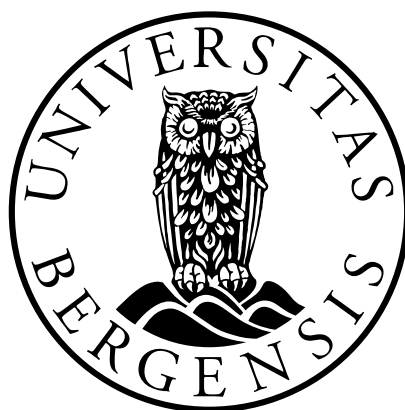


Opphevelsen av rimelighetsvilkåret ved internfluktvurdering

Rettslige konsekvenser for «oktoberbarna»

Kandidatnummer: 78

Antall ord: 14487



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. desember 2018

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Introduksjon	3
1.1 Tema og problemformulering	3
1.2 Aktualitet og bakgrunn	5
1.3 Begrepsavklaring.....	6
1.3.1 Enslige mindreårige asylsøkere.....	6
1.3.2 «Oktoberbarna»	6
1.4 Striden om oktoberbarna	7
1.5 Rettskildebilde og metodisk tilnærming	7
2 Rimelighetsvilkåret ved internflukt i norsk flyktningrett	11
2.1 Innledning.....	11
2.2 Internfluktlærens bakgrunn	11
2.3 Internflukt forut for lovendringen	12
2.4 Rimelighetsvilkårets anvendelsesområde.....	16
2.5 Opphevelsen av rimelighetsvilkåret	17
3 Lovendringens konsekvenser	20
3.1 Utgangspunkt	20
3.2 Fra rimelighetsvilkår til opphold på humanitært grunnlag?.....	20
3.3 Generelle rettslige konsekvenser.....	21
3.3.1 Innvandringsregulerende hensyn i rimelighetsvurderingen	21
3.3.2 Betydningen for domstolenes prøvingsadgang	24
3.4 Rettslige konsekvenser for oktoberbarna	26
3.4.1 Enslige mindreårige asylsøkere i relasjon til utlendingsloven § 38	26
3.4.2 Utgangspunktet for midlertidige oppholdstillatelser	27
3.4.3 Økt bruk av midlertidig opphold.....	30
3.5 De samfunnsmessige konsekvensene	32
4 Lovendringens etterspill	35
4.1 Innledning.....	35
4.2 Utlendingsforskriftens endringer i 2018.....	35
4.2.1 Sårbarhetskriteriene.....	37
4.3 Myndighetsarrangert retur.....	41
4.4 Andre etterspill.....	42
4.5 Etterspillenes betydning for oktoberbarna	43
4.6 Oktoberbarna i dag	46

5	Avsluttende bemerkninger	47
	Litteraturliste.....	50
	Liste over figurer	69

1 Introduksjon

1.1 Tema og problemformulering

Globale utfordringer med klima- og miljøkriser, politiske konflikter, kriger og store samfunnsomveltninger, har medvirket til at folkemengder er satt i bevegelse. Mange mennesker flykter fra sine opprinnelige hjem, og søker trygghet og bedre livsbetingelser i andre land. I det norske samfunnet har vi de siste årene måttet ta stilling til flyktningestrømmer og migrasjon på en annen måte enn tidligere. Deler av vår befolkning gir uttrykk for at det norske samfunnet trues når mengder av fremmede presser på ved landegrensene, det skaper uro og usikkerhet. Innvandringsskepsisen vokser. Vi ser politiske engasjement og målsettinger om strengere organisering av innvandringen, med markante innstramminger ved landegrensene. Samtidig går debatten i den norske offentligheten om etikk og humanitære verdier, når flyktnings beskyttelsesbehov utfordrer vår nasjonale selvoppfattelse, eller ryster vår ordnede velferdsstat. Et spenningsfelt mellom etikk, politikk og jus avtegnes. I en slik kontekst er jussen medvirkende i styringen av samfunnet. Lovgivning og forvaltningen gjenspeiler de normer og verdier som ligger til grunn for våre holdninger og atferd.

I 2015 ble det norske samfunnet overveldet av det som omtales som en flyktningkrise i Europa. Det ble reist prinsipielle spørsmål om hva som var mest riktig; enten å gi opphold og integrere flyktninger i det det norske samfunnet, eller å bistå i den humanitære krisen ved å hjelpe flyktninger nærmere deres opprinnelige hjemsted. Det hersker enda uenighet om på hvilket grunnlag den norske staten skal tildele opphold. Barn og unges stilling i disse krevende omveltningene står sentralt; den gruppen av mennesker som kanskje er den mest sårbare, og som skal danne grunnlaget for fremtidens samfunn. Denne tematikken har gitt inspirasjon til denne avhandlingen. Arbeidet avgrenses til ett problemfelt innenfor flyktningretten som omhandler opphold for mindreårige.

I henhold til norsk rett innvilges ikke oppholdstillatelse etter asylbestemmelsen dersom en asylsøker kan bosette seg et trygt sted i sitt opprinnelige hjemland.¹ Dette gjelder selv om

¹ Jf. utlendingsloven § 28 (5).

vilkårene for asyl ellers er oppfylt. Det foretas i stedet en omplassering av asylsøkeren innenfor eget hjemlands grenser. En slik praksis er et unntak fra retten til asyl, og vises gjerne til under ulike benevnelser.² I denne avhandlingen brukes begrepet «internflukt» om denne ordningen, siden det er termen som også anvendes i forarbeider og i juridisk litteratur. For å henvise til unntaksordningen som internflukt innebærer, må området være trygt og tilgjengelig. Det må garanteres for at det ikke er risiko for at vedkommende kan bli utsatt for forfølgelse eller andre overgrep. Inntil nylig måtte det også være «rimelig» for personen å skulle bosette seg der samlet sett, enten det handlet om familienettverk eller levegrunnlag. Dette vilkåret ble imidlertid fjernet fra utlendingsloven § 28 femte ledd i 2016. Endringen høstet kritikk fra flere hold, blant annet med påstander om at dette var i strid med folkeretten.³ Barn og unge som kommer til Norge uten familie eller andre omsorgspersoner er særlig utsatt etter endringen.

Avhandlingen vil spesielt rette fokus på en gruppe av disse asylsøkerne, som er blitt omtalt som «oktoberbarna». Deres rettsstilling blir vurdert i etterkant av endringen gjort i utlendingsloven § 28 femte ledd i 2016, med følgende hovedspørsmål;

Hvilke rettslige konsekvenser har opphevelsen av rimelighetsvilkåret ved internfluktvurderingen i utlendingsloven § 28 femte ledd hatt for enslige mindreårige asylsøkere, og særlig for gruppen som kalles «oktoberbarna»?

² «Intern relokalisering» / «internfluktlæren» / «intern gjenbosetting» / «internal flight alternative» / «internal protection alternative» / «internal relocation alternative» / brukes også.

³ Grymer, Hagen (2016). Alle internettkilder er sist sjekket 29. november 2018.

1.2 Aktualitet og bakgrunn

På verdensbasis søkte 2 millioner mennesker om asyl i 2015, hvorav 31 145 var søkere til Norge.⁴ I Europa var kontrastene store; enkelte land tok imot asylsøkerne med åpne armer, mens andre innførte innstramminger og ulike ordninger for å holde flest mulig utenfor. Den omstridte «smykkeloven» i Danmark er et eksempel på slike grep.⁵ Her til lands startet regjeringen Stoltenberg II innsnevring i asylpolitikken allerede i 2008,⁶ og innstrammingsarbeidet økte ytterligere med Solberg-regjeringen høsten 2015.

I november 2015 inngikk et flertall av de norske politiske partiene en avtale om tiltak for å møte den pågående flyktningkrisen.⁷ Hovedmålsettingen presentert i første del av dette asylforliket var at «færrest mulig mennesker uten et reelt beskyttelsesbehov skulle komme til Norge.»⁸ Basert på dette ble 18 tiltak fastsatt.⁹

I desember 2015 sendte så regjeringen Solberg, med tilrådning fra Justis- og beredskapsdepartementet, ut et høringsnotat – Endringer i Utlendingsloven (Innstramminger II) til 87 høringsinstanser, og 243 påfølgende hørings svar kom i retur.¹⁰ Ett av forslagene i høringsnotatet var å fjerne rimelighetsvilkåret fra internflukt vurderingen. Forslaget fikk flertall på Stortinget med 87 stemmer i favør,¹¹ mot 15 stemmer.¹² Lovforslaget ble dermed vedtatt i juni 2016, med ikrafttredelse 1. oktober samme år.

Å fjerne rimelighetsvilkåret fra internflukt vurderingen er bare et lite utslag av innstrammings fokuset i Norge. De senere årene viser at innstrammingene har hatt følger; i perioden januar til utgangen av oktober 2016 hadde bare 2804 personer søkt om asyl i Norge. I desember 2017 presiserte Utlendingsdirektoratet (UDI) at antallet ordinære asylsøkere i Norge var historisk lavt, og nedjusterte forventede asylsøkere fra mellom 2000-12000 til 2000-5000.¹³ Som en mulig kontrast til dette bildet, har menneskerettighetene en sterk

⁴ UDI (2015a).

⁵ Kolberg (2016).

⁶ Statsministerens kontor (2008).

⁷ Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre.

⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2016a) innledning.

⁹ Glomnes, Kristiansen, Ruud (2015).

¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2015a).

¹¹ Fra Ap, H, Frp og Sp.

¹² Mot KrF, V, SV og MDG.

¹³ UDI (2017a).

posisjon både i den norske folkesjelen og i lovgivningen. I 2014 ble det innført en rekke bestemmelser, hvorav flere var inspirert av internasjonale menneskerettskonvensjoner i Kongeriket Norges Grunnlov av 1814 (Grunnloven).

1.3 Begrepsavklaring

1.3.1 Enslige mindreårige asylsøkere

I tråd med utlendingsforskriften § 17-4 tredje ledd, definerer UDI en enslig mindreårig asylsøker som «en person under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller andre med foreldreansvar og søker beskyttelse (asyl) i Norge.»¹⁴ I det videre vil enslige mindreårige asylsøkere også betegnes som «ema».

Under flyktningkrisen i 2015 kom over 5480 «ema» til Norge.¹⁵ Mange av disse manglet både formell identitet og fødselsdato ved ankomsten. Alderen til flere i denne gruppen ble derfor beregnet ut fra dagen de ble registrert som asylsøkere. Alle som ble ansett å være omtrent 16 år etter en medisinsk alderstest¹⁶ og ankom Norge i oktober 2015, ville derfor fylle 18 år i 2017 etter UDIs system. I henhold til norsk lov anses alle under 18 år som barn,¹⁷ og barnekonvensjonen forplikter Norge til å sikre rettighetene til alle barn som befinner seg under norsk jurisdiksjon, uansett oppholdsstats. Etter utlendingsforskriften § 8-8 første ledd kan «ema» mellom 16 og 18 år, uten annet grunnlag for opphold enn manglende omsorg i hjemlandet, innvilges en midlertidig oppholdstillatelse til myndighetsalder.¹⁸ I praksis fungerer regelen som et avslag, med mulighet til å bli værende i Norge frem til fylte 18 år.

1.3.2 «Oktoberbarna»

Gruppen som har fått tilnavnet «oktoberbarna» er afghanske asylsøkere som kom til Norge som «ema» i løpet av høsten 2015. Av søkere som oppga at de var enslige mindreårige kom 65 prosent fra Afghanistan dette året, hvorav 50 var jenter og 3350 var gutter.¹⁹ Ifølge norske

¹⁴ UDI (sjekket 28.11.2018).

¹⁵ UDI (2015b).

¹⁶ Lillealtern (2015).

¹⁷ Jf. vergemålsloven § 2 bokstav a sml. barnekonvensjonen artikkel 1.

¹⁸ Nå kalt «tidsbegrenset» oppholdstillatelse.

¹⁹ UDI (2015b).

myndigheters system, ble det antatt at denne gruppen ville fylle 18 år i løpet av høsten 2017, og således miste retten til beskyttelse de hadde hatt som mindreårige. Tall fra august 2017 indikerer at omtrent 302 enslige mindreårige asylsøkere da var på norske mottak med midlertidig oppholdstillatelse.²⁰ Utlendingsmyndighetene hadde besluttet at disse skulle sendes tilbake til Afghanistan etter reglene om internflukt.²¹

1.4 Striden om oktoberbarna

For «oktoberbarna» innebærer internflukt at barn og unge fra en utrygg del av Afghanistan returneres til en annen del av landet som anses å være trygt, eksempelvis Kabul. Etter en ny sikkerhetsvurdering av UDI i 2016 ble Kabul klassifisert som trygt, sammen med 32 av de øvrige provinsene i landet. Kun to av landets provinser er etter dagens sikkerhetsvurdering ansett å være utrygge.²²

Oktoberbarnas situasjon har vært omstridt fra ankomsten i 2015. I november 2017 stemte Stortinget over en rekke forslag angående enslige mindreårige asylsøkeres situasjon. Arbeiderpartiet fremmet forslag om at alle «ema» i alderen 16-18 år som var vedtatt returnert ved internflukt etter utlendingsloven § 28 (5) i etterkant av lovendringen året før, skulle få saken sin revurdert dersom de oppfylte visse kriterier.²³ Blant annet måtte de være henvist til internflukt i hjemlandet, og ha hatt midlertidig opphold i Norge.²⁴ Partiet fikk også gjennomslag for at enkelte «sårbarhetskriterier» nå skal tillegges vekt i vurderingen.²⁵

1.5 Rettskildebilde og metodisk tilnærming

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 2008, er den sentrale loven for å vurdere flyktningers rettsstilling om opphold i Norge.²⁶ Dette gjelder også oktoberbarna. Etter formålsparagrafen skal loven sikre regulering av innreise og opphold i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser.²⁷

²⁰ Tjernshaugen, Olsen (2017).

²¹ Ibid.

²² Skjetne (2017a).

²³ Justis- og beredskapsdepartementet (2017a).

²⁴ Karlsen, Støbakk (2017).

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2018a).

²⁶ Ikrafttredelse 1. januar 2010.

²⁷ Utl. § 1 (1).

Oktoberbarnas rettsstilling i etterkant av rimelighetsvilkårets opphevelse reguleres i hovedsak av utl. §§ 28 og 38. Utl. § 28 er hovedregelen som regulerer hvem som skal anerkjennes som flyktning, og dermed har rett til oppholdstillatelse og beskyttelse ved asyl. Avhandlingen avgrenses til utl. § 28 femte ledd, som hjemmel for internfluktlæren og rimelighetsvilkåret før opphevelsen. Utl. § 38 gir forvaltningen adgang til å innvilge oppholdstillatelse til en utlending basert på humanitært grunnlag, og utgjør på den måten en unntaksregel og en sikkerhetsventil for tilfeller som faller utenfor hovedregelen.

Loven utfylles av utlendingsforskriften.²⁸ Forskriften er utformet slik at den i størst mulig grad supplerer loven. Det er derfor nødvendig å forholde seg både til lovens og forskriftens bestemmelser for å få det fullstendige rettsbildet.²⁹ I etterkant av rimelighetsvilkårets opphevelse har de fremste endringene av betydning for oktoberbarna blitt gjort i forskriften.

Videre er forarbeidene til utlendingsloven en sentral rettskilde for å tolke loven.

