmeldinger
- Casestudie av enkeltsaker
- Intervju av fagpersoner fra relevante etater på ulike nivåer

Hoveddelene av prosjektet har vært gjennomgang av savnetmeldingene, og intervjuer rundt enkeltcasene og oppfølging av historikken av enkeltcasene av forsvinninger i UDIs Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF) i perioden 2008 til juni 2015.

1.3.1 Gjennomgang av dokumenter og retningslinjer

Vi har gått gjennom etatenes retningslinjer, rundskriv, og informasjonsflyt nedover i systemene. Dette har vi gjort for å beskrive ansvarsforhold internt i den enkelte etat og sektor, og for å identifisere informasjonsflyt og ansvarsdeling mellom dem og mellom og på tvers av ulike nivå. Det har også vært viktig å identifisere endringer som har vært gjort underveis, og respons internt i systemet på utfordringer man har møtt. Disse retningslinjene er viktige å se på for å vurdere muligheter, men også begrensninger, som de ulike delene av forvaltningen har, for å bedre følge opp og forebygge forsvinninger fra mottak.

Flere av rundskrivene vi henviser til er fra årene 2008-2010. Disse er siden blitt erstattet av nye rundskriv. Når vi henviser til de gamle rundskrivene er det fordi det var disse rundskrivene aktørene skulle forholde seg til i hovedperioden vi ser på fram til og med juni 2015.

1.3.2 Statistikk fra UDI

DUF har registerdata over enslige mindreårige asylsøkere knyttet til variabler som alder, kjønn, nasjonalitet, botid i mottak, status i asylsøknaden, hvilket mottak asylsøkeren bor på, om asylsøkeren har forlatt mottaket¹, og om hvor den mindreårige befant seg ved siste registrerte informasjon.

Som en mindre del av dette prosjektet har vi gjennomført en kvantitativ analyse om enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra asylmottak og omsorgssentre. Vi har fått tilgang til statistikk over alle forsvinninger av enslige mindreårige asylsøkere fra UDIs utlendingsdatabase for perioden 2008 til juni 2015. Det har gitt oss et utvidet og oppdatert datagrunnlag sammenliknet med tidligere undersøkelser (Brekke 2012, PRESS 2013), og gir en oppdatert oversikt over hva som karakteriserer de som forsvinner, og hva som skjer med dem.

1.3.3 Gjennomgang av savnetmeldinger

Asylmottak skal sende en savnetmelding til politiet når det er avklart at en person er forsvunnet. UDIs (2010) rundskriv *Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra statlige mottak (RS 2010-153)* gir klare krav til innholdet i savnetmeldingene. De skal inneholde informasjon om: personen som er savnet, resultatet av mottakets kontakt med den/de som beboeren evt. skulle besøke, hvorvidt det foreligger bekymringsmeldinger til barnevernet eller bekymring for at personen er antatt offer for menneskehandel, andre relevante opplysninger om beboeren og forsvinningen.

¹ De enslige mindreårige som vi omtaler som forsvunnet, er i DUF-systemet definert som «asylsøker har forlatt mottaket uten å oppgi nytt oppholdssted». UDI selv omtaler disse barnene som savnede, det leveres en savnetmelding, og det er vanlig at både UDI og andre omtaler disse barna som forsvunnet. Tallene som vi opererer med senere i rapporten over forsvunne og forsvinninger, er basert på tallene fra UDI statistikk, hvor asylsøkere (også enslige mindreårige) som har forlatt mottak uten å oppgi nytt oppholdssted defineres som forsvunnet i statistikken. Vi viser imidlertid et annet sted i rapporten at noen år etter forsvinningen er det om lag halvparten av barna vi ikke vet hvor er eller har noen informasjon om.

Vi har forsøkt å få tak i kartleggingsmappene til de enkeltcasene/personene vi identifiserte for lokale intervjuer, og fikk klarsignal fra UDI for innsyn i ti mapper. Vi har ikke klart å få tak i mappene. Tre måneder etter forsvinning sendes mappene til det regionkontoret som mottaket tilhører. Der skal de arkiveres². Grunnet stort arbeidspress hos UDI i fjor har ikke dette blitt gjort. Vi kan derfor ikke med sikkerhet si noe om hvor mye informasjon som finnes i mappene om den enkelte.

Som en del av studien har vi gjennomgått alle (68) savnetmeldingene levert av mottak for enslige mindreårige asylsøkere til UDI Regionkontor Øst³ i perioden 2013 til juni 2015.

DUF gir mulighet til å følge historikken til hver enkelt asylsøker registrert i registeret. Særlig relevant informasjon for dette prosjektet er opplysninger om forsvinninger, og informasjon om status for mindreårige etter forsvinning. Med status mener vi om vedkommende er funnet igjen, om han eller hun er uttransportert og lignende. Mens savnetmeldingene gir informasjon om den konkrete forsvinningen, er det bare ved å gå til informasjonen i DUF-systemet at vi kan følge historikken til den enkelte forsvunne over tid. Hverken barnevern eller mottak har tilgang til denne informasjonen, det er det bare UDI og enkelte i politiet med tjenstlige behov som har.

² Alle mappene sendes til arkivering i de respektive regionkontorene i etterkant av at asylsøkeren forlater mottaket ved negativ eller positivt vedtak eller en forsvinning. Ved positivt vedtak og bosetting tas relevant informasjon ut av mappen og sendes til bosettingskommune. Mappene skal i prinsippet følge asylsøkeren fra mottak til mottak, men mottakene rapporterer at dette i noen tilfelle ikke skjer og at de ofte er bekymret for at viktig informasjon ikke følger med til neste mottak. Ved forsvinning er det trolig slik at mappen sendes til arkivering og at ny mappe opprettes hvis den mindreårige returnerer og kommer i nytt mottak.

³ Arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere var organisert i et EMA-team fram til mars 2014. EMA-teamet var plassert i det som da var UDI regionkontor Oslo. Regionkontor Oslo hadde ansvaret for alle EMA-transittmottakene. Ved omorganiseringen i 2014 ble EMA-teamet oppløst, og ansvaret lagt inn i Fagstab i UDI Region- og mottaksavdeling. Regionkontor Oslo ble nedlagt, og slått sammen med annet regionkontor til UDI regionkontor Øst, som fortsatt har ansvaret for EMA-transittmottak.

1.3.4 Enkeltcase av forsvinninger - intervjuer

Det som skiller denne rapporten fra tidligere studier er at vi har identifisert enkeltcase av forsvinninger som vi har intervjuet mottaksansatte, lokalt barnevern og politi om. Enkeltcasene ble valgt på bakgrunn av gjennomgangen av savnetmeldingene. For å sikre bredden av forsvinningssaker valgte vi case etter flere typer kriterier: type mottak (transittmottak, mottak for enslige mindreårige og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere), status i asyløknaden, botid ved asylmottaket/omsorgssenter, i hvor stor grad mottaket uttrykker bekymring for den forsvunne og asylsøkerens alder og landbakgrunn.

På grunn av kort botid og stor tilstrømming av asylsøkere til Norge i fjor, samt skifte av mottaksansatte, viste det seg umulig å gjennomføre intervjuer i de casene vi hadde valgt ut fra perioden fra 2013 til juni 2015 på EMA-transittmottak. Vi ba derfor om informasjon på tre til fire nylige forsvinninger (fra januar til mars 2016) på hvert av EMA-transittmottakene som vi gjennomførte intervjuer i tilknytning til.

Vi gjennomførte intervjuer om tre enkeltcase i omsorgssentre, seks enkeltcase i EMA-transitt og åtte enkeltcase i EMA-mottak. I etterkant av intervjuene valgte vi ut de casene fra EMA-mottakene som vi ville presentere i rapporten, basert på at de representerer ulike typer historier. Vi ba om tilgang til informasjon om enkeltcasene fra UDI/DUF-systemet⁴⁴, slik at vi kunne følge historiene deres både bakover og framover i tid. I rapporten presenterer vi tre case fra ett omsorgssenter og tilsammen seks case fra EMA mottak, hvorav tre fra to ulike EMA-transittmottak og tre fra to ulike EMA-mottak.

De som ble intervjuet i mottak, politi og barneverntjeneste mente at det ikke var endringer i praksis vedrørende savnetmeldinger og oppfølging fra før 2015 og fram til våren 2016, da vi gjennomførte intervjuene. EMA-transittmottakene la imidlertid vekt på at situasjonen sommeren og høsten 2015 hadde vært ekstraordinær, og trakk også fram at rutiner ble brutt når det gjaldt identifisering og kartlegging.

⁴⁴ UDI-ansatte fra Regionkontor Øst har bistått oss i denne informasjonsinnhenting siden vi ikke kunne få direkte tilgang til DUF-systemet.

1.3.5 Informantintervjuer

Informantintervjuer i de ulike institusjonene, Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og direktorater har også vært en viktig kilde til informasjon. Vi har blant annet intervjuet personer på overordnet nivå med ansvar for å iverksette tiltak ved forsvinninger. Disse informantene har gitt informasjon om hvordan systemet i prinsippet skal fungere, og hvordan samhandling skal skje mellom de ulike aktørene.

I tillegg har vi intervjuet aktuelle informanter som har direkte kontakt med asylsøkeren; leder og barnefaglig ansvarlig på mottakene, lokal politistasjon og lokalt barnevern. Disse har vi i tillegg til å intervjuer om den enkelte forsvinning, også intervjuet om hvordan partene arbeider med forebygging og oppfølging av forsvinninger i det daglige. Vi ba også om innspill og synspunkter på områder hvor man kan gjøre forbedringer i forhold til forebygging og oppfølging av forsvinninger sett fra dere ståsteder.

Vi har også gjennomført intervju med Utekontakten i Oslo, barnevernvakten i Oslo, Savnet-gruppen i Oslo politiet og Vergeforeningen.

1.3.6 Andre lands erfaringer

Vi har på grunnlag av tilgjengelig skriftlige kilder kort beskrevet erfaringer som Sverige og Nederland har med å forebygge og følge opp forsvinninger.

1.3.7 Tillatelser til registre og journaler

NIBR søkte og fikk godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD) ved prosjektets start. Deretter søkte vi fritak fra taushetsplikt for ansatte i UDI, Bufdir og (POD), som sendte søknaden videre til Rådet for taushetsplikt og forskning for en vurdering. Det var stor pågang av søknader hos Rådet i den perioden vi søkte og hele prosessen tok lang tid og førte til betydelig forsinkelse med ferdigstilling av rapporten. Fordi rapporten var planlagt ferdigstilt i desember 2015 avsluttet vi gjennomgang av savnetmeldinger og statistikk ved utgangen av juni 2015. Rapporten foreligger først nå, men dekker hovedsak situasjonen fram til sommeren 2015, og i mindre grad perioden

med de store ankomstene etter 1. juli 2015 og framover, og heller ikke nedgangen i ankomster i 2016.

1.3.8 Rapportens struktur

I kapittel to beskriver vi bakgrunnen for denne studien, og i kapittel tre presenterer hva vi vet om de som forsvinner, basert på gjennomgangen av UDIs statistikk og av savnetmeldinger. I kapittel fire beskriver vi de enkelte etatenes ansvar og regelverk som knyttes til forebygging og oppfølging av forsvinninger, og krav til samarbeid mellom etatene. I kapittel fem presenterer vi funnene fra intervjuene rundt enkeltcasene. Kapittel seks viser vi til erfaringer fra andre land, og i kapittel sju legger vi fram anbefalinger for bedre forebygging og oppfølging av forsvinninger.

2 Bakgrunn for studien

2.1 Bakgrunn

Hvert år forsvinner det enslige mindreårige asylsøkere fra mottak og omsorgssentre i Norge. Det er mangel på kunnskap om hvor barna blir av og hva som gjøres for å finne igjen barn som forsvinner. Oppmerksomheten om dette problemet har økt de siste ti årene. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet flere dokumenter som skal ivareta politikk, strategi og tiltak på feltet, slik som stortingsmeldingen Barn på flukt (JD 2014) og Handlingsplaner mot menneskehandel (2007-2011, 2011-2014, 2016-)⁵. Sivilsamfunnet, og da med Redd Barna i spissen, har bidratt med egen dokumentasjon og øvet et press på myndighetene for å utvikle bedre tiltak for å sikre asylbarnas rettigheter og beskyttelse.

Det overordnede ansvaret for botilbud og omsorg for enslige mindreårige asylsøkere er delt mellom Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og JD. Det operative ansvaret for botilbud og omsorg for enslige mindreårige asylsøkere er også todelt: det statlige barnevernet (Bufetat) har ansvar for barn under 15 år, som blir plassert i omsorgssentre, mens UDI har ansvar for de mellom 15 og 18 år, som får tilbud om plass i egne mottak eller avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere⁶. Det er også egne transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere i Norge, som faller inn under UDIs ansvar.

⁵ Ny handlingsplan ble lansert 1. desember 2016: Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrket-samarbeid-mot-menneskehandel/id2522345/>

⁶ Se vedlegg 2 for de ulike typer mottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

Enslige mindreårige asylsøkere utgjør en særlig sårbar gruppe migranter, og internasjonale konvensjoner og norsk lovverk har egne bestemmelser for å ivareta rettighetene til denne gruppen. Norge deltar aktivt i dette internasjonale samarbeidet.

Flere instanser i og utenfor utlendingsforvaltningen er involvert i forsvinningsaker, blant andre mottakene, UDI, politiet og barnevernet. Dette betyr at svært ulike tjenester på ulike nivåer - statlig, regionalt, kommunalt, og i mottakene/omsorgssentrene - er viktige i arbeidet med forebygging og oppfølging av forsvinningsaker. Mangel på samhandling og uklare ansvarsforhold mellom disse instansene utgjør en betydelig utfordring på dette området.

2.2 Forståelse av problemet og utfordringer ved forsvinningene

En mer overordnet problemstilling, som er avgjørende både for forebygging og oppfølging av forsvinninger, er hvordan forsvinninger forstås av de involverte partene, og hva som sees som problemet og utfordringene ved forsvinninger. Det å bo på asylmottak eller omsorgssentre er et frivillig tilbud – også for enslige mindreårige asylsøkere. Personen står dermed fritt til å fortsette å bo ved mottaket/omsorgssenteret eller forlate det.

UDI sier på sin nettside at de fleste som forlater mottakene eller omsorgssentrene gjør det frivillig, men at noen av forsvinningene er bekymringsfulle – særlig der det er fare for menneskehandel (UDI 2014a)⁷. Noen saker oppfattes som mer bekymringsfulle enn andre. Det er imidlertid ikke kun forsvinninger relatert til menneskehandel som kan oppfattes som et problem.

Forsvinninger av enslige mindreårige asylsøkere kan forstås som et omsorgs-, migrasjons- og/eller kriminalitetsproblem. Er forsvinningene et problem fordi personene ansees som mindreårige og trenger trygge omgivelser, eller ansees forsvinningene som et problem fordi vi ikke lenger vet hvor asylsøkerne befinner seg i landet, og utlendingsforvaltningen derfor ikke lenger har kontroll på immigrantene? Eller er det

⁷ <http://www.udi.no/aktuelt/enslige-mindrearige-som-forlater-mottak/>

bekymringer for at personene som forsvinner er ofre for menneskehandel eller selv skal begå kriminalitet? Hvordan oppfatter de involverte partene at arbeidet med å finne personene som har forsvunnet skal forstås? Er det en form for migrasjonskontroll eller kriminalitetskontroll?

Omsorgsperspektivet har vært det dominerende i det offentlige debatten om forsvinninger, og det er stor enighet om at når barn under 18 år ankommer Norge på egen hånd er det viktig at de får nødvendig omsorg. Derfor har også diskusjonene og argumentene fra frivillige organisasjoner og forskere ofte vært at omsorgen ikke har god nok kvalitet, og at det for eksempel ikke gis tilstrekkelig psykisk helsehjelp til traumatiserte mindreårige.

Omsorgsperspektivet er særlig framtrædende i relasjonen mellom mottak og barnevern. Også tidsbegrenset opphold for enslige mindreårige asylsøkere har vært begrunnet ikke bare ut fra et kontrollperspektiv (innvandringspolitiske forhold); men også ut fra å hindre at barna utsettes for fare ved at foreldre eller andre ansporer dem til flukt (omsorgsperspektiv).

Det finnes også et kontrollperspektiv i tilknytning til ankomsten av enslige mindreårige asylsøkere. Dette er knyttet både til kartlegging av identitet og alder, og til kontroll med de som forsvinner på grunn av manglende rett til beskyttelse. Kontrollperspektivet er tydelig i relasjonen mellom politi og UDI og mottakene. Kontrollaspektet ble skjerpet i og med de store tilstrømningene av enslige mindreårige asylsøkere høsten 2015, hvor politi og utlendingsforvaltning uttrykte bekymring tilmangler ved registreringen av asylsøkere, og mulighetene for kriminell aktivitet og uønskede hendelser på mottakene. Politiet har med grunnlag i behovet for å oppklare identitet, og bekymring vedrørende kriminelle handlinger både mot og av asylsøkere økt samarbeidet med UDI og mottak. Alt i alt viser dette at omsorgs- og kontrollperspektivet er tett sammenvevet.

'Krimigrasjon' er et forholdsvis nytt begrep som viser til hybride kontrollformer som befinner seg i grenselandet mellom straff- og grensekontroll, og mellom utlendings- og kriminalitetskontroll (Johansen m.fl. 2013). Det er en sammensmelting av to kontrollformer som bygger på at idealtypene «den kriminelle» og «den fremmede» glir over i hverandre. Utlendingen kan oppfattes som mistenkelig fordi vedkommende kan mistenkes for å ville

begå kriminalitet. I tillegg kan personenes posisjon være preget av tosidighet. De kan fremstå som lovbrøtere og ofre, og som sårbare og farlige (Johansen m.fl. 2013). De enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak er nettopp en gruppe som vil kunne ha en slik tosidig posisjon, og hvordan man skal forstå oppfølging av slike forsvinninger er ikke åpenbart.

Hvordan involverte aktører forstår slike saker og personer vil kunne legge klare premisser for hvilke vurderinger og prioriteringer de gjør, og hva de vil gjøre i de konkrete forsvinningssakene.

2.3 Tidligere studier

Det er gjennomført en rekke studier og utredninger om mindreårige asylsøkere og deres livssituasjon (bl.a. Øien 2012, Lidèn m.fl 2013, Paulsen et al. 2015). Disse kjennetegnes i stor grad av å undersøke motivene til migrasjonen eller levekårs situasjonen til barna, og fokuserer ikke på forebyggingen og oppfølgingen av forsvinninger. Studier peker imidlertid på at institusjonene vet for lite om årsaker til at asylbarn og ungdom forsvinner fra mottakene. Det er også skrevet avhandlinger om hvordan forsvinninger oppfattes (Stretmo 2012), og om samarbeid på kommunalt nivå (Salvesen 2016).

Handlingsplan mot menneskehandel og stortingsmeldingen Barn på flukt (JD 2014) gir også nyttig bakgrunnsinformasjon. Det samme gjelder frivillige organisasjoners alternativrapport til stortingsmeldingen som Redd Barna og PRESS koordinerte (Press 2013).

UDI publiserer statistikk om enslige mindreårige asylsøkere og asylmottak på sine nettsider, men publiserer ikke statistikk over forsvinninger (UDI Statistikk). UDI produserer imidlertid statistikk over enslige mindreårige asylsøkere og forsvinninger til internt bruk, og er i jevnlig kontakt med sine regionkontor om denne informasjonen. Noe statistikk over forsvinninger fra asylmottak og omsorgssentre er likevel presentert i andre rapporter (Brekke 2012, Press 2013), og disse oversiktene har bidratt med viktig kunnskap om forsvinnings sakene. Rapportene gir imidlertid ikke en samlet og utdypende oversikt. De er basert på et

datagrunnlag for en begrenset tidsperiode, og undersøkelsene er noen år gamle.

2.4 Samarbeid om forebygging og oppfølging av forsvinninger

Forebygging og oppfølging av forsvinninger er en kompleks oppgave som fordrer samarbeid mellom flere tjenester fra ulike nivåer. I tillegg til mottakene/omsorgssentrene vil politiet utgjøre en særlig viktig partner, sammen med barneverntjenesten og oppsøkende tjenester/utekontakt. Hver enslig mindreårig asylsøker får dessuten oppnevnt en representant⁸ når de kommer.

Tidligere studier viser til at mottak og omsorgssentre har et særlig ansvar i forebygging av forsvinninger, mens det er en forventning om at politiet er sterkere involvert når en forsvinning har skjedd. Likevel har også mottakene en viktig rolle i den innledende fasen etter forsvinninger, ved informasjonsoverføring til andre aktører.

2.4.1 Forsvinninger som et ”wicked or unruly problem”

Forebygging og oppfølging av forsvinninger kan sees som et ’wicked or unruly problem’, eller det vi på norsk gjerne kaller en ’samfunnsflope’). En samfunnsflope representerer et sett komplekse utfordringer som kjennetegnes av at ingen enkelt aktør har tilstrekkelig kunnskap og informasjon til å kunne løse problemet, ingen har god nok oversikt over problemet til å utforme nødvendige virkemidler på egen hånd, og ingen av aktørene har tilstrekkelig handlingsrom til å kunne håndtere problemet alene (Kooiman 1993:4).

Slike komplekse problemer fordrer innovative løsninger. Roberts (2000) har gjennomført en komparativ analyse av ulike strategier for å skape innovative løsninger: autoritære, kompetitive og samarbeidspregede strategier. Mens autoritære strategier gjerne

⁸ En representant ivaretar den mindreåriges juridiske interesser og andre forhold som er tillagt foreldreansvaret. Representanten oppnevnes av Fylkesmannen med hjemmel i utlendingsloven § 98a.
<https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2015-003/>

hemmer gjensidig læring og derved mulighetene for å finne innovative løsninger, vil kompetitive strategier ofte bety at det går med mye ressurser til selve konkurransen (Hofstad og Torfing, in press).

Samarbeidsstrategier – samstyring eller governance – innebærer at flere aktører trekker i samme retning (Røiseland og Vabo 2008). Slik samstyring er basert på at aktørene anerkjenner at de er gjensidig avhengig av hverandre for å kunne realisere samfunnsmessige mål eller produsere felles goder (Sørensen og Torfing 2009, Røiseland og Vabo 2008). Én måte å sikre bedre resultater av felles innsats er å etablere mer eller mindre formaliserte og forpliktende former for samarbeid, som gir mulighet for å finne nye løsninger på komplekse utfordringer (Hofstad og Torfing, in press, Helgesen og Hofstad 2012:32).

Det er særlig på områder hvor det offentlige skal samarbeide med næringsliv og andre private aktører at samstyring undersøkes, og i mindre grad når det gjelder nødvendig koordinering og samhandling mellom etater på samme nivå i ulike departementer. En av utfordringene for samstyring er sektoransvar og hierarki for departementenes styring av underliggende etater. Vi kommer tilbake til dette i anbefalingene.

Samarbeid om oppfølging av forsvinninger kan ha mange av de samme trekkene som samarbeid knyttet til forebygging. Også i oppfølging av forsvinninger vil flere aktører kunne bidra - ikke minst oppsøkende tjenester og barnevernet. Det har derfor vært viktig å se på hvordan samarbeidet skjer i sammenheng med strukturer og regelverk som styrer samarbeidet.

3 Hva vet vi om de enslige mindreårige asylsøkerne som forsvinner?

Dette prosjektet har som mål å få fram mer kunnskap om hvem som forsvinner og kjennetegn ved denne gruppen. Vi har i hovedsak benyttet to kilder; statistikk vi har fått fra UDIs statistikk- og analyseenhet for perioden 2008 til juni 2015, og en gjennomgang av savnetmeldinger som var arkivert i UDI Regionkontor Øst fra 2013 til juli 2015.

3.1 Hva kan statistikken fortelle?

Det har vært oppmerksomhet om enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra asylmottak og omsorgssentre. Vi har likevel svært lite kunnskap om hvem de som forsvinner er, og omstendighetene rundt forsvinningene. UDI publiserer ikke statistikk over forsvinninger i sine statistikkoversikter på internett. Når UDI har utgitt statistikk om forsvinninger til ulike interesseorganisasjoner, som Redd Barna, har opplysningene blitt begrenset til kun antall forsvinninger og forsvunne personer. Brekkes (2012) analyse av asylsøkere som forsvinner fra asylmottak er en av få kunnskapskilder om asylsøkere som forsvinner fra asylmottak. Analysen fokuserer imidlertid på alle forsvinningene, og i all hovedsak er det voksne asylsøkere som forsvinner. Enslige mindreårige asylsøkere blir i mindre grad analysert. Det er dermed begrenset kunnskap om de enslige mindreårige asylsøkerne som forsvinner fra mottak.

UDIs utlendingsdatabase, DUF, har informasjon som gir muligheter for inngående analyser. Den statistiske analysen er en

mindre del av prosjektet, og det begrenser omfanget av de statistiske analysene. Analysen omfatter en beskrivelse av omfanget av forsvinninger og belyser noen trekk ved forsvinningene. Først vil datagrunnlaget bli presentert, før vi deretter vil beskrive kort hvem som bor i mottakene og omsorgssentrene. Deretter vil vi gå nærmere inn på omfanget av forsvinninger og gi en nærmere beskrivelse av de som har forsvunnet i denne perioden.

3.1.1 Datagrunnlag

Vi har mottatt to datasett fra UDI hvorav det ene datasettet består av alle forsvinninger fra asylmottak eller omsorgssentre for personer som er registrert som enslige mindreårige asylsøkere (EMA). Datasettet inneholder informasjon på individnivå og har detaljert informasjon på en rekke variabler. Blant annet data knyttet til individet, søknadsprosessen, informasjon knyttet til asylmottaket eller omsorgssenteret og informasjon om den mindreårige etter forsvinning. Det andre datasettet er et datasett som UDI har generert og som viser antall enslige mindreårige asylsøkere som bor på asylmottakene eller omsorgssentrene for hver måned for perioden vi undersøker. Datasettet viser dermed belegget i mottakene og omsorgssentrene, og inneholder kun noen få variable (type mottak/plassering, nasjonalitet, kjønn og alder). Søknaden om dataene ble sendt til UDI i juli 2015, og vi har mottatt data for perioden 1.1.2008 til 30.6.2015. Det betyr at dataene ikke omfatter den ekstraordinære flyktnings situasjonen i andre halvdel av 2015.

I datagrunnlaget er enslige mindreårige asylsøkere definert som alle som er registrert som enslig mindreårige asylsøkere. Det er oppgitt alder ved Politiets utlendingsenhets (PU) registrering som følger den mindreårige i registreringen i DUF. Selv om en aldersundersøkelse vil vurdere at det er stor sannsynlighet for at personen er over 18 år, vil alder på innførselen i DUF ikke endres før ved et (positivt eller negativt) vedtak på asylsøknaden. Imidlertid kan personer som PU og UDI anser for å trolig være over 18 år plasseres på ordinære transittmottak og mottak men vil fortsatt stå registrert i DUF med koden enslig mindreårig.

3.2 EMA som bor på mottak eller omsorgssentre

Antall enslige mindreårige asylsøkere som bor på asylmottak eller omsorgssentre er hele tiden i endring og varierer betydelig over tid. Flere forhold vil påvirke antallet. Antall enslige mindreårige som søker asyl har opplagt en særlig betydning, men også hvor mange som velger å bo privat, hvor raskt UDI behandler asylsøknaden, hvor raskt asylsøkeren bosettes etter godkjent oppholdstillatelse eller hvor raskt asylsøkeren uttransporteres eller reiser ut av landet frivillig.

Tabell 1 viser antall personer som bor på asylmottak eller omsorgssentre hver måned i perioden januar 2008 til og med juni 2015. Som tabellen viser, varierer antall ungdommer som oppholder seg i mottak eller omsorgssentre vesentlig fra måned til måned. I denne perioden har antallet variert fra i underkant av 250 til mer enn 1 700 per måned. Antall enslige mindreårige i mottak økte betydelig i løpet av 2008 og var klart høyest i 2009 og 2010. Deretter har det vært en betydelig nedgang. I andre halvdel av 2014 økte imidlertid antall enslige mindreårige asylsøkere i mottak noe.

Tabell 3.1: *Antall EMA i mottak og omsorgssentre per måned. 01.2008-06.2015*

År	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sept	Okt	Nov	Des
2008	247	279	314	338	357	382	436	520	619	691	745	849
2009	948	1014	1088	1174	1271	1375	1490	1582	1639	1698	1728	1629
2010	1511	1463	1408	1338	1263	1184	1118	1067	996	926	857	764
2011	707	698	656	604	566	551	539	493	444	419	400	354
2012	316	308	297	291	291	292	310	320	322	326	320	309
2013	310	306	283	260	246	246	250	284	330	350	364	361
2014	347	329	304	301	347	420	472	494	526	546	537	536
2015	544	547	536	529	654	904						

Av alle enslige mindreårige asylsøkere oppholdt om lag halvparten seg til enhver tid i EMA-transittmottak og EMA-mottak når vi ser hele perioden samlet. I underkant av 20 prosent var registrert å bo

i omsorgssentre. Cirka 20 prosent var registrert i ordinære transittmottak, mens om lag ti prosent var registrert i ordinære mottak (se vedleggstabell 1).

Nasjonaliteten til de enslige mindreårige asylsøkerne som bor i asylmottak eller omsorgssentrene varierer også atskillig i løpet av perioden vi ser på. Enslige mindreårige asylsøkere med afghansk nasjonalitet har vært den største gruppen med unntak av i 2014. Asylsøkere med afghansk bakgrunn utgjorde i 2010 hele 70 prosent av alle enslige mindreårige i asylmottak eller omsorgssentre. Irakere utgjorde også en betydelig andel de første årene i perioden. I perioden 2008-2010 utgjorde irakere og afghanere mellom 67 og 76 prosent av alle enslige mindreårige asylsøkere i mottak eller omsorgssentre, men for de påfølgende årene har andelen sunket. I 2014 var personer med eritreisk nasjonalitet den største gruppen (39 prosent). Somaliere har også utgjort en betydelig andel av de enslige mindreårige, men enslige mindreårige med bakgrunn fra andre afrikanske landrepresenterte en svært liten del av alle enslige mindreårige asylsøkere.

Samlet sett ser vi at årene 2008-2010 var preget av et særlig høyt antall enslige mindreårige, og da en høy andel med afghansk nasjonalitet. De påfølgende årene har antallet vært betydelig lavere og andre nasjonaliteter utgjør en større andel av asylsøkerne i mottak og omsorgssentre. I analysene har vi derfor valgt å se både på hele perioden 01.01.2008 til 30.6.2015, i tillegg til at vi har et eget fokus på perioden 01.01.2011 til 30.06.2015⁹.

3.2.1 Antall forsvinninger og personer forsvunnet

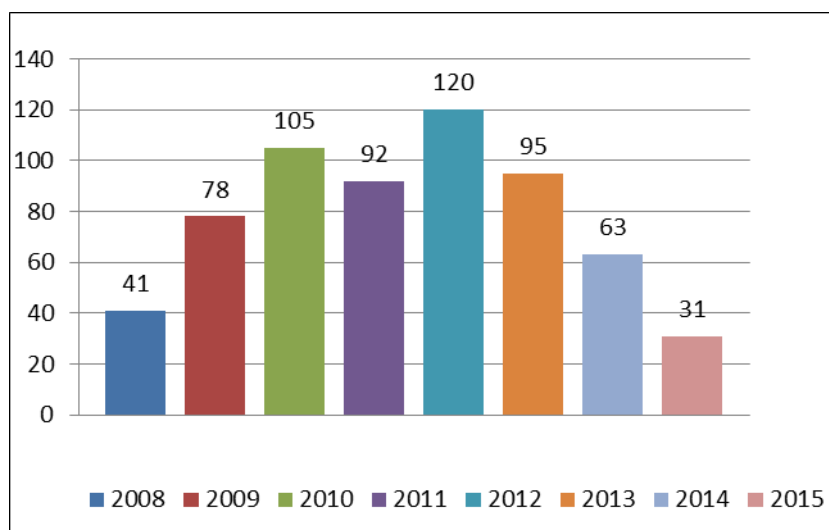
Fra 01.2008 til 06.2015 er det registrert 625 forsvunne enslige mindreårige asylsøkere fra asylmottak eller omsorgssentre. Om lag ti prosent av personene som har forsvunnet er registrert som forsvunnet mer enn én gang, og av disse er de aller fleste registrert med to forsvinninger. Totalt er det 850 forsvinninger i denne perioden.