Utlendingslovutvalgets utredning og utkast til ny lov brukes i tolkningen av de overnevnte bestemmelsene.³⁰ Prop. L (2015-2016) – Endringer i utlendingsloven mv. (Innstramninger II), hvor forslaget om å oppheve rimelighetsvilkåret først ble fremlagt, er av særlig relevans for denne avhandlingens spørsmål. Lovforslaget viser lovendringens bakgrunn og formål, og er sentral for å vurdere lovgivers intensjon opp mot de reelle konsekvensene.

Høyesterettspraksis vil anvendes for å klarlegge innholdet i rimelighetsvilkåret slik det var før endringen. Gyldigheten av UDIs aldersvurdering av «ema» var til behandling i Oslo tingrett i november 2017, hvor staten tapte på alle punkter.³¹ Slike underrettsdommer har ikke prejudikatsverdi, men vil brukes som illustrasjon for ulike tilfeller. Utover dette har «ema» og oktoberbarnas rettsstilling i etterkant av lovendringen ikke vært oppe for domstolene. Få asylsøkere stevner staten for retten, og for de fleste er det endelige vedtaket fra Utlendingsnemnda siste stopp på asylreisen.³² Retten har også begrenset prøvingsrett innen enkelte områder og gir derfor lite veiledning for deler av tematikken.

²⁸ Forskrift 15.oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften- uf).

²⁹ Arbeids- og sosialdepartementet (2009).

³⁰ NOU 2004:20 Ny utlendingslov.

³¹ TOSLO-2016-195394.

³² NOAS (2018a).

Forvaltningspraksis har i utgangspunktet liten rettskildemessig vekt, men vil her være særlig relevant tatt i betraktning at få saker tas til domstolene. Utlendingsnemnda (UNE) fungerer som et domstolliknende forvaltningsorgan og kan overprøve vedtak gjort av Utlendingsdirektoratet (UDI). UNE har en sentral rolle som lovtolkende organ, og deres praksis er retningsgivende for UDI.³³ UNE var tidligere et uavhengig organ, men ble underlagt Justisdepartementet for lovtolkning og vekting av momenter under forvaltningens frie skjønn i november 2015, jf. utl. § 76 (2). Både UDI og UNE er dermed i dag underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

Forvaltningsenhetenes interndokumenter er ikke rettslig bindende, men vil i forvaltningen ha vekt av hensyn til lojalitet og likebehandling. Rundskriv og andre interndokumenter er dermed nyttige for å gi en utfyllende forståelse av rettskildet bildet. Høringsuttalelser har heller ingen rettskildemessig vekt, men vil benyttes for å vise ulike synspunkt rundt rimelighetsvilkårets opphevelse.

Hva gjelder juridisk litteratur er det begrenset hvor mye som er skrevet av betydningen om rimelighetsvilkårets opphevelse for oktoberbarna. Det er så langt ikke funnet juridiske artikler om denne gruppen asylsøkere. Oktoberbarnas situasjon er imidlertid bredt dekket både av media og gjennom ulike humanitære organisasjoners kanaler. Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) bistår asylsøkere med rettshjelp og informasjon, og opptrer ofte som forvaltningens «vakthund».³⁴ Sammen med NOAS har aktører som Redd Barna og Amnesty International fremlagt rapporter og kartlegginger med fokus på oktoberbarnas situasjon. Disse vil brukes for å belyse konsekvensene opphevelsen har medført for oktoberbarna. I avhandlingen legges disse kildene til grunn for analyse og konklusjoner som gjøres. Selv om dette betraktes som sekundærkilder, antas grunnlaget å være pålitelig. Bevisstheten om at slike organisasjoner også har underliggende mål og interesser, har vært til stede i vurderingen av kildebruken. Det er forsøkt å ta høyde for balansen i informasjonen som disse har anvendt, og måten informasjonen er fremstilt på. Det må likevel tas et forbehold om dette for avhandlingens konklusjoner.

Norge er også forpliktet til å følge internasjonale konvensjoner.³⁵ Utlendingsloven må tolkes i samsvar med menneskerettighetene, og tolkningsalternativ som samsvarer med

³³ Øyen (2018) s. 29.

³⁴ Ibid.

³⁵ Jf. utl. § 3 jf. Grl. § 92 og menneskerettsloven § 2.

internasjonale forpliktelser må følges.³⁶ For «ema» er FNs konvensjon om flyktningers stilling av 1951 (flyktningkonvensjonen) og FNs konvensjon om barns rettigheter av 1989 (barnekonvensjonen) særlig sentrale. Flyktningkonvensjonen fastsetter at ingen skal sendes tilbake til et område hvor liv eller frihet er truet.³⁷ Barnekonvensjonen presiserer at «barnets beste» skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som angår barn,³⁸ og prinsippet finnes gjennomgående i utlendingsloven.³⁹ Barn med egne synspunkter skal også få gi uttrykk for disse, og tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.⁴⁰ Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 1950 (EMK) verner mot utsendelse til tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.⁴¹ De ulike konvensjonelle rettighetene vil gjennomgående trekkes inn, hvor det er av relevans.

Av hensyn til avhandlingens omfang og rammer, forfølges ikke spørsmål om hvorvidt det kan oppstilles et folkerettslig krav om et rimelighetsvilkår, eller om Grunnloven og Høyesterett fordrer en plikt til å vurdere rimelighet.

³⁶ Ibid.

³⁷ Jf. art. 33 nr. 1.

³⁸ Barnekonvensjonen art. 3 nr. 1.

³⁹ Eksempelvis §§ 38 (3), 49 (3), 70 (1).

⁴⁰ Barnekonvensjonen art. 12.

⁴¹ EMK art. 3.

2 Rimelighetsvilkåret ved internflukt i norsk flyktingrett

2.1 Innledning

For å vurdere betydningen av rimelighetsvilkårets opphevelse for oktoberbarna, må det først redegjøres for rimelighetsvilkårets innhold og betydning, slik det var før lovendringen. Innledningsvis i dette kapittelet gis derfor en kort beskrivelse av internfluktlærens bakgrunn, og hvordan rimelighetsvilkårets kunne anvendes i norsk flyktingrett.

Avslutningsvis i kapittelet rettes fokus mot innstrammingsforslaget som ledet til opphevingen av rimelighetsvilkåret, og hvilke endringer opphevelsen medførte for internfluktvurderingen. Dette danner bakteppet for kapittel 3 hvor de rettslige konsekvensene opphevingen har medført, særlig for oktoberbarna og andre «emas», vil analyseres.

2.2 Internfluktlærens bakgrunn

Internfluktlærens opprinnelse er uklar, men anses å ha blitt konstruert gjennom europeisk statspraksis på 1980-tallet, som et rettslig verktøy for å motvirke datidens flyktingbølge fra Afrika, Asia og Latin Amerika.⁴² Internflukt åpnet for at asylsøkere som kunne oppnå beskyttelse i sitt eget land, ikke trengte beskyttelse i et annet land. Konsekvensen ble at asylsøkeren i de tilfellene ikke ble gitt status som flykting etter flyktingkonvensjonen art. 1 A nr. 2.

Flyktingkonvensjonen inneholder ingen konkret regulering av internflukt. Likevel finnes eksempler på at internflukt ble praktisert i Norge,⁴³ blant annet ved presedensvedtak om internflukt fra Stornemnda i 2006.⁴⁴ For å etablere en viss kontroll over bruken av internflukt

⁴² Einarsen og Schultz (2016) s. 278 og Øyen (2018) s. 268-269.

⁴³ I NOU: 20 s. 27 presiseres at utkastet til den nye utlendingsloven ikke innebar «vesentlige endringer sammenliknet med hvordan utlendingsloven blir praktisert i dag», men at reglene vil komme tydeligere til uttrykk i lovverket.

⁴⁴ UNE Stornemnda (2006).

utarbeidet FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) enkelte retningslinjer for internfluktbruken i 2003. Disse fungerte som modell for internfluktbestemmelsen som ble kodifisert i utlendingsloven i 2008.⁴⁵

2.3 Internflukt forut for lovendringen

Fra 2008 til 1. oktober 2016 lød utlendingsloven § 28 (5) slik:

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

Internfluktlæren hjemles etter dette i utl. § 28 (5), hvor to vilkår ble oppstilt. I tilfeller hvor søkeren oppfyller vilkårene for flyktningstatus etter utl. § 28 (1) bokstav a eller b, innvilges likevel ikke asyl dersom et annet område i hjemlandet kan gi søkeren «effektiv beskyttelse». I slike tilfeller kunne man henvises til internflukt såfremt det ikke var «urimelig».

En naturlig språklig forståelse av «effektiv beskyttelse» indikerer en reell beskyttelse av en viss standard. Forarbeidene viser til at vilkåret innebærer at internfluktområdet må være trygt og tilgjengelig for søkeren.⁴⁶ Tryggheten må dekke det asylsøkeren har flyktet fra. Samtidig må asylsøkeren ikke risikere å utsettes for annen behandling som kan regnes som forfølgelse.⁴⁷ Søkeren må heller ikke risikere tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, som forbys etter EMK.⁴⁸ Vurderingen må relateres til den opprinnelige risikoen som eksisterte da søkeren forlot hjemlandet om denne fremdeles er reell og dekke eventuell ny risiko som kan ha oppstått i mellomtiden. Videre må internfluktområdet være trygt over tid, slik at asylsøkeren ikke tvinges til å flytte seg til andre områder hvor vedkommende igjen kan risikere videre forfølgelse. Staten er forpliktet til å avstå fra å sende noen til steder hvor de kan utsettes for forfølgelse eller alvorlige overgrep.⁴⁹

⁴⁵ Wessmann (2017).

⁴⁶ Jf. NOU 2004:20 s. 396 og Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 415. Se også tidligere uf. § 7-1.

⁴⁷ Se f.eks. fra Storbritannia AH (Sudan) (2007) avsnitt 21.

⁴⁸ Storey (1998) s. 527 og Foster og Hathaway (2003) på s. 401. Fare for skade som en flyktning utsettes for på internfluktstedet uansett har en sammenheng med en forfølgelsesgrunn etter konvensjonen, fordi den opprinnelige forfølgelsen er grunnen til at flyktningen nå befinner seg på internfluktstedet.

⁴⁹ «Non-refoulement»-prinsippet, jf. flyktningkonvensjonen art. 33 nr. 1. Dersom asylsøkeren tvinges til å forflytte seg til et sted hvor personen risikerer å bli forfulgt, kan det anses som indirekte refoulement, som heller ikke skal skje, jf. Zimmermann (2011) s. 452.

Det må også være praktisk mulig for søkeren å dra til det nye stedet. Dette tilgjengelighetskravet har vært formulert på flere måter. Internasjonalt kan det vises til domstolen i Canada som formulerte det som at internfluktområdet må være «realistically accessible to the claimant,» uten at asylsøkeren «encounter great physical danger or (...) undergo undue hardship in travelling there or in staying there.»⁵⁰ Formuleringen er ikke bindende i norsk rett, men kan gi bidrag til forståelsen av kravets innhold etter internfluktlæren på et internasjonalt plan. Dersom asylsøkeren ikke lovlig kan reise til eller oppholde seg i internfluktområdet, er ikke tilgjengelighetskravet oppfylt. Samtidig må tilgjengeligheten gjelde både selve reisen, og det videre oppholdet på stedet.

Om internfluktområdet kunne anses både trygt og tilgjengelig, og dermed kunne gi søkeren «effektiv beskyttelse», kunne myndighetene henvise søkeren til opphold et annet sted i hjemlandet, såfremt det ikke var «urimelig». Ordlyden av «urimelig» er vag, og peker på en skjønsmessig terskel for hva som er riktig normativt sett. Essensen i rimelighetskriteriet er at søkeren bør kunne leve et etter forholdene normalt liv i det presumptivt trygge området. Vedkommende må også ha en humanitær livssituasjon sammenlignbar med hva søkeren som et minimum ville hatt krav på som internasjonal flyktning etter flyktningkonvensjonen, og som individ etter universelle menneskerettslige standarder nedfelt i konvensjonene.⁵¹

Innholdet i rimelighetsvilkåret i norsk rett ble redegjort for i lovforarbeidene, hvor UNHCRs retningslinjer ble fremhevet. Etter retningslinjene skal det foretas en vurdering blant annet av momenter som søkerens alder, kjønn, helsetilstand, familiesituasjon og bakgrunn.⁵² I NOU 2004: 20 s. 122 siteres tilsvarende individuelle omstendigheter. Utvalget spesifiserer også at det ikke er noen konflikt av prinsipiell karakter mellom anbefalingene gitt av UNHCR og de utgangspunkter som gjelder for vurderingen i norsk praksis. Internfluktlæren i norsk praksis lå etter dette tett opp til UNHCRs anbefalinger allerede før internflukt ble kodifisert i loven.

De samme individuelle omstendighetene som i NOUen ble sitert i odelstingsproposisjonen.⁵³ Samtidig understrekes det i forarbeidene at Norge ikke er forpliktet til å følge UNHCRs

⁵⁰ Thirunavukkarasu (1993). Sml. også Randhawa (1994) avsnitt 14 fra Australia.

⁵¹ Einarsen (2015) note 94.

⁵² «age, sex, health, disability, family situation and relationships, social or other vulnerabilities, ethnic, cultural or religious considerations, political and social links and compatibility, language abilities, educational, professional and work background and opportunities, and any past persecution and its psychological effects», jf. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 99.

⁵³ Ibid.

retningslinjer, men at «[d]et prinsipp som de refererte retningslinjer her gir uttrykk for; også å vektlegge individuelle omstendigheter hos søkeren, mener imidlertid departementet bør inngå i rimelighetsvurderingen.»⁵⁴ Lovgiver støttet med det UNHCRs forståelse av rimelighetsvurderingens innhold. Departementet og Stortinget la også til grunn i forarbeidene at UNHCRs retningslinjer i stor grad burde styre innholdet i den skjønsmessige rimelighetsvurderingen.⁵⁵

Departementet avviste forslag fra lovutvalget om å knytte rimelighetsvurderingen til det norske lovbegrepet «sterke menneskelige hensyn» i utl. § 38, som ville medført en høyere terskel for rimelighetsvilkåret.⁵⁶ Stortinget sluttet seg til departementets syn og det understrekes at lovforslaget ble formulert i samsvar med retningslinjene fra UNHCR.⁵⁷ Det uttales også at «Stornemnda [har] lagt stor vekt på de menneskerettslige perspektiver og oppfyllelse av slike rettigheter ved bruk av internfluktalternativet.»⁵⁸ UNHCRs retningslinjer om internflukt og de menneskerettslige perspektiver ved en retur ble dermed konfirmert av lovgiver som vurderingskriterier når rimeligheten av å anvende internfluktalternativet skulle vurderes etter utl. § 28 (5).

I 2009 ble det imidlertid fastsatt i utlendingsforskriften § 7-1 første punktum at det bare skulle

(...) anses urimelig å henvise utlendingen til å søke beskyttelse i trygge og tilgjengelige deler av hjemlandet, dersom retursituasjonen vil være slik at vedkommende fyller vilkårene for oppholdstillatelse etter lovens § 38.

Dermed ble det folkerettslige spørsmålet om rimelighet ved henvisning til internflukt likevel koblet til oppfyllelse av «sterke menneskelige hensyn» i utl. § 38. Innholdet i forskriften gikk dermed imot klare forutsetninger i lovens forarbeider knyttet til § 28 (5).⁵⁹ Departementet virket med det å ha skiftet standpunkt i etterkant av lovforarbeidene, hvor koblingen ble avvist.⁶⁰

Forskriften oppstilte dermed et vesentlig annet krav og et trangere nåløy for søkeren enn hva

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Innst. O. nr. 42 (2007-2008) s. 21.

⁵⁶ Jf. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 99.

⁵⁷ Innst. O. nr. 42 (2007-2008) s. 21

⁵⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 99.

⁵⁹ Jf. Innst. O. nr. 42 (2007-2008) s. 21.

⁶⁰ Sml. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 99.

lovens ordlyd og forarbeidene alene ga uttrykk for. Jusprofessor Terje Einarsen har tatt til orde for at det ikke var departementets intensjon.⁶¹ Både den objektive og subjektive delen av rimelighetsvurderingen ble inntatt i internfluktvurderingen fordi departementet, i motsetning til utvalget, mente at begge inngikk i beskyttelsesvurderingen i utl. § 28. UNHCRs retningslinjer omhandler beskyttelsesvurderingen, og ikke sterke menneskelige hensyn. Einarsen viste videre til at «det vil[le] være en tilfeldighet om de to settene med normer skulle ha samme innhold, og i praksis er det heller ikke tilfellet.»⁶² Samtidig påpekte han at forskriften innførte en høyere terskel enn rimelighetskriteriet i rettighetsbestemmelsen i loven, noe som strider med lex superior prinsippet.⁶³

I Internflukt-dommen Rt. 2015 s. 1388 stadfestet Høyesterett likevel enstemmig at utlendingsforskriften § 7-1 hadde tilstrekkelig hjemmel i utl. § 28 (8).⁶⁴ Høyesterett drøftet også innholdet i rimelighetsvilkåret nærmere i dommen. Saken reiste spørsmål om henvisning av en afghansk familie med to barn til internflukt i Kabul, subsidiært om opphold kunne innvilges på humanitært grunnlag. Blant hovedspørsmålene var hvorvidt domstolene hadde full prøvingskompetanse i spørsmålet om henvisning til internflukt var «urimelig».

Høyesterett svarte bekreftende med et flertall på ti av nitten dommere.⁶⁵ Retten viste til at rimelighetsvilkåret utgjorde en materiell kompetansebegrensning.⁶⁶ Også lovens ordlyd og kontekst talte for full prøvingskompetanse, da rimelighetsvurderingen var en del av beskyttelsesvurderingen, hvor de øvrige relevansvilkårene under «effektiv beskyttelse»; trygt og tilgjengelig skulle prøves fullt ut. Prøvingskompetansen ble også begrunnet gjennom en sammenligning av utl. §§ 38 og 28, hvor ulikheten mellom bestemmelsene ble fremhevet.⁶⁷ Flertallet la etter dette til grunn at domstolene skulle utvise tilbakeholdenhet ved prøvingen av forvaltningens vurdering av urimelighet, men at full prøvingsrett forelå.⁶⁸

Førstevoterende presiserte rimelighetsvilkårets innhold ytterligere og viste til forarbeidenes uttalelse om at det ikke var noen konflikt mellom UNHCRs anbefalinger og norsk praksis av

⁶¹ Einarsen (2015) note 94.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid s. 33.

⁶⁴ Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 96.

⁶⁵ Flertallet sluttet seg til annenvoterende sitt syn i spørsmålet om domstolens prøvingsrett. Førstevoterende konkluderte med at vilkåret var underlagt forvaltningens frie skjønn, jf. avsnitt 125.

⁶⁶ Ibid avsnitt 224.

⁶⁷ Både plasseringen av bestemmelsene og bestemmelsenes formål. Utl. § 28 er en rettighetsbestemmelse, jf. avsnitt 222-231.

⁶⁸ Ibid avsnitt 246 og 247.

rimelighetsvurderingen.⁶⁹ Vurderingstemaet skulle knytte seg til om internflukt i hjemlandet rimelig kunne skje så lenge var i samsvar med utl. § 38.⁷⁰ Utlendingsforskriften § 7-1⁷¹ representerte etter førstevoterendes syn ingen endring, men fastslo at terskelen for rimelighetsvurderingen ved internflukt skulle være tilsvarende for konvensjonsflyktninger som for utlendinger med opphold på humanitært grunnlag.⁷² Det ble videre vist til at utvalgets uttalelse om at det i rimelighetsvurderingen skal

tas stilling til om humanitære grunner tilsier at det vil være utilrådelig å henvise søkeren til å ta opphold i det aktuelle internfluktområdet. Mange av de samme momenter vil være relevante ved denne vurderingen av om tillatelse bør gis fordi sterke rimelighetsgrunner tilsier det.⁷³

Det kan utledes at rimelighetsvurderingen etter førstevoterendes syn hang tett sammen med spørsmålet om opphold på humanitært grunnlag, som det fremgår av uf. § 7-1.

2.4 Rimelighetsvilkårets anvendelsesområde

Det konkrete innholdet i rimelighetsvilkåret har etter dette vært noe omstridt i norsk rett. Det er likevel klart at rimelighetsvurderingen ikke bare bestod av objektive kriterier, men også søkerens personlige situasjon; herunder momenter som kjønn, alder, helse og bakgrunn. Traumer som følge av forfølgelse ble tatt hensyn til og sikkerhetssituasjonen i det aktuelle internfluktområdet ble undersøkt. Grunnleggende menneskerettigheter ble også vektlagt, i tillegg til den sosiale og økonomiske situasjonen på internfluktområdet. UNHCR formulerte kjernen i vurderingen til å være hvorvidt «søkeren, sett hen til situasjonen i hjemlandet [kunne] leve et relativt normalt liv uten å risikere unødige lidelse.» Dersom svaret var negativt, skulle søkeren innvilges asyl i Norge.⁷⁴ Etter M.S.S mot Belgia og Hellas⁷⁵ ble retur til et internt fluktalternativ hvor søkeren risikerte en nedverdiggende behandling og et liv på gaten uten sosial sikkerhet og i frykt for krenkelser, ansett å være uforenlig med EMK art. 3.⁷⁶ Rimelighetsvilkåret fanget med det opp flere menneskerettslige forpliktelser enn det som følger av EMK alene, herunder FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon. Hensyn som

⁶⁹ Ibid avsnitt 102.

⁷⁰ Utl. 8 (2) på daværende tidspunkt.

⁷¹ Uf. § 21 bokstav d på daværende tidspunkt.

⁷² Ibid avsnitt 106.

⁷³ Ibid avsnitt 107.

⁷⁴ Wessmann (2017).

⁷⁵ Premiss 251.

⁷⁶ Einarsen, (2015), note 94.

en mors mulighet til å skaffe seg arbeid og forsørge barna sine, eller en med nedsatt funksjonsevnes mulighet til å få tilstrekkelig helsehjelp, ville eksempelvis kunne tillegges betydning i rimelighetsvurderingen.

Tilsvarende gjaldt enslige mindreårige asylsøkere. Et barns mulighet til en trygg fremtid, i et område uten omsorgspersoner, samt barnets traumer etter en flukt alene, var av betydning i rimelighetsvurderingen. For oktoberbarna var situasjonen i Afghanistan sentral, hvor Taliban var beryktet for å innhente unge gutter til sine tropper.⁷⁷ Rimelighetsvurderingen åpnet for at subjektive forhold kunne spille inn i vurderingen av om henvisning til internflukt samlet sett kunne anses tilrådelig i det konkrete tilfellet. I praksis ble det i stor grad ansett urimelig å henvise enslige mindreårige til et område hvor de ikke hadde omsorgspersoner. Barn som ikke kunne returnere til sitt hjemsted fordi de kunne risikere forfølgelse, fikk dermed beskyttelse ved opphold i Norge.⁷⁸ I følge NOAS ble 99 prosent av enslige mindreårige fra Afghanistan innvilget oppholdstillatelse i 2015. I 2016 sank andelen til 71 prosent og i januar 2017 var tallet nede på 22 prosent. Andelen som ble innvilget beskyttelse etter utl. § 28 sank fra 90 til 52 prosent fra 2015 til 2016, da rimelighetsvilkåret ble fjernet, og var helt nede på 10 prosent i januar 2017.⁷⁹

2.5 Opphevelsen av rimelighetsvilkåret

Samtidig som tusenvis av flyktninger kom til Norge i 2015, ble høringsnotatet Innstramninger II lagt frem av regjeringen. Flere av høringsinstitusjonene var kritiske,⁸⁰ herunder Barneombudet,⁸¹ og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.⁸² Amnesty International ga uttrykk for at notatet virket å være hastearbeid, hvor de mulige konsekvensene ikke var tilstrekkelig undersøkt.⁸³ NOAS stilte spørsmål både ved om prosessen var forsvarlig og om de mangelfulle utredningene og lite presise begrunnelsene ga grunn til å lure på om Stortinget forstod fullt ut hva de stemte om.⁸⁴ Ett av forslagene var å fjerne av rimelighetsvilkåret i internfluktvurderingen. Til tross for kritikk fra flere hold fikk forslaget gjennomslag.

⁷⁷ Press (2017) s.21.

⁷⁸ Press (2017) s. 18.

⁷⁹ NOAS (2018d).

⁸⁰ Helsingforskomitéen (2016) s. 5. Juss-Buss (2016) s. 7-8. Redd Barna (2016) s. 2. UDI (2016a) s. 2. UNE (2016a) s. 1.

⁸¹ Barneombudet (2016).

⁸² Bufdir (2016) s. 2.

⁸³ Amnesty International (2016) s. 1.

⁸⁴ NOAS (2016a) s. 3-4.

Lovendringen i utl. § 28 (5) trådte i kraft 1. oktober 2016 med følgende ordlyd:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra.

Rimelighetsvilkåret ble dermed tatt ut av lovteksten, som ellers er lik den foregående formuleringen. For å henvises til internflukt er det nå tilstrekkelig at internfluktområdet er trygt og tilgjengelig, øvrige individuelle faktorer spiller ikke lenger inn i vurderingen.

Forslaget om å fjerne rimelighetsvilkåret begrunnes av departementet i et ønske om å klargjøre innholdet i internfluktalternativet.⁸⁵ Det vises til at rimelighetsvilkåret innebar «omfattende og detaljerte, men samtidig skjønnspregede, vurderinger som [gjorde] operasjonaliseringen utfordrende».⁸⁶ I denne forbindelse trekkes frem at rimelighetsvilkåret har vært problematisk fordi «kriteriet åpner for skjønsmessige vurderinger som det i praksis har vis seg vanskelig å legge rammer for. Det har ført til uklarheter og ulik forståelse av begrepet i forvaltnings- og rettspraksis.»⁸⁷ Det påpekes også at å oppheve rimelighetsvilkåret kan gi prosessøkonomiske fordeler ved at færre tvister kommer opp for domstolene.⁸⁸ Opphevelsen av rimelighetsvilkåret skulle ellers bidra til å sikre likebehandling og forutsigbarhet ved anvendelsen av internfluktalternativet i norsk rett.⁸⁹

Samtidig vises det til at de som før fikk opphold etter rimelighetsvurderingen nå vil vurderes etter utl. § 38.⁹⁰ Departementet viste i den forbindelse til at domstolene ikke har full prøvingsrett etter § 38, uten å utdype betydningen av dette nærmere.⁹¹ Utover dette vurderes i liten grad hvilke konsekvenser lovendringen kunne få. Blant høringsinstansene var det ulikt syn på mulige konsekvenser. UNE fremholdt at «[d]en konkrete vurderingen av klagerens individuelle omstendigheter og de generelle forholdene i internfluktområdet neppe [ville] bli så mye enklere,»⁹² da vurderingen nå ville gjøres under utl. § 38. UDI viste på sin side til at beskyttelsesvurderingen kunne bli enklere, slik departementet hevdet.⁹³

⁸⁵ Prop. 90 L (2015-2016) s. 42.

⁸⁶ Ibid s. 47.

⁸⁷ Ibid s. 48.

⁸⁸ Ibid. s. 50.

⁸⁹ Ibid s. 51.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid s. 52.

⁹² UNE (2016a) s. 14.

⁹³ UDI (2016a) s. 31.

Det nevnes ikke i departementets gjennomgang hvilken betydning lovendringen kunne ha for spesifikke grupper, som «ema». Dette til tross for at en av lovendringens praktiske konsekvenser var den økte muligheten for å gi begrenset oppholdstillatelse for enslige mindreårige. Etter utl. § 38 femte ledd kan en oppholdstillatelse begrenses, eksempelvis om det er tvil om identitet eller andre grunner tilsier at tillatelsen skal begrenses. Av utl. § 38 bokstav a til d fremgår det at en tillatelse kan begrenses slik at den ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller familiegjenforening. Tillatelsen kan da heller ikke fornyes. Etter utl. § 28 er det ikke slik adgang til å begrense oppholdstillatelsen til en flyktning, utenom at tillatelsens varighet kan settes til ett år eller mindre i enkelte tilfeller, jf. utl. § 60, jf. uf. § 10-13. Disse forskjellene vil utdypes videre nærmere i det neste kapitlet.

3 Lovendringens konsekvenser

3.1 Utgangspunkt

Dette kapittelet tar for seg ulike rettslige konsekvenser lovendringen har medført for enslige mindreårige asylsøkere, og særlig oktoberbarna. Først belyses hvilke endringer opphevingen av rimelighetsvilkåret har medført på et mer generelt plan, for bedre å kunne vise hvordan dette har betydning for «ema» og oktoberbarnas rettsstilling senere i kapitlet.

3.2 Fra rimelighetsvilkår til opphold på humanitært grunnlag?

En oppheving av rimelighetskriteriet i dagens § 28 femte ledd får først og fremst betydning for om det skal gis beskyttelsesstatus eller opphold på humanitært grunnlag. Det vises til at de som ikke lenger får rett til beskyttelsesstatus fordi rimelighetskriteriet oppheves, vil få søknadene vurdert etter den skjønnsmessige bestemmelsen i § 38 og at innholdet i denne bestemmelsen normalt vil favne de tilfeller hvor det tidligere ble vurdert urimelig å henvise til internflukt.⁹⁴

Slik omtales lovendringen i innstrammingsproposisjonen. Det antydes at lovendringen ikke var ment å skulle forårsake store realitetsforskjeller, med følger for mennesker med reelle beskyttelsesbehov. Humanitære hensyn ville likevel favnes av utl. § 38.

Opphevelsen av rimelighetsvilkåret åpner generelt sett for at flere kan henvises til internflukt. All den tid søkeren får effektiv beskyttelse på internfluktområdet returneres personen i utgangspunktet dit, jf. § 28 (5). Utover dette blir spørsmålet om opphold kan innvilges subsidiært på humanitært grunnlag etter § 38. Etter departementets fremstilling overføres rimelighetsvurderingen rettslig sett slik til utl. § 38, som fungerer som en unntaksbestemmelse. Søkere som ikke oppfyller vilkårene for ordinært opphold etter utl. § 28, kan etter denne bestemmelsen likevel få innvilget oppholdstillatelse basert på sin tilknytning til Norge, eller med utgangspunkt i andre sterke menneskelige hensyn.