I perioden 01.2008 til 06.2015 har antall forsvinninger og antall personer som forsvinner variert betydelig. I toppåret 2012 ble 120

⁹ Disse to periodene vil bli omtalt i rapporten som 01.2008 til 06.2015, og 01.2011 til 06.2015.

enslige mindreårige asylsøkere registrert forsvunnet, mens i 2014 var antallet nærmest halvert (63 personer).

Figur 3.1: *Antall forsvunne EMA etter år. 01.2008-06.2015*



Enslige mindreårige asylsøkere som forsvant i denne perioden var en prosent av alle som til *enhver tid* oppholdt seg i asylmottak eller omsorgssentre.¹⁰ Andelen varierer noe mellom de enkelte år. 2012 og 2013 skiller seg imidlertid ut hvor andelen som forsvant var om lag tre prosent (se vedleggstabell 3).

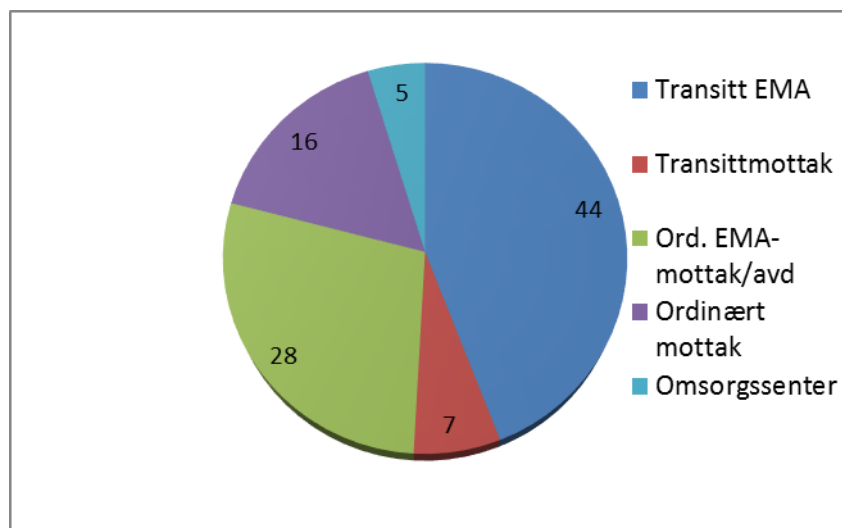
3.2.2 Hvor forsvinner de mindreårige fra?

Av alle forsvunne enslige mindreårige asylsøkere i perioden 01.2011 til 06.2015 forsvant 44 prosent fra transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere, mens 7 prosent fra ordinære transittmottak. Det betyr at om lag halvparten av de forsvunne enslige mindreårige asylsøkere forsvant etter at de kom til ordinære mottak eller omsorgssentre. 28 prosent av de forsvunne forsvant fra ordinære EMA-mottak eller avdelinger for enslige mindreårige,

¹⁰ Beregningene av andel enslige mindreårige asylsøkere som har forsvunnet er gjort ved å sammenlikne antall som bor i mottak eller omsorgssentre hver måned med antall som forsvinner. Tallene viser dermed hvor stor andel av de enslige mindreårige som til *enhver tid* bor i mottak eller omsorgssentre som forsvinner.

mens fem prosent av de forsvunne var fra omsorgssentre (se vedleggstabell 6). Antall forsvunne fra omsorgssentre har vært lavt i perioden; det har forsvunnet mellom to til fire personer i året.

Figur 3.2: *Forsvunne EMA fordelt etter type mottak, 01.2011-06.2015. Prosent*



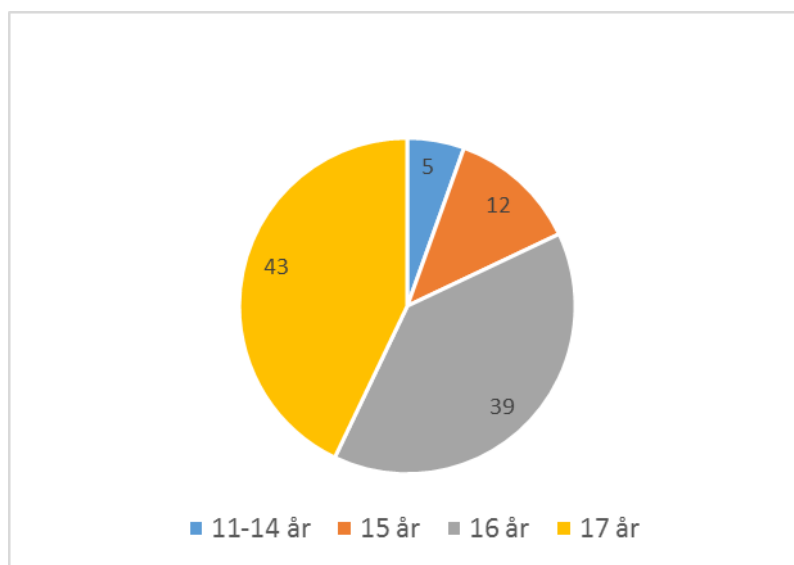
Fordelingen mellom hva slags type mottak enslige mindreårige asylsøkere forsvinner fra endrer seg noe når vi tar hensyn til hvor mange som bor ved den enkelte mottakstypen. Ser vi på perioden 01.2011-06.2015, er det relativt til antall som bor i de enkelte mottakstypene klart flest som forsvinner fra ordinære transittmottak, hele åtte prosent. *Antall* enslige mindreårige asylsøkere som bor i denne typen transittmottak er veldig lavt sammenliknet med de andre mottakstypene. Av de som til enhver tid oppholdt seg på transittmottak for enslige mindreårige forsvant i overkant av tre prosent. De som forsvinner fra mottak for enslige mindreårige og omsorgssentre utgjorde en svært liten andel av de som til enhver tid bor der (se vedleggstabell 3).

3.2.3 Alder og kjønn

Enslige mindreårige som søker om asyl i Norge er i all hovedsak gutter, kun fire prosent av de som har forsvunnet i 01.2008 til

06.2015 er jenter. Mer enn åtte av ti av de forsvunne er registrert å være 16 eller 17 år ved siste forsvinning i perioden 01.2011 til 06.2015. I 2014 og første halvdel av 2015 har en noe større andel av de forsvunne vært registrert å være 15 år eller yngre enn i de foregående årene. I 2014 og første halvdel av 2015 utgjorde de en tredel av alle forsvunne enslige mindreårige asylsøkere. Dette henger til dels sammen med en økning i antallet yngre asylsøkere, UDIs faktaskriv for 2015 (UDI 2015d)¹¹ viser at 21 prosent av EMA i 2015 oppga å være under 15 år, mot 15 prosent i 2014.

Figur 3.3: *EMA forsvunne etter alder på forsvinningstidspunktet. 01.2011-06.2015. Prosent*



¹¹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvem-kom-som-enslige-mindrearige-asylsokere/>

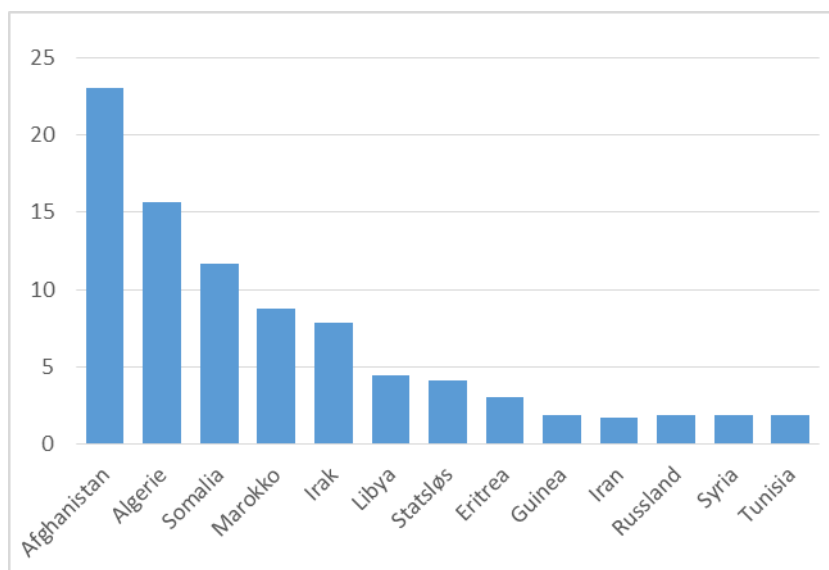
3.2.4 Aldersundersøkelse

I behandlingen av asylsøknader for personer som hevder de er enslige mindreårige har aldersundersøkelse blitt et vesentlig instrument. Registreringer i Utlendingsdatabasen viser at inntil 2014 har 70-80 prosent av de som har forsvunnet ikke gjennomført aldersundersøkelse. De to siste årene har flere av de forsvunne gjennomført denne type undersøkelse, og blant de som forsvant første halvdel av 2015 hadde ca. 60 prosent gjennomført aldersundersøkelse (se vedleggstabell 8). Av de som har forsvunnet i 2014 og i første halvår 2015 og som hadde gjennomført aldersundersøkelse, var det tvil om alderen (50/50) i en fjerdedel av tilfellene, mens for over halvparten (57 prosent) viste undersøkelsen en sannsynlighetsovervekt (mer enn 50 prosent sannsynlighet) for en alder under 18 år.

3.2.5 Nasjonalitet

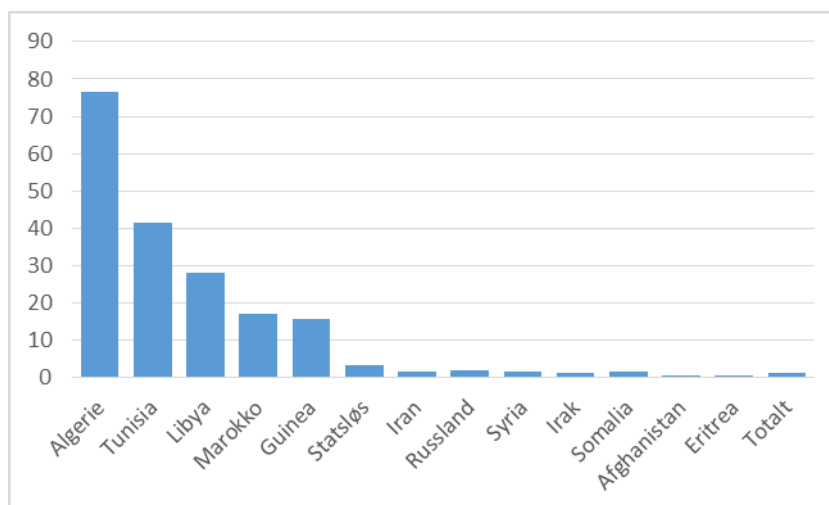
Vi har tidligere vist hvordan fordelingen av enslige mindreårige asylsøkere har endret seg med henhold til deres nasjonalitet. Enslige mindreårige asylsøkere med afghansk bakgrunn har vært i klart flertall, og antall forsvunne personer har også vært klart flest fra denne gruppen. Til sammen har 144 afghanske enslige mindreårige asylsøkere forsvunnet i perioden 01.2008 til 06.2015, og det utgjør nesten hver fjerde forsvunnet enslige mindreårige asylsøker. De siste årene har imidlertid flere enslige mindreårige asylsøkere fra nordafrikanske land forsvunnet, og da særlig fra Algerie og Marokko. Samlet sett var om lag 40 prosent av de forsvunne enslige mindreårige asylsøkerne i 01.2011 til 06.2015 fra de nordafrikanske landene Marokko, Algerie, og Libya (se vedleggstabell 6).

Figur 3.4: *Forsvunne EMA etter nasjonalitet (≥ 10 forsvunne). 01.2008-06.2015. Prosent*



Sammenlikner vi enslige mindreårige som har forsvunnet fra mottak eller omsorgssentre med alle som bor i mottak eller omsorgssentre etter hvilke nasjonalitet personene har, forandrer bildet seg betydelig. Av alle afghanske enslige mindreårige asylsøkere som bor i mottak eller omsorgssentre i perioden 2008-2015 forsvant mindre enn 1 prosent. Enslige mindreårige asylsøkere fra nordafrikanske land forsvinner relativt sett oftest, og den aller største andelen er blant asylsøkere fra Algerie, hvor om lag tre av fire forsvant.

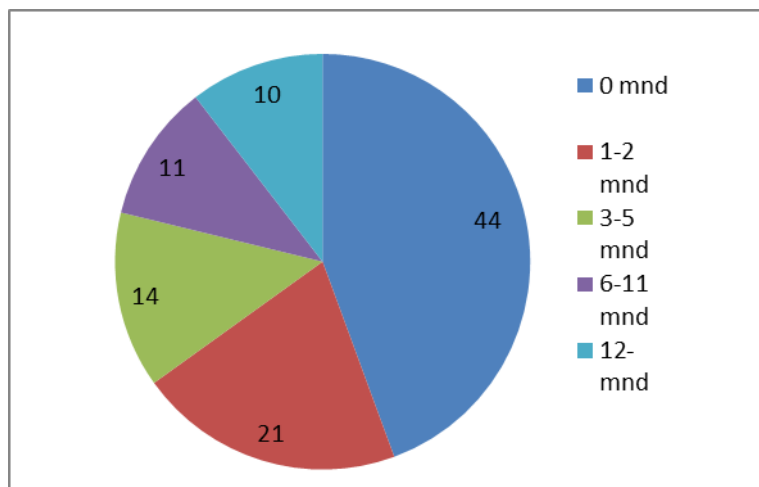
Figur 3.5: *Andel forsvunnet EMA av alle EMA, etter nasjonalitet. 01.2008-06.2015. Prosent*



3.2.6 Tid fra ankomst til forsvinning

Av enslige mindreårige asylsøkere som forsvant i perioden 01.2008 til 06.2015 ble 40 prosent borte i løpet av første måned, mens om lag 20 prosent forsvant mellom en til to måneder etter ankomst. Ti prosent av personene forsvant etter ett år (se vedleggstabell 10). For årene 01.2011 til 06.2015 var andelen som forsvant i løpet av første måned noe høyere sammenliknet med perioden 01.2008 til 06.2015.

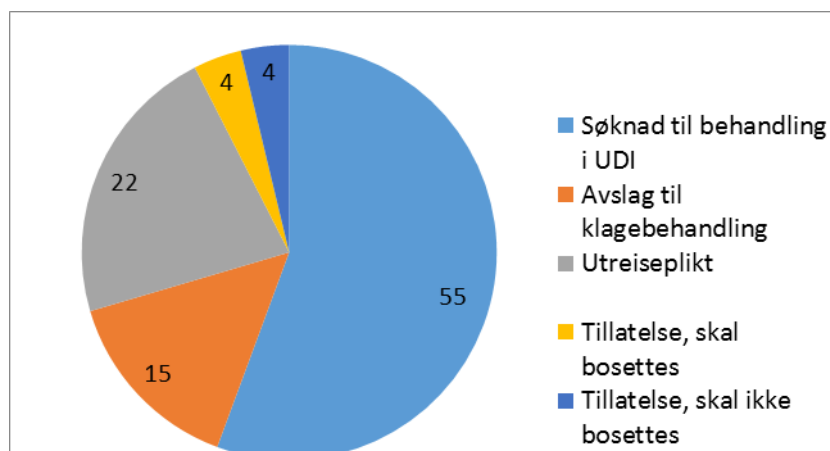
Figur 3.6: Forsvunne EMA etter antall måneder fra ankomst til forsvinning, 01.2011-06.2015. Prosent



3.2.7 Status i asylsøknad ved forsvinning

Av de forsvunne enslige mindreårige asylsøkerne i årene 01.2011 til 06.2015 hadde om lag halvparten søknad til behandling hos UDI ved siste forsvinning. Om lag 15 prosent hadde avslag til klagebehandling. De aller fleste har søknad om opphold til behandling når de forsvinner fra mottak eller omsorgssenter. Nesten en firedel av de forsvunne har fått avslag på sin søknad og har utreiseplikt. En god del av de som forsvinner har mottatt endelig avslag før de forsvinner (se vedleggstabell 11).

Figur 3.7: *Status i asylsøknad for forsvunne EMA ved siste forsvinning. 01.2011- 06.2015. Prosent*



I mer enn halvparten (nesten 60 prosent) av alle sakene hvor enslige mindreårige asylsøkere har forsvunnet i perioden 01.2008 til 06.2015 har UDI behandlet saken som en «Dublin-sak» på forsvinningstidspunktet. UDI har da opplysninger om at personen har søkt opphold i et annet europeisk land før de søkte om asyl i Norge, ved treff på fingeravtrykk i den europeiske databasen Eurodac.

De siste årene har denne andelen blitt noe lavere. I noen saker har UDI sine prosedyrekoder endret seg fra forsvinningstidspunktet til uttrekkstidspunktet. Tendenser er at en mindre andel er registrert med «Dublin-prosedyre» ved uttrekkstidspunktet enn ved registrering. Dette kan ha sammenheng med endringene i Dublin-forordningen. Enslige mindreårige skal nå få behandlet søknad om asyl i det landet de oppholder seg hvis de ikke allerede har fått ferdigbehandlet en asylsøknad i annet europeisk land, eller at de har familiemedlemmer i annet Dublin-land.

3.2.8 Midlertidig opphold

Enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år kan få midlertidig opphold¹² dersom de ikke oppfyller kravene til opphold basert på beskyttelsesbehov eller humanitært grunnlag, og hvis de mangler omsorgspersoner i hjemlandet. For denne gruppen skal det vurderes om de har forsvarlig omsorg ved retur. Gjeldende utlendingslov trådte i kraft 1. januar 2010, og utlendingsforskriften ble endret slik at den kan gi adgang til å gi midlertidig opphold for denne gruppen. I utlendingsforskriftens § 8-8 heter det at:

Enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at søkeren er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd til fylte 18 år.

Det er relativt få enslige mindreårige asylsøkere som får midlertidig opphold. NOAS har (2014) beregnet at fire prosent av de enslige mindreårige får midlertidig opphold, mens 70 prosent får opphold på humanitært grunnlag uten disse tidsbegrensningene. NOAS anbefaler at denne ordningen tar slutt, det samme har en rekke andre organisasjoner anbefalt. Også Stortinget har vært opptatt av konsekvensene av økt bruk av tidsbegrenset opphold.

Når asylsøknaden til den enslige mindreårige behandles kan han få opphold utfra beskyttelsesbehov, eller ut fra det som omtales som humanitære hensyn. I utlendingsforskriften § 38 gjelder dette om «det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket». Ved avslag på asylsøknaden kan asylsøkeren klage til Utlendingsnemnda (UNE), og endelig vedtak skjer ikke før klagen er ferdigbehandlet. Hvis asylsøkeren får endelig avslag har han utreiseplikt, og kan uttransporteres.

¹² Vi bruker begrepet 'midlertidig opphold' i denne rapporten, fordi dette er slik denne regelen omtales i Storting, i media og i rapporter (NOAS 2015). UDI selv bruker betegnelsen tidsbegrenset opphold, se: Begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/ka-p8/8-8/>

Når vi ser på tallene over midlertidig opphold viser de at det gjelder relativt få tilfeller. Mer interessant er at et så stort antall av de som har midlertidig opphold, litt over halvparten, forsvinner når oppholdstillatelsen går ut, og de forventer en uttransportering. Det er ikke slik at alle midlertidige opphold nødvendigvis ender i uttransportering. Det er adgang til å sende inn klage, og utlendingsmyndighetene kan foreta en ny vurdering av situasjonen. Så lenge den enslige mindreårige har midlertidig opphold etter utlendingsforskriften § 8-8 blir han ikke bosatt, men må oppholde seg på mottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA-mottak). Når vi skriver om midlertidig opphold for enslige mindreårige i denne rapporten er det kun i forbindelse med utlendingsforskriftens § 8-8.

Tabell 3.2: *Tidsbegrenset opphold i henhold til Utlendingsforskriften § 8-8 i perioden 2009-2016¹³*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totalt
Er i mottak	5	3	5	3	2	7	7	43	75
Reist med VARP ¹⁴	12	5	8		3				28
Reist med politiet	2			3	2				7
Bosatt	1	14	5	6	1	5	2		34
Registrert på privat adresse	5	5	1	1		1			13
Ukjent oppholdssted	9	18	20	22	11	12	7	2	101
Totalsum	34	45	39	35	19	25	16	45	258

Vi ser av tallene at flere av de enslige mindreårige med midlertidig opphold er bosatt, dvs. at det er gjort nye vedtak om opphold. Vi ser også at andelen som returneres er lav, spesielt de siste årene. Hvis vi holder 2016 utenfor, har litt under halvparten av enslige

¹³ Tallene vi her presenterer var ikke inkludert i statistikkpakken vi fikk fra UDI, men er tall vi har fått tilgang til gjennom søk i Postjournalen, tallene er rapportert fra UDI til JD i juli 2016.

¹⁴ Voluntary Assisted Return Programme (VARP) er administrert av IOM og omfatter også et program for assistert retur for sårbare grupper, herunder enslige mindreårige asylsøkere.

mindreårige med midlertidig opphold, 99 av 213, forsvunnet og oppholdssted er ukjent.

Midlertidig opphold fører ikke i seg selv til forsvinninger, det er trusselen om tvungen retur og uttransportering som kan gi grunnlag for økte forsvinninger. En ny rapport fra september 2016 (Oslo Economics 2016) viser at det er en sammenheng mellom uttransporteringer og økt grad av forsvinninger fra de mottak som uttransporteringene skjer fra, «Analysene har også vist en positiv sammenheng mellom tvangsreturer og forsvinninger fra samme asylmottak»¹⁵. Studien skiller imidlertid ikke mellom mindreårige og voksne, men omfatter alle forsvinninger.

3.2.9 Enslige mindreårige som forsvant fra mottak i 2015 og 2016

Sent i prosjektet mottok vi tall fra UDI for enslige mindreårige asylsøkere som forvant fra mottak fram til 1. oktober 2016. I perioden juli til desember 2015 forsvant 70 mindreårige, slik at tallet for forsvinninger for 2015 i alt når 101 mindreårige; fra januar til september 2016 forsvant 162 enslige mindreårige. Selv om dette er høye tall, ser det ut til at den relative andelen av enslige mindreårige som forsvinner fra mottak er mindre enn tidligere.

¹⁵ Merk at denne rapporten opererer med en annen definisjon av forsvinninger enn det vi gjør i vår rapport, «Forsvinningene er i denne sammenheng definert som asylsøkere med utreiseplikt som flytter fra et asylmottak og ikke registreres som beboere på noe asylmottak i de påfølgende tolv måneder» (Oslo Economics 2016:46). Forsvinninger er et mindre tema i rapporten som primært ser på sammenhengen mellom tvungen retur og frivillig assistert retur hvor de finner en positiv sammenheng.

Tabell 3.3: *Enslige mindreårige som forsvant fra mottak 2015-2016*

Etter forsvinning	2015	jan-sep, 2016	Totalsum
Bosatt	9	8	17
Mottak/privat adresse	10	28	38
Mottatt Dublin-anmodning	18	30	48
Reist med IOM/politi	3	1	4
Ukjent oppholdssted	61	95	156
Totalsum	101	162	263

3.2.10 Status etter siste forsvinning

Det er begrenset hva vi vet om hva som skjer med enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak eller omsorgssentre, men statistikken kan gi noe kunnskap for en del av de forsvunne som kommer i kontakt med norske eller andre europeiske lands myndigheter igjen.

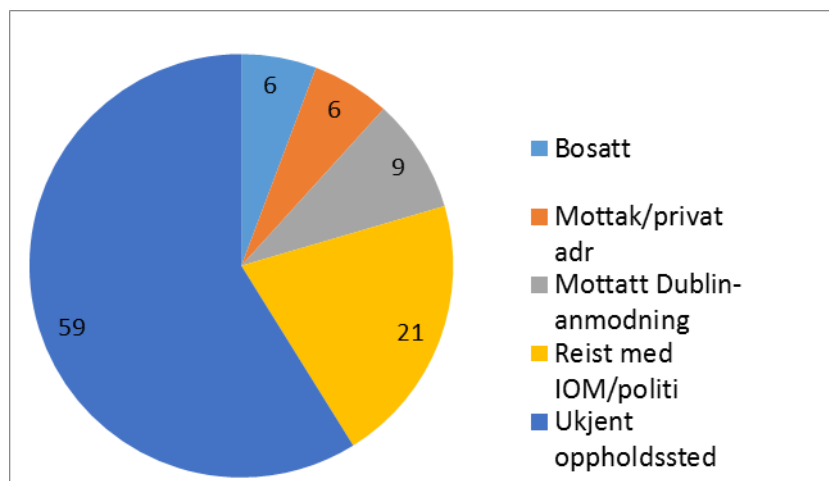
Av de forsvunne i årene 1.2011 til 6.2015 kom asylmottakene eller omsorgssentrene i kontakt med om lag 12 prosent av asylsøkerne ved at personene kommer tilbake til mottaket eller mottakene får vite at de har funnet bosted utenfor mottakene.

Om lag ni prosent av de enslige mindreårige som forsvinner har myndigheter i andre europeiske land hatt kontakt med og Norge har mottatt Dublin-anmodning.¹⁶ I tillegg pågriper og uttransporterte norsk politi noen av dem som forsvant og noen har reist frivillig tilbake til hjemlandet med blant annet IOM. Etter en del tid vil norske utlendingsmyndigheter ha kunnskap om hvor en betydelig andel av de som har forsvunnet oppholder seg, men for de fleste får man ikke kunnskap om deres oppholdssted. 59

¹⁶ At andre europeiske land har kommet i kontakt med enslige mindreårige asylsøkere som har forsvunnet fra norske asylmottak og sendt anmodning om at Norge må ta imot vedkommende, betyr at vedkommende har søkt asyl i landet, men ikke nødvendigvis at den enslige mindreårige har kommet til rette og at man vet hvor barnet er.

prosent av de enslige mindreårige asylsøkerne som har forsvunnet i perioden 01.2011 til 06.2015 har utlendingsmyndighetene ikke opplysninger om. For hele perioden 01.2008 til 06.2015 er andelen 54 prosent (se vedleggstabell 11).

Figur 3.8: *Forsvunne EMA status etter siste forsvinning, 01.2011-06.2015. Prosent*



3.2.11 En gjennomgang av savnetmeldinger

Fram til sommeren 2015 skulle alle savnetmeldinger fra mottak også sendes til UDI Regionkontor Øst¹⁷. Vi har gått gjennom alle savnetmeldinger som var sendt regionkontoret i alt 68 savnetmeldinger, fra perioden januar 2013 til ut juni 2015. 42 av savnetmeldingene var fra 2013, 19 fra 2014, og syv fra første halvår 2015.

Målet med gjennomgangen av savnetmeldinger var både å gjøre en kartlegging av mulig mønstre i forsvinningene, og å bruke gjennomgangen til utvelgelse av enkeltcase som vi kunne intervjuer rundt i mottakene, og hos lokalt politi og lokal barneverntjeneste.

¹⁷ Fra juli 2015 skal savnetmeldingene sendes til det regionkontoret hvor mottaket ligger. Der skal meldingen skannes og legges inn i DUF-systemet.

I gjennomgangen av savnetmeldinger noterte vi hvor det var mistanke om mulig menneskehandel. Vi noterte også der det var identifisert at personen hadde søkt asyl i annet land først, dvs. at den mindreårige hadde Dublin-status, og har plikt til å returnere til landet hun/han ble først registrert som asylsøker i.

Vurdering av representativiteten har ikke blitt gjennomført, idet vi først og fremst bruker gjennomgangen til å identifisere typer forsvinninger og mønstre i forsvinninger, og bruker dette som et grunnlag for å velge ut enkeltcaser som vi intervjuer rundt.

Det er vesentlig å forstå hvilken funksjon savnetmeldingene har i systemet. Savnetmeldingene er verktøy for å varsle horisontalt til andre etater, og vertikalt innen egen etat og på tvers av etater.

Forvaltningsverktøyet i utlendingsforvaltningen er SESAM og DUF, som sammen med savnetmeldingen generer mer informasjon til ansatte i UDI. Mottakene bruker SESAM og legger inn relevant informasjon om beboerne, som så lastes automatisk inn i DUF. UDI har tilgang til informasjon i DUF-systemet, og kan følge den enkelte forsvunne. Ansatte i politiet har adgang etter vurdering av tjenstlig behov. Hverken barnevern eller mottak har denne tilgangen.

Rundskrivet (UDI RS 2010-153) om varsling og oppfølging (savnetmeldinger) av enslige mindreårige som forsvinner gjelder kun for EMA-transitt og EMA-mottak. Av de 68 savnetmeldingene er størstedelen, 44 enslige mindreårige asylsøkere (62 prosent), forsvunnet fra EMA-transittmottak. Her vil vi presisere at savnetmeldingene vi har hatt tilgang til ikke omfatter forsvinninger fra omsorgssentre. Statistikken fra UDI omfatter også forsvinninger fra omsorgssentre og vanlige mottak.

Tabell 3.4: *Antall enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre 2008 t.o.m juni 2015¹⁸*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt
Omsorgssenter		2	3	4	4	3	4	4	24
EMA-mottak	2	8	12	8	35	34	22	14	135
Ordinært mottak	15	23	16	36	14	12	1	2	119
Transitt EMA		20	56	41	56	41	29	10	253
Transittmottak	24	25	18	3	11	5	7	1	94
Totalsum	41	78	105	92	120	95	63	31	625

Det er verdt å merke seg at det har vært begrenset med forsvinninger fra de ordinære EMA-mottakene i disse tretti månedene. For to av EMA-mottakene var tallene seks og syv forsvinninger, mens det fra de andre varierte mellom en og fire. Av de 68 savnetmeldingene var det tre jenter, resten var gutter.

Av de 68 savnetmeldingene var over halvparten forsvinninger i kategorien hvor de mindreårige forsvant raskt fra transittmottak. Under en tredjedel var i kategorien avslag eller forventet å bli uttransportert og en av seks var mindreårige som hadde vært på EMA-mottak i lengre tid, og hvor mottakene var bekymret. I fire tilfeller var det notert risiko for menneskehandel¹⁹. Kun en av fem var notert med Dublin-status, men tallet kan være langt høyere, fordi ikke alle mottak noterer dette i savnetmeldingen.

3.2.12 Tre hovedtyper som har forsvunnet

Vi identifiserte de enslige mindreårige som har forsvunnet med følgende variabler: tid på mottak, meldinger, oppfatninger (av melder) av situasjonen, uttrykk for bekymring for personen, hvorvidt de har midlertidig opphold, avslag på søknad, forestående uttransportering, slekt eller venner i Norge, og om personen

¹⁸ Tallene for 2015 dekker perioden januar til juni.

¹⁹ Mottakene skal ringe sitt regionkontor i hver enkelt sak hvor det er mistanke om menneskehandel, og det er saksbehandler i regionkontoret som legger inn informasjonen i et eget anonymisert format. DUF-systemet omfatter ikke en kategori for menneskehandel siden dette er sensitiv informasjon.

bygger opp nettverk utenfor mottaket²⁰. Dette er også kategorier som er nevnt i skjema for savnetmelding. Ut fra denne informasjonen identifiserte vi tre hovedtyper av forsvunne.