⁹⁴ Prop. 90 L (2015-2016) s. 51-52.

Vedtak etter utl. § 38 gjøres ved skjønnsmessige vurderinger av forvaltningsenhetene, hvor humanitære hensyn avveies mot innvandringsregulerende hensyn og politiske instruksjer. Dersom innvandringsregulerende hensynene veier tyngre enn humanitære hensyn, vil personen kunne få avslag. Vedtak i henhold til § 38 faller utenom domstolenes virkeområde, og kan derfor heller ikke påklages der. For oktoberbarna og andre «ema» i alderen 16-18 år kan tillatelsen om opphold etter utl. § 38 også begrenses til å være midlertidig, jf. også utlendingsforskriften § 8-8. Oppholdstillatelsen er da gjeldende inntil barnet fyller 18 år. Da forventes søkeren å returnere til sitt hjemland ved internflukt. Disse momentene er med på å gi bestemmelsen et uforutsigbart preg, og antyder flere rettslige konsekvenser med bakgrunn i opphevelsen av rimelighetsvilkåret.

3.3 Generelle rettslige konsekvenser

De nevnte rettslige konsekvensene overføringen av rimelighetsvurderingen fra utl. § 28 (5) til § 38 medfører, vil utdypes nærmere med fokus på to hovedmomenter. Først vil det forklares hvordan vurderingen i utl. § 38 kan påvirkes politisk. Dernest vil konsekvensene overflytningen av vurderingen har for domstolenes prøvingsadgang gjennomgås. Disse momentene vil vurderes opp mot oktoberbarna og andre «emas» sin rettsstilling.

3.3.1 Innvandringsregulerende hensyn i rimelighetsvurderingen

Utl. § 38 oppstiller to alternative vilkår som kan danne grunnlag oppholdstillatelse selv om lovens øvrige vilkår ikke er oppfylt. Søkeren kan ha en «særlig tilknytning» til Norge, eller gis opphold basert på «sterke menneskelige hensyn» jf. § 38 (1). Som vist i punkt 2.3 ble det presisert i uf. § 7-1⁹⁵ at det tidligere rimelighetsvilkåret skulle avgjøres i samsvar med vilkåret om «sterke menneskelige hensyn». Da disse vilkårene skulle være sammenfallende i innhold er det naturlig at tilfellene som ville blitt vurdert etter rimelighetsvurderingen i § 28 (5), nå vurderes under «sterke menneskelige hensyn» i utl. § 38 (1). Dette vilkåret er dermed det sentrale for denne avhandlingens tematikk, og det avgrenses derfor mot vilkåret om «særlig tilknytning» til Norge.

⁹⁵ Opphevet ved forskrift av 3. april 2018.

I utredningen til dagens utlendingslov fremgår det at hvorvidt opphold skal innvilges basert på «sterke menneskelige hensyn» avgjøres politisk.⁹⁶ Særlige vurderingsmomenter er hjemlet i § 38 (4). Et spørsmål er dermed om innvandringsregulerende hensyn nå er relevante også for internflukttilfellene, og med det også for oktoberbarna og andre «ema» på en annen måte enn tidligere.

Det vil først redegjøres for hva «sterke menneskelige hensyn» innebærer. En naturlig språklig forståelse av «sterke menneskelige hensyn» peker på grunnleggende humanitære velferdsmessige behov, samt at disse må gjøre seg sterkt gjeldende. Ordlyden alene er vag og vidtrekkende. Utl. § 38 (2) bokstav a-d opplister ulike vurderingsmomenter knyttet til hva som skal anses å være «sterke menneskelige hensyn». Det skal «blant annet» vektlegges hvorvidt søkeren er «enslig mindreårig» uten adekvat omsorgssituasjon i hjemlandet. Etter § 38 (3) presiseres også at hensynet til barnets beste skal ha betydning for vurderingen etter første ledd. Dette tilsier at det er ment å tillegges betydning eksempelvis om søkeren er en «ema», og at avgjørelsene må være i tråd med hensynet til barnets beste. Etter ordlyden tilsier et oktoberbarn-tilfelle at «sterke menneskelige hensyn» ofte foreligger.

Listen er ikke uttømmende, og andre relevante momenter må også tas i betraktning, herunder forholdene i Norge.⁹⁷ Etter § 38 (4) «kan» innvandringsregulerende hensyn vektlegges i vurderingen av hvorvidt opphold på humanitært grunnlag skal innvilges. Det kan altså ha betydning hvorvidt innvilgelse danner presedens, og resulterer i at flere vil måtte gis opphold på tilsvarende grunnlag. Også samfunnsmessige konsekvenser, kontrollhensyn og hensynet til respekt for loven kan tas med i vurderingen, jf. § 38 (4) bokstav a-d. Dette er politisk baserte hensyn som gis betydning fordi Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å innvilge opphold på bakgrunn av humanitære årsaker.⁹⁸ Vekten av innvandringsregulerende hensyn kan variere fra sak til sak og må derfor vurderes konkret for hvert enkelt tilfelle. Dersom innvilgelse vil kunne føre til økt innvandring eller utgjøre en belastning for samfunnet, må det tillegges vekt. Dersom humanitære hensyn taler sterkt for innvilgelse må innvandringsregulerende hensyn veie desto tyngre for å kunne begrunne et avslag. Dersom et positivt vedtak ikke vil ha særlig betydning for innvandringen til Norge er det grunn til å vise større romslighet.⁹⁹

⁹⁶ NOU 2004: 20 s. 264.

⁹⁷ Ot.prp.nr.75 s. 420.

⁹⁸ I motsetning til beskyttelse ved utl. § 28.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 75 s. 421.

En søker som før ville fått innvilget opphold etter rimelighetsvurderingen i utlendingslovens § 28 (5), vil etter dette nå kunne få avslag fordi de sterke menneskelige hensynene i personens sak vektmessig blir forbigått av innvandringsregulerende hensyn. Samtidig skal like saker i utgangspunktet behandles likt.¹⁰⁰ Med den politiske målsettingen om å holde innvandringen på et lavt nivå, fører dette til at terskelen for innvilgelse av opphold etter utl. § 38 heves. Selv om vilkårene for opphold etter «sterke menneskelige hensyn» er oppfylt, kan innvandringsregulerende hensyn begrunne at opphold ikke gis.¹⁰¹ For «emas» kan dette resultere i at politiske målsettinger om innstramninger, og presedens fra tilsvarende saker gjør det vanskeligere å få opphold.

Innvandringsregulerende hensyn som politisk styringsmiddel fungerer i praksis slik at departementet gjennom forskrifter og instruksjoner til de ulike forvaltningsorganene legger føringer for hvor mye vekt ulike hensyn skal ha. Lovtolkningen kan imidlertid ikke gå utover lovens ramme. Utlendingsnemnda kunne tidligere ikke instrueres hva gjaldt lovanvendelse og skjønnsutøvelse. Dette ble imidlertid endret i 2015, jf. utl. § 76 (2).¹⁰² Den nye styringsmuligheten gjør det enklere for regjeringen og departementene å få sin ønskede politikk utført, da en ikke er avhengig av å gå veien om en faktisk lovendring. I innstrammingsproposisjonen uttalte departementet at anvendelsesområdet for utl. § 38 heller ikke var ment å utvides selv om rimelighetsvurderingen i utl. § 28 (5) skulle oppheves.¹⁰³ Terskelen for innvilgelse etter bestemmelsen skulle dermed ikke endres, og internflukttillfellene fikk ingen egen stilling etter bestemmelsen. Rettstilstanden samsvarer dermed i utgangspunktet med slik den var forut for lovendringen. Forskjellen blir at innvandringsregulerende hensyn nå er gjeldende også for internflukttillfellene.

Utlendingsloven § 38 er utformet som en «kan»-regel, hvor forvaltningsenhetene ikke er forpliktet til å gi opphold selv om humanitære grunner foreligger, men står fritt i avveiningen.¹⁰⁴ Som vist benyttes bestemmelsen derfor ofte som et politisk verktøy for å regulere innvandringsstrømmen til Norge. Utlendingsloven § 38 tar høyde for å beskytte Norge mot en ukontrollert og høy innvandringsstrøm, like mye som den skal sikre opphold for mennesker som er i en uholdbar humanitær situasjon. Bestemmelsen er dermed

¹⁰⁰ Likhetsprinsippet i norsk forvaltningsrett, jf. eksempelvis Rt. 2012 s. 1985.

¹⁰¹ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 420.

¹⁰² Prop. 16 L (2015-2016) s. 21 om endringen i instruksjonsadgangen.

¹⁰³ Prp.nr. 90 L (2015-2016) s. 92.

¹⁰⁴ Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 142.

vesensforskjellig fra asylbestemmelsen i utl. § 28 hvor det ikke er anledning til å ta politiske hensyn.

Utlendingsloven § 38 gir altså ikke et rettskrav på oppholdstillatelse selv om det skulle foreligge sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning. Dette står i kontrast til utl. § 28 hvor det følger direkte av ordlyden at en «skal» anerkjennes som flyktning dersom vilkårene er oppfylt. Utlendingsloven § 28 er med det en rettighetsbestemmelse.¹⁰⁵ Ved å flytte vurderingen til § 38 faller rettskravet på anerkjennelse som flyktning bort. Det følger av forarbeidene at «innvandringsregulerende hensyn kun skal vurderes i saker som faller utenfor beskyttelsesbestemmelsene i asylkapittelet».¹⁰⁶ At innvandringsregulerende hensyn skal tillegges vekt under utl. § 38 kan dermed medføre at terskelen for oppholdstillatelse blir høyere enn ved vurdering av rimelighet etter utl. § 28 (5).

En mulig konsekvens av denne maktforskyvningen er derfor at innvandringsregulerende hensyn kan «trumfe» menneskelige hensyn, som etter den tidligere rimelighetsvurderingen ville umuliggjort en henvisning til internflukt.¹⁰⁷ Vurderingen knyttes ikke lenger opp mot en beskyttelsesvurdering, men snarere et spørsmål om det av humanitære grunner anses utilrådelig å sende vedkommende ut av Norge, og tilbake til sitt hjemland. Denne terskelen styres av politiske føringer og vil være i kontinuerlig endring, basert på den gjeldende politiske målsettingen. Personer som tidligere fikk opphold på grunnlag av rimelighetsbetraktninger etter § 28 (5), vil derfor ikke nødvendigvis innvilges opphold etter § 38. Fordi Norge de siste årene kontinuerlig har hatt et økt innstrammingsfokus og strammet inn mulighetene for å få oppholdstillatelse, vil slike innvandringsregulerende hensyn kunne brukes som et aktivt instrument for å kunne oppnå en stadig strengere innvandringspolitikk.

3.3.2 Betydningen for domstolenes prøvingsadgang

En annen sentral rettslig konsekvens ved opphevelsen av rimelighetsvilkåret i § 28 (5), er at domstolenes prøvingsadgang stiller seg annerledes etter utlendingsloven § 38 enn § 28. I relasjon utl. § 38 uttalte Høyesterett i Rt. 2012 s.1985 at

¹⁰⁵ Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 229.

¹⁰⁶ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 421.

¹⁰⁷ Tilsvarende synspunkt følger av masteroppgave (2016) s. 35.

domstolene [kan] prøve forvaltningens rettsanvendelse, herunder forholdet til våre menneskerettslige forpliktelser. Videre prøves saksbehandlingen og om vedtaket bygger på riktig faktum. Men det konkrete skjønnet prøves ikke utover en kontroll av om skjønnet er tilstrekkelig bredt og saklig, og at resultatet ikke fremstår som åpenbart urimelig.¹⁰⁸

Forvaltningsskjønnet i utlendingslovens § 38 er etter dette ikke gjenstand for domstolskontroll. Domstolene har kun anledning til å overprøve lovanvendelsen, ikke den konkrete skjønsmessige vurderingen. Dette er en vesentlig forskjell fra den tidligere rimelighetsvurderingen i utl. § 28 (5). Etter § 28 hadde domstolene, som vist i punkt 2.3, full prøvingskompetanse, også ved spørsmålet om internflukt var urimelig. Det ble likevel understreket av Høyesterett i Internflukt-dommen at det lå nærmest forvaltningen å vurdere om internflukt var urimelig, på bakgrunn av kompetanseforskjellen på området.¹⁰⁹ Forvaltningen kan se alle saker i sammenheng, mens domstolene kun behandler enkeltsaker. Dermed skal utgangspunktet for domstolenes prøving være forvaltningens vedtak og begrunnelse.¹¹⁰

Selv om domstolene i stor grad skulle se hen til forvaltningens vurderinger, innebærer lovendringen en fullstendig overføring av vurderingen fra en frittstående dømmende makt til politisk styrte forvaltningsenheter. Domstolene kan ikke overprøve vurderingene av asylsøkerens situasjon på internfluktområdet, utover det som knytter seg til hvorvidt «effektiv beskyttelse» oppnås. Søkere som blir vurdert dithen at de er flyktninger på hjemstedet sitt, men at et internfluktsted er trygt og tilgjengelig, vil ikke lenger ha mulighet til en reell behandling i to instanser. På denne måten innsnevres domstolenes overprøvingsrett, på samme måte som den materielle innsnevringen av internfluktbestemmelsen. Ved opphevelsen av rimelighetsvilkåret overføres den fulle kontroll av rimelighet til forvaltningens vurdering alene. I motsetning til domstolene er forvaltningsorganene ikke frittstående, men instrueres av justisdepartementet i hvordan loven skal anvendes. Ved å fjerne muligheten for domstolskontroll sikrer regjeringen dermed et sterkere grep om praktiseringen av innvandringslovgivningen, ved at alle overprøvingsmuligheter av fattede vedtak for domstolene bortfaller.

Ved å flytte vurderingen av rimelighet fra utl. § 28 til § 38 unndras forvaltningens

¹⁰⁸ Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 108, jf. Rt. 2012 s. 1025 avsnitt 68.

¹⁰⁹ Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 247.

¹¹⁰ Ibid.

skjønnsutøvelse domstolskontroll. Med lovendringen vil det ikke være mulig for asylsøkere å prøve vurderingen av rimelighet for retten, UNE blir siste instans. Dermed svekkes rettsvernet for de som tidligere ville hatt mulighet til full domstolsprøving av forvaltningens skjønnsutøvelse under utl. § 28 (5).

Dette blir tilfellet for oktoberbarna. Overføringen av vurderingen fra utl. § 28 (5) til § 38 innebærer en svekkelse i deres rettssikkerhet. Deres søknader beror etter dagens vurdering i stor grad på politiske betraktninger, som igjen innebærer at opphold ikke nødvendigvis innvilges til tross for at de humanitære vilkårene er oppfylt. Samtidig har de ingen klagemulighet utover forvaltningsinstitusjonene.

3.4 Rettslige konsekvenser for oktoberbarna

3.4.1 Enslige mindreårige asylsøkere i relasjon til utlendingsloven § 38

Hva gjelder oktoberbarna og andre «ema» er utgangspunktet etter fast og langvarig forvaltningspraksis at enslige mindreårige skal gis opphold i Norge og ikke returneres til hjemlandet.¹¹¹ Barnekonvensjonen artikkel 22 nummer 1 presiserer at flyktningbarn skal ha et særlig vern med behørig beskyttelse og humanitær hjelp fra staten.

Det stiller seg imidlertid annerledes for «ema» som er mellom 16 og 18 år på vedtakstidspunktet, hvor det eneste grunnlaget for opphold er manglende omsorgspersoner i hjemlandet. Denne gruppen kan, som vist, gis tidsbegrenset opphold etter utl. § 38, inntil fylte 18 år. Slike midlertidige oppholdstillatelser er også hjemlet i utlendingsforskriften § 8-8, og kan ikke fornyes. Tanken er at man normalt har sterkere tilknytning til hjemlandet enn Norge, og derfor kan returneres dit når man er myndig. På den måten innvilges opphold så lenge personen er under 18 år, og våre internasjonale forpliktelser følges. Når beskyttelsen som mindreårig bortfaller, gjør også tillatelsen til å bli i Norge det.

Dette gjør at til tross for at Justisdepartementet i Innstramninger II viser til en nå vil kunne få opphold etter § 38, er det ikke nødvendigvis realiteten. Hvor man tidligere hadde «rett» til permanent opphold dersom henvisning til internflukt var urimelig i utl. § 28 (5), vil den nye

¹¹¹ Ot.prp.nr.75 s. 420.

vurderingen styres av den politiske terskelen og målsettingen. Enslige mindreårige kan også henvises til internflukt etter midlertidig opphold.

Tall fra statistisk sentralbyrå viser en markant økning i midlertidige oppholdstillatelser til «ema» og særlig oktoberbarna.¹¹²

3.4.2 Utgangspunktet for midlertidige oppholdstillatelser

Midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere ble først innført som et innstramningstiltak i 2009, regulert i utlendingsforskriften § 8-8, som da lød:

Begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur. Enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at søkeren er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd til fylte 18 år. Tillatelsen kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for oppholdstillatelse for familiemedlemmer (...)¹¹³

Norske myndigheter foretar etter dette ingen ny vurdering av rett til oppholdstillatelse når den midlertidige tillatelsen utløper. Ungdommene forventes da å returnere til hjemlandet. I praksis er en slik tillatelse et avslag, med mulighet til å bli i Norge frem til nådd myndighetsalder.

Før denne innføringen ble «ema» gitt en ordinær humanitær tillatelse med mulighet for fornyelse. Med endringen i 2009 ønsket man å forhindre at barn og unge la ut på flukt alene og begrense tilstrømningen av asylsøkere uten reelt beskyttelsesbehov. Flere argumenterte med at de var “ankerbarn” som reiste til Europa av økonomiske årsaker eller med motivasjon i senere familiegjening.¹¹⁴

Forvaltningen må foreta en konkret vurdering i hver enkelt sak av hvorvidt tillatelsen skal begrenses. Etter et rundskriv fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble forvaltningsorganene gitt et skjønnsrom for vurderingen.¹¹⁵ Rundskrivet peker på en rekke momenter som kan tale for at midlertidig tillatelse ikke skal gis ved vurderingen av den

¹¹² Se figur 1.

¹¹³ Endret av 14.11.17, jf. Justis- og beredskapsdepartementet (2017a).

¹¹⁴ Engebriksen (2002).

¹¹⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009).

enkelte sak, herunder hensynet til barnets beste.

Fra 2009 til 2015 ble midlertidig opphold til enslige mindreårige praktisert som en unntaksregel. I gjennomsnitt ble det kun gitt midlertidig opphold til fire prosent av enslige mindreårige som fikk saken sin behandlet i disse årene. Antallet som fikk midlertidig opphold utgjorde heller aldri mer enn 41 av de enslige mindreårige per år.¹¹⁶ Sommeren 2016 behandlet Stortinget et forslag til innstramningstiltak fra regjeringen om økt bruk av midlertidig opphold til enslige mindreårige. Ordningen med midlertidig opphold skulle utvides til enslige mindreårige også under 16 år, og til enslige mindreårige med beskyttelsesbehov, etter forslaget. Regjeringen begrunnet økt bruk av midlertidighet med hensynet til barnets beste, ved å gi et signal til verden og derigjennom forebygge at andre mindreårige i å legge ut på en farefull ferd til Norge.¹¹⁷

Forslaget ble nedstemt av stortingsflertallet. Flere hensyn ble trukket fram under stortingsdebatten, herunder hvordan midlertidig opphold hadde vist seg å skape psykiske problemer, menneskehandel, og rømning fra mottak.¹¹⁸ Det ble også framhevet at regjeringen ikke hadde sannsynliggjort effekten av et slikt tiltak, og at midlertidighet hindrer integrering. Effekten av de midlertidige oppholdstillatelsene som ble innført i 2009 var heller ikke ment å overdrives. Det ble pekt på at det var andre forhold som bidro til en nedgang i antall enslige mindreårige som kom til Norge etter 2009, og at få mindreårige som er gitt midlertidig opphold faktisk returnerer til sitt hjemland. Stortingets avslag ga et tydelig signal om at bruken midlertidige oppholdstillatelser ikke skulle brukes mer enn nødvendig. Etter asylforliket var det bred forståelse for at flyktningkrisen fremtvang ny, mer restriktiv politikk. Likevel skulle det vernes om særlig sårbare grupper, som kvoteflyktninger og enslige barn.

Etter innstramningene i 2016 sendte UDI en praksisforeleggelse til Justisdepartementet som gjaldt bruken av midlertidig opphold for enslige mindreårige som henvises til internflukt.¹¹⁹ UDI foreslo en mer barnesensitiv vurdering av sakene til enslige barn som var 16 år, enn de som var nærmere 18 år. UDI trakk også frem den utfordrende humanitære situasjonen i Afghanistan. Kombinasjonen av ung alder, manglende nettverk, tilknytning til returlandet og manglende ressurser gjorde at UDI mente det kunne bli svært vanskelig for ungdommene å

¹¹⁶ Tall fra Redd Barna, FO og NOAS (2017) s. 12.

¹¹⁷ Prop. 90 L (2015–2016) s. 66.

¹¹⁸ Redd Barna, FO og NOAS (2017) s. 12.

¹¹⁹ Press (2017) s. 23.

klare seg i internfluktområdet ved retur, og at man derfor skulle vurdere disse kriteriene som grunnlag for permanent opphold.¹²⁰

Justisdepartementets svar på praksisforeleggelsen fra UDI ble instruks GI-02/2017. Denne strammet inn saksbehandlingen for enslige barn ytterligere.¹²¹ Instruksen satte klare politiske føringer for en enda mer restriktiv saksbehandling overfor barn som søker asyl alene. Dette til tross for at Stortinget vedtok mindre bruk av midlertidig opphold for barn, samt UDIs ønske om mer barnesensitive vurderinger. Etter instruksen skulle UDI ikke legge grunnleggende vekt på sosiale og humanitære forhold ved retursituasjonen.¹²² Med dette kunne barn fra land med en prekær humanitær situasjon, men uten betydelig sikkerhetsrisiko, ikke få beskyttelse på bakgrunn av dette aspektet alene. I en mailutveksling med Press uttalte seniorrådgiver i Justisdepartementets innvandringsavdeling, Unni Mette Vårdal, at instruks GI-02/2017 kan ha medført at flere enslige asylsøkende barn enn tidligere fikk midlertidig opphold.¹²³

¹²⁰ Ibid.

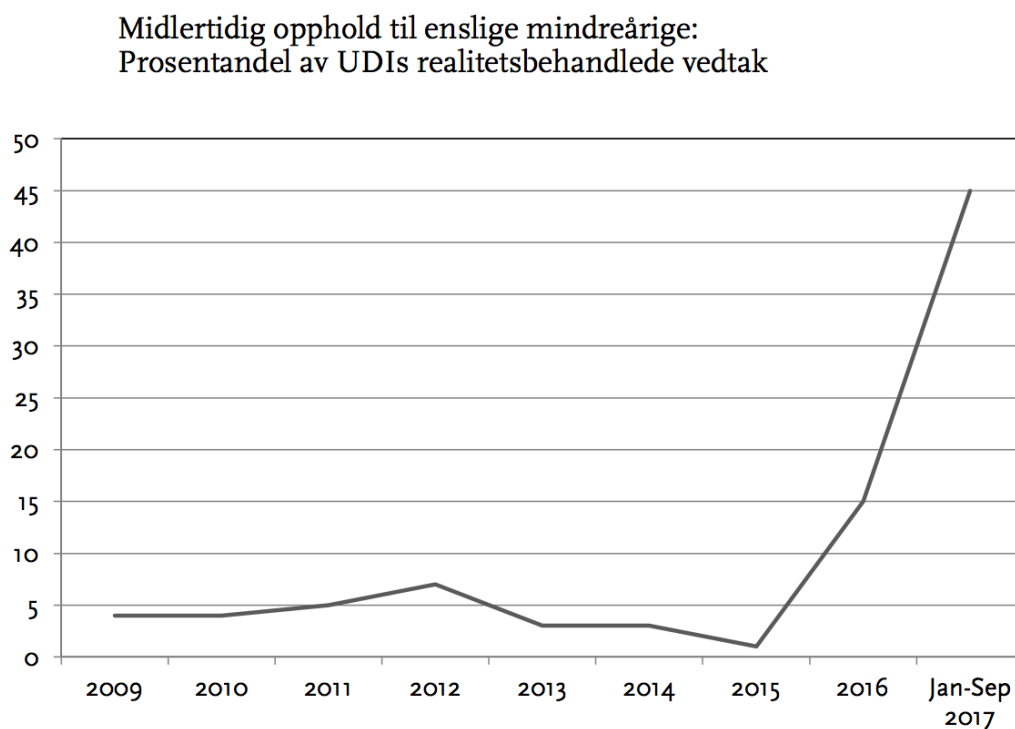
¹²¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2017b).

¹²² Ibid.

¹²³ Press (2017) s. 24.

3.4.3 Økt bruk av midlertidig opphold

Til tross for at Stortinget avsto forslaget om økt bruk av midlertidig opphold for «ema» viser tall fra statistisk sentralbyrå et drastisk oppsving i etterkant av lovendringen i 2016.¹²⁴



Figur 1.¹²⁵

Tallene er satt sammen i Redd Barna, NOAS og Fellesorganisasjonens kartlegging.¹²⁶ Figuren viser utviklingen av midlertidig opphold til «ema» over de siste årene. Årsaken til økningen er sammensatt. Hovedgrunnen er likevel opphevingen av rimelighetsvilkåret ved internfluktalternativet, som åpnet for at langt flere kunne henvises til internflukt enn tidligere. Enslige mindreårige kunne ved veien om midlertidig opphold henvises til internflukt, og slik sendes ut av Norge på sikt. Fjerningen av rimelighetsvilkåret ga grunnlag for at midlertidig opphold kan gis til mindreårige med beskyttelsesbehov på hjemstedet, fordi de nå kan returneres til andre steder i landet uavhengig av deres tilknytning og nettverk der.¹²⁷ Denne gruppen ville tidligere blitt innvilget beskyttelse fordi det ble ansett «urimelig» å sende barn

¹²⁴ Redd Barna, FO og NOAS (2017) s. 12.

¹²⁵ Hentet fra Redd Barna, FO og NOAS (2017) s. 10, tall fra UDI (sjekket 29. november 2018).

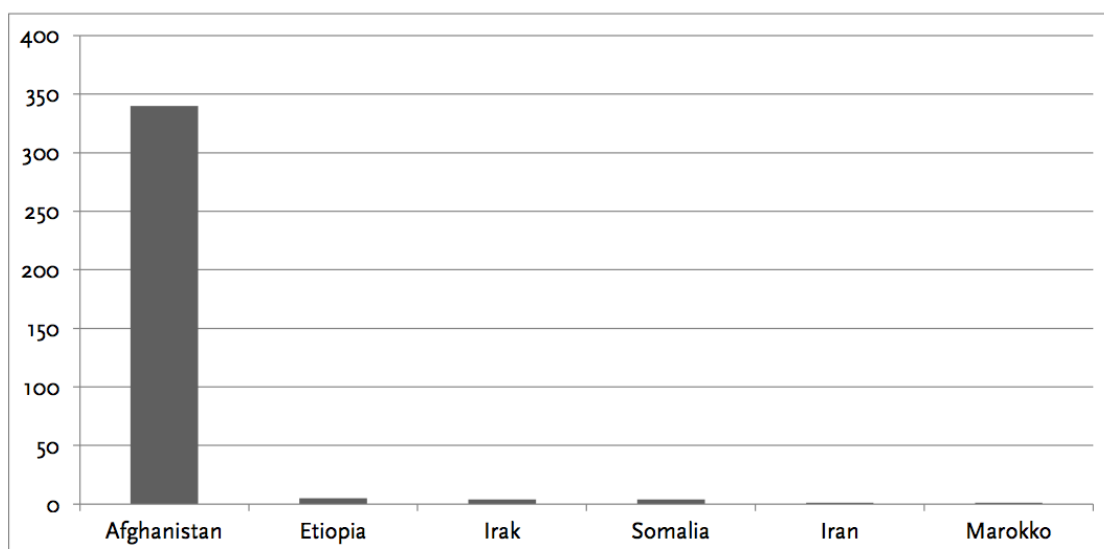
¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid s. 14.

til slike områder etter rimelighetsvilkåret i utl. § 28 (5).

En annen grunn til økningen er UDIs endring av sikkerhetsvurderingen av Afghanistan. For at internflukt skal være et aktuelt må internfluktområdet vært trygt. Alle Afghanistans provinser ble i 2016 kategorisert å være trygge nok for retur av UDI. Provinsene Nangarhar og Helmand ble unntatt som «generelt [for] utrygge» for retur i 2017.¹²⁸ Oktoberbarna kunne etter dette returneres ved internflukt til de fleste områdene av Afghanistan. Vilråene i utl. § 28 (5) hvor internfluktområdet må være tilgjengelig og trygt er etter den nye sikkerhetsvurderingen lettere oppfylt, fordi flere områder nå anses trygge. UDIs sikkerhetsvurdering har blitt sterkt kritisert,¹²⁹ blant annet fordi 2016 var det dødeligste året i Afghanistans historie.¹³⁰

Midlertidig opphold til enslige mindreårige: Antall UDI-vedtak per land januar-september 2017



Figur 2.¹³¹

Grafen i figur 2 viser hvordan «ema» fra Afghanistan utgjør den klart største gruppen tildelt midlertidig opphold i 2017. Fra januar til september i 2017 ble midlertidig opphold gitt til omtrent halvparten av enslige mindreårige som fikk sakene sine behandlet. Økningen rammet særlig unge fra Afghanistan.¹³² Kombinasjonen av rimelighetsvilkårets opphevelse, den nye

¹²⁸ Press (2017) s. 22.

¹²⁹ Press (2017) s. 20.

¹³⁰ Ibid, jf. UNAMA (2017). Se også Skjetne (2017a).

¹³¹ Hentet fra Redd Barna, FO og NOAS (2017) s. 13. Tall hentet fra UDI (sjekket 29. november 2018).

¹³² Ibid s. 13.

sikkerhetsvurderingen av Afghanistan, samt instruks GI-02/2017 – som påla UDI streng praktisering av loven og innskrenket handlingsrommet ytterligere, kan samlet sett anses å være hovedgrunner til tallene som fremgår av figur 1 og 2. Færre afghanske enslige mindreårige får beskyttelse, og langt flere gis midlertidige tillatelser, og henvises til internflukt.