Type 1: Enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner raskt fra transittmottak, før asylintervjuet. Disse forsvinner ofte i løpet av få dager. Transittmottaket har lite informasjon, og det er lite informasjon i savnetmeldingen som mottaket har skrevet. Mange av disse var fra Nord-Afrika. Man kan ikke utelukke menneskehandel eller at de er i randsonen av kriminelle nettverk.

Type 2: Enslige mindreårige asylsøkere som skal uttransporteres av landet. Dette gjelder to grupper, de som får avslag på søknaden; og de som har fått midlertidig opphold og skal ut av landet når de fyller 18 år. Noen av disse har forstått at de står foran en uttransportering²¹. Selv om datoen ikke forkynnes for den mindreårige, ser hun eller han et mønster som for eksempel at andre i samme situasjon som blir uttransportert og forstår dermed at en uttransportering kan skje raskt. Flere av disse ser ut til å forsvinne og vil trolig oppholde seg i Norge. Noen av disse vil reise til steder de har vært før i Europa. Flere har fått avslag på asylsøknad, og også på klage til Utlendingsnemnda (UNE). Disse forskjellige typene har ganske mange av de samme trekkene, men asylsøkere med midlertidig opphold har gjerne vært lenge i Norge. Det er få med slikt midlertidig opphold etter utlendingsforskriften §8-8, det vil si at de får opphold på humanitært grunnlag, i perioden de er 16-18 år på grunn av manglende omsorgspersoner i hjemlandet.

Type 3: Noen enslige mindreårige asylsøkere er urolige og/eller rastløse. Mottakene observerer risikoatferd som hyppige korte fravær, og uttrykker bekymring. Disse personene har ofte vært på mottakene i lengre tid. De har gjerne begynt å bygge opp nettverk utenfor mottaket; og har ofte flere forsvinninger, men vender tilbake eller blir hentet tilbake. Disse mindreårige viser ofte

²⁰ Denne inndeling benyttet vi også får å identifisere savnetmeldinger som kunne fungere som case i intervjuene med mottak, politi og barnevern.

²¹ Uttransportering skjer uten at de som skal uttransporteres blir varslet om det, man får altså ikke en dato for uttransportering. Den mindreårige vet imidlertid at han har utreiseplikt, og at andre som er i samme situasjon som ham er i ferd med eller har blitt uttransportert. Det ser dermed ut at det er ut fra en vurdering av mulig forestående uttransportering at en mindreårig forsvinner fra mottaket.

fortvilelse og uro, og viser tegn som kan tyde på at de er i faresonen. Mottaksansatte opplever at det er vanskelig å bygge opp relasjoner til denne gruppen, og at de ofte motsetter seg omsorg ved å trekke seg unna. Mottaket har ofte fanget opp at disse er i risikogruppen for forsvinninger.

Det er ikke alltid et klart skille mellom kategoriene, mange enslige mindreårige har vært på flukt og vandring i mange år, og deres historier har elementer av alle disse tre kategoriene. Felles for alle kategoriene er at de er risikoutsatte; at de ikke ser at de har trygge omsorgssituasjoner framover. Vi kan ikke på forhånd utelukke at mindreårige, uansett i hvilken kategori de er i, er utsatt for menneskehandel eller at de er i randsonen av kriminelle nettverk.

3.3 Tallenes tale

Statistikken over enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra asylmottak og omsorgssentre viser en betydelig bredde i sakene. En del forsvinner relativt raskt etter at de har søkt asyl, og da ofte fra transittmottak, mens en like stor andel forsvinner etter å ha oppholdt seg lengre tid i mottak eller omsorgssentre.

I over halvparten av sakene hvor enslige mindreårige har forsvunnet har UDI saksbehandlet asylsøknaden som en «Dublin-sak». Utlendingsmyndighetene har i denne type saker opplysninger om at den enslige mindreårige asylsøkeren tidligere har søkt asyl i annet europeisk land, eller at søknaden av andre grunner kan behandles etter Dublin-forordningen.

De forsvunne enslige mindreårige har ulike nasjonaliteter, men noen nasjonaliteter utpeker seg enten med et høyt antall forsvunne enslige mindreårige asylsøkere eller en relativt høy andel forsvunne sammenlignet med det totale antall asylsøkere fra dette landet. Noen nordafrikanske land utpeker seg med relativt høy *andel* forsvunne. De fleste forsvunne kommer imidlertid fra andre land. Et flertall av de forsvunne er registrert med en alder på 16 og 17 år.

Statistikken kan ikke gi konkret svar på *jva* som er årsaken til at asylsøkere forsvinner fra mottakene. Det kan henge sammen med lang behandlingstid for asylsøknaden; at den mindreårige får avslag på søknad om oppholdstillatelse; eller at personer som har fått midlertidig opphold nærmer seg 18 år og oppfatter at de står foran en uttransportering fra landet.

Statusen i saken på forsvinningstidspunktet viser at mer enn en tredel av de forsvunne enten har fått avslag på søknaden om opphold og har utreiseplikt, eller har klaget på avslag. Dette kan tyde på at en del av de enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner har mistet håpet om å få bli i landet på lovlig vis og har forlatt mottak eller omsorgssentre før en eventuell tvangsutsendelse.

Gjennomgangen av savnetmeldinger viser derimot at vi kan snakke om tre hovedtyper forsvinninger. Her kan man antyde mulige årsaker. Den første typen som forsvinner raskt fra transittmottak

vet vi naturlig nok minst om, men her er også frykten for menneskehandel eller tilknytning til kriminelle nettverk mest framtrepende. Den andre gruppen gjelder de som skal uttransporteres, og det er i seg selv den utløsende årsaken til at de forsvinner. Den tredje typen har vært lenge på mottak og har også etablert nettverk utenfor mottakene. Usikkerhet knyttet til egen situasjon og framtid kan her føre til at de velger å forsvinne.

Det er likevel viktig å merke seg at variasjonen i forsvinningssakene er et av hovedfunnene i statestikkgjennomgangen. Forsvinninger forekommer i mange ulike faser av asylsøknadsprosessen, fra ulike typer mottak og omsorgssentre samt blant personer med ulik nasjonalitet. Dette viser at det kreves forskjellige forebyggende tiltak for å forhindre de ulike typene forsvinninger. For eksempel vil det kreve andre forebyggende tiltak for å forhindre at enslige mindreårige asylsøkere forsvinner fra mottak etter svært kort tid, enn overfor de som har mottatt endelig avslag på asylsøknaden og bodd lenge på mottak.

Statistikken viser også at norske myndigheter får kjennskap til hvor mange av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner befinner seg etter en tid. For over halvparten av de forsvunne er imidlertid oppholdsstedet deres fortsatt ukjent for norske myndighet flere år etter forsvinningen.

4 Ulike aktørers ansvar for å forbygge og følge opp forsvinninger

Flere etater er involvert i forebygging og oppfølging av forsvinninger, men mottak for mindreårige og omsorgssentrene er helt sentrale aktører siden det er her de mindreårige asylsøkerne bor og oppholder seg mesteparten av tiden. Vi vil se nærmere på hvilket ansvar mottakene og UDI har for å drive forebyggende arbeid og å forhindre forsvinninger, og for å følge opp de enslige mindreårige asylsøkerne som forsvinner. Deretter vil vi se på ansvaret til barnevern og politi.

4.1 UDI og mottakenes ansvar

I 2008 utarbeidet en interdepartemental arbeidsgruppe en rapport om enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak (JD 2008). I etterkant av dette arbeidet ble det utarbeidet nye retningslinjer for hvordan forsvinninger skal følges opp. Det ble utarbeidet to rundskriv, *Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra mottak* (UDI RS 2010-153) og *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner* (BLD Q-06/2010). Rundskrivene tydeliggjorde retningslinjene, rutinene og ansvarsforholdene når enslige mindreårige asylsøkere forsvinner fra mottak eller omsorgssentre.

Tydelige retningslinjer for hvordan forsvinninger skal håndteres ble vektlagt, i tillegg tok rundskrivene opp hvilket ansvar de ulike instansene har. Ifølge UDIs rundskriv (UDI RS 2010-153) skulle mottaket straks det er klart at man ikke vet hvor den enslige

mindreårige asylsøkeren er, melde vedkommende savnet til nærmeste politimyndighet. Mottaket skulle også varsle beboerens representant, advokat, barneverntjenesten i kommunen og eventuelle pårørende. I tillegg skulle mottaket sende kopi av savnetmelding til sitt lokale regionkontor og UDI Regionkontor Øst. Hvis det var grunn til å tro at beboeren oppholdt seg i Oslo-området skulle også en kopi av savnetmeldingen sendes barnevernvakten i Oslo.

UDI Regionkontor Øst hadde også det koordinerende ansvaret i UDI-systemet for å følge opp forsvinnings sakene som gjaldt enslige mindreårige asylsøkere over 15 år som var meldt savnet fra mottak. Bufetat hadde oppfølgingsansvaret for mindreårige under 15 år som var savnet. Rundskrivet var tydelig på at politi og påtalemyndighetene var ansvarlig for å iverksette undersøkelser og vurdere om det burde sendes ut etterlysning og iverksettes etterforskning (jf. også Riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 og 3/1999).

I 2011 kom rundskrivet *Krav til mottakenes arbeid mot menneskehandel og oppfølging av mulige ofre* (UDI RS 2011-006). Dette rundskrivet er blitt oppdatert, *Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap* (UDI RS 2015-007). Dette siste rundskrivet (RS 2015-007) kom som et resultat av at arbeidet med menneskehandel har blitt knyttet tettere sammen med annet kriminalitetsforebyggende arbeid mot vold i nære relasjoner og barneekteskap.

I juli 2015 ble UDI RS 2010-153 erstattet med nytt rundskriv, *Varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra asylmottak* (RS 2015-009) (UDI 2015)²². Slik vi ser det er det små endringer i det nye rundskrivet. De viktigste endringene er en tydeliggjøring av sektoransvar, det vil si at UDI ikke kan instruere andre direktorater og etater. Dette betyr at informasjonen skal gå tjenesteveien, fra barnevernet til deres underliggende etater (barnevernvakt og uteseksjon). Det er ingen endringer i føringene om rapportering til politi. For å sikre at det blir mer lik informasjon fra savnetmeldingene er det også tatt med en sjekklister hvor det skal krysses av for informasjon, og skjemaet har også med fødselsdato

²² I teksten referer vi ofte til UDI RS 2010-153, siden vi i hovedsak har sett på forsvinninger før juli 2015, men der vi referer til senere forsvinninger referer vi til det oppdaterte rundskrivet UDI RS 2015-009.

på personen, noe som manglet på det gamle skjemaet. Tidligere savnetmeldinger kunne være svært knappe og ha lite informasjon. Slik sett representerer de nye savnetmeldingene et framskritt.

4.1.1 Savnetmeldinger og oppfølging

En utfordring er likevel at savnetmeldingene slik de har vært og er i dag, er bygget på den informasjonen som kun mottaket til enhver tid har. Selv om mottaksansatte ikke har tilgang til DUF-systemet, burde de likevel ha slik informasjon om tidligere mottakshistorikk og forsvinninger fra kartleggingsmappene som følger den mindreårige fra EMA-transittmottak, via EMA-mottak og fram til endelig avslag, eller opphold og bosetting. Likevel er det begrenset hvor mye EMA-mottakene kjenner til historikken til den enslige mindreårige, både når det gjelder andre mottak den mindreårige har vært på og tidligere forsvinninger. Derimot har regionkontorene til UDI og kontaktperson for det gjeldende mottak tilgang til DUF.

Savnetmeldingene er en oppsummering av hva mottakene vet om forsvinningene og utgangspunktet for politiets arbeid. Meldingene er dermed en god kilde for å kartlegge hvilken informasjon som partene i forsvinningssaken har, og forutsetningene for mottakets, barnevernets og politiets videre arbeid. Det har i flere tidligere studier (UDI 2008) vært pekt på at et sentralt problem i denne typen saker er mangel på informasjon. En gjennomgang av savnetmeldingene har kartlagt omfanget av, og hva slags informasjon som har blitt videreformidlet fra mottak til politi og barnevern.

Press (2013) har gjort en begrenset kartlegging av de ansvarlige aktørenes oppfølging av forsvinningssaker. Press sin rapport peker på at det er en bedring i håndtering av situasjonen etter innføringen av de nye retningslinjene i 2010, men samtidig at det fortsatt er utfordringer i samhandlingen, i ansvarsforhold og i den enkelte instans sin oppfølging av sakene. Press peker på mangel av informasjon og ressurser i arbeidet, og trekker også frem problemer knyttet til ansvarsfordelingen for oppfølging av forsvinningssakene mellom UDI og politiet. Behovet for bedre kartlegging for å oppdage ofre for menneskehandel blir også fremhevet.

4.1.2 Informasjon om de savnetes historie

Vi har i samarbeid med UDI gått gjennom historikken til flere av de savnete i etterkant av intervjuer i EMA-mottak. DUF-systemet inneholder mye informasjon, som for eksempel bekymringsmeldinger til barneverntjeneste og henvendelser fra representant og advokat. Det er ikke klart hvor mye av denne informasjonen som kan gis videre til lokal politistasjon eller til mottak, på grunn av taushetsplikten om forhold rundt den mindreårige. Vi mener likevel at UDIs regionkontorer kan spille en viktig rolle ved å gi mer utfyllende informasjon til politiet slik at politiet har et bedre grunnlag for å vurdere om det er grunnlag for etterforskning.

Vår vurdering at det er de ansatte ved mottaket og de andre beboerne som i størst grad har mulighet til å fange opp faresignaler for at personen skal forsvinne. UDI fremhever i rundskrivet om krav til mottakenes arbeid mot menneskehandel (UDI RS 2011-006) at kompetanseheving av ansatte er et viktig forebyggende tiltak i tillegg til informasjon til beboerne. Kompetanse blant de ansatte er avgjørende for å lykkes med tidlig identifisering og tidlig intervensjon. Mottakene og omsorgssentrene har mulighet til å forebygge forsvinninger på ulike måter både i saker hvor man er bekymret for at en person er offer for menneskehandel og i andre typer saker. Slik innsats kan omfatte barnefaglig kompetanse og tett voksenkontakt på mottaket, samt forebyggende tiltak fra kommunal barneverntjeneste²³ og tilgang til psykiske helsetjenester.

Alle direktorater har et rapporteringskrav til sine respektive departement som er spesifisert i tildelingsbrevene. I UDIs årsrapport for 2015 (UDI 2015) under risikopunktet «UDI klarer ikke å ivareta sikkerheten og omsorgen for de enslige mindreårige over 15 år på en tilstrekkelig god måte», viser UDI til ulike tiltak, som raskere overflytting av enslige mindreårige til mindre mottak og vekk fra store transittmottak.

Dette må sees på bakgrunn av de store ankomsttallene på asylsøkere i 2015, hvor politiet var bekymret for økt kriminalitet og uønskede hendelser på mottak. PU sin tertialrapport viser også til at det har vært uro og vold på mottakene og da spesielt i EMA-

²³ Jf. Barnevernloven § 3-1.

mottak. Det var derfor god grunn til bekymring, og tiltak for bedre omsorg og sikkerhet kan også tenkes å bidra til forebygging av forsvinninger.

Forsvinninger er heller ikke identifisert som eget tema i JDs tildelingsbrev til UDI for 2016 (JD2016b). Det nærmeste man kommer er teksten i Resultatmål 9:

UDI skal redegjøre for igangsatte tiltak knyttet til forholdene på mottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år og status for disse, herunder tiltak for å forbedre omsorg og sikkerhet for gruppen og redusere risiko for uønskede hendelser der dette anses nødvendig.

I første tertialrapport 2016 (UDI 2016) identifiserer fortsatt UDI området «tiltak for å forbedre omsorg og sikkerhet for gruppen og redusere risiko for uønskede hendelser» som et høyrisiko område. Av tiltak som er nevnt i tertialrapporten, er økt bemanning og barnefaglig kompetanse i mottak for enslige mindreårige (ansettelser fra sommeren/høsten 2016), jf. omtale under av de øremerkende ekstramidlene som ble bevilget av Stortinget til dette.²⁴

4.1.3 Nye EMA-mottak

Det var stor bekymring i Stortinget for omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere, i og med den store tilstrømmingen og opprettelse av mange nye EMA-mottak med liten erfaring. Som del av budsjettforliket for 2016 mellom regjeringspartiene, Venstre og Kristelig Folkeparti bevilget Stortinget 48,5 mill. kroner til økt bemanning og barnefaglig kompetanse på asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år. Regjeringen har i budsjettet for 2017 foreslått å fortsette denne øremerkingen med 49,8 mill. kroner til formålet.

²⁴ Bevilgingene brukes i 2016 til en generell styrking av bemanning med barnefaglig kompetanse i ordinære mottak for enslige mindreårige, til styrking av bemanning og kompetanse i transittmottak for enslige mindreårige, og til styrket bemanning i utvalgte/store mottak for enslige mindreårige knyttet til sikkerhet og psykisk helse.

4.1.4 EMA-kompetanse

Da vi startet prosjektet var det tidligere EMA-teamet i UDI Regionkontor Øst oppløst og ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere lagt til fagstab Region- og mottakavdelingen (RMA). Det var svært begrensede personellressurser avsatt til dette arbeidet, selv om den ene personen som arbeidet med enslige mindreårige kunne trekke på medarbeidere med lang erfaring fra det tidligere EMA-teamet. I dag er det et de facto EMA-team i Fagstab på fire-fem personer, og det er etablert et EMA-fagnettverk med EMA-kontakter på regionkontorene, som har jevnlig møter om arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere.

Regionkontorene har jevnlig kontakt med EMA-mottakene og møter med EMA-mottak i sine regioner. Det sendes også jevnlig ut tall over enslige mindreårige som bor på mottak fra RMA til regionkontorene, og også tall på forsvinninger for kvalitetssikring av tall.

UDI har også styrket arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere gjennom å opprette en stilling som barnefaglig koordinator, som har som mandat å arbeide på tvers av alle avdelingene i UDI (UDI 2014c). Arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere inngår i dette barnefaglige arbeidet. Slik sett ser det ut til at UDI står bedre rustet til systematisk arbeid med forsvinninger i dag enn da vi begynte arbeidet med prosjektet våren 2015.

4.2 Barnevernet og enslige mindreårige asylsøkere

Barnevernmyndighetene har flere roller i sakskomplekset rundt enslige mindreårige asylsøkere – både som del av det generelle ansvaret for alle barn som oppholder seg i landet, inkludert barn som bor i mottak, og det spesielle ansvaret Bufetat har for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Barnevernet, eller sektoren, omfatter både det statlige og kommunale barnevernet. Det statlige barnevernet ledes av BLD med underliggende direktorat og etat; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Bufdir, og, Barne-, ungdoms- og familieetaten,

Bufetat,, samt fylkesmennene.²⁵ Barneverntjenesten i kommunene har ansvaret for å utføre alle oppgaver etter barnevernloven som ikke er lagt til et statlig organ.²⁶

Bufdir er sentralt nivå i Bufetat, og leder etatens virksomhet²⁷ og er tillagt oppgaver som fagdirektoratet²⁸ både for det statlige og kommunale barnevernet. Formålet er å styrke utviklingen av et kunnskapsbasert barnevern, formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på barnevernområdet.

Fylkesmannen er statens tilsynsmyndighet både med kommunene, Bufetat og omsorgssentrene hvor Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynsansvaret²⁹.

I denne delen av rapporten beskriver vi barnevernsektorens generelle oppgaver og ansvar overfor enslige mindreårige asylsøkere og barn på flukt eller i drift og, mer spesifikt, barn som forsvinner eller rømmer fra asylmottak og omsorgssentre. Vi beskriver også Bufetats ansvar for omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Gjennomgangen her er basert på offentlige dokumenter og intervjuer med nøkkelpersoner avgrenset til forhold som berører prosjektets problemstillinger rundt forsvinninger.

4.2.1 Regelverket og institusjonelle strukturer

Norge har ratifisert FNs barnekonvensjon. FNs barnekonvensjon er inkorporert i menneskerettsloven og gjelder som norsk lov. Barnekonvensjonen vektlegger at barn som søker flyktningstatus eller er å anse som flyktning i henhold til internasjonale avtaler skal sikres behørig hjelp og beskyttelse (Art. 22). Barnekonvensjonen innebærer også en forpliktelse til å ivareta og handle til det beste for barnet (Art. 3).

Som nevnt innledningsvis i 4.2 og i kapittel to ligger ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 15 år i JD, med UDI som operativ enhet.

²⁵ Jf. barnevernloven 2-2 første ledd

²⁶ Jf. barnevernloven § 2-1

²⁷ Jf. barnevernloven § 2-2 andre ledd

²⁸ Prop. 106 L (2012-2013)

²⁹ Jf. barnevernloven §§ 2-3 og 2-3 b.

Etter barnevernloven kapittel 5A er det Bufetat som har ansvar for å tilby enslige mindreårige asylsøkere under 15 år opphold på et omsorgssenter. Bufetat har omsorgsansvaret for barna i omsorgssentrene og omsorgssentrene utøver omsorgen på vegne av Bufetat. Barnevernloven § 5-9 og forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon³⁰ (rettighetsforskriften) gjelder også for barn som har tilbud om opphold i omsorgssenter, jf. barnevernloven § 5A-7 og rettighetsforskriften § 2.

Rettighetsforskriften § 20 har regler om tilbakeføring ved rømming som er nærmere presisert i rundskriv Q-19/2012 (juni 2012) Retningslinjer til rettighetsforskriften side 28.

Barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge³¹ Formålet med barnevernloven er å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid» og å "bidra til at barn og unge får trygge oppvekstforhold", jf. barnevernloven § 1-1.

Barnevernloven § 3-1 fremhever kommunens samlede ansvar for å følge nøye med i de forhold barn lever under, og sette inn tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten i kommunen har et spesielt ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferdsproblemer og sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Dersom barneverntjenesten mottar melding om bekymring for et barn, skal barneverntjenesten følge opp meldingen etter prosedyrer og saksbehandlingsrutiner som gjelder for barnevernssaker. Barneverntjenesten skal vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser jf. barnevernloven § 4-2. Dersom det er rimelig grunn til å anta at foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kap. 4, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. barnevernloven § 4-3.

Rundskriv Q-06/2010 fra BLD (BLD 2010) konkretiserer og presiserer barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere. Rundskrivet ble revidert og oppdatert etter at Riksrevisjonen

³⁰ Forskrift av 15. november 2011 nr. 1103

³¹ Jf. barnevernloven § 1-3

(Dokument 1 2010-2011) fant flere svakheter i barnevernets håndtering av sitt ansvar for denne gruppen. Riksrevisjonen viste til at BLD har understreket at barneverntjenesten skal følge opp bekymringsmeldinger som gjelder enslige mindreårige asylsøkere i gruppen 15 til 18 år på samme måte som i ordinære barnevernssaker.

Riksrevisjonen påpekte i 2010 at enkelte barneverntjenester ikke følger opp bekymringsmeldinger fra asylmottak, og framholder at barneverntjenesten ikke ønsker å involvere seg når omsorgssituasjonen er uavklart. «Sårbare barn uten omsorgspersoner får dermed ikke den bistand fra barnevernet, som de etter loven har rett til.» (Riksrevisjonen 2010:71). Med hensyn til omsorgssentrene for barn under 15 år, som Bufetat har ansvar for, påpekte Riksrevisjonen blant annet manglende kontroll med kvaliteten på tjenestene, uklarhet rundt hva som er god omsorg i sentrene og manglende kontroll med omsorgssentrene fra enkelte fylkesmannsembeter.

På bakgrunn av blant annet disse anmerkningene fra Riksrevisjonen utarbeidet BLD Rundskriv Q-06/2010 (reviderte eksisterende rundskriv). I rundskrivet heter det (sitat):

Lov om barneverntjenester gjelder for alle barn i Norge uavhengig av asylsøkerstatus og statsborgerskap. Asylsøkerbarn har, som alle andre barn i Norge, rett til å motta tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester, dersom barnet har et særlig behov for hjelp. Denne rettigheten gjelder selv om barnet i utgangspunktet har tilbud om opphold i asylmottak i påvente av behandling av en asylsøknad. Utlendingsmyndighetene vil fortsatt ha ansvar for behandlingen av barnets søknad om opphold, selv om det fattes vedtak etter barnevernloven.

Rundskriv Q-06/2010 slår videre fast at det er ønskelig å tydeliggjøre barnevernets ansvar overfor følgende grupper (her refererer vi de punktene og gruppene som er relevante for våre problemstillinger):

Ansvarer omfatter både enslige mindreårige asylsøkere mellom 15-18 år som har plass i et asylmottak og enslige mindreårige asylsøkere under 15 år på omsorgssentre. Barnevernets ansvar trer

inn når den enslige mindreårige asylsøkeren trenger hjelp utover det asylmottaket eller omsorgssenteret kan tilby. Videre omfatter ansvaret enslige mindreårige asylsøkere som bor sammen med en slektning eller følgeperson på asylmottak, samt enslige mindreårige asylsøkere som flytter fra et asylmottak eller omsorgssenter til slekt eller andre, og enslige mindreårige asylsøkere som blir bostedsløse.

Ansvaret omfatter også mindreårige som er antatte ofre for menneskehandel, enslige mindreårige personer som forsvinner fra asylmottak og enslige mindreårige utlendinger, som ikke er registrert som asylsøkere. Den sistnevnte gruppen kommer opp i intervjuene med ulike informantgrupper, der det framgår at den i praksis har en uklar status også innenfor barnevernet.

Dette viser at det er utviklet et regelverk av betydelig omfang over flere år for å ivareta omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere. Enkelte informanter poengterer imidlertid at det kommunale barnevernet mottar svært mange instruksjoner og rundskriv fra departementet. Hvorvidt de implementerer nye retningslinjer og pålegg kan variere mellom ulike barneverntjenester og blir også påvirket av hvor relevant saken oppfattes av den enkelte barneverntjeneste (informantintervju). Enslige asylsøkere, og særlig gruppen mellom 15 og 18 år som oppholder seg i mottak, kan oppfattes som et perifert ansvarsfelt for barneverntjenesten. Det gjelder ikke alle barneverntjenester. Men enkelte av våre informanter opplever at det kan være vanskelig å få gehør i barneverntjenesten for at den generelt har et ansvar for denne gruppen og, mer spesifikt, å ta ansvar i konkrete saker. Dette utdypes i avsnittet om barn som forsvinner fra mottak.

Ansvaret for enslige mindreårige reguleres av politikk og lovverk knyttet til både utlendingsforvaltning og barnevern. Dette kan skape uklarheter og spenninger i det lokale samarbeidet mellom mottak/omsorgssentre og barnevern. En informant sier: «Tenkningen er ofte at dersom et barn er innenfor ett system, skal det ikke være innenfor et annet». Informanten poengterer videre at dersom barnet er plassert i mottak under UDI eller i omsorgssenter under Bufetat sitt ansvar, glemmer barneverntjenesten i kommunene fort at de har et eget ansvar: «Vi ønsker å endre dette og få fram ansvaret for barnevernet i kommunene».

4.2.2 Når et barn/ungdom forsvinner

Barnevernets rolle er klart definert i rutinene ved rømming eller forsvinning. Det fremgår av UDIs rundskriv at det skal sendes bekymringsmelding til barnevernet når barn forsvinner fra mottak. Bekymringsmeldingen skal oversendes i eget skjema (RS 2015-009V2). I skjemaet heter det: «Når mindreårige forsvinner fra mottak er det grunn til å tro at den mindreårige kan bli utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Mottaket sender derfor bekymringsmelding til barnevernet på vegne av Utlendingsdirektoratet (UDI)».

Fra 2015 skal det sendes en bekymringsmelding om at barnet er forsvunnet til barneverntjeneste i kommunen hvor mottaket ligger eller til den kommunen hvor man har opplysninger om at barnet befinner seg. Ifølge regelverket skal mottaket kun melde fra til barnevern i annen kommune når de har opplysninger om at den enslige mindreårige oppholder seg på annen kjent adresse.

4.2.3 Barneverntjenesten i kommunen

Mange av mottakene ligger i små eller mellomstore kommuner. Barn som forsvinner antas som oftest å ha reist fra kommunen. Barnet eller ungdommen ønsker som oftest ikke å bli oppsporet, hvilket igjen er en god grunn til å reise fra et lite og gjennomskiktig miljø. At barnet etter alt å dømme har reist fra kommunene representerer en utfordring når det gjelder handling og tiltak fra det lokale barnevernet. En annen utfordring er at saken gjerne er fattig på informasjon om barnet/ungdommen. Gjennomgang av et utvalg savnetmeldinger fra et mottak til barneverntjenesten i kommunen bekrefter dette. Meldingen inneholder i hovedsak personalia inkludert DUF-nummer, nasjonalitet, språk samt kontaktinformasjon til mottaket, til barnets/ungdommens representant og til UDI.

To savnetmeldinger til barnevernet fra det lokale mottaket illustrerer begge det tynne informasjonsgrunnlaget. Samtidig har de to meldingene noen ulikheter. Den ene meldingen har kun den basale informasjonen som er nevnt over. Den andre meldingen har noe sparsomme opplysninger om hvor den savnede kan oppholde seg. Opplysningen kommer fra romkameraten som sier at han skal ha reist til en slektning i Tyskland. Rubrikken for nettverk i Norge og eventuell kontaktinformasjon til slektning i Tyskland er ikke fylt

ut. Skjemaet har fire kategorier som angir grunner til bekymring for omsorgssituasjonen. De fire kategoriene er: utsatt for menneskehandel, utsatt for tvangsekteskap eller annen vold, involvert i kriminelle miljøer, herunder rusmiljøer, og utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt. I denne saken har mottaket krysset av alle fire «bekymringskategoriene», men uten å utdype hvorfor det er grunn til bekymring eller legge til annen informasjon. I den førstnevnte saken var ingen av kategoriene krysset av.

Lederen for det lokale barnevernet oppgir at begge valgene oppleves som vilkårlig; både der mottaket har krysset av på alle fire «bekymringskategoriene» og der mottaket ikke har krysset av på noen. Mottaket skal oppgi en eller flere bekymringsgrunner, dersom mottaket har «har grunn til å tro at den savnede er eller kan bli» utsatt for noen av de nevnte handlingene³².

Det er altså ikke noe krav om at man skal vite om barnet/ungdommen utsettes eller kan bli utsatt for noen av disse handlingene. Informanten i barneverntjenesten framholder imidlertid at opplysningene ikke gir grunnlag for handling, eller hvordan barnevernet lokalt skal gå videre med saken.

Varsling av andre instanser ved forsvinninger er lagt til omsorgssenteret/mottaket. Melding sendes til det lokale politidistriktet. Basert på en vurdering av om barnet har reist til en annen kommune og ofte en større by, varsler omsorgssentrene/mottakene barnevernvakten i disse byene.

Informanten i barneverntjenesten poengterer at barneverntjenesten og kommunens andre tjenester kommer i kontakt med ungdom fra asylmottaket i forbindelse med arbeid blant unge i kommunen. Her dreier det seg om forebyggende arbeid og arbeid gjennom kommunale fritidstilbud, som også unge asylsøkere kan benytte seg av. Problemet barnevernet står overfor når det får melding om en forsvinning fra mottaket er av en annen karakter. Her er barnet/ungdommen sannsynligvis reist fra kommunen og mottaket kan i de fleste sakene ikke gi indikasjoner på hvor vedkommende befinner seg.