I departementets redegjørelse for lovendringen nevnes ikke muligheten for en økning i antallet midlertidige opphold til «ema» som før lovendringen hadde fått innvilget beskyttelse. I hørings svarene fra flere humanitære organisasjoner ble det rettet kritikk mot det de betegnet som mangelfulle utredninger av mulige konsekvenser lovendringen kunne få.¹³³ En kan spørre om stortingspolitikere fullt ut var forberedt på konsekvensene av eget vedtak.

Midlertidig oppholdstillatelse til «ema» gikk etter lovendringen fra å være en unntaksregel, til å ramme nesten halvparten av de mindreårige. I 2017 hadde 45 prosent av «emas» kun fått opphold til fylte 18 år.¹³⁴ Fjerningen av rimelighetsvilkåret ble med dette en særnorsk innstramning med alvorlige konsekvenser for sårbare, enslige asylbarn.

3.5 De samfunnsmessige konsekvensene

Å fjerne rimelighetsvilkåret i utlendingsloven § 28 (5) har etter dette hatt klare rettslige konsekvenser for enslige mindreårige asylsøkere. Særlig oktoberbarna har blitt hardt rammet av midlertidige oppholdstillatelser, med påfølgende internflukt tilbake til Afghanistan. Stortingsflertallet stemte i 2016 for ikke å utvide bruken av midlertidig opphold for barn. Samtidig ble det vedtatt å oppheve rimelighetsvilkåret fra internflukt vurderingen. Vedtaket har hatt avgjørende betydning for mange barn i en utsatt posisjon. Rimelighetsvurderingen ga rom for barn og unges sårbarhet og behov. Samtidig sikret vilkåret at barn fra land med en spesielt utfordrende humanitær situasjon, uten nettverk eller forutsetninger for å leve et godt liv, hadde rett til permanent opphold i Norge.

Resultatet av at vilkåret ble opphevet ble dermed ikke kun en opprydding i lovverket, med forflytning av rimelighetsvurderingen fra én bestemmelse til en annen. Internflukt innebærer

¹³³ Amnesty International (2016) s. 1.

¹³⁴ Redd Barna, FO og NOAS (2017) s. 6.

at barna har et beskyttelsesbehov, men at deler av opprinnelseslandet er trygt nok for retur. Med fjerning av rimelighetsvilkåret er det ikke lenger et krav at ungdommene skal kjenne til delen av landet de returneres til. Dette har ført til økningen i bruk av internfluktalternativet, spesielt for enslige mindreårige, som nå opplever at saksbehandlingen utelukker hvorvidt det er rimelig å sende en ungdom tilbake til et ukjent land uten nettverk, tilknytning eller ressurser til å leve et godt liv. Rimelighetsvilkåret innebar ikke at forholdene på internfluktområdet måtte være like gode som i Norge, men være i tråd med de grunnleggende menneskerettighetene. Etter lovendringen er det tilstrekkelig at internfluktområdet er trygt og tilgjengelig, øvrige individuelle faktorer spiller ikke lenger inn i vurderingen.

Det er bredt dokumentert at midlertidige tillatelser til «ema» har medført en svært usikkert og krevende situasjon for ungdommene som rammes.¹³⁵ Enslige mindreårige er i utgangspunktet en sårbar gruppe som i betydelig større grad enn andre ungdommer har psykiske helseplager, og som langt oftere har vært utsatt for traumer eller overgrep i ung alder.¹³⁶ Assisterende direktør i UDI uttalte i februar 2017 at asylmottak rapporterte om negativ utvikling hos ungdommene. Det gjaldt alt fra søvnproblemer, skolevegring, frustrasjon og opplevelse av avmakt, sosial isolasjon, engstelse og apati til aggresjon og utagering.¹³⁷ Flere av ungdommene forsøkte også å ta sitt eget liv.¹³⁸ Forskning viser at det er vanskelig for barn og unge med midlertidige tillatelser å integrere seg i det norske samfunnet.¹³⁹ Limbotilværelsen de de lever i vanskeliggjør hverdagsaktiviteter. I takt med økningen av midlertidig opphold forverret situasjonen seg blant de mindreårige.¹⁴⁰

Flere har rettet fokus mot den negative utviklingen, som nestlederen i Vergeforeningen.¹⁴¹ Hun viste til at dersom flere «ema» hadde fått behandlet sine søknader før 1. oktober 2016 da rimelighetsvilkåret ble fjernet, ville de ha fått varig opphold og kunne startet sine liv i Norge. Nå dømmes de til internflukt i Afghanistan, som er farligere enn noensinne, uten familie eller nettverk.¹⁴²

Ved utgangen av september 2017 hadde 443 av 913 ungdommer med midlertidig tillatelse

¹³⁵ Sønsterudbråten (2010), Eide, Hidle, Lidén, Nilsen, Wærdahl (2013).

¹³⁶ Redd Barna, NOAS og Fo (2017) s. 18.

¹³⁷ Skjetne (2017b).

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Sønsterudbråten (2010), Eide, Hidle, Lidén, Nilsen, Wærdahl (2013).

¹⁴⁰ Skjetne (2017b).

¹⁴¹ For «ema» oppnevnes en verge for å representere mindreårige i foreldrenes sted. Denne skal sørge for at barnets rettigheter og behov ivaretas.

¹⁴² Skjetne (2017b).

forsvunnet fra norske mottak.¹⁴³ Ungdommene opplevde ikke trygghet i Norge og la derfor ut på ny flukt, enten ved ulovlig tilværelse i Norge eller andre europeiske land. Kun 73 ungdommer har blitt registrert tilbake på sitt hjemsted.¹⁴⁴ I 2013 utgjorde afghanere 27 prosent av alle barn som forsvant fra norske mottak. I oktober 2017 var 90 prosent av barn som forsvant fra mottak fra Afghanistan. At de fleste afghanske barna kun hadde midlertidige oppholdstillatelser ble ansett som en sentral grunn til forsvinningstallene.¹⁴⁵

Hensikten bak innstramningen var å minske innvandringsstrømmen til Norge og tydeliggjøre innholdet i internfluktalternativet. Innvandringstallene har gått ned i etterkant av endringen, og dette alene indikerer at lovendringen ga tilsiktet virkning. Likevel resulterte opphevelsen også i en uoversiktlig situasjon, hvor «ema» innvilges midlertidig opphold før de bortvises etter reglene om internflukt. Med en usikker tilværelse og lite fremtidshåp integreres disse i liten grad i det norske samfunnet. Flere legger også ut på en ny flukt når 18-årsdagen nærmer seg, og lever i skjul som ulovlige immigranter i Norge. Disse faller utenfor alle integreringsnett og havner på utsiden av det norske samfunnet. Siden de som forsvinner verken går på skole, kan delta i arbeidslivet eller andre fritidsaktiviteter kan de lettere rekrutteres til ulik kriminell virksomhet.¹⁴⁶ For det norske samfunnet innebærer en slik utvikling klare negative ringvirkninger. Barn med håp om en fremtid i Norge, ender i verste fall som kriminelle voksne på siden av samfunnet. Lovendringen hadde dermed også utilsiktede og uønskede konsekvenser.

¹⁴³ Redd Barna, FO og NOAS (2017) s. 19.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Press (2017) s. 7.

4 Lovendringens etterspill

4.1 Innledning

Lovendringens uforutsette konsekvenser, har gitt mange etterspill. Opphevelsen av rimelighetsvilkårets innvirkning på oktoberbarnas rettsstilling fikk stor mediedekning, og mange engasjerte seg for at endringer måtte gjøres.¹⁴⁷ Mens flere folkerettsekspert argumenterte for at rimelighetsvilkåret burde gjeninnføres, ønsket politiske partier å finne alternative måter å løse midlertidighetsbølgen for unge enslige asylsøkere.¹⁴⁸

I dette kapittelet vil noen av de rettslige endringene som kan knyttes til opphevelsen av rimelighetsvilkårets konsekvenser for oktoberbarna belyses. Dette viser hvordan dagens rettstilstand er for oktoberbarna, og hvilke juridiske endringer som er kommet i kjølvannet av rimelighetsvilkårets opphevelse for å bedre oktoberbarnas situasjon.

4.2 Utlendingsforskriftens endringer i 2018

Arbeiderpartiet ønsket å redusere de midlertidige oppholdstillatelsene for «ema», men var imot å gjeninnføre rimelighetsvilkåret. I stedet fremla partiet forslag om at alle «ema» mellom 16 og 18 år som var vedtatt returnert ved internflukt siden 1. oktober 2016 skulle få sakene sine revurdert. Samtidig foreslo partiet å innføre «sårbarhetskriterier» i vurderingen. Partiet ville også avvente returutsendelser til sakene var behandlet på nytt.¹⁴⁹ Forslaget fikk gjennomslag, og ble vedtatt på Stortinget 14. november 2017, med en overvekt på 66 mot 44 stemmer.¹⁵⁰ Flertallet ga uttrykk for at utlendingsmyndighetene må legge større vekt på om ungdommene er sårbare og har omsorgspersoner eller nettverk der de ender opp.¹⁵¹

Den nye vurderingsformen ble hjemlet i utlendingsforskriften, med virkning fra 1. februar 2018. I rundskriv G-03/2018 utdypes endringene inntatt i uf. §§ 8-8 og 8-8 a.¹⁵²

¹⁴⁷ Lange (2018).

¹⁴⁸ Skjetne, Mikalsen (2017)

¹⁴⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2017a).

¹⁵⁰ Mot Høyre og FrP sine stemmer.

¹⁵¹ NTB (2018c).

¹⁵² Justis- og beredskapsdepartementet (2018b).

Uf. § 8-8 regulerer det som nå omtales som «tidsbegrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur.» I det nyinnførte andre og tredje ledd gis føringer for vurderingen av om det skal gis en tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år, eller en tillatelse uten slik tidsbegrensning, jf. utl. § 38. I bestemmelsens annet ledd er det inntatt momenter som skal vektlegges i en helhetsvurdering av hvilken tillatelse som skal gis. Listen utgjør de såkalte «sårbarhetskriteriene», som vil utdypes nærmere i neste delkapittel.

I tredje ledd synliggjøres at det skal være «forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste» å begrense tillatelsens varighet, slik at den gjelder til fylte 18 år. Dette samsvarer med barnekonvensjonen artikkel 3 hvor det fastsettes at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som berører barn. Det presiseres i rundskrivet at konvensjonen imidlertid ikke gjør at hensynet til barnets beste må tillegges avgjørende vekt. Andre hensyn kan i utgangspunktet tillegges like stor eller større vekt.¹⁵³

I tillegg til endringene i uf. § 8-8 er uf. § 8-8 a vedtatt som en ny midlertidig bestemmelse. Her hjemles at en nærmere avgrenset gruppe enslige mindreårige asylsøkere med tidsbegrenset oppholdstillatelse etter uf. § 8-8, nå gis rett til ny behandling.¹⁵⁴

Etter § 8-8 a første ledd skal:

[u]tlendingsmyndighetene ta til behandling nye søknader om oppholdstillatelse etter lovens § 28 fra utlendinger som har fått oppholdstillatelse etter forskriftens § 8-8 i perioden 1. oktober 2016 til 1. februar 2018 og som i det siste vedtaket i saken er henvist til internflukt etter lovens § 28 femte ledd. Utlendingen må fremme søknad til Utlendingsdirektoratet senest 90 dager etter tidspunktet for ikrafttredelse av bestemmelsen her.

Bestemmelsen er i hovedsak av betydning for oktoberbarna, som den største gruppen av «ema» med midlertidig opphold og videre henvisning til internflukt i Afghanistan ved myndighetsalder.

I § 8-8 a annet ledd vises det til at det ved vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis er utlendingens alder på tidspunktet for Utlendingsdirektoratets opprinnelige vedtak som skal

¹⁵³ G-03/2018 s. 7, jf. justis- og beredskapsdepartementet (2018b).

¹⁵⁴ Ibid.

legges til grunn. For øvrig skal det tas utgangspunkt i situasjonen på tidspunktet for den nye behandlingen. For barn under 18 år, skal saken behandles etter forskriftens § 8-8 slik den lyder etter de viste endringene med virkning fra 1. februar 2018.

I rundskrivet understrekes også at de to forskriftendringene sammen med rundskrivet selv erstatter departementets tidligere instruks GI-02/2017, slik at denne oppheves med virkning for disse sakene.¹⁵⁵ Det innebærer blant annet at føringen i instruks GI-02/2017 om at manglende nettverk og ressurser til å klare seg i internfluktområdet, samt sosiale og humanitære forhold ved retursituasjonen, ikke alene kunne begrunne at «vanlig» oppholdstillatelse ble gitt etter utl. § 38, ikke lenger gjelder. Slike momenter vil i så tilfelle inngå i helhetsvurderingen.¹⁵⁶

4.2.1 Sårbarhetskriteriene

Arbeiderpartiet ville implementere visse sårbarhetskriterier ved behandlingen av asylsøknader fra «ema». Sårbarhetskriteriene skulle legges til grunn for forvaltningens vedtak, når det gjelder unge som mangler omsorgspersoner, nettverk og ressurser i hjemlandet. Formålet var at færre enslige asylbarn skal gis midlertidige oppholdstillatelser, ved at sårbarhetskriterier inngår i asylvurderingen av barn som kommer alene til landet.¹⁵⁷

Forslaget om å innføre «sårbarhetskriterier» høstet kritikk fra flere hold.¹⁵⁸ En representant fra UDI uttalte at det var vanskelig å se hvilken nytte et slikt tiltak ville ha utover det som allerede eksisterer. Det ble vist til at «barnets beste» allerede er en del av vurderingen som foretas, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.¹⁵⁹ Også NOAS kritiserte forslaget for å være lite konkret, og påpekte at det allerede gjøres en sårbarhetsvurdering lik slik de oppfattet at Arbeiderpartiet foreslo ved vurderingen av barnets beste.¹⁶⁰ Flere av de øvrige politiske partiene stilte seg også kritisk til forslaget.¹⁶¹

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Støbakk (2018).

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ SV og FrP, jf. Støbakk (2018).

De nye sårbarhetskriteriene ble konkretisert og hjemlet i utlendingsforskriften § 8-8 annet ledd, med ikrafttredelse 1. februar 2018:

Ved vurderingen av om det skal gis en tidsbegrenset tillatelse etter første ledd eller en tillatelse etter lovens § 38, skal blant annet følgende momenter vektlegges:

- a) barnets alder,
- b) hvilke språk barnet snakker,
- c) barnets fysiske og psykiske helsesituasjon,
- d) barnets behov for stabilitet og kontinuitet,
- e) barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i hjemlandet og i Norge,
- f) barnets omsorgssituasjon i Norge,
- g) den sosiale og humanitære situasjonen ved retur,
- h) om barnet henvises til internflukt og mangler omsorgspersoner, nettverk eller ressurser til å etablere seg i internfluktområdet,
- i) om barnet har vært utsatt for menneskehandel, overgrep eller omsorgssvikt, og
- j) medgått saksbehandlingstid, med mindre barnet selv har bidratt til at saken ikke er avgjort tidligere.

Rundskriv G-03/2018 gir nærmere føringer for hvordan de ulike punktene skal forstås.¹⁶²

Etter bokstav a skal barnets alder vektlegges. Det presiseres i rundskrivet at det i utgangspunktet skal mindre til for å innvilge en «vanlig» tillatelse etter utl. § 38 til et barn som nettopp er fylt 16 år, enn til en som er 17 ½ år. Individuelle forhold ved det enkelte barn kan imidlertid tilsi at en som nærmere seg 18 år er mer sårbar enn en 16-åring.

Utlendingsmyndighetene må derfor foreta en konkret vurdering i den enkelte sak.

Etter bokstav b har det betydning hvilke språk barnet snakker. Det kan her legges vekt på om barnet snakker norsk, og eventuelt andre språk. Dersom barnet har vokst opp i et tredjeland og ikke snakker sitt hjemlands språk, vil det normalt gjøre retursituasjonen mer krevende enn om barnet snakker språket flytende. Videre trekkes barnets fysiske og psykiske situasjon frem under punkt c. Barn er generelt sett mer sårbare enn voksne, og terskelen bør derfor være lavere for å innvilge barn opphold. Helsemessige problemer som ikke er av tilstrekkelig karakter til å gi grunnlag for opphold alene, vil være et moment i helhetsvurderingen av om tillatelsen skal tidsbegrenses.

¹⁶² Det gjøres et utvalg av enkelte vilkår. Kriterienes samlede betydning gjennomgås under punkt 4.5.

Barnets behov for stabilitet og kontinuitet, samt tilknytning til familie venner og miljø i Norge fremheves under bokstav d og e. I og med at vedtaket gjelder enslige, mindreårige asylsøkere siktes det med «familie» til slektninger uten den daglige omsorgen for barnet. Ellers trekkes tilknytning til nærmiljø i Norge frem som et moment som taler for at oppholdstillatelse uten tidsbegrensning bør gis. Det skal også ses hen til om barnet er avhengig av hjelp fra offentlige instanser, utover normal oppfølging, jf. punkt f. Også den humanitære situasjonen ved retur er også relevant i vurderingen g. Dette kan være knyttet til tilgang til grunnleggende helsetjenester og vern mot vold.

Bokstav h omhandler hvorvidt barnet mangler omsorgspersoner, nettverk og ressurser til å etablere seg i internfluktområdet i tilfeller hvor «ema» oppfyller vilkårene for beskyttelse etter en vurdering av retursituasjonen på hjemlandet, jf. utl. § 28 (5). Hvis utlendingsmyndighetene konkluderer med at det finnes et trygt og tilgjengelig internfluktområde for barnet, skal det vurderes om det kan gis oppholdstillatelse etter utl. § 38. Retursituasjonen skal da vurderes opp mot internfluktområdet, i følge rundskrivet. At et barn vil måtte henvises til internflukt er ikke tilstrekkelig til at tillatelsen ikke kan tidsbegrenses. Mangel på omsorgspersoner, nettverk eller ressurser til å etablere seg i internfluktområdet, vil imidlertid kunne tilsi at tillatelsen ikke tidsbegrenses. Dette innebærer en endring sammenlignet med instruks GI-02/2017, som ga uttrykk for at slike forhold ikke alene skulle kunne begrunne at det ble gitt tillatelse etter utl. § 38. Vurderingen må etter dette sees i sammenheng med for eksempel barnets alder og helsesituasjon etter de øvrige punktene.¹⁶³ Avslutningsvis trekkes frem hvorvidt barnet har vært utsatt for menneskehandel eller andre overgrep, samt saksbehandlingstiden, jf. punkt j. Det følger av ordlyden at de opplistede punktene ikke er uttømmende, jf. «blant annet».

Dersom barnet har vært utsatt for menneskehandel, overgrep eller omsorgssvikt, taler det for at vanlig oppholdstillatelse etter utl. § 38 bør innvilges, fremfor tidsbegrenset opphold, jf. bokstav i. Lang saksbehandlingstid av forvaltningen er også et moment i retning av at tillatelsen ikke bør tidsbegrenset etter bokstav j. Hvorvidt sårbarhetskriteriene i realiteten tilfører noe nytt til vurderingen var i f forkant av nedfellingens omstridt.¹⁶⁴ Flere har vist til at fordi norske utlendingsmyndigheter allerede er forpliktet til å ivareta hensynet til barnets

¹⁶³ G-03/2018 s. 6, jf. justis- og beredskapsdepartementet (2018b).

¹⁶⁴ Støbakk (2018).

beste, vil barnets sårbarhet allerede inngå under denne vurderingen. Slik sett kan sårbarhetskriteriene synes overflødige, uten å utgjøre en reell forskjell.

Etter dette kan det anses klart at sårbarhetskriterienes faktiske innhold er konkretisert i forskriften og rundskrivet. De opplistede vurderingsmomentene legger opp til at subjektive forhold er av betydning og skal tillegges vekt i utlendingsenhetenes asylvurdering. Slik kan det trekkes paralleller til den tidligere rimelighetsvurderingen i utl. § 28 (5), hvor tilsvarende momenter kunne tillegges avgjørende vekt. Samtidig tydeliggjør forskriftsendringene vurderingsmomentene, med videre utdypning i rundskrivet. Dette kan tilsi at sårbarhetskriteriene kan danne grunnlag for et klarere vurderingstema enn rimelighetsvilkåret, som ble kritisert for å være for uklart og skjønnsmessig, hvor det var vanskelig å fastsette det konkrete innholdet av vilkåret, etter departementets begrunnelse.¹⁶⁵

Samtidig kan sårbarhetskriteriene i annet ledd bidra til en tydeliggjøring av momenter som skal tillegges vekt av forvaltningen, og bidra til likhet i utøvelsen. Sårbarhetskriteriene legger opp til en vurdering av konkrete individuelle forhold, mens innholdet i hensynet til barnets beste slik det fremgår av barnekonvensjonen kan fremstå mindre konkret. Hensynet er hjemlet i tredje ledd, og indikerer at sårbarhetskriteriene og hensynet til barnets beste er parallelle momenter, som kan supplere hverandre.

Sårbarhetskriteriene vil veies mot innvandringsregulerende hensyn, fordi rimelighetsvurderingen nå følger utl. § 38 sine vurderingsmomenter og ikke det tidligere rimelighetsvilkåret under internfluktvurderingen i utl. § 28 (5). Det åpner for vurderinger som lett havner i konflikt også med prinsippet om barnets beste. «I dagens praksis legges det dessverre altfor lite vekt på barns særskilte sårbarhet og at barn i tråd med internasjonale lover og regler har selvstendige rettigheter,» uttalte generalsekretæren i Redd Barna.¹⁶⁶ Selv med innføringen av sårbarhetskriteriene vil avveiningen av om oppholdstillatelsen skal gjøres permanent eller tidsbegrenset etter uf. § 8-8 avveies mot innvandringsregulerende hensyn, jf. utl. § 38 (4). Kriteriene kan derfor lett få liten reell betydning, all den tid forvaltningens tolkning følger politiske målsettinger og instruksjer. Utslagene av sårbarhetskriteriene for oktoberbarna vil utdypes videre under punkt 4.6.

¹⁶⁵ Prop. L 90 (2015-2016) s. 47.

¹⁶⁶ Lange (2018).

4.3 Myndighetsarrangert retur

I tillegg til forskriftsendringene i §§ 8-8 og 8-8 a med rundskriv G-03/2018, kom også rundskriv G-02/2018 i mai 2018. Også dette rundskrivet har betydning for oktoberbarna. I mai 2017 ble det innført en ordning hvor ungdom som frivillig returnerte Afghanistan i visse tilfeller kunne få økonomisk støtte og helsehjelp fra norske myndigheter. Løsningen gjelder med en kjent omsorgsperson i hjemlandet, og som enten har søknad til behandling, har fått avslag, eller midlertidig opphold til fylte 18 år. Etter ordningen gis søkeren økonomisk støtte og helsehjelp over en tidsperiode etter retur til hjemlandet. De unge afghanske guttene som tar i mot tilbudet, får dekket billett til Afghanistan, helsesjekk, vaksiner og hjelp til å skaffe reisedokumenter.¹⁶⁷

I det nye rundskrivet legges føringer for den videre gjennomføring av ordningen, kalt «myndighetsarrangert retur av enslige mindreårige uten beskyttelsesbehov».¹⁶⁸ Oktoberbarn som får avslag på asylsøknaden plikter å forlate Norge, og får fastsatt en frist for utreise etter utl. § 90 (6). Enslige mindreårige står imidlertid i en særstilling fordi tvungen utsendelse kun kan skje til et familiemedlem, en utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud, jf. utl. § 90 (8). Samtidig må Norge etter artikkel 22 i FNs barnekonvensjon forsøke å oppspore barns foreldre eller andre familiemedlem slik at barnet kan gjenforenes med sin familie ved retur.

Ordningen er initiert for å kunne hjelpe flere i sine hjemland, og gi dem mulighet til en frivillig utsendelse. Selv om myndighetsarrangert retur ikke kan spores som en direkte følge av rimelighetsvilkårets opphevelse, er det klart at ordningen gir en særlig håndrekning til «emas» som ikke får innvilget varig opphold i Norge. Innen oktober 2017 hadde 25 oktoberbarn benyttet seg av tilbudet, og søkt om støtte for å returnere til Afghanistan.¹⁶⁹

¹⁶⁷ UDI (2017b).

¹⁶⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2018c).

¹⁶⁹ Olsen (2017).

4.4 Andre etterspill

I oktober 2018 la Redd Barna frem to nye rapporter med fokus på situasjonen for barn og unge som har blitt utsendt til Afghanistan.¹⁷⁰ Rapportene belyser situasjonen de som sendes tilbake dit. Norge stod for 65 prosent av alle tvangsreturer fra Europa til Afghanistan av barn og voksne.¹⁷¹ Mellom 2015 og 2017 ble 229 ungdommer som kom som enslige mindreårige tvangsreturnert til Afghanistan, i følge rapportene.¹⁷²

Totalt 57 barn og unge som har blitt returnert og 30 sittende på mottak i Norge og Sverige blir intervjuet i rapporten *Tanker om tilbake – barn og unges tanker om retur til Afghanistan*.¹⁷³ Blant disse er både barn i familier og enslige ungdommer. De enslige mindreårige er nå over 18 år, men flyktet alene til Europa som barn. Alle de intervjuede var mindreårige da de søkte asyl i Europa, og har derfor rett til å få søknaden vurdert i tråd med barns særskilte rettigheter i FNs barnekonvensjon.

Redd Barnas generalsekretær viste i forbindelse med rapporten til at Afghanistan anses å være verdens nest farligste land for barn.¹⁷⁴ Av unge gutter som intervjues i Afghanistan, er ti av dem forsøkt rekruttert til å begå voldelige handlinger. Det slås fast at sikkerhetssituasjonen i Afghanistan har forverret seg kraftig de senere årene.¹⁷⁵ Redd Barna viser til at FNs høykommissær for flyktninger, som mener Kabul er et klart uegnet sted for internflukt.¹⁷⁶ Rapporten dokumenterer videre at nesten tre av fire av de returnerte barna og ungdommene har følt seg utrygge under og etter returen. Over halvparten opplevde vold og tvang. Mange forteller om diskriminering, usikkerhet, isolasjon og håpløshet.¹⁷⁷

Rapporten kan gi bidrag til en bedre forståelse av situasjonen for oktoberbarn som fikk utsatt avslag i form av midlertidig opphold i Norge, etterfulgt av internflukt til Afghanistan som følge av rimelighetsvilkårets opphevelse.

¹⁷⁰ Redd Barna (2018a).

¹⁷¹ Lange (2018).

¹⁷² Sæther (2018a).

¹⁷³ Redd Barna rapport (2018b) s. 4.

¹⁷⁴ Lange (2018).

¹⁷⁵ Redd Barna rapport (2018b) s. 4.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Lange (2018).

4.5 Etterspillenes betydning for oktoberbarna

Forskriftsendringene ble inntatt med formål om å bedre situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere som ble hardt rammet av rimelighetsvilkårets opphevelse. Endringene har i hovedsak betydning for oktoberbarna, som hovedgruppen med midlertidig opphold og henvisning til internflukt, etter at rimelighetsvilkårets opphevelse. Forskriftsendringene gir oktoberbarna rett til ny saksbehandling, etter nye vurderingsmomenter. At flere gis nye vurderinger åpner for at flere vil kunne innvilges opphold i Norge. Det indikerer også at lovendringen medførte konsekvenser av en slik karakter at politikerne så seg nødt til å vurdere vedtakene på nytt etter endrede vilkår.

Likevel har det blitt hevdet at de nye vedtakene ikke favner bredt nok. Adressa skrev i mai om 18 år gamle, afghanske Aref som ikke kunne søke status som oktoberbarn fordi ankeinstansen UNE hadde fjernet henvisningen til internflukt, som først var gitt av UDI.¹⁷⁸ Dermed falt hans grunnlag for å søke om ny vurdering etter uf. § 8-8 a bort. UNE kommenterte i forbindelse med saken at terskelen er høy ved vurderingen av sikkerhetssituasjonen i et område, noe som betyr at «en person må utsettes for reell fare bare ved å være til stede i området.» UNE hadde ellers forståelse for at det ville være en belastning for Aref å returnere til Afghanistan, men presiserte at innvandringsregulerende hensyn i det tilfellet ble veid tyngre.¹⁷⁹

Arefs tilfelle er ikke unikt. I følge NRK hadde 35 oktoberbarn innen januar 2018 falt utenfor den nye ordningen fordi UNE fjernet UDIs vedtak om internflukt.¹⁸⁰ Et av kriteriene for å få saken vurdert på nytt var henvisning til en annen del av hjemlandet enn der de opprinnelig kom fra, fordi de er utsatt for fare på hjemstedet. UDI har i flere saker henvist til internflukt, mens UNE har konkludert med at vedkommende kan returnere til sitt eget hjemsted. UNE har i disse sakene vurdert andre forhold enn UDI.¹⁸¹ Oktoberbarnet er ikke gitt mulighet til å uttale seg om UNEs vurdering, og det sist gitte vedtaket er avgjørende. Denne manglende muligheten for kontradiksjon for oktoberbarna anser NOAS som et alvorlig rettssikkerhetsproblem.¹⁸² Alle saker der enten UDI eller UNE har henvist til internflukt burde etter deres syn gis ny vurdering. De ville vært inkludert om de ikke hadde påklaget negative

¹⁷⁸ Rabås (2018b).

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Larsen (2018).

¹⁸¹ NOAS (2018b).

¹⁸² Ibid.

vedtak fra UDI, eller dersom UNE enda ikke hadde fattet vedtak i saken.¹⁸³ Disse faller nå i stedet utenfor, og gis ingen mulighet til revurdering.