³² UDI RS 2015-009V2

4.2.4 Barnevernvakten

Svært mange av barna/ungdommene reiser til en av de store byene. Akutt-/beredskapstjeneste og oppsøkende tjenester i storbyene er derfor sentrale aktører i å oppspore barn som forsvinner fra hjemmet, fra tiltak under barnevernet og fra asylmottak. Barnevernvakten i Oslo og uteseksjonen i Oslo er to nøkkelinformanter på operativt nivå i vår studie. Barnevernvakten er en akuttjeneste, som jobber under lov om barneverntjenester. En av oppgavene er å bistå omsorgspersoner (foreldre, fosterforeldre, institusjoner osv.) med å innhente barn som er meldt savnet. Det finnes i alt 19 barnevernvakter i landet, kommunale og interkommunale³³. Barnevernvakten i Oslo er den eneste med et døgnåpent tilbud. Svært mange barn og unge som meldes savnet kommer, eller antas å komme, til Oslo. Redegjørelse for rutiner og håndtering av savnetmeldinger fra mottak er i hovedsak basert på intervju med en ansatt på ledernivå i barnevernvakten i Oslo.

Rutinen er at barnevernvakten skal få melding direkte fra mottak per telefon med en gang og ettersendt utfylt savnetmelding og bilde av barnet/ungdommen. Forsvinninger og savnetmeldinger fra mottak og fra andre omsorgspersoner/-instanser blir håndtert på samme måte. Informanten vår framholder at barnevernvakten har gode rutiner på og mye erfaring med å stille de viktige spørsmålene når et barn meldes savnet. Første prioritet er å få informasjon om hvor barnet kan oppholde seg, barnets nettverk, områder barnet kan oppsøke, alt av tilgjengelig informasjon om mulige oppholdssteder og hva barnet hadde med seg. Videre prøver man å kartlegge hvorfor barnet forsvant. Var det for eksempel konflikt mellom barnet og omsorgsperson(er) før forsvinningen? Dersom det foreligger opplysninger om et konkret sted barnet kan oppholde seg på, vil stedet bli oppsøkt, helst sammen med omsorgsperson. Oftest forlater barnet omsorgsstedet for å oppsøke steder som er potensielt skadelig for barnet. I enkeltsaker kan barnet ha en reell grunn til å forlate omsorgsstedet. Barnet kan for eksempel være utsatt for overgrep.

I savnetsakene som dreier seg om enslige mindreårige asylsøkere får barnevernvakten ofte svært lite informasjon. Men også her

³³ Barnevernvakten i Oslo kommer i berøring med saker fra hele landet.

finner vi hele spennet med hensyn til hva mottaket har av informasjon, sier informanten og fortsetter:

Noen har bodd på mottak lenge, noen forsvinner første dag, noen forsvinner og kommer tilbake. Noen har forsvunnet når de får informasjon om avslag på søknad. Vi opplever at det kan være vanskelig å finne barnet. Vi har lite informasjon å gå etter. Noen er blitt registrert i et annet land. Etter hvert får vi kanskje noe (informasjon) fra UDI Regionkontor Øst. Vi følger opp ved å ringe mottakene jevnlig.

Viktige samarbeidspartnere for barnevernvakten er oppsøkende tjeneste i Oslo; Uteseksjonen og uteteamene i den enkelte bydel. Nesten alle bydelene i Oslo har en oppsøkende virksomhet. Uteseksjonen i Oslo varsles alltid. Om barnet er observert på et kjøpesenter eller Oslo S kan vekterne i disse områdene bli kontaktet. Om vekterne observerer barnet, blir de instruert om ikke å ta kontakt med barnet, men melde fra til barnevernvakten.

Politiet har en selvstendig rolle i å oppspore barn som forsvinner fra mottak. Politiet er en viktig samarbeidspartner for å bistå barneverntjenesten når det er aktuelt oppsøke steder som kan være til fare for barnet og/eller de ansatte i barneverntjenesten.

Forsvinninger fra mottak og omsorgssentre utgjør en liten andel av sakene for barnevernvakten. På intervjutidspunktet hadde barnevernvakten i Oslo to aktive forsvinninger fra mottak. Dersom barnevernvakten ikke får ny informasjon fjorten dager etter melding om forsvinning, blir saken arkivert i passivpermen. Det innebærer at saken ikke jobbes aktivt med. Men om barnet dukker opp, ligger det i systemet. Noen blir tatt helt ut av systemet. Her nevnes UDI som samarbeidspartner med hensyn til informasjon som kan gi grunnlag for å beholde saken som passiv eller ta den ut av systemet. De viktigste eksterne samarbeidspartnerne er politiet, både i Oslo og andre politidistrikt der det er mottak, Uteseksjonen og UDI. Barnevernet i kommunene og bydeler i Oslo og Bufetat er samarbeidspartnere internt i sektoren.

Barnevernvakten beskriver samarbeid med andre instanser rundt savnetmeldinger som godt, men påpeker samtidig noen utfordringer som handler om rammen som er gitt i disse sakene.

Om barn forsvinner fra mottak, er det ingen omsorgspersoner som leter etter barnet: «Det blir politiet, og vi og Uteseksjonen om barnet kommet til Oslo», sier informanten i barnevernvakten. Rundskriv Q-06/2010 har, sett fra barnevernvaktens side, medført en stor forbedring. Rundskrivet har klargjort ansvarsområdene. Barnevernvakten stiller spørsmål ved om alle er godt nok informert om rundskrivet. Det gjelder blant annet noen asylmottak for enslige mindreårige:

For eksempel når vi ringer mottaket etter å ha mottatt savnetmelding, sier noen mottak at vedkommende er 'skrevet ut av mottaket, vi har ikke mer ansvar for barnet'. Da henviser vi til punkt åtte i rundskrivet, som handler om barn i mottak. Vi opplever at ikke alle har kjennskap til nøyaktig innhold i rundskrivet. Vi vil uansett ivareta barnet her, men det kan ofte bli mange telefoner. ... Det kan bli diskusjon på nattestid med mottakene om hvor barnet skal. (informant)

Informanten understreker at mottakene har helt andre og trangere rammer enn en barneverninstitusjon eller fosterforeldre og foreldre, som leter etter savnede barn. Samarbeidet med de nærliggende mottakene beskrives som uproblematisk. Barnevernvakten har hatt jevnlig samarbeidsmøter med UDI, og med de nærliggende mottakene Mysebu og Hvalstad samt PU.

4.2.5 Uteseksjonen i Oslo

Uteseksjonen er en oppsøkende tjeneste under Velferdsetaten i Oslo kommune, og hører ikke inn under barnevernet. Uteseksjonens mandat er å føre tilsyn med utsatte miljø med særlig fokus på barn og unge voksne og være kontaktledd mellom utsatte grupper og myndighetsutøvende organ. Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere ligger hos barnevernet og utlendingsmyndighetene. Våre informanter understreker imidlertid at «Uteseksjonen når denne gruppa» og er en viktig samarbeidspartner for barnevernet og utlendingsmyndighetene. Uteseksjonen har meldeplikt etter barnevernloven om forhold som sorterer under barnevernet.

Uteseksjonen samarbeider med barnevernvakten om etterlyste mindreårige barn og unge generelt. En del asylmottak melder

forsvinninger til barnevernvakten i Oslo, som rutinemessig melder til Uteseksjonen. Noen mottak melder rett til Uteseksjonen, men noen ganger melder de veldig sent ifølge våre informanter. Uteseksjonen treffer av og til barna før de er registrert som forsvunnet.

Flertallet av barna Uteseksjonen kommer i kontakt med har ikke krav på beskyttelse. Noen har vært asylsøkere i andre land, noen kommer fra land som sjelden gir rett til beskyttelse. For Uteseksjonen, som ser barn som lever på gata i Oslo, innebærer det imidlertid et dilemma. Selv om barnet ikke har status som asylsøker og sannsynligvis heller ikke vil få asyl eller opphold på annet grunnlag, mener Uteseksjonen at det dreier det seg om barn med krav på hjelp og omsorg³⁴. «Vår prinsipielle holdning er at barn har krav på ekstra beskyttelse», sier en informant.

I hvilken grad barnevernet følger opp saker med enslige mindreårige varierer etter hva slags ressurser og kompetanse barnevernet har. Enkelte bydeler nevnes som gode samarbeidspartnere. Med andre barnevernkontor hender det at det blir mye fram og tilbake. Noen vegrer seg for å ta ansvar. «Barnevernet har ansvar, de skal behandle og sette i gang tiltak», poengterer en av informantene fra Uteseksjonen. Noen ganger peker barnevernet på UDI; barnet har tilbud om plass på mottak.

Informantene poengterer at hvis man kunne starte med godt tverretattlig samarbeid her, ville det hjelpet. Barnevernet er viktigste samarbeidspartner for Uteseksjonen. Barnevernet i bydelen eller kommunen som får melding, har ansvaret for å følge opp. Uteseksjonen har samarbeidet mye med barnevernet i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Gamle Oslo. Bydelene har øremerkede stillinger til utenlandske barn i Oslo. Også barnverntjenesten i kommuner i østlandsområder, som har asylmottak, defineres som viktige samarbeidspartnere.

4.2.6 Barna på vandring

Flertallet av migrantbarna Uteseksjonen kommer i kontakt med har vært på vandring i lengre tid. Noen, men slett ikke alle, er involvert i kriminell virksomhet, som salg av narkotika og tyveri.

³⁴ Dette dreier seg i hovedsak om barn fra Nord-Afrika og Albania.

Tidligere har mange kommet fra nordafrikanske land og vil ikke få opphold i Norge (se også Ruud Vollebæk 2014, 2015). Også barn fra andre deler av verden, for eksempel Afghanistan og europeiske land med mye fattigdom, er observert i gruppen. Uteseksjonen mener at de har grunn til å anta at de fleste er, eller risikerer å bli, utsatt for en eller annen form for menneskehandel. Antall barn og unge i denne kategorien var flere for et par år siden. Antallet hadde gått ned på intervju tidspunktet (høst 2015). Det var i forbindelse med økningen i denne gruppa i Oslo sentrum bydelene St. Hanshaugen og Gamle Oslo fikk stillinger øremerket til arbeid med gruppen.

Flere informanter framholder at gruppen kan være svært ressurskrevende siden flere etater deler på ansvaret. Det framholdes som én forklaring på at en del instanser vegrer seg for å ta ansvar (våre informanter, Tyldum m. fl. 2015). Mange unndrar seg omsorg. De kan ha søkt om asyl i flere land, men ofte vet de ikke hva det innebærer å søke om asyl. Det kan bli mange telefonsamtaler og epostmeldinger for å kartlegge det enkelte barns situasjon, sier en informant i barnevernet.

I Oslo var det, inntil St. Hanshaugen og Gamle Oslo fikk øremerkede stillinger til denne gruppen, diskusjoner om hvem som skulle ta ansvaret. Det ble en diskusjon om hvorvidt barnet/ungdommen var kontaktet på den ene eller andre siden av bydelsgrensen (informanter). Uteseksjonen, som treffer det samme barnet flere ganger, mener det må settes inn tiltak med en gang, i stedet for å diskutere hvem som skal ta ansvaret.

4.3 Politidirektoratet (POD) og politiets ansvar

Når mottakene eller omsorgssentrene har sendt savnetmelding til politiet er det de som har ansvar for å registrere den forsvunne mindreårige i politiets etterlysningsregister ELYS II. Det er påtalemyndigheten som har ansvar for å gjennomføre undersøkelser og vurdere om det bør iverksettes etterforskning.

Oppfølgingen av forsvinninger i politi og påtalemyndigheten er delt mellom ettersøking og etterforskning. Det er politiet som har ansvar for gjennomføringen av en eventuell ettersøking av personen. Ettersøkingen er knyttet til savnetmeldingen, og er ikke

under påtalemyndighetens ansvarsområde. Påtalemyndigheten har ansvaret for å vurdere og å ta stilling til om det skal iverksettes etterforskning på bakgrunn av savnetmelding. Etterforskning foretas når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224. Etterforskningens formål er i hovedsak å få avklart om barnet står i fare for å bli utsatt for noe straffbart – og når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere er det spesielt menneskehandel man er bekymret for.

Politiets ansvar hva gjelder enslige mindreårige som kommer til Norge begynner allerede ved ankomst hvor det er (i all hovedsak) PU som gjennomfører ankomstregistreringen og kartlegging av identitet. PU har også tilgang til Eurodac³⁵ (fingeravtrykkdatabasen i Dublinsystemet), og kan raskt konstatere om asylsøkeren har søkt asyl i et annet europeisk land. Flere har i tidligere studier pekt på behovet for å gjøre mer omfattende kartlegging og systematisk informasjonsinnsamling gjennom den første registreringen. Informasjon som framkommer her er ofte det eneste man har når mindreårige forsvinner raskt etter ankomst til EMA-transitt.

Politistasjonene hvor det er mottak peker på viktigheten av at politiet er med i forberedelsene der nye mottak etableres, og at det etableres gode samarbeidsformer og regelmessige møter mellom mottak, kommune, barneverntjeneste og politi som ledd i det forebyggende arbeidet med forsvinninger. Politiet legger også stor vekt på at det bør skje en bedre registrering og at man bør finne fram til omsorgssituasjoner som sikrer mer informasjon om den mindreårige før han/hun forsvinner. Politiet er også opptatt av å få bedre aldersvurderinger som kan sikre at voksne ikke blir plassert på EMA-mottak med mindreårige.

Politidirektoratet har ansvar for å utvikle regelverk og kunnskap for politiarbeid. Den økte migrasjonsstrømmen og håndtering av asylsøkere er et av politiets prioriterte områder i 2016. Nødvendige tiltak mot spesielle grupper vil bli håndtert innenfor disse rammene. Det blir blant annet jobbet med å hente inn mer kunnskap om situasjonen til enslige mindreårige. Politiet jobber også med kunnskap om konsekvenser av migrasjonsstrømmen

³⁵ For mer informasjon om rutiner knyttet til Eurodac-forordningen, se <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-019/>

som berører politiets samfunnsoppdrag, som er å forebygge og bekjempe kriminalitet.

I 2014 innkalte POD til møter med politidistrikt i Oslo, Hordaland og Eidsberg, i forbindelse med mindreårige om forsvant, for å se på erfaringer og hva som kunne gjøres bedre. Dette arbeidet ble ikke videreført grunnet mange andre tidkrevende prosesser i POD. Fra høsten 2015 med den stor tilstrømningen av mindreårige og stor pågang på EMA-transitt har det vært jevnlig møter mellom politisjefer og POD.

Når politiet registrerer den savnede i etterlysningsregister ELYS II opprettes det også en sak i politiets sakregister. Det er sjelden at en etterlysning følges opp av en etterforskning, til det må det være skjellig grunn til mistanke om at det har skjedd en kriminell handling, og at man kan sannsynliggjøre at man ved å bruke ressurser kan kaste mer lys over saken og oppklare den. Hvis man ikke får ny informasjon innen tre måneder blir saken som regel lagt i bero. Den slettes imidlertid ikke, og hvis ny informasjon kommer til kan den gjenopptas.

Politiet har en egen kunnskapsportal, KO:DE. Her ligger det informasjon om hvordan politiet skal behandle savnetsaker. Mindreårige asylsøkere er spesielt omtalt. POD mener selv at de ikke vet ikke hvor godt dette er kjent blant alle landets polititjenestemenn. Her kan det tenkes at en styrking, eksempelvis i form av tiltakskort, sjekklister eller veiledere, kan bidra til bedre oppfølging av forsvinninger og mer likbehandling mellom politidistrikt.

Ved etablering av Tverretatlig operative team (TOT) i flere politidistrikt med EMA-mottak i årene 2010-12 ble lokalt politiet med i et felles team med kommune, barnevern og mottak. Målet var å etablere bedre kontakt og gode kommunikasjonskanaler for en helhetlig innsats i arbeidet mot menneskehandel. Politiet mener at de i dag har bedre kunnskap om hverandre og samarbeider bedre enn tidligere om menneskehandel, men erkjenner samtidig at det sjelden er faste møter mellom politi og mottak. De menneskehandelsaker som har kommet opp har sjelden med forsvinninger å gjøre.

4.4 Representant

Alle enslige mindreårige som søker om asyl får oppnevnt representant som skal sikre deres rettigheter etter lovverket. Den mindreåriges representant oppnevnes med hjemmel i utlendingsloven av Fylkesmannen der EMA-mottaket/omsorgssenteret befinner seg. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ansvaret for oppnevning av representanter i alle saker hvor den mindreårige registreres hos PU. Fylkesmannen har både et tilsynsansvar og veiledningsansvar overfor representanten. Representanten skal ivareta vedkommendes juridiske interesser i asylsaken og sørge for at dets omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Representantens oppgaver og funksjoner er videre beskrevet i utlendingsloven (§ 98 a-d).

Representanten skal blant annet være til stede ved de samtaler myndighetene har med den mindreårige. Dette skjer gjennom å bistå ved undersøkelser om identitet, alder og annet, bistå i forbindelse med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner, og ha kontakt med den mindreåriges advokat og holde seg underrettet om fremdriften i asylsaken³⁶.

Representantene skal varsles raskt ved forsvinning fra mottak. I all hovedsak gjør mottakene det, men vi har sett at det er mottak som har ventet i flere uker med å varsle.

Den mindreåriges representant har sitt mandat fra justissektoren og utlendingsloven. Hvis han/hun får oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og det er oppnevnt verge etter vergemålslovens bestemmelse, avsluttes representantoppdraget. Representanten har en rolle i forebyggingen av forsvinninger ved å si ifra til mottak og barnevernstjeneste når det er saker de bør undersøke nøyere eller når det er behov for ekstra støtte til den mindreårige. I oppfølging av forsvinninger er det viktig at representanten varsles raskt. Hvis representanten vet hvor den forsvunne befinner seg er det viktig at hun/han sier ifra til mottaket at den mindreårige er funnet. Representanten har imidlertid ikke plikt til å oppgi hvor

³⁶ I et intervju i Ny Tid (august 2016, nr. 8) gir flere representanter, samt Vergeforeningen Følgesvennen, uttrykk for at handlingsrommet til representanter er for lite. De nevner imidlertid ikke forsvinninger konkret.

vedkommende befinner seg, men kan likevel gjøre det med tanke på hva som er dennes beste.

I våre intervjuer er det ikke kommet fram informasjon som tyder på at representantene har en sentral rolle i selve forebyggingen og oppfølgingen av forsvinninger, selv om det er individuelle forskjeller. Representanten har først og fremst ansvar for å ivareta den mindreåriges asylsøkers økonomiske og juridiske interesser. Representanten skal påse at hans/hennes omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, men representanten har ikke ansvar for den mindreåriges forsørgelse og daglige omsorg.

Fra gjennomgangen av savnetmeldingene og intervjuer med ansatte i EMA-mottak ser vi imidlertid at enkelte representanter har tatt opp behov for bedre psykisk helsehjelp til den enslige mindreårige asylsøkeren. Representantens ansvar opphører når den enslige mindreårige forsvinner.

4.5 Andre aktører som er i kontakt med enslige mindreårige asylsøkere i EMA-mottak

I utgangspunktet trodde vi at også andre aktører i lokalsamfunnet kunne spille en rolle når det gjelder forebygging, om ikke oppfølging av forsvinninger av mindreårige. Disse aktørene, skolen og voksenopplæringen, frivillige organisasjoner, og barne- og ungdomspsykiatrien med traumebehandling og oppfølging av psykisk helse, kan alle være viktige aktører for å stabilisere og normalisere et liv på vent i mottak og i omsorgssentre. Vi tror ikke det er noen enkel sammenheng mellom kvaliteten i hva disse aktørene kan tilby og forebygging av forsvinninger. Mange vil uansett forsvinne fordi de ikke ønsker å være på mottak, eller de står overfor en uttransportering. Vi ville i denne studien utvide kretsen av aktører vi så på for å fange flere av de som er i nettverket rundt den mindreårige.

4.6 Skole og voksenopplæringen

Den ene aktøren var *skole og voksenopplæringen*. Skolen ser imidlertid ikke ut til å spille en direkte rolle i forebyggingen, selv om den kan spille en rolle indirekte ved å normalisere tida i mottaket og

motvirke isolasjon og ensomhet. Men på EMA-transittmottakene skjer undervisningen på mottakene, og bidrar ikke til en integrering i lokalsamfunnene³⁷.

I de ordinære EMA-mottakene vi besøkte skjedde undervisningen i egne klasser på Voksenopplæringen. Det er ingen tvil om at tilgang til undervisning og kvalifisering er viktig også med tanke på å lære norsk og om det norske samfunnet. Det bidrar til en normalisering av hverdagen. Men lærerne ser ikke ut til å ha noen viktig rolle inn mot forebygging av forsvinninger. Derimot viser mottakene til at omsorgsarbeidet med motivering av skolegang og tiltak for å sikre at den mindreårige får deltatt i undervisningen virker stabiliserende og motvirker rastløshet. Dette viser først og fremst betydningen av mottakenes arbeid og omsorgsrolle som viktige faktorer i forebyggingen.

4.6.1 Frivillige organisasjoner.

Den andre aktøren vi vurderte var *frivillige organisasjoner*. Frivillige organisasjoner er ofte engasjerte i aktiviteter på mottak, eller i å bringe beboere på mottak inn i lokalsamfunnets aktiviteter. UDI har i en årrekke forvaltet en støtteordning for frivillige organisasjoner for aktiviteter rettet mot barn i mottak. Vårt inntrykk er at det er få aktiviteter rettet mot de EMA-mottak vi har besøkt, og at mye av aktiviteten for barn er rettet mot yngre barn i barnefamilier i mottak.

Derimot ser vi fra intervjuene våre at noen av EMA-mottakene og omsorgssentrene i kommuner med lite frivillig engasjement er flinke til å organisere aktiviteter på mottakene som kan bidra til redusert rastløshet, kjedsommelighet og uro. EMA-mottakene samarbeider med privat næringsliv som gir bidrag til aktiviteter. Igjen peker dette på betydningen av mottakenes organisering og kvalitet i omsorgsarbeidet. Vi ser også at støtteordningen for 2016 for midler til aktiviteter for de mindreårige åpner for at mottak selv kan søke, der det ikke kommer inn tilstrekkelig med søknader fra frivillige.

³⁷ Dette var situasjonen våren 2016 da vi gjennomførte intervjuene.

4.6.2 Barne- og Ungdomspsykiatrisk Poliklinisk enhet (BUP)

Den tredje aktøren som vi har blitt oppmerksom på underveis i prosjektet er BUP³⁸ som førstelinjetjenesten i kommunal helsetjeneste kan henvise seg til. I utgangspunktet hadde vi i dette prosjektet ikke tenkt å ta opp spørsmål om psykisk helse, siden det ikke var del av oppdragsbeskrivelsen, og siden det har vært levert viktige bidrag inn på dette feltet av andre kompetansemiljøer de siste 10 til 20 siste årene (Eide og Broch 2010)³⁹.

Folkehelseinstituttets gjennomførte prosjektet «Sosiale nettverk, mestring og psykisk helse blant ungdom som har kommet til Norge som enslige mindreårige asylsøkere» (EM-prosjektet) i perioden fra 2006 til 2013, finansiert av Bufdir, IMDi og Helsedirektoratet (Oppedal et.al.2013). Nasjonalt Kunnskapssenter om Vold og Traumatisk Stress (NKVTS) gjennomfører en studie fra 2009 til 2017 av enslige mindreårige som kommer til Norge før de er 15 år og deres psykiske helse. I studien intervjuer forskerne barna i tre runder, når de er i omsorgssentre, når de blir bosatt og etter flere år i Norge (Dittmann og Jensen 2010, Jensen et.al. 2013, Jensen et.al. 2014, Skårdalsmo og Jensen 2015)⁴⁰.

Psykisk helse kom opp når vi intervjuet på mottak og i barneverntjenesten om hva som skjedde rundt forsvinningene. Mange av de mindreårige hadde vært utsatt for store påkjenninger og/eller overgrep på reisen og hadde dårlig psykisk helse⁴¹. Mottakene er imidlertid et botilbud med barnefaglig kompetanse og ikke behandlingstilbud. Mottakene har mulighet til å kontakte kommunal barneverntjeneste for vurdering av behov for forsterket innsats i mottaket, eller plassering i barnevernsinstitusjon med hjemmel etter barnevernloven.

³⁸ BUP er del av de regionale helseforetakene.

³⁹ Folkehelseinstituttets gjennomførte prosjektet «Sosiale nettverk, mestring og psykisk helse blant ungdom som har kommet til Norge som enslige mindreårige asylsøkere» (EM-prosjektet) fra 2006 til 2013, finansiert av Bufdir, IMDi og Helsedirektoratet (Oppedal et.al.2013).

⁴⁰ For mer informasjon se: <https://www.nkvts.no/prosjekt/enslige-mindrearige-asylsokere-kartlegging-av-traumeerfaringer-og-psykisk-helse/>

⁴¹ For mer informasjon om enslige mindreårige og psykisk helse, se <https://www.fhi.no/sv/asylsokeres-helse/psykisk-helse-hos-asylsokere/> og http://www.psykologtidsskriftet.no/index.php?seks_id=121213&a=3

Å sikre enslige mindreårige tilgang til psykisk helsehjelp er komplisert. Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) i kommunene har ofte en stor arbeidsmengde. Informanter både fra EMA-mottakene og fra spesialisthelsetjenesten pekte på at BUP ikke er bemannet og organisert med tanke på å bistå fremmedspråklige traumatiserte barn og unge. Informantene våre i mottak og barneverntjeneste peker på at det mangler spesialiserte tolketjenester, og kulturelt betinget psykisk helsekompetanse, i tillegg til kompetanse på alvorlig traumeutsatthet i de lokale BUP-kontorene.

Et av EMA-mottakene vi besøkte hadde fått god hjelp av et team fra Stavanger Universitetssykehus (SUS). SUS har arbeidet med denne problematikken lenge og har nå etablert et transkulturelt senter ved Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling (BUPAS). Senteret driver med behandling av mindreårige, men også med veiledning og opplæring av kommuner og mottak. I intervju med BUPAS-ansatt fikk vi opplyst at Helse Vest har bestemt at denne modellen er så interessant at de har bestemt å etablere denne i alle sykehus i helseforetaket. Senterets erfaring er at det kreves spesialkompetanse og at det er viktig å ha slike kunnskapsnoder som kan bygge opp nødvendig kompetanse og hvor mottak og kommuner kan henvende seg⁴². Senteret er praksisnært ved at det driver kunnskapsutvikling knyttet til behandling, som de så bearbeider og bruker i opplæring og kursing av ansatte i kommuner og mottak.

4.7 Nye tiltak, initiativ og samarbeid

Det har skjedd en rekke endringer i regelverk når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Vi skal ikke gå gjennom alle her, men nevne noen av disse endringene som vi mener har betydning for arbeidet med enslige mindreårige og for forsvinninger.

I etterkant av rapporten om enslige mindreårige som forsvinner fra mottak fra 2008 (JD 2008) ble ansvaret for mindreårige asylsøkere under 15 år lagt til Bufetat, mens ansvaret for de over 15 år fortsatt

⁴² For mer informasjon om transkulturelt senter ved Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling (BUPAS), se <https://helse-stavanger.no/avdelinger/psykiatrisk-divisjon/bupa/transkulturelt-senter>

skulle være UDIs ansvar. Tanken var at alle enslige mindreårige skulle plasseres under barnevernets omsorg og ansvar, men på grunn av høye ankomster av enslige mindreårige de neste årene, og dermed økte utgifter, forlot Stoltenberg I-regjeringen denne målsettingen. Temaet har vært oppe fra tid til annen og de fleste barnefaglige fagpersoner støtter synspunktet om at enslige mindreårige asylsøkere burde være under barnevernets omsorg for å skape stabile rammer om mindreåriges oppvekst.

Våren 2016 ferdigstilte POD og Bufdir nye retningslinjer: «Når barn rømmer fra barnevernsinstitusjon. Retningslinjer om oppgave- og ansvarsdeling mellom barnevernsinstitusjon, kommunal barneverntjeneste og politi» (POD/Bufdir 2016). Disse retningslinjene gjelder for institusjoner etter kapittel fem i barnevernloven. Det fremgår i en fotnote i retningslinjene at de kan anvendes, så langt det passer, for omsorgssentre etter barnevernloven kapittel 5 A.

Selv om retningslinjene gjelder barnevernsinstitusjoner i sin helhet, og ikke har et fokus på omsorgssentre, kan de likevel være relevante for arbeidet med forsvinninger. De legger vekt på å identifisere politiets og barnevernets ansvar ved rømming, og tydeliggjør ansvaret politiet har for å vurdere innsats opp mot ressurser og mulig inngripen. Så lenge barn bor på omsorgssentre som er under barnevernets ansvarsområde gjelder rettighetsforskriften også for disse.

For barn plassert etter barnevernloven kapittel 4, har den kommunale barneverntjeneste som har plassert barnet et ansvar for følge opp barnet i tiltaket⁴³, herunder følge opp barnet ved rømming. Når barn har tilbud om opphold i omsorgssentre er det Bufetat som har ansvaret for omsorgen, og det er omsorgssenteret som utøver omsorgen på vegne av Bufetat, jf. barnevernloven § 5A-2.

Hovedbudskapet er at det er barnevernsinstitusjonen som har hovedansvaret for å iverksette tiltak ved rømming og bringe barnet tilbake til institusjonen. Institusjonen skal samarbeide med barneverntjenesten om å bringe barnet frivillig tilbake til institusjonen og politiet har i liten grad hjemmel til å gripe inn ved å bringe barnet tilbake med tvang.

⁴³ Jf. barnevernloven §§ 4-5, 4-16, 4-18, 4-24 andre ledd og 4-30

4.8 Oppsummering

De fleste informantene vi har intervjuet mener at rutinene og ansvarsforholdene for varsling er klare ved forsvinninger, både forsvinninger fra omsorgssentre og EMA-mottak. Derimot synes ikke rutinene for hva de skal gjøre i en slik situasjon, utover det å varsel, like klare. Informasjon fra intervjuene viser at forsvinninger i liten grad blir tatt opp som tema i fellesmøter mellom mottak, kommune, politi og barnevern. På slike koordineringsmøter er temaene i hovedsak sikring av botilbud, kommunale tjenester og sikkerhet.

Det er *ansatte på EMA-mottak og omsorgssentre* som skal varsle politi, regionkontor og barnevern ved forsvinninger. Varslinger av forsvinninger fra EMA-mottak reguleres av Rundskriv UDI 2005-009. Både mottak/omsorgssentre, politi og barnevernstjeneste mener at regelverket for varsling er klart.

Omsorgssentre og EMA-mottak har et særlig ansvar for å sikre nødvendig omsorg og varsle raskt når enslige mindreårige forsvinner. Ansatte ved omsorgssenteret, som er en institusjonen under barnevernsloven, har ansvar for å ta kontakt med barnet som har forsvunnet og oppfordre til at barnet returnerer på frivillig grunnlag.

EMA-mottak er ikke under barnevernsloven, og ansatte i EMA-mottak har ikke det samme regelverket som gir grunnlag for å oppsøke barnet som forsvinner. EMA-mottakene har også langt lavere bemanning enn omsorgssentrene og har ikke den samme tette kontakten med barna.

Ansatte på EMA-mottak er tydelige på at det er begrensninger på hva de kan gjøre for å forebygge forsvinninger i situasjoner hvor enslige mindreårige forsvinner raskt fra EMA-transittmottak, eller når den mindreårige forsvinner i forbindelse med at de forventer endelig avslag og uttransportering.

Flere EMA-mottak og omsorgssentre har returrådgivere som tilstreber å gi realistisk informasjon ved avslag og muligheter for *assistert retur*. Hvis den enslige mindreårige ønsker å inngå i program for assistert retur, kreves det at det er omsorgspersoner i hjemlandet som er villig til å ta imot dem. I noen tilfeller har det

ikke vært mulig sikre at omsorgspersoner tar imot dem, og da har det skjedd at de mindreårige har forsvunnet fra EMA-mottaket.

Barneverntjenesten i kommunen hvor omsorgssenteret eller EMA-mottaket ligger har liten rolle i oppfølgingen av den forsvunne siden barnet som oftest har forlatt kommunen, med mindre barnet returnerer til EMA-mottaket. Barneverntjenesten er imidlertid en potensielt viktig samarbeidspartner for mottaket i det forebyggende arbeidet, og kan bistå med faglige råd om omsorg. Barnevernet har også ansvar for å gå inn med tiltak der det er bekymringsmeldinger om konkrete barn som trenger forsterket oppfølging. Det er imidlertid stor grad av usikkerhet både blant mottaksansatte og barnevernet om når bekymringsmeldinger er av en slik art at det skal gjøres tiltak.

Når barn forsvinner fra EMA-mottak er det de oppsøkende tjenestene som har størst sannsynlighet for å påtreffe barna, og da ofte i de større byene. *Oppsøkende tjenester som utekontakt, barnevernsvakten i Oslo*, og politiets gatepatroljer kan påtreffe disse barna.

Det lokale politiet, gjennom ordensavdelingen, har et godt samarbeid med EMA-mottakene for å sikre både beboerne på mottakene og lokalsamfunnet mot uønskede hendelser og uro. Lokal politistasjon mottar savnetmeldinger og sikrer at informasjonen blir ført inn i politiets etterlysningsregister ELYS II. Det er politiets etterforskningsavdeling som vurderer om det er grunnlag for å sette i gang ettersøking eller etterforskning. Dette skjer sjelden ettersom politiet mener de har for lite informasjon, og at informasjonen ikke tilsier at det har skjedd noe kriminelt. Politiet er imidlertid behjelpelig med å få enslige mindreårige som blir funnet av oppsøkende tjenester tilbake til EMA-mottak.

Vi finner at det ikke er noen institusjon eller ansatt som har ansvaret for den enslige mindreårige når han eller hun har forsvunnet fra EMA-mottak eller omsorgssentre, og ny adresse ikke er kjent. Omsorgssenteret har ansvar for å forsøke å oppspore og komme i kontakt med den forsvunne. Barnevernet har et ansvar hvis barnet er på kjent adresse i ny kommune. Politiet har et ansvar for å ettersøke og etterforske hvis det er grunn til å tro at det har skjedd en kriminell handling.

Det skjer et kontinuerlig arbeid med å sikre at EMA-mottak/omsorgssentre og barneverntjeneste er oppdatert på informasjon og regelverk i nye rundskriv. I forbindelse med opprettelsen av mange nye EMA-mottak og -omsorgssentre har det vært drevet et betydelig informasjons- og kompetansebyggende arbeid fra UDI og Bufdir.

I intervjuene med ansatte lokalt som arbeider med enslige mindreårige asylsøkere er det imidlertid ikke behovet for mer kompetanse som fremheves. Dette kan ha sammenheng med at vi ikke har intervjuet i nyopprettede mottak og omsorgssentre. Derimot etterspørres klarere kriterier for hva slags tiltak og handlinger aktørene skal sette inn ved mistanke om mulig forestående forsvinning (forebygging) og ved oppfølging av forsvinning.

5 Hva forteller enkeltcase om praksis, muligheter og begrensninger for bedre oppfølging og forebygging av forsvinninger

Vi har sett på forsvinninger fra ulike type botilbud for enslige mindreårige asylsøkere; EMA-transittmottak, EMA-mottak og omsorgssentre. Forsvinningene fra hver av disse botilbudene har ulike mønstre, og setter ulike krav til samhandling og samarbeid mellom botilbud og eksterne aktører som barnevern og politi.

Inntil den store flyktningstrømmen sommeren og høsten 2015 var det i hovedsak noen få statlige omsorgssentre som hadde ansvaret for disse yngste asylbarna. Det kom mange enslige mindreårige som var under 15 år i 2015, og for disse har Bufetat inngått avtaler med flere private omsorgssentre.

Det er kommunale eller private driftsoperatører som står for den daglige omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, etter avtale med UDI. UDI utlyser anbudskonkurranser etter behov, og når tidligere inngåtte avtaler utløper.

5.1 Forsvinninger fra EMA-transittmottak

Tidligere rapporterte alle EMA-transittmottak til UDI Regionkontor Øst, mens de i dag rapporterer til det UDI regionkontoret de tilhører. Alle EMA-transittmottak driftes i dag av private driftsoperatører. I mange år var Hvalstad EMA-ankomsttransitt for alle enslige mindreårige asylsøkere, og i denne

perioden opparbeidet Hvalstad betydelig kompetanse på å drifte et transittmottak, og på samarbeid med lokalt politidistrikt og kommunal barneverntjeneste.

I en periode hadde etatene et felles prosjekt for en helhetlig tilnærming for bedre informasjonsflyt og samarbeid i arbeidet mot menneskehandel. Et slikt Tverretatlig operativt team (TOT), ble etablert ikke bare i Asker og Bærum politidistrikt (hvor Hvalstad er lokalisert), men også i Østfold, Bergen og Oslo og andre steder. I 2012 tapte Hvalstad EMA-ankomsttransitt anbudskonkurransen til Mysebu EMA-transitt om en ny periode i 2012. TOT-gruppen i Asker og Bærum ble nedlagt kort tid etter selv om Hvalstad etterhvert fikk en ny kontrakt fra UDI som EMA-transittmottak.

TOT-gruppene var først og fremst etablert for å sikre god informasjonsflyt og gode rutiner ved mistanke om menneskehandel, og er et samarbeid mellom politi, UDI, mottak, kommune og barneverntjeneste. Samtidig har de i Hvalstads periode som hovedtransitt for enslige mindreårige også fungert som et sted hvor man hyppig diskuterte forsvinninger, ifølge våre informanter. Selv om TOT-teamet ble nedlagt, mente våre informanter at arbeidet som har vært lagt ned har skapt gode relasjoner og rutiner mellom partene og at arbeidet mot menneskehandel er sikret gjennom tidligere nettverksarbeid. De mente også at menneskehandelsarbeidet i UDI er bedre organisert enn for noen år tilbake.

Likevel mener vi at det kan det være en svakhet at det i dag ikke er TOT-team i noen av politidistriktene hvor EMA-transittene ligger. Et slikt lokalt samarbeid i et TOT-team kan øke partenes bevissthet om hvordan man kan fange opp signaler om at barn er utsatt for menneskehandel.

Det er PU som har ansvaret for asylregistreringen av den enslige mindreårige asylsøkeren. EMA-transittmottak har ansvar for den første kartleggingen av den enslige mindreårige asylsøkeren, mens en fullstendig kartlegging blir gjennomført i det ordinære EMA-mottaket.

Transittmottakene har en helsestasjon på området bemannet av kommunens helsestasjon, som skal ivareta nødvendig helsehjelp og henvisning videre til lege og spesialist. Helsestasjonens ansatte har taushetsplikt overfor mottaksansatte. Mottaksansatte mener likevel

at de gjennom tett samarbeid med helsestasjonens ansatte får den nødvendige informasjon om den mindreåriges helsetilstand slik at de kan ivareta den enkelte mindreårige i tilstrekkelig grad.

Vi ser av statistikken at litt over halvparten av forsvinningene skjer fra transittmottak. Savnetmeldingene fra transittmottakene viser i at de fleste som forsvinner er mindreårige som forsvinner etter kort tid, innen to til tre dager og før mottaket har fått gjennomført kartleggingen og før asylintervjuet. Dette har i hovedsak vært mindreårige fra Nord-Afrika. Den andre gruppen som forsvinner fra transittmottakene er mindreårige fra Afghanistan hvor aldersundersøkelse har slått fast at de er over 18 år, eller at de har Dublin-status⁴⁴ og de kan forvente å bli sendt tilbake til landet hvor de først ble registrert.

Transittmottakene ser ut til å ha lite direkte kontakt med barneverntjenesten i kommunen. Både mottaket og barneverntjenesten ser på oppholdet i transittmottaket som midlertidig, noe det også er. Det er derfor er liten grunn til å gå i gang med mer omfattende tiltak før barnet er i EMA-mottaket.

⁴⁴ Fra høsten 2013 ble enslige mindreårige sine asylsøknader behandlet i Norge selv om de hadde Dublin-status med mindre de hadde familie og omsorgspersoner i annet Dublin-land, eller at de hadde fått avslag på tidligere søknad i annet Dublin-land.

5.1.1 Tre forsvinninger

Emir, en ung gutt fra Nord-Afrika på 17 år, forsvant fra et EMA-transittmottak i 2014 etter å ha vært der noen uker. I denne tiden hadde han vært urolig, og vært en del borte fra mottaket uten at det var forsvinninger. Det var ikke meldt noen bekymringsmelding på ham fra mottaket til barnevernet, og heller ikke mistanke om menneskehandel. Mottaket fulgte standard prosedyre når det er et barn som forsvinner, og meldte ifra på telefon til politi. De møtte også personlig opp hos politiet for registrering i politiets etterlysningsregister, og sendte savnetmelding i posten til barneverntjeneste, UDI Regionkontor Øst og representant⁴⁵. Ingen av partene vurderte at de har noe grunnlag for å gå videre med saken, eller å prøve å spore han opp ved oppsøkende tjeneste eller ettersøke ham (politiet). Ett av problemene var at han trolig har forlatt kommunen og politidistriktet, og derfor er utenfor mottakets, barneverntjenesten og den aktuelle politidistriktets ansvarsområder.

Gutten ble senere registrert som asylsøker i Finland, og Finland sendte Dublin-anmodning og ba om at Norge tar imot gutten til en behandling av asylsøknaden. Norge imøtekom anmodningen, men gutten forsvant igjen mens han er i Finland, og før han ble sendt tilbake til Norge. Per i dag er oppholdssted ukjent.

Dette er trolig en gutt som har vært på vandring i flere år, og som etter hvert har bygget seg et nettverk og kjenner til vandringsveier. Hvorvidt han er involvert i kriminelle nettverk, og utsatt for menneskehandel er det vanskelig å si noe om på grunnlag av den mangelfulle dokumentasjon som finnes om han. Men vi vet at mange av guttene fra Nord-Afrika som har reist mye rundt i Europa overlever ved å utføre illegalt arbeid og ulike former for ulovlig aktivitet; at de ofte har rusproblemer og er urolige og har lite eller ingenting å reise tilbake til (Michelsen och Wagner 2012).

⁴⁵ Dette er de samme rutine som gjelder i henhold til det oppdaterte RS 2015-009.

Hamza er en annen mindreårig som har forsvunnet flere ganger fra ulike EMA-transittmottak. Han leverte asylsøknaden på slutten av 2015 og etter et kort opphold på Refstad kom han til et EMA-transittmottak, men forsvant derfra etter seks uker.

I denne tiden hadde han reist mye til Oslo og var observert i et rusmiljø der. Mottaket sendte bekymringsmelding til barnevernet, men tiltak ble ikke satt inn før gutten forsvant.

Etter en stund fikk Norge Dublin-henvendelse fra Danmark siden han hadde Norge som første ankomstland. Han ble tatt tilbake av Norge, og ble plassert på et nytt transittmottak i Norge, hvorfra han forsvant etter halvannen uke. Mottaket varslet politi og representant.

Politiet førte inn navnet i etterlysningsregisteret, men har ikke grunnlag for videre ettersøking og etterforskning. Det ble ikke sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten siden mottaket ikke vet hvor gutten befinner seg, men mottaket kontaktet uteseksjon og politi i en større norsk by, siden det var en mulighet at han befant seg der.

Verken politi, barnevern eller mottak har vært i kontakt med gutten fire måneder etter forsvinningen.

Det er ikke mange jenter som forsvinner fra transittmottak, men **Jamila**, ei ung mor på 17 år, forsvant fra et EMA-transittmottak. Hun har flyktet fra vold, og har måttet la barnet være igjen i hjemlandet. Hun var urolig, og mottaket sikret at hun får oppfølging på sykehus.

Det ble registrert en tverretattlig sak på henne, hvor mottak, barnevern og psykisk helsetilbud i kommunen samarbeidet. Spesifikke innsatser ble ikke satt inn for å bedre situasjonen. Hun var opptatt av at hun må få barnet til Norge, men det er lite utlendingsforvaltningen kunne gjøre med dette. Etter tre måned i transittmottak forsvant hun.

Vi ser at de mindreårige som forsvinner unndrar seg den omsorgen som mottakene tilbyr. Flere enslige mindreårige har vært utsatt for vold og traumer og har ustabil psykisk helse, men kan også være i vanskelige livssituasjoner hvor de ikke ser det som et alternativ å slå seg til ro i mottak.

Arbeidet mot menneskehandel er institusjonalisert både på lokalt nivå og sentralt (Handlingsplan/nasjonal enhet/KOM). Vi ser ikke et tilsvarende samarbeid omkring problemområdet enslige mindreårige som forsvinner. Det ser også ut til å være kun et begrenset sammenfall mellom disse to gruppene. Arbeidet lokalt og sentralt mot menneskehandel vil derfor i begrenset grad ivareta mindreårige asylsøkere.

5.1.2 EMA-transittmottak og samarbeid

I oppstarten av nytt EMA-transittmottak i Eidsberg kommune ble det etablert et system med regelmessige møter mellom kommunens administrasjon, mottak, barnevern og politi, for å sikre at man var informert om utviklingen på mottaket, ankomster, uro og behov ved mottaket, også utover arbeidet mot menneskehandel. Disse møtene har fortsatt, men er på et overordnet nivå. Møtene sikrer god flyt og informasjon om forhold ved mottaket for alle parter. Det er også en arena hvor dilemmaer og tiltak blir drøftet og ulike synspunkter kommer fram. Derimot er det ikke etablert samarbeidsformer mellom mottak og barnevern omkring behov som individuelle beboere kan ha, og utfordringer som de møter på tiltaksnivå.

Barneverntjenesten i kommunen er i begrenset grad involvert i EMA-transittmottakene i dag. Siden barna forsvinner ut av kommunen, ser ikke kommunalt barnevern at de har noen rolle i oppfølgingen av forsvinninger, og tar savnetmeldingen til etterretning uten å gjøre noe utover dette.

Ifølge våre informanter har det ene EMA-transittmottaket ikke levert bekymringsmeldinger til barnevernet i forbindelse med forsvinninger, heller ikke i egen kommune. Barneverntjenesten i kommunen hvor transittmottaket ligger har vært tydelig på at de ikke ønsker å motta bekymringsmelding ved forsvinning, fordi barnet trolig er reist fra kommunen og at de derfor ikke har noe grunnlag for å handle i forhold til en slik bekymringsmelding.

Mottaksansatte oppgir at det er et problem å sende en slik bekymringsmelding til annen kommune fordi man ikke vet hvor barnet oppholder seg. Dette er innenfor dagens regelverk. Merk at det var obligatorisk å sende kopi av savnetmelding til barnevernet i det tidligere rundskrivet UDI RS 2010-153.

Derimot ringer mottaket uteseksjon og barnevernvakta i Oslo og sender informasjon om forsvinningen. Mottakene har erfaring med at det er de oppsøkende tjenestene som har muligheter for å gjenfinne barna, som kan gi informasjon tilbake til mottakene, og som kanskje kan bidra til å motivere barna til å returnere til mottaket. Det hender også at politiets oppsøkende tjeneste, gatepatroljene, gjenfinner forsvunne barn i Oslo når de blir påtruffet av politiet. Da kontakter politiet UDI og bidrar til tilbakeføring til mottak.

Dette viser viktigheten av oppsøkende tjenester og førstelinjetjenesten i å gjenfinne forsvunne, men ingen av disse har mandat til å bringe den forsvunne tilbake med makt. Det er frivillig å bo på mottak i Norge. Derimot kan de gi informasjon til mottaket og UDI, og informasjon kan registreres. Ofte sier den mindreårige seg villig i å returnere til mottak. I andre tilfeller forsvinner de raskt igjen.

Mottakene opplever ifølge våre informanter at bekymringsmeldinger de sender til barneverntjenesten i kommunen ofte ikke fører til at det blir satt i gang tiltak. Ifølge informanter i kommunalt barneverntjeneste kan dette skyldes at barneverntjenesten vurderer at de ikke har grunnlag for å fatte akuttvedtak for plassering i barnevernsinstitusjon i mange av disse sakene. Barnevernsansatte opplever at de i flere tilfeller ikke har hjemmel i loven til å bistå den enkelte mindreårige. Derimot kan de foreta midlertidig plassering i barnevernsinstitusjon når barnet er involvert i rusmiljø og kriminalitet, eller de kan bidra til at ekstra miljøarbeider settes inn en avgrenset periode.

5.1.3 Systematisering av informasjon

Politiet mottar savnetmeldingene fra EMA-transittmottakene, først per telefon raskt etter at forsvinningen er oppdaget. Transittmottakene har rutine for å sjekke lister over beboere jevnlig i løpet av dagen, og også sjekke at de kommer tilbake fra permisjoner.

Forsvinninger blir derfor raskt oppdaget og rapportert til politiet over telefon. I etterkant må mottaksansatte reise til politiet og levere skriftlig savnetmelding, og være tilstede mens registreringen i etterlysningsregisteret ELYS II foretas. Dette er også en mulighet for politiet til å stille ytterligere spørsmål om forsvinningen. Jo mer erfarne både mottaksansatte og politi er, jo mer informasjon kan de få systematisert rundt forsvinningen.

Mottaket sender samtidig savnetmeldingen til UDIs lokale regionkontor, barnevernet, representant og advokat. Postgangen kan ta lang tid, og det kan være et problem at informasjonen kommer sent fram. Det er det enkelte regionkontor som skal skanne og legge inn savnetmeldingen i DUF. Vi fikk også referert et tilfelle hvor representanten ble informert om forsvinningen uker etter at det hadde skjedd, noe som er klart brudd på regelverket.

Det nye rundskrivet for varsling og oppfølging av forsvinninger med rapporteringsskjema legger vekt på at informasjonen skal følge linjen og sektoransvaret, det skal derfor i prinsippet ikke gå direkte savnetmelding fra mottaket til uteseksjon og barnevernvakt i annen kommune hvor man mistenker at barnet er. Det skal gå via relevant barneverntjeneste i den kommunen man tror barnet oppholder seg i. Dette følges ikke alltid i praksis. Mottakene informerer direkte oppsøkende tjenester i kommunene hvor de tror barnet er, fordi de har erfaring med at dette er muligheten for å finne igjen barnet raskest mulig.

Bekymringsmeldingen (som erstatter tidligere kopi av savnetmelding) til barnevernet skal fylles ut på et skjema som tilsvarer den tidligere savnetmeldingen. Grunnlaget for denne bekymringsmeldingen til barnevernet er at forsvinningen klassifiseres av UDI som 'alvorlig omsorgssvikt'.

5.1.4 Forsvinninger fra EMA-mottak

Inntil sommeren 2015 var det åtte ordinære EMA-mottak i Norge, hvorav tre kommunale mottak og fem drevet av private driftsoperatører. I løpet av høsten og vinteren 2015 opplevde man at ankomster av enslige mindreårige asylsøkere steg raskt, og mindreårige utgjorde en høyere andel av asylsøkerne enn tidligere. Det ble opprettet mange nye EMA-mottak. I dag, hvor ankomsttallene er svært lave, reduseres antall mottaksplasser, og

EMA bosettes eller returneres til hjemlandet etter avslag på asylsøknad eller til et annet Dublin-land.

Enslige mindreårige asylsøkere blir plassert på EMA-mottak mens de venter på behandling av asylsøknaden. Hvis barna får oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting, forblir de på mottaket til det er avtalt botilbud og bosettingskommune. Hittil har asylsøkere som får midlertidig opphold fram til de er 18 år ikke blitt bosatt i norske kommuner, men har fortsatt å bo på mottak. På grunn av den store tilstrømmingen av asylsøkere høsten 2015 er det nå lang ventetid på mottakene, og flere blir værende på EMA-mottak i over ett år⁴⁶. At det er lang tid å vente på mottaket, og at det er flere beboere som har midlertidig opphold som vet at de blir sendt ut av landet når de blir 18 år, kan føre til at det blir uro på mottakene.

5.1.5 Fire forsvinninger fra EMA-mottak

Det er ulike type grupper av barn som forsvinner fra EMA-mottakene, og det er ulike prosesser rundt disse forsvinningene både i forkant og i etterkant. En gruppe som forsvinner er de som har fått avslag på asylsøknad og som har utreiseplikt og kan stå foran en snarlig uttransportering. En annen gruppe er de som har midlertidig opphold og som nærmer seg dagen hvor de fyller 18 år og skal ut av Norge. I tillegg er det noen andre forsvinninger, ofte av kort varighet, fordi de venter lenge på bosetting, eller av andre grunner. Flere av de som forsvinner har Dublin-status, og har vedtak på at saken deres skal behandles i et annet Dublin-land, og skal derfor uttransporteres.

Fatima, ei jente på 17 år, forsvant fra et EMA-mottak høsten 2013. Hun ble først registrert som asylsøker i Ungarn og har forstått at hun står foran en uttransportering.

Hun har en søster i ei norsk bygd et stykke unna, og etter en innvilget permisjon for å besøke søsteren vendte ikke jenta tilbake. Mottaket gjorde undersøkelser og fikk bekreftet at jenta er hos søsteren sin, og journalfører dette. Denne jenta valgte å

⁴⁶ Myndighetenes mål er at det ikke skal gå mer enn tre måneder fra positivt vedtak til bosetting for enslige mindreårige asylsøkere, mens mange nå må vente i et halvt år fra vedtak til bosetting.

bo hos søstera de siste 3,5 månedene i Norge, noe som våre informanter på mange måter synes var et forståelig valg. Hun var registrert i savnetregisteret en tid, men ble omregistrert til kjent privat adresse.

Fatima ble uttransportert til Ungarn i begynnelsen av 2014.

I løpet av det siste året har enkelte enslige mindreårige ønsket å returnere til hjemlandet frivillig. De har da kunnet søke International Organization for Migration (IOM) om støtte under programmet «assistert retur for sårbare grupper» hvor enslige mindreårige er inkludert. Det har i flere tilfeller vært vanskelig å få organisert en slik assistert retur for enslige mindreårige asylsøkere gjennom IOM på grunn av mangel på omsorgspersoner i hjemlandet. Flere av disse barna har forsvunnet. Ofte ser mottaket at de som forsvinner også har dårlig psykisk helse og at det er vanskelig å bygge opp gode relasjoner til disse barna.

Amir kom til Norge som del av den store gruppen av enslige mindreårige i oktober 2015. Mottaket merket seg at han var urolig og så ut til å ha rusproblemer. Han sa etter en stund at han ønsket å vende tilbake til hjemlandet. Gutten søkte og fikk innvilget plass på IOMs returprogram for sårbare grupper som også omfatter enslige mindreårige. Men ett av vilkårene i returprogrammet var at det kan bekreftes at det er omsorgspersoner som kan ta imot dem og gi nødvendig omsorg i hjemlandet. Mottaket bistod ham med å få ringt familien hans, men omsorgspersonene avviste at de kan ta hånd om ham, uvisst av hvilken grunn. Det kan være at de mente det er for farlig i hjemlandet, men det kan også være andre forhold som mottaket ikke har innsyn i og som gutten ikke vil snakke om. Gutten har vist tegn på uro og dårlig psykisk helse lenge; han har tidligere forsvunnet flere ganger fra transittmottak, og han trekker IOM- søknaden.

Gutten har så dårlig psykisk helse at han blir innlagt på barne- og ungdomspsykiatrisk klinikk, men skrev seg selv ut derfra etter 24 timer. Det var ikke grunnlag for å holde ham der mot sin vilje, i og med at man ikke kunne definere situasjonen som en trussel mot eget liv og helse. Kort tid etterpå forsvant gutten, tre måneder etter at han ankom Oslo. Venner mente at han har reist

videre i Europa. Etter en måned fikk UDI en Dublin-henvendelse fra et annet europeisk land hvor gutten hadde søkt om beskyttelse, hvor de etterspør personopplysninger.

I mellomtiden har resultatene fra aldersvurderingen kommet, den viser at han er over 18 år, og trolig ikke ville fått opphold i Norge. I dag vet vi at han var i et annet europeisk land i begynnelsen av 2016, men ikke noe om hvor veien gikk videre.

Dette eksempelet viser at Dublin-ordningen fungerer som en informasjonssentral hvor man kan finne igjen enslige mindreårige som forsvinner, når de kommer i kontakt med utlendingsmyndighetene i et nytt land. Dette er ikke nødvendigvis barn i drift, men kan også være barn som ønsker opphold og en trygg livssituasjon.

Hassan kom fra et afrikansk land til Norge i november 2015. Han var urolig på EMA-mottaket, knyttet lite relasjoner til de ansatte, og holdt seg mye for seg selv. Han ønsket å returnere til hjemlandet, men det var vanskelig å få verifisert omsorgspersoner der.

Etter to måneder forsvant Hassan tidlig i 2016, og mottaket varslet politi, barneverntjeneste og representant. Siden det var en nylig forsvinning kan det tenkes at ny informasjon dukker opp i Dublin-systemet etter en tid. Hverken politi eller barnevern opplevde at de hadde noe grunnlag for å gå videre siden de trodde at gutten hadde forlatt Norge.

Det er også situasjoner hvor aktører og personer rundt den enslige mindreårige strekker seg langt for å sikre gode oppholds- og oppvekstvilkår for barnet.

Ahmed kom til Norge i 2013. I EMA-mottaket var han urolig og rastløs, og mottaket vurderte at han har rusproblemer. Han forsvant i forbindelse med reise til Oslo, en reise han ikke hadde fått innvilget permisjon for. Mottak varslet politi og barnevern. Mottaket observerte også at han hadde og brukte mer penger enn det han fikk fra UDI. Gutten vendte tilbake til mottaket etter Oslo-turen. Mottak og barneverntjeneste hadde samtaler

med gutten om alvorligheten i forsvinninger og grunnen til at de har et regelverk på mottaket.

I mai 2014 fikk gutten opphold på humanitært grunnlag, i første omgang for ett år. Guttens representant, som har fulgt ham tett i denne perioden og ser at han har store utfordringer. Han bestemte seg for å være fosterfar for gutten, og gutten bosettes. Dette er et svært sjeldent utfall på en spesiell historie.

5.1.6 EMA-mottak og samarbeid

Vi ser at det er grunnlag for et mer omfattende samarbeid med barneverntjenesten i EMA-mottak, enn i EMA-transittmottakene. Det går bekymringsmeldinger til barnevernet, ofte relatert til rus og kriminell virksomhet i forkant av forsvinninger, og i forbindelse med psykisk helse hvor det er behov for forsterkede tiltak i mottaket eller kontakt opp mot barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP).

Begge EMA-mottakene vi intervjuet har vært i virksomhet lenge og har lang erfaring. Begge mottakene legger også vekt på at samarbeidet med barneverntjenesten var frustrerende i begynnelsen, mottakene forsto ikke «hvorfor barnevernet ikke gjorde noen ting», dvs. ikke tok tak i bekymringsmeldingene. Etter hvert fikk man imidlertid en gjensidig forståelse for hverandres rammebetingelser og begrensninger i hva den enkelte part kunne bidra med. Begge EMA-mottakene vurderer samarbeidet med kommunal barneverntjeneste som godt. Det ser imidlertid ut som om det ikke er et spesifikt fokus i dette samarbeidet på forsvinninger, og på hvordan man kan forebygge forsvinninger.

5.2 Forsvinninger fra omsorgssentre

Enslige asylsøkere under 15 år får tilbud om opphold i omsorgssentre og ikke i asylmottak. Bufetat drifter fire omsorgssentre med til sammen rundt 90 plasser (juni 2016) og har i tillegg avtale med en rekke private aktører om drift av omsorgssentre. Tilstrømningen av enslige asylsøkere under 15 år vokste i løpet av 2015, og antall private plasser i omsorgssentre har derfor økt betydelig i perioden. Bufetat har omsorgsansvaret for alle barna i omsorgssentrene.

Forsvinninger fra omsorgssentre er relativt få sammenlignet med antall forsvinninger fra EMA-mottak. Denne gruppen er liten sammenlignet med gruppen av enslige mindreårige 15 år og over, og andelen som forsvinner er også mindre. Omsorgssenteret for casestudien vår har et godt materiale for å belyse ulike problemstillinger rundt forsvinningsaker. Vi presenterer tre forsvinningsaker fra dette senteret. Fordi det dreier seg om få saker totalt fra omsorgssentre, oppgir vi ikke navnet på senteret. De tre sakene er, i tillegg til å være anonymisert, endret, slik at barna ikke skal kunne identifiseres gjennom indirekte opplysninger i saksgjennomgangen.

Forsvinningene fra omsorgssenteret er såpass få at det unike i hver sak blir framtrædende. Vi har valgt å lage en grovinndeling i to hovedgrupper. Den ene gruppen er barn i drift, i all hovedsak gutter. De har ikke et beskyttelsesbehov slik asylinstituttet er utformet. De fleste av barna har bakgrunn eller kommer fra land i Nord-Afrika, det vil si fra land som sjelden gir grunnlag for opphold på grunn av behov for beskyttelse i Norge.

I casestudien har vi konsentrert oss om den andre gruppen. Gruppen er sammensatt med hensyn til landbakgrunn. Noen kommer fra land der situasjonen tidligere har gitt grunnlag for beskyttelse og opphold i Norge. Fellesnevneren i disse saken er at barna blir borte rundt tidspunktet for et avslag på søknad om opphold.

5.2.1 Rutiner og prosedyrer

Når barnet kommer til et omsorgssenter skal personalet foreta en kartlegging av barnets helsetilstand, skolegang, oppvekst, familie og nettverk i Norge og hjemlandet, samt språk og religionstilhørighet. Videre kartlegges psykososiale forhold som identitet, samspill med andre barn og ansatte, basal trygghet og tillit til voksne. Kartleggingen skal omfatte en barnefaglig vurdering og det skal lages en oppfølgingsplan. Kartleggingen og oppfølgingsplanen (KOPP) skrives inn i et strukturert skjema med faste kategorier. De tre sakene, som er grunnlag for forsvinningscase i vårt materiale, er basert på dokumenter og intervjuer med flere ansatte i omsorgssenteret, lokal barneverntjeneste og representant for to av barna. Generelt har omsorgssentrene mer informasjon om barna, og dermed mulighet

til å belyse forholdene rundt forsvinning i større grad enn asylmottakene.

I regelverket er omsorgssentrene i prinsippet likestilte med andre institusjoner under barnevernet. Bufetat har utgitt en brosjyre («Dine rettigheter») på norsk, engelsk, somalisk, dari og arabisk om rettighetene til barn i omsorgssenter. Målgruppe for brosjyren er barna. Brosjyren slår fast at barn som bor i omsorgssenter har de samme rettighetene som barn i andre institusjoner. Og videre heter det: (sitat)

Du har rett til å føle deg trygg på institusjonen. De voksne har ansvar for at alle opplever trygghet og trivsel. For at alle skal ha det trygt og godt, må alle ta hensyn til hverandre. De som jobber på institusjonen skal bry seg om deg og de skal ta godt vare på deg. De skal møte deg på en god måte og hjelpe deg når du trenger hjelp. De skal gjøre det de kan for at du skal trives og utvikle deg i en positiv retning. Skolegang og utdanning er viktig for fremtiden din. Du har rett og plikt til grunnskoleopplæring. (Bufetat ikke datert)

Regelverket for omsorgssentrene er presentert på Bufdir sine hjemmesider (Bufdir 2016). Om forsvinninger fra omsorgssentre står det:

Når et barn forsvinner.

Det kan skje at enslige mindreårige asylsøkere under 15 år av ulike grunner forsvinner fra statlige omsorgssentre eller private tiltak hvor de er plassert. Barnet er da i en spesielt sårbar situasjon, og kan være et lett offer for menneskehandel eller annen kriminalitet. Dersom et barn forsvinner fra omsorgssenteret, eller blir borte i lengre tid enn avtalt og oppholdsstedet er ukjent skal tiltaket ta kontakt med kontaktperson i Bufetat umiddelbart etter at forsvinningen er kjent.

Når barn ikke kommer tilbake fra besøk.

Hvis barnet ikke kommer tilbake fra besøk/permisjon til avtalt tid, skal omsorgssenteret umiddelbart undersøke årsaken ved å ta kontakt med oppgitt besøksadresse. Hvis

dette ikke bringer klarhet i hvor barnet er skal tiltaket umiddelbart ta kontakt med kontaktperson i Bufetat.

I tillegg til plasserende fagteam/ inntaksenhet og regionledelse i Bufetat skal politi, lokal barneverntjeneste og foreldre/foresatte varsles. Aktuell avdelingsdirektør og EMA-rådgivere i Bufetat skal varsles. Bufetats fagsystem, BiRK⁴⁷, skal brukes når et barn forsvinner. Alle barn under barnevernets omsorg er registrert i BiRK med et eget nummer. Varslingen skal skje «straks», konkretisert til senest morgenen etter første fraværnsnatt. «Tiltakslogg når barn rømmer eller uteblir fra tiltak» og vurderingsskjemaet av fare ved uteblivelse, som er utarbeidet for barneverntiltak generelt, skal også benyttes av omsorgssentrene.

Det oppdaterte rundskrivet for håndtering av rømming og uteblivelse fra tiltak innen barnevernet (Bufdir/POD 2016), nevner at dette rundskrivet også omfatter barn i omsorgssentre «der det måtte passe».

Omsorgssenteret for casestudien har konkretisert retningslinjene og tilpasset disse for omsorgssenteret. Dette er alle omsorgssentre pålagt å gjøre av Bufetat.

5.2.2 Tre barn og tre forsvinninger

Ansatte ved omsorgssenteret vi har intervjuet mener de formelle prosedyrene og systemene er gode nok. Situasjonen rundt barna, som er i risikozonen for å forsvinne, er imidlertid svært vanskelig, slik casene nedenfor viser.

Azher kom til Norge i mars 2010. Han kom uten ID-dokumenter og oppga at han var født i 1998. Senere ble fødselsår satt lavere. Det vil si at Azher ble vurdert å være eldre enn han oppga. Han kom til omsorgssenteret to uker etter ankomst til landet og fikk samtidig oppnevnt representant. Familien hadde flyktet fra hjemlandet til nabolandet, og Azher vokste opp i dette landet sammen med familien. Han har flere års skolegang. Personalet ved omsorgssenteret vurderer Azher som ressurssterk. Det han forteller om bakgrunnen sin, tyder på at han har hatt en god oppvekst.

⁴⁷ BiRK ble innført i mai 2014.

Familiens hjemland er et urolig og krigsherjet land. Dersom Azher hadde flyktet fra dette landet vil han med all sannsynlighet fått oppholdstillatelse i Norge. Situasjonen i landet familien bor i gir ikke grunnlag for beskyttelse. Han fikk avslag på søknaden om opphold rett etter at han fylte 16 år. Like etter avslaget, våren 2012, reiste Azher fra omsorgssenteret. Han ble meldt forsvunnet med en gang. Bekymringsmelding ble sendt til barnverntjenesten i kommunen.

Azher tok kontakt med omsorgssenteret per telefon for å få utlevert personlig eiendeler, men han møtte ikke opp for å få klær og andre gjenstander. Han var observert i flere kommuner etter at han forsvant. «Vi er bekymret for at gutten kan påvirkes inn i negative nettverk. Han har behov for trygghet og personlig kontakt med voksne», heter det i bekymringsmeldingen til barnevernet. Både ansatte ved omsorgssenteret og noen av barna prøvde å overtale Azher til å komme tilbake. Nåværende oppholdssted er ukjent (vår 2016).

Halil kom til Norge tidlig høsten 2013. Han søkte om asyl dagen etter ankomst til landet og kom til omsorgssenteret samme dag. Han fikk oppnevnt representant noen dager etter ankomst til senteret. Kartleggingen tyder på at Halil har noe skolegang fra hjemlandet. Han kom fra ganske fattigslige kår, men lite tydet på direkte nød eller spesielt dårlig behandling under oppveksten. Han hadde få eller ingen venner i oppveksten. Halil opparbeidet seg nettverk og venner på og med utgangspunkt i omsorgssenteret, men han hadde ingen nære venner.

Halil kom fra et land der situasjonen i en tidligere periode ville gitt grunnlag for opphold i Norge. Etter dagens praksis om rett til beskyttelse, var det allerede i søkerfasen ganske klart at søknaden om asyl ikke ville bli innvilget. Avslaget kom våren 2014. Ansatte ved omsorgssenteret har notert at Halil «forholder seg ikke til det» og «det er ikke noe alternativ å reise hjem». Avslaget ble påklaget til UNE, men det var lite sannsynlig at Halil ville få opphold i Norge. Personalet på senteret laget en alternativ plan som blant annet omfattet å ta opp spørsmålet om retur med Halil. De forsøkte å forberede Halil både mentalt og

praktisk på avslag, med informasjon om hvor han kunne få hjelp til å reise hjem osv. Personalet opplyste i intervjuet med oss at Halil ikke forholdt seg til dette alternativet.

Halil fikk avslag på klagen. En dag tidlig i 2015 gikk han ut døren med følgende ord: «Jeg skal bare ut en tur». Han hadde ikke tatt med seg klær eller andre ting som antydte at han ville dra fra senteret. Han svarte ikke på mobiltelefon. Det var svært lite informasjon og signaler å gå etter i forsvinningsaken. Han ble meldt savnet fra omsorgssenteret. Bekymringsmelding ble registrert mottatt i lokalt barnevern noen dager senere.

Barnevernet henla saken og melding om dette ble sendt til omsorgssenteret en måned senere. Halil kom likevel tilbake til omsorgssenteret. Det skjedde etter iherdig innsats fra en ansatt på senteret, med støtte fra representant, bruk av sosiale medier og informasjon fra noen av de andre barna. Halil hadde kommet seg til et av nabolandene til Norge, selv om han verken hadde papirer eller penger. En av informantene poengterer at flere gikk litt utenfor «systemene» for å få Halil til å returnere. Ansatte på omsorgssenteret og barnets representant brukte formelle og uformelle kanaler, og brukte ressurser som gikk langt ut over arbeidstiden, for å oppspore ham. Han var borte fra senteret ganske kort. Halil hadde bodd i omsorgssenteret i to år, og han var forholdsvis godt integrert i lokalsamfunnet.

Historien om Halil fortelles med to utganger. En norsk familie, som hadde hatt god kontakt med Halil blant annet gjennom vennskap med familiens barn gjennom skolen, søkte om å få adoptere gutten. En av informantene våre mente at adopsjonen hadde gått i orden. Halils representant forteller imidlertid at søknaden om adopsjon ble avslått, selv om alle formaliteter ifølge representanten var i orden, og gutten ble uttransportert.

Ryan kom til Norge sammen med en kamerat fra samme land. Begge guttene hadde familie i Norge. Også denne gutten kom fra et land der situasjonen er slik at man sjelden eller aldri får oppholdstillatelse. Begge fikk avslag på søknadene sine om opphold. Kameraten til Ryan ble uttransportert først. Han ble ikke mottatt av familien, men havnet på et barnehjem i hjemlandet under kummerlige forhold. Ryan forsvant fra

omsorgssenteret like etter.

Rundt forsvinningssaken kom det opp spørsmål om hvorvidt ansatte ved senteret hadde fortalt at han skulle sendes tilbake til hjemlandet. En informant poengterer at tegnene på en forestående uttransportering er enkle å lese. I forkant av en uttransportering iverksettes prosedyre med blant annet å skaffe id-dokumenter, helsepapirer og eventuelle andre dokumenter. Ryan hadde sett kameraten være gjennom den samme prosedyren. Han forsto hva som skulle skje. Barna har dessuten kontakt gjennom sosiale medier, og sannsynligvis hadde Ryan fått informasjon fra kameraten, som allerede var uttransportert, eventuelt via andre.

Ansatte på omsorgssenteret antar at han lever under jorden i Norge. Muligens jobber han «svart» hos en slektning i Norge. Slektingene var i kontakt med Ryans representant før han forsvant. Representanten sier han følte press fra slektingene for å gjøre mer for at Ryan skulle få oppholdstillatelse. «Det var nesten ubehagelig», sier han. Da Ryan forsvant fra omsorgssenteret ble også representanten kontaktet av politiet. Han oppga kontaktinformasjon til slektingene. Representanten mente at familien i Norge ikke nødvendigvis ville være et egnet og godt sted. Både omsorgssenteret og representanten vurderer Ryan som forholdsvis svak både med hensyn til skole og andre ferdigheter. Begge parter mener han er dårlig rustet til et «identitetsløst» liv i Norge eller andre steder i Europa.

Representanten har senere kommet i kontakt med Ryan gjennom Facebook. Ryan har blant annet lagt ut «gangsterbilder» av seg selv. Representanten forteller at Ryan angivelig skal oppholde seg i et land med en svært restriktiv asyl- og innvandringspolitikk. Det er derfor lite sannsynlig at Ryan har lovlig opphold i dette landet.

5.2.3 Det generelle i det unike

Mye er unikt i de tre sakene. Barna kommer fra forskjellige land. En har slektinger i Norge, de to andre har så vidt våre informanter vet, ikke slektinger i landet. De vurderes å ha ulikt

kompetansenivå og forutsetninger for å klare et «papirløst liv» på egen hånd. Så langt våre informanter vet, er det bare Halil som er sendt tilbake til hjemlandet. Sakene har imidlertid noen åpenbare fellestrekk. Barna kommer fra land som i Norge har lav innvilgelsesprosent i asylsaker. Noen år tidligere ville sannsynligvis to av barna fått opphold på grunn av situasjonen i hjemlandet. De forsvinner fra omsorgssenteret når de får avslag på søknaden om oppholdstillatelse, eventuelt når de forstår at tidspunktet for uttransportering nærmer seg.

I motsetning til gruppen av barn som er i drift rundt i Europa, og som heller ikke har krav på å få oppholdstillatelse på bakgrunn av opphavsland, vil barn som Azher, Halil og Ryan slå seg til ro i omsorgssenteret. Den første gruppen gir uttrykk for at de ikke ønsker å være på et omsorgssenter (eller mottak) og forsvinner ganske fort. Barna i den andre gruppen gjør seg vanligvis nytte av skoletilbud, organiserte fritidstilbud, de får gjerne venner blant andre barn på senteret, i skoleklassen, på det lokale fotballaget osv. Felles for begge gruppene er at ingen av disse barna vil få varig tilhørighet i Norge. De har etter gjeldende regler og praksis ikke krav på beskyttelse og oppholdstillatelse.

Så lenge barna er i omsorgssenteret, vil barnas rettigheter kunne ivaretas. Når barna forsvinner kan omsorgssenteret oppspore og følge etter barna. Oppholdet er imidlertid et frivillig tilbud.

Informantene fra omsorgssenteret vi har studert sier de jobber med å motivere barna for å bli på omsorgssentret, selv om de vet at barnet høyst sannsynlig vil bli sendt ut av Norge. De kan forsøke å formidle hvordan en tilværelse som illegal papirløs person i Norge kan fortone seg. Men de har også eksempler på at barn er blitt returnert til en annen og svært vanskelig situasjon i hjemlandet enn den undersøkelsene før returen skulle tilsi.

Ansatte ved omsorgssenteret får noe informasjon fra andre barn ved senteret. Informasjonen kan også brukes til å finne barn som har forsvunnet og er blitt brukt til å lokalisere barn. Barna vet en del om hverandre. Vilje til å dele denne informasjonen med ansatte er basert på kontakt og tillit mellom barn og ansatte. En informant formulerer seg slik: «Vi føler noen ganger at vi er i en skvis mellom lojalitet til systemet og barnefaglige hensyn». Informasjon som brukes til å få barnet til å returnere til omsorgssenteret, kan for

barnets del gi et resultatet barnet ikke ønsker (f.eks. retur til hjemlandet).

Selv om ansatte ved senteret forsøker å formidle hvor vanskelig en tilværelse som illegal migrant kan fortone seg, er det et spørsmål om situasjonen vil bli vesentlig bedre i hjemlandet. Barna kjenner forholdene i hjemlandet, men de vet lite om livet som illegal migrant. Barna har kontakt gjennom sosiale medier, og en negativ fortelling om retur til hjemlandet kan bli spredt blant barn som må regne med å få avslag på søknad om opphold i Norge. Slike fortellinger kan også påvirke barnas valg om å forsvinne, dersom de får eller regner med å få avslag på asylsøknaden.

5.2.4 Samarbeid og handlingsrom ved forsvinninger

Det kommunale barnevernet samarbeider med omsorgssenteret på flere områder. Begge parter beskriver samarbeidet som godt. Barneverntjenesten var mye inne i bildet før og rundt oppstart av omsorgssenteret. Etter oppstart har de fremdeles jevnlig møter, men langt sjeldnere, etter samforstand med begge parter. Omsorgssenteret har barnefaglig kompetanse⁴⁸. Barnevernet i kommunen får, i henhold til rutine, melding når et barn forsvinner. Det oppfattes imidlertid som ren rutine. Som illustrert i de tre sakene over, visste ikke omsorgssenteret hvor barna dro. Ansatte ved omsorgssenteret brukte også tid for å oppspore barna, med vekslende hell. Arbeidet med å oppspore et barn som forsvinner kan ta mye ressurser. Særlig i en av de nevnte sakene brukte en ansatt mye tid utenfor arbeidstiden for å finne barnet og overtale ham til å returnere til omsorgssenteret.

I det kommunale barnevernet kan savnetmeldingene skape utfordringer. Barnevernet må åpne en sak for et barn som trolig ikke lenger befinner seg i kommunen, og som sannsynligvis ikke kommer tilbake til kommunen. I og med at de fleste som forsvinner ikke får oppholdstillatelse, og vil bli sendt ut av landet dersom de blir oppsporet eller returnerer til omsorgssenteret, er barnet heller ikke en sak for det lokale barnevernet etter forsvinningen.

⁴⁸ Jf. krav i forskrift om krav til kvalitet og internkontroll.

Lederen for barneverntjenesten i kommunen for vår case beskriver de rutinemessige meldingene til barnevernet som «Papirarbeid som fører til lite konstruktivt arbeid, og som ikke fører til endring for barnet». Dersom barnet ikke oppholder seg i kommunen, skal omsorgssenteret sende bekymringsmeldingen til barnevernet i den kommunen man har grunn til å tro at barnet oppholder seg i.

Gjennomgang av saker fra henholdsvis mottak og omsorgssenter viser at sistnevnte har langt fyldigere informasjon om barnet enn mottakene. Likevel er det ofte lite eller ingen ting å gå etter når barnet forsvinner fra omsorgssenter. «Det er lite å gå etter som grunnlag for å åpne en sak», sier lederen for barneverntjenesten og framholder: «Vi må finne en begrunnelse for å henlegge saken».

5.2.5 Forslag om ny omsorgssenterlov 2016

BLD sendte 31. august 2016 ut et høringsforslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år hvor tilbudet ikke skal ligge under barnevernet (BLD 2016).

Høringsfristen var 2. november samme år. Siden høringsuttalelsene og lovforslaget i skrivende stund fortsatt er til behandling i departementet, er ikke våre anbefalinger presentert i siste kapittel knyttet til dette forslaget/denne loven. Det er likevel vår klare oppfatning på basis av intervjuer vi har gjort i omsorgssenter og EMA-mottak at en slik ny omsorgssenterlov kan høyne risikoen for forsvinninger.

Høringsbrevet viser til at enslige mindreårige asylsøkere, som er under 15 år når asylsøknaden fremmes, i dag får tilbud om opphold i et omsorgssenter, og at det er Bufetat som er ansvarlig for tilbudet som er regulert i barnevernloven. I forslaget til ny lov går det fram at tilbudet ikke lenger skal være en del av barnevernet, men legger vekt på at tilbudet skal bygge på en barnefaglig og flyktningefaglig standard. Formålet med den nye loven er blant annet å gjøre tilbudet mer fleksibelt og tilpasset ulike grupper barn i ulike aldre. Høringssvarene viser at det er stor skepsis til dette forslaget, og de fleste anser dette som en svekking av barnas omsorg og rettsikkerhet ved at de ikke lenger er under barnevernsloven. Bufetats ulike regionkontor viser til at dagens ordning med omsorgssentre allerede har nødvendig fleksibilitet. Mange oppfatter lovforslaget som et forsøk på å kutte kostnader til omsorg for barna under 15 år. Dette kommer også fram i

utredningen av lovregulering av en ny omsorgssentermodell som ble varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015-2016), hvor det står følgende:

«Det er i dag lite som tyder på at ankomstene av enslige, mindreårige asylsøkere i nærmeste fremtid vil avta. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil derfor også utrede lovregulering av en ny omsorgssentermodell som er tilpasset situasjonen og som kan gi grunnlag for lavere bemanning og kostnader enn dagens modell.»

Etter vår vurdering er det imidlertid aspekter ved loven som er interessante, og som også kommenteres i bl.a. UDIs høringssvar. For eksempel forslås det fra UDI at barna kan plasseres i fosterhjem allerede under asylsøkerprosessen. En slik plassering kan sikre at barna ikke må flytte mange ganger og kan bidra til bedre integrering fra dag én. Dette er også interessant for enslige mindreårige asylsøkere som nå plasseres i EMA-mottak. I 2016 og 2017 har kommunene sagt ja til bosetting av flere enslige mindreårige flyktninger enn antallet mindreårige som har fått opphold og som skal bosettes. Dette betyr at kommunene ville hatt kapasitet til å bosette enslige mindreårige som har fått midlertidig/begrenset opphold. Dette ville sikret tryggere oppvekstforhold for mindreårige med midlertidig opphold, og kunne ha bidratt til å normalisere hverdagen og motivere for opplæring, noe som har vært vanskelig nå.

Det er også mulig å tenke at Norge kan gjøre som Sverige hvor Migrationsverket direkte plasserer enslige mindreårige i kommuner under den kommunale sosialtjenestens omsorg. Dette vil bidra til færre flyttinger, og bedre integrasjon fra dag én for de som får opphold. Dette vil imidlertid kreve endringer i ansvar, finansiering og rutiner.

5.3 Analyse og drøfting

De fleste informantene vi har intervjuet mener at rutinene og ansvarsforholdene for varsling er klare ved forsvinninger, både fra omsorgssentre og mottak. Det hersker ingen tvil om hvem som skal varsles, og det er gitt tidsfrister for varsling til ulike instanser. Det synes imidlertid som om handlingsrommet til den enkelte instans er begrenset i disse sakene. Flere informanter poengterer at

barneverntjenesten ikke har mandat til å drive oppsøkende virksomhet. De som er i oppsøkende virksomhet ser og lokaliserer barn som er i drift. Informanter i oppsøkende tjeneste framholder at barnevernet vegrer seg for å ta ansvaret for disse barna. Innenfor dagens regelverk og system er det lite rom for at barnevernet kan ta et langsiktig ansvar for disse barna (Vollebæk 2014, 2015, Tyldum, 2015, 2016, Mikkelsen och Wagner 2013).

Det dreier seg særlig om de barna som er drift rundt om i Europa, noe som også omfatter andre mindreårige migranter som ikke har søkt asyl og som heller ikke har annen oppholdstillatelse.

Som sakene fra omsorgssenteret viser, er det primært ansatte ved omsorgssenteret som gjør en innsats for å lokalisere barnet. I to av sakene er barnets representant involvert. At de ansatte på omsorgssenteret gjør en innsats for å få kontakt med de forsvunne barna og prøver å overtale disse til å komme tilbake til senteret er i tråd med regelverket. Dette står eksplisitt i det nye rundskrivet om retningslinjer om oppgave- og ansvarsfordeling mellom barnevernsituasjon, kommunalt barnevern og politi (Når barn rømmer fra barnevernsinstitusjon). Ansatte på institusjonen har ansvar for å ta kontakt med barnet og oppfordre til at barnet returnerer på frivillig grunnlag. Det står videre at reglene gjelder også for omsorgssentre i den grad det passer⁴⁹ (Bufdir/POD 2016).

For å finne mindreårige som har forsvunnet er personalet på omsorgssenteret sentrale, siden det er de som kjenner barnet best. Enkelte av barna har bodd på omsorgssenteret ganske lenge og er blitt godt kjent med personalet – og visa versa. Representanten er oppnevnt for å ivareta barnets interesser. Representanten vil også i mange tilfeller være blant de voksne her i landet som kjenner barnet, og som barnet har tillit til.

Ansatte i EMA-mottak har ikke det samme regelverket som gir grunnlag for å oppsøke barnet som forsvinner. EMA-mottakene har også langt lavere bemanning enn omsorgssentrene og har ikke den samme tette kontakten med barna. Mange ansatte på EMA-mottak får likevel god kontakt og relasjoner med de mindreårige hvis de er i mottakene over lengre tid.

⁴⁹ Det har ikke lyktes oss å få klarhet i hva som ligger i formuleringen «i den grad det passer».

En ansatt ved omsorgssenter påpeker at den viktigste jobben for å hindre at barn forsvinner er forebygging: «Vi jobber bevisst for å beholde barna som er i risikozonen, særlig de som har fått avslag men uten å bli returnert». På den ene siden kan voksne ha mer kunnskap om hvordan et liv som illegal migrant kan fortone seg og forsøke å formidle det. På andre siden legger omsorgssenteret vekt på å få fram hvordan barnet kan nyttiggjøre seg skolegang, utdanning og andre ferdigheter det får gjennom oppholdet. Noen av barna bor i senteret et par år før de får endelig avslag på asylsøknaden og kan få med seg nyttig kunnskap i ventetiden.

Informanter ved omsorgssenteret er imidlertid helt tydelige på at de har plikt til å tegne et realistisk bilde i spørsmålet om hvorvidt barnet vil få innvilget søknad om opphold.

Også i EMA-mottakene arbeider de med å forebygge forsvinninger gjennom ivaretagelse av de mindreårige. Ansatte arbeider aktivt for å motivere barna til å gå på opplæring og delta i aktiviteter. Flere EMA-mottak har returrådgivere som tilstreber å gi realistisk informasjon om oppholdsmuligheter og muligheter for assistert retur. Dette har gjort at det er blitt enklere å snakke om retur, at det er mindre tabubelagt, - men evalueringer av ordningen viser også at det ikke har ført til økt frivillig retur. Enslige mindreårige asylsøkere som har midlertidig opphold blir boende på mottakene, og er ofte lite motiverte til å gå på skole. Ansatte på EMA-mottak sier i intervjuer at det ofte er vanskelig å få bygget gode relasjoner til disse barna med midlertidig opphold, de trekker seg unna og er ofte deprimerte og passive.

Selv om omsorgssentrene ligger under Bufetat, er de samtidig en del av forvaltningen av asylpolitikken. «Vi lever i spenningsfeltet mellom fag og politikk», poengterer en ansatt ved omsorgssenteret, og legger til: «Vi skal være lojale overfor forvaltningen og vi har barnefaglige forpliktelser». Dette gjelder også for EMA-mottakene under UDI, de arbeider i et spenningsforhold mellom daglig omsorg og utlendingsforvaltningens beslutninger om avslag og uttransportering.

Informantene ved omsorgssenteret legger vekt på at de må tenke på at menneskehandel kan inngå i en sak. Det gjelder både i forsvinningsaker og mer generelt. Her kan det imidlertid være gråsoner. For eksempel kan familien ha satt seg i gjeld for å få barnet til Europa. Familien kan ha forventninger om at barnet skal

skaffe penger til å betale gjeld med en gang etter ankomst. «Det er ikke sikkert menneskesmuglerne venter med å kreve inn pengene til barnet har fylt 18 år», sier en ansatt ved omsorgssenteret.

Omsorgssenteret må i noen tilfeller hjelpe barnet, slik at det kan forklare for familien hvor barnet er og under hvilke betingelse. Barnet må kunne formidle at det er i en institusjon med ansatte, det går på skole, det lærer norsk og deltar i fritidsaktiviteter. I den ene saken vi beskriver over (Ryan), fant både representant og ansatt i omsorgssenteret grunn til å tro at barnet skulle jobbe hos en slektning, sannsynligvis under dårlige vilkår, i verste fall under vilkår vi i Norge definerer som tvangsarbeid.

Også EMA-mottakene har et aktivt arbeid mot menneskehandel. I alle EMA-mottakene hvor vi har foretatt intervjuer har årlig varslinger av menneskehandelsaker, som også fører til at barn blir flyttet til barneverninstitusjoner for beskyttelse. Men det er sjelden at dette gjelder barn som forsvinner. Ingen av de forsvunne vi har intervjuet om har vært vurdert som ofre for menneskehandel. Det betyr imidlertid ikke at menneskehandel er utelukket, men at man ikke har fanget det opp. EMA-mottakene sier barna er tilbakeholdne med å fortelle om flukten og om mulig gjeldsbyrde som familien kan ha i forbindelse med flukten. EMA-mottakene bistår de enslige mindreårige i å ta kontakt med familien, ikke minst hvis de mindreårige ønsker å inngå i program for assistert retur. Da kreves det at det er omsorgspersoner i hjemlandet som er villig til å ta imot dem. I noen tilfeller har det ikke vært mulig å sikre at omsorgspersoner tar imot dem, og da har det skjedd at de mindreårige har forsvunnet.

Barneverntjenesten i kommunen hvor omsorgssenteret og ett av EMA-mottakene ligger har liten rolle i oppfølgingen av den forsvunne siden barnet som oftest har forlatt kommunen. Barneverntjenesten er imidlertid en potensielt viktig samarbeidspartner for mottaket i det forebyggende arbeidet, og kan bistå med faglige råd om omsorg. Det kan også gå inn med tiltak der det er bekymringsmeldinger om konkrete barn som trenger forsterket oppfølging. Likevel er det usikkerhet i de EMA-mottakene som vi har besøkt både blant mottaksansatte og barnevernet om når bekymringsmeldinger er av en art at det skal gjøres tiltak.

Barneverntjenesten i mange kommuner, også de vi har besøkt, har stort arbeidspress, og kan også mangle nødvendig kompetanse til å vurdere situasjoner for enkeltbarn på EMA-mottak. UDI og Bufdir gikk i 2016 sammen om en rekke regionale samlinger av ansatte i mottak og barneverntjenesten for å se på erfaringer og for å få til et bedre samarbeid mellom partene.

Når barna forsvinner fra EMA-mottak er det de oppsøkende tjenestene som har størst sannsynlighet for å påtreffe barna, og da ofte i de større byene. Både utekontakt, barnevernsvakta i Oslo, og politiets gatepatruljer kan påtreffe disse barna.

Det lokale politiet, gjennom ordensavdelingen, har et godt samarbeid med EMA-mottakene for å sikre både beboerne på mottakene og lokalsamfunnet mot uønskede hendelser og uro. Lokal politistasjon mottar savnetmeldinger og sikrer at informasjonen blir ført inn i politiets etterlysningsregister (ELYS II). Det er politiets etterforskningsavdeling som vurderer om det er grunnlag for å sette i gang ettersøkning eller etterforskning. Dette skjer sjelden ettersom politiet mener de har for lite informasjon, og at informasjonen ikke tilsier at det har skjedd noe kriminelt. Politiet er imidlertid behjelpelig med å få enslige mindreårige som blir funnet av oppsøkende tjenester, tilbake til EMA-mottak.

6 Erfaringer fra utlandet: Sverige og Nederland

Det er ikke bare i Norge det er en betydelig bekymring omkring enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner. Den økende oppmerksomheten som har vært rundt menneskehandel og de internasjonale nettverkene for å bekjempe menneskehandel har bidratt til dette.

Det er ikke mulig å få fram sammenlignende statistikk på EMA som forsvinner fra mottak i EU-land. Til det er registrering for ulikt praktisert, og fokuset på problemet for ulike mellom landene. Mange europeiske land gjennomfører kartlegging av alle mindreårige som forsvinner, men hvor enslige mindreårige asylsøkere utgjør en liten del av disse. De rapporter som finnes peker imidlertid på samme mønster som i Norge.

I europeisk sammenheng finner vi to store grupper av barn som forsvinner. Den ene er gutter fra Nord-Afrika som er på vandring og som forsvinner fort fra mottak. Det er en allmenn oppfatning blant mange land at disse ikke ønsker asyl, men en form for trygt opphold. De forstår at en asylsøknad ikke vil bli innvilget og de drar derfor videre etter noen dagers «opphold» på transittmottakene. Bekymring omkring denne gruppen er knyttet til oppfatningen om at de ofte benytter seg av kriminelle nettverk for å overleve på gata, eller komme videre til land hvor de har slekt eller venner. Vi skal komme tilbake til tiltak som er gjort overfor denne gruppen i Nederland.

Den andre gruppen er de som har asylsøknaden til behandling, men som forventer avslag eller uttransportering.

Land i Sør-Europa erfarer også en tredje mindre kategori mindreårige som forsvinner fordi de har et klart mål om at de vil til

land hvor de har slektninger eller venner. I og med at flyktningstrømmen har vart i mange år fra land i langvarige konflikter, er det mange og ulike transnasjonale nettverk mellom flyktninger som er bosatt og nye som er på flukt. Dette gjelder også enslige mindreårige asylsøkere.

6.1 Erfaringer fra Sverige

Sverige er det landet som har mottatt flest enslige mindreårige asylsøkere i forhold til folketallet. Antall forsvinninger i Sverige ligger på samme andel av ankomster som Norge, og følger de samme svingningene fra år til år. Dette skyldes at det er mange av de samme gruppene som kommer til begge land. Også i Sverige har søkelyset på forsvinninger i stor grad vært motivert ut ifra vurderingen av at forsvinninger kan være knyttet til menneskehandel, og behovet for å bekjempe dette.

Det er lite dokumentasjon av tiltak for å forebygge og følge opp forsvinninger i Sverige. Ut ifra det som foreligger (Mikkelsen och Wagner 2013, Länsstyrelsen i Stockholm 2016) ser erfaringene ut til å være de samme som i Norge. I Sverige har man forsøkt å styrke det lokale samarbeidet på fylke(läns)nivå og mellom nærliggende fylker. Målet er at ulike aktører skal skape en fellesarena for å diskutere forsvinninger og menneskehandel, og tiltak for bedre oppfølging og forebygging av forsvinninger.

Tidligere har svenske ikke-statlige organisasjoner deltatt i EU-nettverk, CONNECT, for å utvikle bedre verktøy for å ivareta enslige mindreårige asylsøkeres behov og kartlegging av risiko. Manualer og bakgrunnsdokumenter ble utviklet sammen av organisasjoner i seks land, og publisert på organisasjonenes hjemmesider⁵⁰. Selv om de er kjent av mange av aktørene som skal ivareta EMA i Sverige er de i lite bruk, og ikke inkludert som del av asyl- og mottakssystemet. Dette er en svakhet når kompetanseutvikling ikke knyttes bedre til systemutvikling og systemtiltak.

Sverige har ikke felles retningslinjer for kommuner og mottak for å melde forsvinninger. Siden det er sosialstyrelsen og ikke

⁵⁰ <http://www.connectproject.eu/>

utlendingsforvaltningen som har ansvaret for å innkvartere EMA vil regelverket rundt forsvinninger være annerledes i Sverige enn i Norge. De forslag som har kommet fram i rapporter (Mikkelsen och Wagner 2013, Länsstyrelsen i Stockholm 2016) går likevel i samme retning som de vi peker på; bedre kunnskap om de som forsvinner, klarere ansvarsfordeling og samarbeid mellom etater; med vekt på bedre lokalt samarbeid. De svenske anbefalingene peker også på mulighetene for bedre forebygging gjennom «integring fra dag en», ved at EMA i asylsøkerperioden kan plasseres i kommuner, hvor de i etterkant kan bosette seg hvis de får opphold.

Også i Sverige har man vært opptatt av grupper med enslige mindreårige fra Nord-Afrika, og muligheten for å returnere disse til hjemlandet. Sverige har nå inngått en avtale med Marokko om å støtte en barnevernsinstitusjon for returnerte enslige mindreårige, hvor barna tilbys omsorg og opplæring. Det er for tidlig å si noe om erfaringene med dette. Det har imidlertid vært vanskelig å motivere til retur, og også vanskelig å sikre de nødvendige ressurser og oppfølging ved retur av mindreårige.

6.2 Erfaringer fra spesialmottak for spesielle grupper enslige mindreårige asylsøkere fra Nederland

Nederland har hatt relativt lave tall på enslige mindreårige asylsøkere. Dette endret seg tidlig på 2000-tallet. Da fikk man utfordringer med enslige mindreårige fra spesielt India og Nigeria som forsvant fra mottakene. Disse tilhørte ofte en kategori hvor de ikke ville få opphold. De forsvant og ble ikke uttransportert, men befant seg trolig fortsatt i Nederland. Det var mistanke om at noen av dem var utsatt for menneskehandel.

Som en konsekvens av dette bestemte Nederland seg derfor å opprette et forsterket mottak for denne gruppen (EMN 2010a), med tett oppfølging i hele perioden de var på dette mottaket. Formålet med forsøket var (i) å hindre forsvinninger fra mottak, og menneskehandel med barn, (ii) hindre at det kommer mange utsatte asylsøkere i risikogruppen og som ikke har rett til asyl, og (iii) styrke returarbeid, gjennom dialog og kvalifisering. De tre

første månedene hadde de mindreårige asylsøkerne ikke lov til å forlate mottaket uten følgepersoner fra staben. Dette førte til nedgang i forsvinninger, selv om det fortsatt var noen som forsvant etter den første tre-månedersperioden. Det førte også til brudd med kontakten de hadde til kriminelle nettverk, enten det var menneskehandel eller andre nettverk.

Forsøket førte imidlertid ikke til høyere grad av retur. Ungdommene vurderte selv at det ikke var noe alternativ å returnere til hjemlandet og forble i Nederland eller omkringliggende land (Kromhout et.al. 2010, Galloway et.al. 2014). Tiltaket møtte også noe motbør i spørsmålet om denne praksisen var brudd på menneskerettigheter, ved at enslige mindreårige ble låst inne (frihetsberøvelse) uten rettskraftig dom. I perioden januar til oktober 2008 var det i alt 94 enslige mindreårige som ble innkvartert i forsterkede lukkede mottak. Disse var i hovedsak fra Kina, Sierra Leone, Somalia, Guinea og Angola.

Nederland har en spesiell vergeordning hvor en ikke-statlig organisasjon, NIDOS, følger enslige mindreårige asylsøkere fra ankomst til plassering i omsorgssentre eller ulike form for mottak. NIDOS har også ansvar for vergeordningen for enslige mindreårige som er bosatt. Staben er faglærte sosialarbeidere og hadde ansvaret, sammen med utlendingsforvaltningen, for å velge ut de asylsøkerne som skulle til lukkede og forsterkede mottakene. Utvelgelsen skjedde på bakgrunn av en vurdering av utsatthet og risiko for forsvinning. NIDOS arbeider tett med myndighetene for å sikre de mindreårige asylsøkerne sine rettigheter, og inngår også i et europeisk nettverk for å utvikle vergeordningen og rettssikkerhet for enslige mindreårige asylsøkere.

Per januar 2016 var det opprettet fire slike forsterkede mottak for enslige mindreårige barn i Nederland, med til sammen 66 plasser (NIDOS 2016). Til sammenligning hadde NIDOS ansvaret for totalt 6000 enslige mindreårige etter at ankomstene av enslige mindreårige mer enn fordoblet seg siste halvår i 2015.

7 Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjoner

Vårt hovedfunn er at ingen instans har ansvar for barnet når det har forsvunnet fra EMA-mottak. Politiet har et ansvar for å følge opp forsvinningen, men ingen har et ansvar for å følge opp barnet som har forsvunnet. Det er heller ingen klar felles oppfatning blant etatene om hvilken utfordring forsvinninger utgjør.

Informanter vi har møtt i mottak, omsorgssenter, politi og barneverntjeneste opplever at de arbeider kontinuerlig med å forebygge og følge opp enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner, men innenfor rammen av ressurser og regelverk som finnes. Når de viser til mangler og svakheter er det særlig mangel på tilstrekkelig informasjon om de som forsvinner som trekkes fram.

De lokale informantene våre fra mottak, politi og barnevern har i liten grad kommet med forslag til forbedrede rutiner og mulige tiltak. Begrensningen i de lokale aktørenes mulighet til å forebygge og følge opp blir nevnt og man er opptatt av at ressurser og tiltak på regionalt og nasjonalt nivå må settes inn i større grad enn nå. Alt i alt er budskapet fra gjennomgangen av de lokale casene av forsvinninger at det er begrenset hva man kan gjøre på lokalt nivå. Likevel mener vi at det er rom for bedre lokale rutiner for pålagt samarbeid og regelmessige møter mellom aktørene som helt eksplisitt tar opp forsvinninger. I tillegg ser vi behov for at etatene løfter opp forsvinninger som et viktig problem, og viser vilje til å sette inn ressurser som kan gi bedre forebygging og oppfølging av disse. Dette krever beslutninger både på direktoratsnivå og på departementsnivå, både hva gjelder samfunnsoppdrag og ressurser. Vi har sett at barrierene for handling når det gjelder bedre

oppfølging og forebygging av forsvinninger ligger både innenfor den enkelte etats sektoransvar, og i samhandlingen på tvers.

I hovedsak går våre anbefalinger ut på at informasjonen bør styrkes, og at kommunikasjon og samarbeid mellom etater bedres. Kompetanseheving og -opprettholdelse blant de involverte aktørene er også viktig. Ansatte i mottak og lokal barneverntjeneste etterspør imidlertid ikke først og fremst mer kompetanse, men klare regelverk for hva de skal foreta seg når enslige mindreårige asylsøkere forsvinner, utover det å varsle forsvinningen. De etterspør også kriterier for å prioritere ressurser i en travel hverdag.

7.1.1 Mellom omsorg og kontroll

Problemfeltet omkring enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre befinner seg i spenningsforholdet mellom omsorg og kontroll. Den store tilstrømningen av blant annet enslige mindreårige asylsøkere i 2015 førte til at oppmerksomheten ble stor rundt kontrollaspektet. Det ble fokus på riktig registrering av identitet og mulig kriminell aktivitet som fulgte med i kjølvannet av asyltilstrømningen. Det ble økt fokus på kontrollaspektet i samarbeidet mellom UDI og politiet. Men det betydde ikke at omsorgsperspektivet ble borte.

Omsorgsperspektivet står sterkt også i utlendingsforvaltningen, med ansvaret for den daglige omsorgen for de enslige mindreårige. Særlig ser vi at omsorgsperspektivet har fått økt fokus i samarbeidet mellom UDI og Bufdir om bedre samarbeidsrutiner. Likevel, barn som forsvinner fra mottak fordi de ikke ser at de har en framtidig rett til å forbli boende der, risikerer å utsettes for kriminelle nettverk og aktiviteter.

I kapittel 3.4.1 delte vi på bakgrunn av gjennomgang av savnetmeldinger gruppen av forsvunne enslige mindreårige inn i tre grupper. De ulike anbefalingene vi har nevnt i dette kapitlet treffer disse gruppene noe ulikt. Spenningen mellom omsorg, i form av beskyttelse og bosetting, og kontroll, i form av avslag og uttransportering, varierer også mellom disse tre gruppene.

For den første gruppen som forsvinner raskt fra transittmottak og ofte før asylintervjuet er gjennomført, vil trolig kun nye typer av botilbud

kunne forebygge forsvinninger, hvor barna blir gitt et tilpasset og forsterket omsorgstilbud som mindreårige. Disse forsvinningene er også de som er vanskeligst å følge opp på grunn av lite informasjon, selv om gjennomgangen av informasjon i DUF-systemet viser at disse påtreffes i andre Dublin-land. Det er krevende å samarbeide med opprinnelseslandene om disse barna, siden barna ofte ikke har nettverk og omsorgspersoner der. Retursentre har også blitt startet uten å ta nok hensyn til barns rettigheter og barnefaglige hensyn (Lemberg-Pedersen 2015, Lemberg-Pedersen og Chatty 2015, UNICEF 2012)).

Returarbeid er ofte avhengig av eksternt finansierte barnevernstiltak for å returnere, noe som har vist seg vanskelig å både opprette og drive over tid (Lemberg-Pedersen 2015). En utfordring er likevel hva som skal skje med barna når de når myndighetsalder. Omfanget av barn på drift er en felles europeisk utfordring siden disse barna ofte reiser mellom land.

Den andre gruppen av forsvinninger er de som har fått avslag, som har utreiseplikten og som oppfatter det slik at de står foran en forestående uttransportering. Ved å forlate mottakene, i forventning om avslag og uttransportering, vil de ved avslag på asylsøknaden oppholde seg illegalt i riket, eller i andre europeiske land som de reiser til. Mange ser likevel ikke at det å returnere til hjemlandet er et alternativ. Det er satt inn betydelige midler til returrådgivere og returprogram, men det er få enslige mindreårige asylsøkere som returnerer frivillig, selv om enkelte har ønsket dette. Det samme mønsteret er også tilstede i resten av Europa, det er få som returnerer frivillig, og det er et stort antall asylsøkere med avslag som fortsatt befinner seg i vertslandene. Siden det er utlendingsforvaltningens regelverk som er bakgrunnen for disse forsvinningene vil disse trolig fortsette, så lenge ikke regelverket eller praksis endres.

Den tredje gruppen er de som har vært lenge i mottak, og som har asylsaken til vurdering. Vi har vist til at dette er mindreårige med mye uro, dårlig psykisk helse, men også rastløshet på grunn av lang ventetid i mottakene. Bedre omsorgstilbud og tilgang på god og relevant psykisk helsehjelp er viktig for denne gruppen, men også for de andre to gruppene.

7.1.2 Forebygging og oppfølging

Ikke alle forsvinner fordi de forventer avslag eller tror at de ikke får opphold. Det er derfor fremdeles et betydelig rom for forebygging av forsvinninger ved bedre omsorg for en rekke av de barna som forsvinner. For andre er det utlendingsforvaltningens beslutninger som fører til at de forsvinner. Da er det etter vår vurdering lite som kan gjøres for å forebygge eller følge opp forsvinningene. Det er ikke sikkert oppfølging av forsvinninger gir resultater i form av at man finner igjen barn, eller får avdekket bedre hvor de er.

I den grad barna forsvinner fordi de vil unngå effektene av utlendingsforvaltningens avgjørelser, er det lite slik ekstra informasjon kan bidra med i forebygging og oppfølging. En forventning om at man raskt vil få avslag på asylsøknad, eller at man står foran en forestående uttransportering, vil fortsatt kunne føre til at den enslige mindreårige forsvinner fra mottak.

Vi har valgt å presentere utfordringer og anbefalinger samlet for både forebygging og oppfølging for hver av etatene, og som krever et bedre samarbeid mellom dem. I tillegg presenterer vi til slutt anbefalinger som gjelder behov for systemendringer og nye institusjonelle grep.

7.2 UDI

Innenfor sektoransvarets rammer er det UDI som har ansvaret for at enslige mindreårige asylsøkere får et forsvarlig omsorgstilbud i mottak. Det daglige omsorgsansvaret for EMA 15-18 år som bor i mottak er delegert fra UDI til mottakene. Sektoransvar ivaretas gjennom å utvikle god kunnskap om feltet, relevant regelverk, samt gode praksisrutiner. Det forutsetter at UDI over tid samler og systematiserer sin kompetanse og utvikler egnet metode for å kunne ivareta dette ansvaret på en god måte. Vi mener det er rom for forbedringer på dette feltet, og for mer åpenhet rundt tematikken.

UDI har arbeidet med å forbedre og utvikle nye rundskriv for å tydeliggjøre ansvar for informasjonsflyt og rapportering. I tillegg har de arbeidet med å tydeliggjøre ansvar for oppfølging. UDI har

ansvar for oppfølging, men innsatsen er vurdert i forhold til alvorlighetsgrad og gjennomføringsmulighet.

Mye av systemet for slik kunnskapsbasert metodeutvikling allerede på plass gjennom informasjonslinjen fra mottak til regionkontor, og videre til Fagstab i Region- og mottaksavdelingen i UDI. Arbeidet i UDI med enslige mindreårige og forsvinninger ser ut til å ha blitt mer strukturert og systematisk i forhold til situasjonen da vi startet prosjektet våren 2015.

De nye retningslinjene for registrering av savnetmeldinger begrenser rapporteringen fra mottakene til UDIs regionkontor. Selv om UDIs fagstab i Region- og mottaksavdelingen ikke har den samme rollen som EMA-teamet i UDI Regionkontor Øst hadde i perioden for det forrige rundskrivet, er UDI nå i ferd med å bygge opp et EMA-team med kontaktnettverk ut til EMA-kontakter på UDIs lokale regionkontor. Dette er et godt utgangspunkt for mer systematisk arbeid i UDI med forsvinninger.

Det er også verdt å merke seg at verken tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet til UDI eller UDIs årsrapport og tertialrapporter ber om eller inneholder informasjon om forsvinninger. Punktet om «tiltak for å forbedre omsorg og sikkerhet for gruppen og redusere risiko for uønskede hendelser der dette anses nødvendig», bør etter vår vurdering utvides til eksplisitt å omfatte også forsvinninger.

7.2.1 Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- EMA-teamet i UDI styrkes, og at informasjon om forsvinninger systematiseres og legger grunnlag for internt arbeid i EMA-temaet for bedre rutiner for forebygging og oppfølging av forsvinninger.
- UDI gjennomfører en regelmessig vurdering av situasjonen rundt forsvinninger, og at resultatene publiseres i en årlig rapport om enslige mindreårige som også omfatter forsvinninger, og som gjøres offentlig tilgjengelig. Hvis dette ikke lar seg gjøre er det et alternativ å ta inn et eget kapittel i UDIs årsrapport om enslige mindreårige som inkluderer informasjon om forsvinninger.

- Informasjon om forsvinninger etterspørres i JD tildelingsbrev til UDI, og UDI bes om å rapportere om dette i sine tertialrapporter til JD.
- UDIs regionkontor får rutiner for å ringe lokal politistasjon med informasjon om den enslige mindreårige ved forsvinninger som meldes. Dette for å bedre kunnskapsgrunnlaget for politiet til å gjøre vurderinger av ettersøking og etterforskning (se også kap 7.4.1, om politiets ansvar).

7.3 Kommunal barneverntjeneste

Barneverntjenesten er viktig i arbeidet med å forebygge forsvinninger gjennom den muligheten den har til å vurdere behov for tiltak i EMA-mottakene og omsorgssentre for å sikre nødvendig omsorg for sårbare barn. Det har i de mottakene vi har besøkt tidligere vært avholdt jevnlig møter med kommunens barneverntjeneste de siste årene. Dette har bedret kommunikasjonen mellom mottak og barneverntjeneste. Det er lettere å ta en telefon og avklare spørsmål, og partene sier også at det har avklart og dempet forventninger til hva den andre parten kan gjøre.

Flere mottak har i dag ikke en slik jevnlig kontakt og begrunner det med at kontakten nå er etablert og at det tas kontakt når det er akutte saker som må behandles. Vi forstår argumentasjonen i en presset arbeidshverdag, men mener at slike regelmessige møter mellom mottak og barneverntjeneste er nødvendig og nyttig for begge parter. Det kan skjerpe bevisstheten og økte kompetanse om hvilke forhold som spiller inn ved forsvinninger.

Mens mottaket ifølge rundskrivet fra 2010 (UDI RS 2010-153) skulle sende kopi av savnetmelding til lokal barneverntjeneste, skal de ifølge rundskriv fra 2015 vurdere hvor de tror barnet er. Mottaket skal deretter melde ifra til barnevernet i den kommunen hvor de tror barnet oppholder seg. Mottaket kan fortsatt vurdere å sende meldingen også til barneverntjenesten i egen kommune, men våre informanter har fortalt om flere tilfeller hvor melding om forsvinninger ikke lenger sendes til barneverntjenesten i kommunen hvor mottaket ligger fordi man ikke lenger forventer at

barnet er i kommunen. I slike tilfeller får ikke barneverntjenesten informasjon om at barn har forsvunnet fra mottaket. Ved rømming fra omsorgssentre skal den kommunale barneverntjenesten alltid varsles⁵¹.

Kommunal barneverntjeneste opplever at de har få eller ingen retningslinjer om hvordan de skal forholde seg til eller handle på bakgrunn av bekymringsmeldingen om forsvinninger fra EMA-mottak, og der hvor de mottar melding legges den ofte i mappe for arkivering. Rettighetsforskriften gjelder for omsorgssentrene, herunder § 20 om tilbakeføring ved rømming. Retningslinjer utarbeidet av POD og Bufdir – «Når barn rømmer fra barneverninstitusjon» - er utarbeidet med utgangspunkt i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom institusjon, barneverntjeneste og politi når barn er plassert i institusjoner etter barnevernloven kap. 5. Retningslinjene vil også kunne benyttes så langt det passer når barn har tilbud om opphold på omsorgssenter etter barnevernloven kap. 5 A. Problemet kan likevel bli det samme for omsorgssentrene som for EMA-mottakene, at de har lite informasjon å gå etter; ofte vet de ikke hvor barnet har tatt veien.

UDI og Bufdir bør sammen se på erfaringene med systemet for varsling av forsvinninger, og utarbeide bedre rutiner. I dag leverer omsorgssentre alltid melding om forsvinning til lokalt barnevern, i tillegg til barnevernet i kommunen hvor man tror barnet oppholder seg. EMA-mottak derimot skal vurdere hvor man tror at barnet oppholder seg, og kan begrense seg til å sende melding om forsvinning kun til denne kommunen.

På bakgrunn av intervjuer med barnevernsansatte er vår vurdering disse opplever samarbeidet med EMA-mottak og omsorgssentre ulikt. Barnevernsansatte som samarbeider med omsorgssentre mener at lovverket og rutinene er gode nok, men muligheten for handling er begrenset. Barnevernsansatte som samarbeider med EMA-mottak etterspør instruksjoner fra BLD, og retningslinjer og faglige anbefalinger fra eget direktorat Bufdir om hva de er forpliktet til å gjøre for å forebygge forsvinninger, og i oppfølging av forsvinninger.

⁵¹ Jf. rettighetsforskriften § 20.

Faglige anbefalinger er ikke nok, klare instruksjoner og lovpålagte oppgaver fra BLD må til hvis man skal få et mer effektivt samarbeid. Den lokale barneverntjenesten etterspør dette.

Bufdir gjennomførte i samarbeid med UDI et prosjekt om bedre samarbeid mellom mottak og barnevern våren 2016. Det ble arrangert regionale arbeidsseminarer hvor målet er «å sikre samarbeid og erfaringsutveksling mellom ansatte i asylmottak og barneverntjenesten» i kommunen. Prosjektet har omfattet både barn i familier, men også enslige mindreårige. Forsvinninger har så langt vi har forstått ikke vært et direkte tema på disse samlingene, men samlingene har gitt en mulighet til å drøfte gode samarbeidsrutiner. På sikt kan dette gi bedre forebygging og oppfølging av mindreårige som forsvinner. Bufdir og UDI er i ferd med å ferdigstille en rapport som oppsummerer erfaringene fra disse samlingene. Rapporten er ventet innen utgangen av 2016.

7.3.1 Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- UDI gjeninnfører ordningen med at EMA-mottak melder alle forsvinninger også til kommunal barneverntjeneste der mottaket ligger. Informasjonen fra bekymringsmeldingene brukes i regelmessige møter mellom mottak og barneverntjeneste hvor erfaring med barn som forsvinner diskuteres.
- Det lages rutiner for regelmessige møter mellom mottak og barneverntjeneste for å styrke samarbeid, bidra til gjensidig kompetanseheving og forebygging av forsvinninger.
- Bufdir utvikler retningslinjer for hva barnevernansatte er forpliktet til å gjøre for å forebygge og følge opp forsvinninger.

7.4 Politiet

Politiet er til stede i mottakene, spesielt i den første tiden etter at de er etablert, for å knytte de nødvendige kontakter og lette framtidig kommunikasjon. Det er viktig å merke seg at det er ordensavdelingene ved de lokale politistasjonene som har denne

kontakten, og som har som oppgave å sikre både beboerne på mottaket og de utenfor mot mulig risiko. Ingen av mottakene vi besøkte har i dag slike jevnlig besøk. Begge parter, både politi og mottak, mener at nødvendig kontakt og kjennskap til hverandres arbeidsmåter er etablert.

Det er etterforskningsavdelingen i politiet som mottar savnetmeldingene. Mottakene ringer politiet raskt etter forsvinningen og leverer savnetmeldingen til politistasjonen i etterkant. Ikke alle mottak møter raskt opp hos politiet for en gjennomgang av saken. Dette kan skyldes tidspress og for lang avstand mellom mottaket og politistasjonen

Politiets kunnskapsportal KO:DE inneholder informasjon om hvordan politiet skal behandle savnetsakene knyttet til mindreårige asylsøkere. Det er usikkert hvor godt kjent dette er blant alle landets polititjenestemenn. Her kan det tenkes at en styrking, eksempelvis i form av tiltakskort, sjekklister eller veiledere, kan bidra til bedre oppfølging av forsvinninger og mer likebehandling mellom politidistrikt.

Det er en krevende situasjon å skulle vurdere hvorvidt man skal etterforske forsvinningene. Datagrunnlaget vårt viser at dette gjøres i veldig liten grad i dag. I dag inneholder savnetmeldingen som går fra EMA-mottak til lokal politistasjon informasjon om at politistasjonen kan ringe gjeldende UDI regionkontor for utfyllende informasjon om den forsvunne. Vi mener det kan være nyttig å legge inn en obligatorisk link her, hvor UDIs regionkontor ringer lokal politistasjon når man har fått melding om forsvinning. Dette kan gi mer og bedre informasjon om den savnede, og dermed bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for å vurdere om hvorvidt det bør åpnes etterforskning i saken.

Politistasjonene vi har snakket med mener at det uansett tilgang på informasjon om den enkelte forsvunne er begrenset hva den enkelte lokale politistasjonen har av kapasitet, ressurser og kompetanse til å etterforske slike komplekse saksforhold. De mener det er et behov for å løfte dette ansvaret opp på et høyere nivå i politiet. Vi støtter dette.

7.4.1 Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- Mottak og lokal politistasjon bør ha jevnlig møter om situasjonen på mottakene og med et eksplisitt fokus på forsvinninger.
- Politiets kunnskapsportalen KO:DE styrkes, eksempelvis i form av tiltakskort, sjekklister eller veiledere som kan bidra til bedre oppfølging av forsvinninger og mer likebehandling mellom politidistrikt.
- Ansatte fra det aktuelle mottaket bør møte opp på politistasjonen for registrering av den savnede, siden dette gir en mulighet for mer utdypende samtale mellom mottak og politi.
- POD sammen med politidistriktene ser på modeller for hvordan etterforskningsoppgaver knyttet til enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre kan forankres i de mest relevante nye politidistriktene.

7.5 Én instans og én person som har ansvar for den forsvunne

Allerede i rapporten fra arbeidsgruppen i 2008 pekes det på at regelverket (fra 2001) ikke sikrer «at det er én instans som har det koordinerende ansvare» (JD 2008:33). Etatene kan føle seg ferdig med «ansvare» når de har rapportert eller mottatt rapport om forsvinninger. Rapporten ender også opp med en anbefaling om at det bør være én instans og én person som har dedikert ansvar for å følge opp den enkelte forsvunne, før saken henlegges. Dette vakuemet av ansvar for oppfølging er der fortsatt. Flere har pekt på dette i kritikken av manglende oppfølging av anbefalingene i rapporten fra 2008.

Vi mener at å sikre et tydeligere ansvar for handling på bakgrunn av informasjon og å sikre oppfølging av den enkelte personer et av de viktigste tiltakene som kan gjøres for å bedre oppfølging og forebygging av forsvinninger. Å forankre ansvaret for

samarbeid mellom etater er likevel utfordrende. Det er det viktig å være klar over at det å søke asyl er et valg man har, også som mindreårig. Det betyr at en søknad om beskyttelse også kan trekkes tilbake dersom de vil det, og representanten samtykker til det. På samme måte er også botilbudet man får som følge av at man har en sak til behandling et frivillig tilbud.

Vi mener at det i hovedsak må være utlendingsforvaltningens og UDIs ansvar å gjennomføre dette i samarbeid med andre etater, så lenge de har ansvaret for de enslige mindreårige asylsøkerne (15-18 år).

Dette vil kreve beslutninger på politisk ledelsesnivå i relevante departementer. Det er ikke bare UDIs nåværende ansvar for de enslige mindreårige som er viktig her. UDIs ansvar i utlendingsforvaltningen, og i å forvalte asylinstituttet, med registrering, kartlegging, regelverk og lignende, gjør at UDI har god kjennskap til informasjon om den enkelte gjennom informasjon i DUF-systemet.

Koordineringsansvaret kan også overføres til Barnevernet hvis tilstrekkelige hjemler for ansvar for omsorg og botilbud vedtas. Dette bygger på at UDI kun har ansvar i en begrenset periode. Det er også frivillig å bo i mottak, likeså er det frivillig å søke asyl eller å trekke dette. Da må barnevernet ha ansvaret for alle enslige mindreårige. De måtte også bygge opp et betydelig informasjons- og forvaltningssystem for å følge opp forsvinninger.

I prinsippet skulle også politiet kunne følge opp forsvinninger, men slik vi har pekt på tidligere i rapporten har politiet ansvar for kriminalitetsforebygging og -bekjempelse. Forsvinninger fra frivillig botilbud er ikke en kriminell handling, og det er få eksempler på at politiet har nok informasjon til å vurdere etterlysning eller etterforskning.

7.5.1 Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- Det bør være én instans og én person som har dedikert ansvar for å følge opp den enkelte forsvunne, før saken henlegges.

- Det bør være UDIs ansvar å gjennomføre dette i samarbeid med andre etater.

7.6 Vurdering av eget spesialmottak for risikoutsatte barn og enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner før asylintervjuet

Så langt har ikke Norge opprettet egne spesialmottak for risikoutsatte enslige mindreårige fra land som sjelden gir grunnlag for beskyttelse. Dette er en gruppe som bare delvis omfatter enslige mindreårige asylsøkere, de fleste vil trolig være andre barn som er i drift og som kommer i kontakt med uteseksjon, politi og barnevern. Men i denne gruppen finnes også mange av de som raskt forsvinner fra EMA-transittmottak, og som forsvinner før asylintervjuet.

Hvis man skal forebygge at disse barna forsvinner fra EMA-transittmottak, må man trolig gå utover utlendingsforvaltningen og i samarbeid mellom departementene BLD og JD, og etatene Bufdir og UDI, beslutte å gi et omsorgstilbud for denne gruppen. Siden mange av de kommer fra land hvor få får beskyttelse, er ikke asylinstituttet en egnet institusjon for å sikre forsvarlig omsorg for disse barna.

Behandlingen av disse barna tydeliggjør spenningen og dilemmaet mellom kontroll og omsorg. De faller mellom alle stoler, og forsvinner raskt framfor å bli uttransportert til hjemlandet. Hvorvidt egne barnevernsinstitusjoner vil motvirke at disse forsvinner er et åpent spørsmål, siden mange av barna er involvert i kriminelle nettverk. Samtidig er det viktig å erkjenne at disse barna mangler et omsorgstilbud så lenge de er i Norge som sikrer en trygghet i en avgrenset periode så lenge de er barn.

Det mangler et tilbud i dag som sikrer disse barnas en forsvarlig omsorg, slik FAFO rapporten påpeker⁵²:

⁵² FAFO-rapporten omfatter barn hvor det er mistanke om menneskehandel og omfatter både enslige mindreårige asylsøkere og barn fra Europa som ikke har søkt asyl.

'Det er ganske klart at dagens barnevernsstruktur ikke evner å sikre forsvarlig omsorg for ikke-bosatte barn. Det bør vurderes om det skal opprettes en sentral enhet som kan ha ansvar for oppfølging av disse barna. Denne enheten vil da kunne opparbeide rutiner rundt retur til ulike EØS land, og gi assistanse til papirløse ungdommer i rusmiljøer, samt sikre nødvendig ekspertise rundt bruk av ulike plasseringer uten samtykke for ikke-bosatte barn, inkludert plasseringer etter § 4-29.' (Tyldum 2016: 27)

Ut fra et barnefaglig omsorgsbehov støtter vi dette synspunktet som er presentert i FAFO-rapporten.

7.6.1 Anbefaling

Vi anbefaler at:

- Alternativer for et omsorgstilbud som er tilpasset denne gruppen utredes i samarbeid mellom JD/UDI og BLD/Bufdir.

7.7 Behov for bedre kompetanse på psykisk helse i mottakssystemet

Det er behov for å sikre tilgang til psykisk helsehjelp i EMA-transitt og EMA-mottak. Mottak og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikk i kommunene er ikke satt opp med ressurser og kompetanse for å møte behovene for psykisk helsehjelp i denne gruppen. De skal ifølge regelverket hente inn nødvendige ressurser der det er nødvendig.

Modellen bygger på et lite og spesialisert team som både mottar mindreårige til behandling, og bygger systematisk kompetanse gjennom kurs og veiledning av mottak og kommuner i traumebehandling av mindreårige. På denne måten unngås lange henvisningskjeder og lang ventetid og får en praksisbasert kunnskap som raskt når de som er ansvarlige for den daglige omsorgen. Helse Vest har besluttet å etablere denne modellen i alle sykehus i helseforetaket.

Samtidig er det viktig å påpeke at mottak er og skal være et midlertidig botilbud og ikke et behandlingstilbud. Mener mottak et behandling kreves, så må lokale helsemyndigheter kontaktes og ansvarliggjøres slik at beboerne får tilgang til lovpålagte tjenester fra.

7.7.1 Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- UDI sammen med Helsedirektoratet ser på modellen man har utviklet på Stavanger Universitetssykehus (SUS) hvor man har etablert et transkulturelt senter ved Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling (BUPAS).
- Også andre helseforetak vurderer å etablere sentre for psykiske helseteam for barn og ungdom som er flyktninger og asylsøkere etter modell fra transkulturelt senter ved Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling (BUPAS).

7.8 Oppheve ordningen med midlertidig opphold

Ordningen med midlertidig opphold ble innført i 2009/10, og er hjemlet i utlendingsforskriften § 8-8, det vil si begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur⁵³. Fram til 2009 fantes det ikke en ordning med tidsbegrenset opphold⁵⁴ fram til 18 år for enslige mindreårige asylsøkere. Man anså at mindreårige hadde et behov for forutsigbare og trygge

⁵³ Enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at søkeren er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd til fylte 18 år. Tillatelsen kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for oppholdstillatelse for familiemedlemmer etter lovens kapittel 6. <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/ka-p8/8-8/>

⁵⁴ Også enslige mindreårige med opphold og som er bosatt, må jevnlig søke om forlengelse av oppholdstillatelsen. Når vi skriver om midlertidig opphold gjelder det de som i prinsippet har utreiseplikt når de fyller 18 år, med mindre vedtaket blir omgjort.

rammer i overgang fra barn til voksen, og derfor ikke skulle ha den usikkerheten som midlertidig opphold gir i en viktig utviklingsperiode i livet. Dette barnefaglige prinsippet mener barnefaglige fagpersoner fortsatt bør stå ved lag ut fra en vurdering av hva som er gode oppvekstforhold for barn og unge. Dette er hovedargumentet for de organisasjonene som har fremmet forslaget for å oppheve denne ordningen.

I dag (fram til sommeren 2016) er det en liten gruppe enslige mindreårige asylsøkere som får midlertidig opphold. Som vi har påpekt tidligere i kapittel 4 er det få som har returnert i denne gruppen, spesielt de senere årene, slik at det heller ikke ser ut til at ordningen virker etter hensikten.

Omlag har halvparten forsvunnet uten kjent oppholdssted i perioden 2009-2015. En eventuell økt bruk av midlertidig opphold vil trolig føre til at antall forsvinninger øker. En oppheving av bruk av midlertidige opphold vil trolig føre til det motsatte, og styrke mulighetene for et godt arbeid omsorgsarbeid og en trygg oppvekst som kan minske antall forsvinninger.

7.8.1 Anbefaling

Vi anbefaler at:

- Ordningen med midlertidig (tidsbegrenset) opphold etter utlendingsforskriften § 8-8 oppheves

7.9 Overføring av ansvaret for enslige mindreårige 15 til 18 år fra UDI til barnevernet

Da rapporten fra arbeidsgruppen som så på mulighetene for forebygging og oppklaring av forsvinninger ble lagt fram i 2008 var det forventet at det ville skje en overføring av ansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år fra UDI til barnevernet (JD 2008). Dette var også med i Stoltenberg I-regjeringens politiske plattform. På grunn av høye ankomsttall i perioden etterpå gikk man bort fra denne omorganiseringen, og EMA mellom 15 til 18 år forble UDIs ansvar når det gjelder innkvartering og tilsyn med mottakene.

Flere av rapportene fra frivillige organisasjoner og flere forskningsrapporter har pekt på behovet for å styrke botilbudene for denne gruppen. Særlige behov som trekkes fram er forsterkning av barnefaglig kompetanse, tettere oppfølging og mer systematisk tilgang til psykiske helsetjenester. Så langt har lite skjedd.

Stortinget påla regjeringen i 2015 å styrke den barnefaglige kompetansen på EMA-mottakene og midler ble satt av til dette. Regjeringen har foreslått en videreføring av disse midlene i budsjettet for 2017. Ansettelsene har tatt tid, også fordi det er knapphet på tilgang til denne kompetansen. I de mottak vi besøkte ville tilsetningen skje i løpet av 2016. Dette skjer imidlertid i samme tidsperiode hvor mange av mottakene må si opp arbeidsavtaler med ansatte som har lang erfaring fordi antallet nyankomne er vesentlig redusert. En følge av at ankomsttallene går ned er at det i en viss periode kan bli høyere tilgang til voksenkontakt enn tidligere.

7.9.1 Anbefaling

Vi anbefaler at:

- Utlendingsforvaltningen og barnevernet sammen med de angjeldende departementer utreder muligheten for å overføre ansvaret for gruppen enslige mindreårige asylsøkere 15 til 18 år til barnevernet, for å sikre den nødvendige omsorg og oppfølging av barna og forebygge forsvinninger.

7.10 Flytte tilsynet av EMA-mottak fra UDI til Fylkesmannen

Det er Fylkesmannen som har tilsynet med barnevernsinstitusjoner. For at Fylkesmannen skal kunne ta over et slikt ansvar for tilsyn også av UDIs mottak må regelverket endres, og det må utvikles kvalitetsnormer for omsorgstilbudet på EMA-mottak. I dag er det UDIs regionkontor som fører tilsyn. Vi har lest gjennom mange rapporter fra tilsyn med EMA-mottak. Tilsynene er som UDI selv har understreket ikke tilsyn i vanlig

forstand, men i hovedsak en kontroll av overholdelse av kontraktsforpliktelser.

Gjennomgående er tilsynsrapportene knappe og fokuserer på etterlevelse av formelle regler. De tar verken opp kvalitetsforhold på mottak eller forebygging og oppfølging av forsvinninger. Her er det rom for forbedringer. I dag fører UDI to tilsyn i året, ett tilsyn for kontraktgjennomgåelse og ett tilsyn som de kaller omsorgstilsyn. Svakheterne til nå har vært at disse er avviksrapportering hva gjelder regelverk følges, og rapportene sier lite om kvaliteten på omsorgen. Slik vil det være så lenge det ikke er klarere kvalitetskrav til EMA-mottakene.

I sitt høringsvar til forslag til ny Lov om omsorgssentre anbefaler UDI at krav til kvalitet til omsorg i mottak for enslige mindreårige asylsøkere lovfestes, og at tilsynet overføres til Fylkesmannen. UDI har støttet et en slik overføring av tilsynsansvar allerede i 2011.

7.10.1 Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- Tilbudet i EMA-mottak lovfestes slik at det gir grunnlag for tilsyn fra Fylkesmannen.
- Primært anbefaler vi at tilsynet med EMA-mottak flyttes fra UDI til Fylkesmannen.
- Sekundært anbefaler vi at arbeidet med forebygging og oppfølging av forsvinninger legges inn som et eksplisitt tema for ett av de årlige tilsynene som UDI gjennomfører.

7.11 Ett tverretatlig prosjekt for å identifisere fellesinitiativ, strukturer og tiltak for forebygging og oppfølging av forsvinninger

Feltet *forsvinninger* befinner seg i skjæringspunktet mellom omsorg og kontroll, mellom utlendingsforvaltning og barnefaglige hensyn og barns rettigheter. Forsvinninger har mange elementer av

«wicked problems». Det er ulike grupper av barn som forsvinner, og ulike motiver, noen ser ut til å være involvert i kriminell aktivitet. I tillegg står forsvinninger i spenningsforholdet mellom omsorg (gode levekår) og kontroll (grensekontroll, kriminalitetsforebygging og innvandringspolitiske forhold). Hvis man skal få til endringer hva gjelder forebygging og oppfølging av forsvinninger må det være en vilje og ressursbruk som sikrer bedre omsorg, og en felles forståelse av utfordringene.

Tiltak for å møte forsvinninger, både i forebygging og oppfølging, krever samarbeid mellom etater både på informasjonssiden og på tiltakssiden.

Mange av de anbefalingene vi har gitt har vært identifisert av andre før oss. Vi har pekt på svakheter i systemene, og på utfordringene som ligger i å drive bedre forebygging og oppfølging. For å sikre gjennomføring av treffsikre og formåls effektive tiltak mener vi det er nødvendig med et strukturert og forpliktende samarbeid mellom etater og de to departementene BLD og JD om dette. I tillegg er vår vurdering at det må settes inn økte ressurser i dette arbeidet.

7.11.1 Anbefaling

Vi anbefaler at:

- Det igangsettes et utviklingsprosjekt under en felles ledelse av BLD og JD som ser på interne rutiner og samarbeidsmuligheter for forebygging og oppfølging av forsvinninger.

8 Litteratur

- BLD (2007), *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr.100 om barneverntjenester mv. (Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur). Ot.prp. nr. 28.*
- BLD (1992), *Lov om barneverntjenester (barnevernloven)*
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
(nedlastet juli 2016)
- BLD (2010), *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner.*
Rundskriv Q-06/2010
https://www.regjeringen.no/contentassets/a576fb7eb4bf40f4b1972504553fb11c/rundskriv_q-06_2010.pdf (nedlastet juli 2016)
- BLD (2012), *Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (kortversjon: Rettighetsforskriften).*
Ikrafttredelse 01.03.2012
- BLD (2016), *Forslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere (omsorgssenterloven). Høringsnotat. Oslo, 31. august 2016.*
- Bufetat (2010), *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner.*
Bufetat Q-06/10.
- Bufetat Dine rettigheter.
https://www.bufdir.no/global/Dine_rettigheter.pdf (norsk versjon, nedlastet juli 2016)

- Brekke, Jan-Paul og S. Søholt (2005). *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning (ISF).
- Brekke, J.-P. (2012), *Missing. Asylum seekers that leave reception centers in Norway*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning (ISF).
- Bufdir (2016), *Om statlig barnevernmyndighets omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år*.
[https://www.bufdir.no/Barnevern/enslige mindrearige asylsokere og flyktninger/retningslinjer/Om statlig barnevernmyndighets omsorgstilbud til enslige mindrearige asylsokere under 15 ar/](https://www.bufdir.no/Barnevern/enslige_mindrearige_asylsokere_og_flyktninger/retningslinjer/Om_statlig_barnevernmyndighets_omsorgstilbud_til_enslige_mindrearige_asylsokere_under_15_ar/) Publisert juni 2016.
- Bufdir/POD (2016), *Når barn rømmer fra barneverninstitusjon. Retningslinjer om oppgave- og ansvarsfordeling mellom barneverninstitusjon, kommunal barneverntjeneste og politi*. Oslo: Bufdir/Politidirektoratet.
- Dagbladet (2012), Utnyttelse av barn helt forferdelig. Lest: 27.01.2015.
[http://www.dagbladet.no/2012/12/19/nyheter/kriminelle/unge kriminelle/slaver/barneslaver/24813163/](http://www.dagbladet.no/2012/12/19/nyheter/kriminelle/unge_kriminelle/slaver/barneslaver/24813163/)
- Dittmann, I., & Jensen, T.K. (2010), *Enslige mindreårige flyktningers psykiske helse – en litteraturstudie*. Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 47(9), 812-817.
- Eide, K. og T. Broch (2010), *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Regionsenter for barn og unges psykiske helse, region øst og sør (RBUP).
- Galloway, M., M. Smit M. and M. Kromhout (2014), Between Control and Support. The Protection of Unaccompanied Minor Asylum Seekers at Risk: The Dutch Case. *International Migration*. Vol. 53 (4).
- GRETA (2013), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway. First evaluation round*. Council of Europe, GRETA(2013)5.

- Helgesen, M. og H. Hofstad(2012), *Regionalt og lokalt folkehelsearbeid. Ressurser, organisering og koordinering*. Oslo: NIBR-rapport 2012:13
- HDir/Udir/Bufdir (2015), *Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for barn og unge som oppholder seg i kommunen som asylsøkere*. Brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Oslo. 30. oktober 2015.
- Hofstad, H. and J. Torfing (2015), Collaborative innovation as a tool for environmental, economic and social sustainability in regional governance. *Scandinavian Journal of Public Administration*. Vol. 19.
- Jensen, T.K., Fjermestad, K., Granly, L., & Wilhelmsen, N. (2013). Stressful Life Experiences and Mental Health Problems among Unaccompanied Asylumseeking Children. *Clinical Child Psychology and Psychiatry*.
- Jensen, T.K., Skårdalsmo, E. M. B., & Fjermestad, K. (2014). Development of mental health problems – a follow-up study of unaccompanied refugee minors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*.
- Johansen, N. B., T. Uglevik og Katja Franko Aas (red)(2013): *Krimmigrasjon? De nye kontrollen av de fremmede*. Oslo: Universitetsforlaget
- JD (2008a), *Rapport fra arbeidsgruppe. Mindreårige som forsvinner fra mottak – forebygging og oppklaring*. Oslo: Justis og beredskapsdepartementet
- JD (2008b), *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/*#*
(nedlastet august 2016)
- JD (2011), *Sammen mot menneskehandel. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011-2014)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- JD (2012), Stortingsmelding 27 (2011-12), *Barn på flukt*.

- JD (2013), *GI-03/2013 Instruks om tolkning av utlendingsloven § 32 – om når Norge skal anses ansvarlig for å behandle asylsøknader fra enslige, mindreårige asylsøkere som tidligere har søkt asyl i et annet land i Dublin-samarbeidet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- JD (2016), *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel*. Desember. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Kromhout, M.H.C., et al. (2010), *Tussen beheersing en begeleiding. (in Dutch), WODC, The Hague. Between control and support. An evaluation of the pilot 'protected reception for UMAs at risk'. Summary*.
- Länsstyrelsen Stockolm (2016), *Ensamkommande barn som försvinner – nulägsanalys*. Länsstyrelsen Stockolm, Rapport 2016:1.
- Lemberg-Pedersen, R. (2015), *The rise and fall of the ERPUM pilot. Tracing the European policy drive to deport unaccompanied minors*. Oxford: Refugee Studies Centre, WORKING PAPER SERIES NO. 108.
- Lie, Elisabeth M (2011): *I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal forlag.
- Liden, H, K. Eide, K. Hidle, A.C.E.Nilsen og R. Wærdahl (2013): *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. ISF rapport: Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lundereng, M. S. (2013), *De tapte barna. En kvalitativ studie av hjelpeapparatets konstruksjoner av enslige mindreårige gutter på drift i Europa*. Master oppgave HIOA.
- KOM (2014): *Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2013*. Oslo.
- KOM (2015): *Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2014*. Oslo.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage Pbl.

- Lemberg-Pedersen, M. (2015), *The rise and fall of the ERPUM pilot: tracing the European policy drive to deport unaccompanied minors*. Working Paper Series No.108, Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Lemberg-Pedersen, M. and Chatty (2015), *ERPUM and the Drive to Deport Unaccompanied Minors*. Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford. RSC Research in Brief 4, December 2015
- Lindèn, H. og C.H. Salvesen (2016), *De sa du må. Mindreåriges erfaringer med menneskehandel*. Rapport på oppdrag fra Redd Barna. ISF Rapport 2016:09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Mikkelsen, J. og K. Wagner (2013), *De förlorade barnen. Et repotage*. Stockholm: Natur & Kultur.
- NIDOS (2016), *Protected reception of unaccompanied children in the Netherlands. Study visit: No longer alone projects*. 11-12 January 2016.
- NOAS (2014), *Enslige mindreårige asylsøkere. Anbefalinger til myndighetene*. Oslo: Norsk organisasjon for asylsøkere.
- Ny Tid, august 2016, nr. 8: «*Vergene slår alarm*»
- Oppedal, B. et.al. (2013), *Sosiale nettverk, mestring og psykisk helse blant barn og unge som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere. Sentrale funn og forslag til tiltak*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Oslo Economics (2016), *Effekter av tvangsreturer for assistert retur*. Oppdrag for JD. Oslo, September.
- Paulsen, V., H. Michelsen og M. Brochmann (2015), *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen. Faglige utfordringer og barrierer i mottaksapparatet*. Rapport på oppdrag fra redd barna. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- PRESS (2013): *Savnet – en rapport om enslige asylsøkende barn som forsvinner fra mottak*. Oslo: Press – Redd barnas ungdomsorganisasjon.

- PU (2016), *Høsten 2015 - Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU? Politiets utlendingsenhets rapport fra høsten 2015 - Oppsummering og læringspunkter*. Oslo: Politiets utlendingsenhet.
- Riksrevisjonen (2010), *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009. Delkap. 1.3.3 Svakheter i departementets styring og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere. Dokument 1 (2010–2011)*.
https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2010-2011/Dokument%201/Dokument_1_2010_2011.pdf
(nedlastet juli 2016)
- Roberts, N, 2000, Wicked problems and network approaches to resolution, *International public management review* 1, 1, 1–19
- Roberts, N., (2000), *Coping With Wicked Problems*. Naval Postgraduate School, Monterey, California, Department of Strategic Management, Working Paper.
- Røiseland, A. og S.I Vabo, (2008), Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(01-02), 86-107.
- Salvesen, C.H. (2014), *Du ser det ikke før du tror det: Identifisering av barn som ofre for menneskehandel. En kvalitativ studie av norske etaters arbeid med å identifisere enslige mindreårige asylsøkere som mulige ofre for menneskehandel*. Mastergradsoppgave. Universitetet i Bergen.
- Skårdalsmo, E. M. B., & Jensen, T.K. (2015). Unaccompanied refugee minors' early life narratives of physical abuse from caregivers and teachers in their home countries. *International Journal of Child Abuse & Neglect*, 48, 148-159.
doi:[10.1016/j.chiabu.2015.08.003](https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2015.08.003)
- Stortinget (2016), Innst. 193 S (2015-16). Dokument 8:13 S (2015-16).
- Stretmo, L. (2012), *Governing the unaccompanied child. Media, policy and practice*. PhD Thesis, University of Gothenburg.

- Sørensen, E. and J. Torfing (ed.) (2009), *Theories of Democratic Network Governance*, pp. 199–214. Basingstoke: Palgrave Macmillian
- Sørensen, E. og J. Torfing (2011), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Sørensen, E. and J. Torfing (2012), Introduction. Collaborative governance in the public sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17(1).
- Tyldum, G. et al. (2015), *Ikke våre barn. Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge*. Oslo: FAFO Rapport 2015:45.
- Tyldum, G. (2016), *Oppfølging av mulige mindreårige ofre for menneskehandel i Norge*. Oslo: FAFO Notat 2016:09.
- UDI (2010), *Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra mottak*. UDI RS 2010-153
- UDI (2011), *Krav til mottakenes arbeid mot menneskehandel og oppfølgingen av mulige ofre*. UDI RS 2011-006
- UDI (2014a): *Enslige mindreårige som forlater mottak*. Lest: 21.01.2015. url: <http://www.udi.no/aktuelt/enslige-mindrearige-som-forlater-mottak/>
- UDI (2014b), *Retningslinjer for når asylsøkere forsvinner og melder seg på nytt eller påtreffes*. UDI RS 2014-020.
- UDI (2014c), *Instruks for barnefaglig koordinator i UDI*. IM 2014-010. 24.06.2014
- UDI (2015a), *Varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra asylmottak*. UDI RS 2015-009.
- UDI (2015b), *Bekymringsmelding til barnevernet om enslig mindreårig som har forsvunnet fra asylmottak*. UDI RS 2015-009V2

- UDI (2015c), *Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap*. RS 2015-007
<https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2015-007/>
- UDI (2015d), *UDI Faktaskriv 2015. Hvem kom som enslige mindreårige asylsøkere*. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvem-kom-som-enslige-mindrearige-asylsokere/>
- UDI (2016), *Beredskap høsten 2015. Rapport fra egenervalueringen*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- UN (1989), *Barnekonvensjonen/FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989*. <http://www.fn.no/FN-informasjon/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-konvensjon-om-barnets-rettigheter-Barnekonvensjonen>
- UNICEF (2012), *Return of separated children to return houses in countries of origin*. UNICEF-Netherlands.
- Vollebæk, L. R. (2014), *Sosial arbeid blant sårbare migranter*. Oslo: Oslo kommune. Velferdsetaten.
- Vollebæk, L. R. (2015), *Knuste drømmer. Mindreårige nordafrikanske migranter og gatelivets realiteter*. I: Bjørknes, L. E. (red) *Sommerfugl, fly! En artikkelsamling av barnevernspedagoger 2015*. Oslo: FO (s. 104-117)
- Øien, Cecilie (2012), *Underveis. En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Fafo.

Vedlegg 1: Vedleggstabeller

**Tabell 1. Alle EMA i mottak fordelt etter mottakstype.
01.2008-06.2015. Prosent**

Type mottak	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
Omsorgssenter	17,3	15,1	16,5	22,9	23,0	19,8	17,4	17,4	17,6
EMA mottak	32,6	50,1	67,0	53,1	40,0	37,7	47,0	48,8	50,9
Ordinært mottak	21,1	12,3	8,5	9,5	12,0	10,4	8,0	6,8	11,1
Transittmottak for EMA	0,6	14,2	6,2	13,9	23,9	30,4	25,9	24,0	14,2
Transittmottak	28,0	8,2	1,6	0,5	1,2	1,6	1,6	3,0	6,0
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 2. Alle EMA i mottak etter nasjonalitet (med mer enn 10 forsvunne i perioden). 01.2008-06.2015. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
Afghanistan	41,4	65,0	70,1	56,0	54,3	34,9	28,5	46,0	56,0
Eritrea	5,5	4,8	6,5	8,3	5,3	15,5	39,0	23,7	10,5
Somalia	5,5	6,9	6,7	11,9	16,3	23,0	10,8	8,8	9,3
Irak	25,9	10,8	3,6	2,7	1,3	1,4	0,6	0,4	7,0
Syria	0,2	0,3	0,7	1,0	0,8	2,6	5,0	7,2	1,5
Statsløs	0,8	0,8	0,6	0,8	0,8	2,6	3,6	4,6	1,3
Iran	1,6	0,9	0,9	1,5	1,6	2,0	1,2	0,5	1,2
Russland	2,6	1,0	1,1	1,6	0,7	0,8	0,4	0,2	1,1
Marokko	0,0	0,1	0,5	1,3	1,8	1,2	0,4	0,4	0,5
Algerie	0,0	0,1	0,2	0,4	0,9	0,5	0,3	0,1	0,2
Libya	0,0	0,1	0,1	0,4	0,8	0,2	0,2	0,1	0,2
Guinea	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,6	0,2	0,0	0,1
Tunisia	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0
Utvalgte land	86,5	93,2	93,9	90,7	89,2	90,0	94,5	96,4	92,3
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 3: Forsvunnet EMA av alle EMA i mottak etter mottakstype. 01.2008-06.2015. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
Omsorgssenter	0,0	0,1	0,1	0,3	0,5	0,4	0,4	0,6	0,2
EMA mottak	0,1	0,1	0,1	0,2	2,4	2,5	0,9	0,8	0,5
Ordinært mottak	1,2	1,1	1,3	5,9	3,2	3,2	0,2	0,8	1,8
Transittmottak for EMA	0,0	0,8	6,5	4,6	6,3	3,8	2,2	1,1	3,0
Transittmottak	1,5	1,8	7,9	9,4	25,6	8,6	8,3	0,9	2,7
Totalt	0,7	0,5	0,8	1,4	3,2	2,6	1,2	0,8	1,1

Tabell 4. EMA forsvunnet etter antall forsvinninger. 01.2008-06.2015. Antall

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
1	39	70	94	82	110	81	54	30	560	357
2	2	6	10	7	8	12	5		50	32
3		1		1	1	1	3	1	8	7
4		1	1	2	1		1		6	4
5						1			1	1
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

EMA forsvunnet etter antall forsvinninger. 01.2008-06.2015. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
1	95	90	90	89	92	85	86	97	90	89
2	5	8	10	8	7	13	8	0	8	8
3	0	1	0	1	1	1	5	3	1	2
4	0	1	1	2	1	0	2	0	1	1
5	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 5. EMA forsvunnet etter mottakstype. 01.2008-06.2015. Antall

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Omsorgssenter		2	3	4	4	3	4	4	24	19
EMA mottak	2	8	12	8	35	34	22	14	135	113
Ordinært mottak	15	23	16	36	14	12	1	2	119	65
Transittmottak for EMA		20	56	41	56	41	29	10	253	177
Transittmottak	24	25	18	3	11	5	7	1	94	27
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

EMA forsvunnet etter mottakstype. 01.2008-06.2015. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Omsorgssenter	0	3	3	4	3	3	6	13	4	5
EMA mottak	5	10	11	9	29	36	35	45	22	28
Ordinært mottak	37	29	15	39	12	13	2	6	19	16
Transittmottak for EMA	0	26	53	45	47	43	46	32	40	44
Transittmottak	59	32	17	3	9	5	11	3	15	7
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 6. EMA forsvunnet etter alder* på forsvinningstidspunkt. 01.2008-06.2015. Antall

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
11-14	0	2	5	6	3	3	5	5	29	22
15	3	11	10	3	15	12	15	5	74	50
16	15	25	49	34	54	33	21	15	246	157
17	22	39	40	49	48	47	22	6	273	172
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

* (basert på alder oppgitt av asylsøkeren ved registrering)

EMA forsvunnet etter alder* på forsvinningstidspunkt. 01.2008-06.2015. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
11-14	0	3	5	7	3	3	8	16	5	5
15	8	14	10	3	13	13	24	16	12	12
16	38	32	47	37	45	35	33	48	40	39
17	55	51	38	53	40	49	35	19	44	43
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* (basert på alder oppgitt av asylsøkeren ved registrering)

Tabell 7. EMA forsvunnet etter kjønn. 01.2008-06.2015. Antall

Kjønn	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Kvinner	2	3	9	5	1	3	1	4	28	14
Menn	39	75	96	87	119	92	62	27	597	387
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

EMA forsvunnet etter kjønn. 01.2008-06.2015. Prosent

Kjønn	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Kvinner	5	4	9	5	1	3	2	13	4	3
Menn	95	96	91	95	99	97	98	87	96	97
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 8. EMA forsvunnet etter aldersundersøkelse. 01.2008-06.2015. Antall

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Ingen test	41	69	90	70	101	70	38	12	491	291
A - Over 18 (100/0 %)		1	1	3	4	3	1		13	11
B - Svært lite sannsynlig at søkeren er under 18 (90/10 %)					1			1	2	2
C - Lite sannsynlig at søkeren er under 18 (70/30 %)			6	9	6	9	5	1	36	30
D - Tvil (50/50 %)		4	3	3	2	4	7	4	27	20
E - Under 18 (mer enn 50 % sannsynlig)		4	5	7	6	9	12	13	56	47
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

EMA forsvunnet etter aldersundersøkelse. 01.2008-06.2015.
Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Ingen test	100	88	86	76	84	74	60	39	79	73
A - Over 18 (100/0 %)	0	1	1	3	3	3	2	0	2	3
B - Svært lite sannsynlig at søkeren er under 18 (90/10 %)	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0
C - Lite sannsynlig at søkeren er under 18 (70/30 %)	0	0	6	10	5	9	8	3	6	7
D - Tvil (50/50 %)	0	5	3	3	2	4	11	13	4	5
E - Under 18 (mer enn 50 % sannsynlig)	0	5	5	8	5	9	19	42	9	12
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 9. EMA forsvunnet etter nasjonalitet (med mer enn 10 forsvunne i perioden). 01.2008-06.2015. Antall

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Afghanistan	4	16	25	22	29	30	11	7	144	99
Algerie		8	18	9	25	21	14	3	98	72
Eritrea	1	2	4		1	3	3	5	19	12
Guinea		1	1	4	3	1	2		12	10
Irak	15	18	6	6	3	1			49	10
Iran	3	1	1	3	1		2		11	6
Libya		1		10	9	3	2	3	28	27
Marokko		4	3	7	19	14	6	2	55	48
Russland		1	2	6	3				12	9
Somalia		17	24	8	11	8	1	4	73	32
Statsløs	2	2	10	3	3	3	3		26	12
Syria						3	7	2	12	12
Tunisia			1	5	3	1	2		12	11
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

EMA forsvunnet etter nasjonalitet (med mer enn 10 forsvunne i perioden). 01.2008-06.2015. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Afghanistan	10	21	24	24	24	32	17	23	23	25
Algerie	0	10	17	10	21	22	22	10	16	18
Eritrea	2	3	4	0	1	3	5	16	3	3
Guinea	0	1	1	4	3	1	3	0	2	2
Irak	37	23	6	7	3	1	0	0	8	2
Iran	7	1	1	3	1	0	3	0	2	1
Libya	0	1	0	11	8	3	3	10	4	7
Marokko	0	5	3	8	16	15	10	6	9	12
Russland	0	1	2	7	3	0	0	0	2	2
Somalia	0	22	23	9	9	8	2	13	12	8
Statsløs	5	3	10	3	3	3	5	0	4	3
Syria	0	0	0	0	0	3	11	6	2	3
Tunisia	0	0	1	5	3	1	3	0	2	3
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 10. EMA forsvunnet etter antall måneder fra ankomst til siste forsvinning. 01.2008-06.2015. Antall

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
0 måneder	17	18	32	37	57	42	31	11	245	178
1-2 måneder	8	16	29	23	35	12	8	5	136	83
3-5 måneder	5	23	17	10	16	19	6	4	100	55
6-11 måneder	7	12	18	7	7	12	8	9	80	43
12- måneder	4	9	9	15	5	10	10	2	64	42
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

EMA forsvunnet etter antall måneder fra ankomst til siste forsvinning. 01.2008-06.2015. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
0 måneder	41	23	30	40	48	44	49	35	39	44
1-2 måneder	20	21	28	25	29	13	13	16	22	21
3-5 måneder	12	29	16	11	13	20	10	13	16	14
6-11 måneder	17	15	17	8	6	13	13	29	13	11
12- måneder	10	12	9	16	4	11	16	6	10	10
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 11. EMA forsvunnet etter status i asylsøknad ved forsvinning. 01.2008-06.2015. Antall

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Tillatelse, skal bosettes	2	5	1	7	3	2	1	2	23	15
Tillatelse, skal ikke bosettes			2	1	2	6	4	2	17	15
Søknad til behandling i UDI	31	42	39	51	61	51	40	19	334	222
Avslag til klagebehandling	4	17	19	16	21	16	3	3	99	59
Utreiseplikt	4	14	44	17	31	20	15	5	150	88
Henlagt/trukket/annen status/manglende reg.					2				2	2
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

**EMA forsvunnet etter status i asylsøknad ved forsvinning.
01.2008-06.2015. Prosent**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008- 2015	2011- 2015
Tillatelse, skal bosettes	5	6	1	8	3	2	2	6	4	4
Tillatelse, skal ikke bosettes	0	0	2	1	2	6	6	6	3	4
Søknad til behandling i UDI	76	54	37	55	51	54	63	61	53	55
Avslag til klagebehandling	10	22	18	17	18	17	5	10	16	15
Utreiseplikt	10	18	42	18	26	21	24	16	24	22
Henlagt/trukket/annen status/manglende reg.	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Tabell 12. EMA forsvunnet og status etter siste forsvinning.
01.2008-06.2015. Antall**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008- 2015	2011- 2015
Bosatt	10	11	6	11	2	6	2	2	50	23
Mottak/privat adr.	1	7	4	5	4	5	4	6	36	24
Mottatt Dublin-anmodning	5	6	5	8	7	8	10	2	51	35
Reist med IOM/politi	10	24	35	33	28	16	6		152	83
Ukjent oppholdssted	15	30	54	35	79	60	41	21	335	236
Usikker registrering			1						1	0
Totalt	41	78	105	92	120	95	63	31	625	401

EMA forsvunnet og status etter siste forsvinning. 01.2008-06.2015. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	2011-2015
Bosatt	24	14	6	12	2	6	3	6	8	6
Mottak/privat adr.	2	9	4	5	3	5	6	19	6	6
Mottatt Dublin-anmodning	12	8	5	9	6	8	16	6	8	9
Reist med IOM/politi	24	31	33	36	23	17	10	0	24	21
Ukjent oppholdssted	37	38	51	38	66	63	65	68	54	59
Usikker registrering	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Vedlegg 2: Enslige mindreårige asylsøkere, asylsøkerprosessen og mottakssystemet

UDI har ulike typer mottak, også for enslige mindreårige asylsøkere. Noen av disse ordningene er nye etter juni 2015.

Ankomstsenter

Enslige mindreårige asylsøkere skal ikke til ankomstsenter, men direkte fra PU til EMA- ankomsttransitt.

Dette er en ny ordning fra 2015. Samordnet registrering av asylsøkere. Prosessen på ankomstsenter:

- Registrering hos politiet
- Registrering i UDIs asylmottakssystem

Etter noen dager flyttes asylsøkerne videre.

Det er to ankomstsentre:

- Ankomstsenter Østfold
- Ankomstsenter Finnmark

Det har også vært noen midlertidig overnattingsplasser (akuttplasser), for å sikre alle asylsøkere et tilbud når det ikke er plass i ordinære mottak (høsten 2015), men disse ble nedlagt i 2016.

Ankomsttransittmottak

- Mottak der asylsøkere bor frem til tuberkuloseundersøkelse og helseundersøkelse er gjennomført.

- Søkeren får også informasjon fra NOAS om hva som skjer videre i asylprosessen.
- Etter hvert blir søkeren flyttet til et transittmottak (avlastningstransitt).

EMA-transittmottak

- Mottak der asylsøkere bor til de har gjennomført asylintervjuet sitt.
- Det er egne transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.

Ordinære EMA-mottak

- Asylsøkere flyttes til ordinære mottak etter asylintervju hos UDI.
- Asylsøkere bor i ordinære mottak mens søknaden deres blir behandlet.
- Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år får tilbud om å bo i egne mottak eller avdelinger som er tilpasset behovene deres.
- Enslige mindreårige med midlertidig opphold (disse er i alderen 16-18 år) blir ikke bosatt, men forblir i EMA mottak fram til 18 års dagen.

Tilrettelagte avdelinger

- Tilbud som er tilpasset asylsøkere med fysiske eller psykiske hjelpebehov.
- Primært for asylsøkere med psykiske plager, men som ikke er så syke at de trenger psykiatrisk behandling.
- Det er frivillig å bo i en tilrettelagt avdeling.

Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år

- Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år blir sendt til egne omsorgssentre som Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvaret for.