Situasjonen viser at den nye tiltakene ikke får betydning for alle de rammede oktoberbarna. Flere av oktoberbarna har til tross for endringene utvist skepsis til hvilken reell betydning endringene faktisk vil ha for dem. Oktoberbarna Nusratoli og Mohammad opplevde det hele som tomt politisk spill, uten at det i siste ende vil gi utslag for deres midlertidige oppholdsstats.¹⁸⁴

Onsdag 2. mai 2018 utgikk fristen for å søke om «oktoberbarn-status», 90 dager etter vedtaket, jf. uf. § 8-8 a. Da fristen for å søke om ny behandling utgikk hadde 399 personer søkt om status som oktoberbarn. 128 av dem oppfylte ifølge UDI kravene til ny behandling.¹⁸⁵ En årsak til at ikke flere har søkt kan være at mange ikke vet hva som blir konsekvensene hvis de søker om ny behandling samtidig som de får sin sak realitetsbehandlet i et annet land.¹⁸⁶

I underkant av 100 barn og unge fikk sine søknader om ny behandling avvist fordi de søkte etter at fristen var utgått. Det kan være flere grunner til at såpass mange ikke rakk den oppsatte fristen. NOAS viser til at norske myndigheter ikke gjorde oppsøkende arbeid for å oppspore oktoberbarn og informere dem om deres rett til å søke på nytt. Oppsøkende arbeid var ikke innenfor UDIs oppdrag.¹⁸⁷ Flere kan derfor ha blitt orientert om ordningen for sent, og dermed ikke rukket søknadsfristen. For allerede utsendte oktoberbarn kan det være særlig krevende å holde seg oppdatert om den kontinuerlige situasjonen i Norge. Mange har ikke oversikt over egen sak, mangler dokumentasjon og har ikke noen som har fulgt dem opp i Norge.¹⁸⁸

I 2015 ble flere utsendte lengeværende barnefamilier gitt tilsvarende mulighet til å få sakene sine behandlet på nytt, jf. uf. § 8-5a. I det tilfellet ble det ikke satt en tidsbestemt frist for å søke om ny behandling etter ordningen. Motsetningsvis ble oktoberbarna gitt en tre måneders søknadsfrist. NOAS viser til at dette utgjør forskjellsbehandling, hvor enslige mindreårige igjen ser ut til å rammes hardere enn andre grupper.¹⁸⁹

¹⁸³ NOAS (2018b).

¹⁸⁴ Adressa (2017).

¹⁸⁵ NTB (2018c), oppdaterte tall fra UDI (2018).

¹⁸⁶ Sæther (2018b).

¹⁸⁷ Sæther (2018b).

¹⁸⁸ Tjernshaugen (2017).

¹⁸⁹ Adressa (2017).

Den reelle betydningen av de nyinnførte sårbarhetskriteriene er vanskelig å konstatere. Ordningen er fremdeles relativt ny av dato. I oktober 2018 hadde tre av fire oktoberbarn med rett til ny behandling fått sine vedtak. 77 fikk opphold som basert på sterke menneskelige hensyn. Vedtakene ble likevel begrenset etter utl. § 38 (5) på grunn av manglende identitetspapirer. I slike tilfeller kan en innvilges midlertidig opphold, som ikke gir grunnlag for permanent opphold eller gjenforening med familiemedlemmer, til identitetspapirer kan fremvises. Ungdom med denne typen begrenset tillatelse som har fylt 18 år innen vedtaket, blir værende på asylmottakene fremfor å bosettes i samfunnet.¹⁹⁰

Tallene indikerer at sårbarhetskriteriene kan ha hatt betydning, all den tid flere av oktoberbarna har blitt innvilget opphold etter den nye vurderingen. Likevel har de fleste som så langt har fått sakene sine behandlet på nytt, ikke fått endelig, varig opphold, eller et hjem utenfor asylmottakene. Mange av disse kvittet seg med alt av identitetspapirer på flukten, og det er derfor lite sannsynlig at disse vil kunne fremskaffes på sikt.¹⁹¹ Også etter gjenbehandlingen er denne gruppen dermed satt i en usikker framtidssituasjon, som i liten grad skiller seg fra tilværelsen før muligheten til ny behandling. Det kan spekuleres i om disse ville blitt innvilget permanent opphold dersom det tidligere rimelighetsvilkåret i utl. § 28 fremdeles var gjeldende rett.

UDI har anbefalt bosetting av ungdommene med tidsbegrenset opphold etter den nye behandlingen.¹⁹² Etter gjeldende regelverk vil ungdommene som får begrenset opphold etter at de har fylt 18 år, ikke bosettes. UDI viste til at det ville være i tråd med intensjonen bak den midlertidige bestemmelsen å bosette disse ungdommene. Disse var mindreårige da de søkte om asyl, og de skal vurderes som mindreårige når saken behandles på nytt. De bør derfor ha samme rett til bosetting som mindreårige. UDI peker også på at ungdommene har bodd lenge på mottak på grunn av saksbehandlingstiden, og at fortsatt opphold i mottak vil være integreringshemmende.¹⁹³

¹⁹⁰ NOAS (2018c).

¹⁹¹ Moe, Sveen (2018).

¹⁹² Bjåen (2018).

¹⁹³ Ibid.

4.6 Oktoberbarna i dag

Oktoberbarna fikk sitt navn høsten 2015, etter stor pågang av enslige mindreårige fra Afghanistan. Tre år senere viser oppdaterte tall fra UDI¹⁹⁴ at totalt 399 personer søkte om ny behandling før fristen gikk ut 2. mai.¹⁹⁵ Av disse ble 271 avvist fordi de ikke oppfylte kravene som Stortinget satte da de åpnet for ny behandling. I denne gruppen inngår blant annet Aref og de resterende oktoberbarna som fikk sine første vedtak om internflukt omgjort av UNE.

Realitetsbehandlingen av de 128 som oppfylte kravene er nærmer seg ferdig. Så langt har 92 fått endelige vedtak. 77 av disse har fått innvilget opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn, men har ikke lagt frem nødvendige identitetsdokumenter som kreves etter utl. § 38 (5). Dermed begrenses tillatelsen til identitetspapirer eventuelt kan fremlegges. 2 personer har fått opphold av beskyttelses- eller humanitære grunner. 13 søknader er så langt avslått. I underkant av 100 personer søkte etter at fristen utgikk, og ble avvist. Omtrent 30 saker gjenstår, og er forventet å ta noe lengre tid.¹⁹⁶ I omtrent 20 av disse er det etterspurt opplysninger fra franske myndigheter for å avklare om personene har lovlig opphold der.¹⁹⁷

Tallene viser en klar deling, hvor mange har fått sakene sine revurdert og ble innvilget opphold etter den nye vurderingen, mens andre av ulike grunner har falt utenfor. I juli 2018 var den første gruppen av utsendte oktoberbarn tilbake på norsk jord. Gruppen bestod av seks oktoberbarn, som var blant de 128 som til slutt oppfylte vilkårene for å få sakene sine revurdert av UDI etter endringene i utlendingsforskriften.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Tall fra oktober 2018.

¹⁹⁵ UDI (2018).

¹⁹⁶ UDI (2018).

¹⁹⁷ UDI (2018).

¹⁹⁸ Clausen (2018), oppdaterte tall fra UDI (2018).

5 Avsluttende bemerkninger

Avhandlingen har belyst ulike rettslige konsekvenser som opphevelsen av rimelighetsvilkåret ved internfluktvurderingen har hatt for oktoberbarna. Det er vist til konsekvenser i nær tilknytning til rimelighetsvilkårets opphevelse, og flere følger av dette både av rettslig og menneskelig karakter.

I kombinasjon med UDIs endrede sikkerhetsvurdering av Afghanistan, var opphevelsen av rimelighetsvilkåret hovedfaktoren som utløste en drastisk økning i bruken av unntaksregelen om midlertidige oppholdstillatelser for enslige mindreårige asylsøkere i Norge. Mens det tidligere oftest ble ansett å være urimelig å sende asylbarn til områder hvor de ikke hadde nettverk eller annen tilknytning, er det i dag tilstrekkelig at internfluktområdet anses trygt og tilgjengelig.

Norge er forpliktet i henhold til FNs barnekonvensjon til å sikre barn et særlig vern. Ved midlertidige oppholdstillatelser for enslige mindreårige asylsøkere, handler den norske stat i tråd med disse internasjonale forpliktelsene. Utsendelsestidspunktet blir utsatt til barna når sin myndighetsalder, til den dagen de ikke lengre har en absolutt rett til beskyttelse og vern. Selv om denne praksisen kan være juridisk korrekt, reiser den også flere grunnleggende spørsmål av humanitær- og etisk karakter. Det handler både om den tiden barna oppholder seg i landet som mindreårige, men også hvorvidt det av andre hensyn er forsvarlig å sende unge ut etter gjeldende internfluktbestemmelser. Midlertidigheten rokker ved barnas behov for trygge rammer og forutsigbarhet, livene deres settes på vent. Usikkerheten dette medfører kan være ødeleggende for skolegang, læring av språk, barnas helse og sosiale liv.¹⁹⁹ Med en annen tilrettelegging kunne disse antagelig hatt bedre forutsetninger for å integreres i samfunnet, med forberedelser til et voksenliv. Når vi setter barna i en slik limbotilværelse med usikre framtidsutsikter, fratras de en viktig motivasjon for å integreres i det norske samfunnet. Vi ser også at flere rømmer fra mottakene før de fyller 18 år, i frykt for tvangsutsending på myndighetsdagen. Slik havner de i en vedvarende fluktsituasjon, uten beskyttelse noe sted i verden. De blir illegale innvandrere. En slik håpløshet fratras disse unge en mulighet til å utvikle seg til voksne individer og medborgere i samfunnet. De blir overlevende på utsiden, der

¹⁹⁹ Amnesty International (2016).

kriminalitet og selvtekt kan være deres eneste mulighet. Dersom vår lov- og forvaltningspraksis gir grunnlag for en slik utvikling, kan også det norske samfunnet oppleve tiltagende opptøyer og uro i fremtiden. Dette har vi sett eksempler på både i Frankrike og Sverige, der unge mennesker, blant annet fra innvandremiljøer, utagerer et voldelig sinne over å bli holdt utenfor samfunnet.²⁰⁰

Oktoberbarnas, og enslige mindreårige asylsøkeres svekkede rettsvern som følge av fjerningen av rimelighetsvilkåret, er en rettslig konsekvens som er belyst i avhandlingen. Denne endringen har også andre implikasjoner av overordnet karakter, som gjerne bør gis mer oppmerksomhet. Ved opphevelsen av rimelighetsvilkåret i utl. § 28 (5) ble vurderingen overført til utl. § 38. Her blir bestemmelsen unntatt domstolsprøvelse, slik at forvaltningen blir eneste vurderingsinstans av rimeligheten ved internflukt. Samtidig ser vi at politiske føringer pålegges forvaltningsenhetene ved tolkningen av utl. § 38. Vi kan ane en maktforskyvning der politikerne i større grad styrer lovbruken, uten prøvingsadgang for domstolen. En slik tendens kan være urovekkende, ikke bare i oktoberbarnas sak – men også for det norske samfunn i et større perspektiv. Med økt politisk styring i forvaltning av lover og reguleringer, risikerer vi en gradvis forskyvning av maktfordelingsprinsippet, som er en forutsetning for vår rettsstat.

Innstrammingenes definerte formål om færre immigranter og en streng asylpraktisering er innfridd med lovendringen.²⁰¹ Samtidig ønsker vi gjerne at Norge skal fremstå som et foregangsland i forvaltning av menneskerettigheter og humanitære verdier. Flere er derfor betenkt til en praksis som er ment å skulle stoppe fremtidige potensielle asylsøkere og immigranter.²⁰² Dette vil også ramme barna, som den svakeste gruppen i de store omveltningene vi i dag står overfor. I etterkant ser vi at det er blitt iverksatt nye tiltak for å demme opp for uheldige konsekvenser av rimelighetsvilkårets opphevelse. Hvordan dette utfoldes, kan røre ved vårt humanitære omdømme i verden, og vårt nasjonale selvbilde som fredsnasjon.

For oktoberbarna vil det endelige vedtaket etter den nye vurderingen i Utlendingsnemnda være siste stopp på asylreisen i Norge. Noen har fått varig opphold, og kan starte sin fremtid i Norge. Andre har lagt ut på ny flukt, i andre land. Med økt migrasjon som følge av

²⁰⁰ Kolstad (2013), Bochmann (2018).

²⁰¹ UDI (2017a).

²⁰² Bochmann (2018).

miljøutfordringer, kriger og samfunnsomveltninger kommer vi til å møte flere «oktoberbarn» i fremtiden. Hvordan vi balanserer i skjæringspunktet mellom jus, politikk og etikk vil få konsekvenser for dem, og for det samfunnet som avtegnes. Om Norge skal være en ledende nasjon i kampen for menneskerettigheter og humanitære verdier, må vi ta stilling til hvordan disse utfordringene skal møtes.

Litteraturliste

Lover, forskrifter og forarbeider

Kronologisk rekkefølge

1814	Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
1999	Lov av 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
2008	Lov av 15. mai 2008 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
2009	Forskrift av 15.oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften - uf).
NOU 2004:20	NOU 2004:20 Ny utlendingslov.
Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)	Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
Innst. O. nr. 42 (2007-2008)	Innst. O. nr. 42 (2007-2008) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
Innst. 391 L (2015-2016)	Innst. 391 L (2015-2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II).
Prop. 16 L (2015-2016)	Prop. 16 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven (innstramninger).

Prop. 90 L
(2015-2016)

Prop. 90 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven mv.
innstramninger II).

Norsk rettspraksis (sitert fra lovdata.no)

Kronologisk rekkefølge

Rt. 2012 s. 1025

Rt. 2012 s. 1985

Rt. 2015 s. 1388

TOSLO-2016-195394

Internasjonal praksis

Kronologisk rekkefølge

Minister of Employment
and Immigration
Canada (1993)

Thirunavukkarasu v. Canada (Minister of Employment and Immigration), Canada: Federal Court, 10 November 1993. Hentet fra: https://www.refworld.org/cases,CAN_FC,3deb87324.html (sjekket 29. November 2018.)

Minister of Immigration
Local Government and
Ethnic Affairs (1994)
Federal Court of Australia

Randhawa v. Minister of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs. (1994). No. NG994 of 1993, Australia: Federal Court, 11 August 1994. Hentet fra: https://www.refworld.org/cases,AUS_FC,3ae6b6af0.html (sjekket 29. november 2018)

Secretary of State for the Home Department v. AH (Sudan) (2007)	<i>AH (Sudan) v. Secretary of State for the Home Department.</i> (2007). EWCA Civ 297, United Kingdom: Court of Appeal (England and Wales), 4 April 2007. Hentet fra: https://www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,46b89f4c2.html (sjekket 29. november 2018)
The European Court of Human Rights (2011)	<i>M.S.S v. Belgium and Greece-</i> (2011). Council of Europe: The European Court of Human Rights, Strasbourg, 21. januar 2011. Hentet fra: https://www.refworld.org/cases,ECHR,4d39bc7f2.html (sjekket 29. november 2018)
The European Court of Human Rights (2011)	<i>Sufi and Elmi v. The United Kingdom.</i> (2011). Council of Europe: The European Court of Human Rights, Strasbourg, 28. juni 2011. Hentet fra: https://www.refworld.org/cases,ECHR,4e09d29d2.html (sjekket 29. november 2018)

Konvensjoner

Kronologisk rekkefølge

EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 1950 (EMK)
Flyktningkonvensjonen	FNs konvensjon om flyktningers stilling av 1951 (flyktningkonvensjonen)
Barnekonvensjonen	FNs konvensjon om barns rettigheter av 1989 (barnekonvensjonen)

Departement

Alfabetisk rekkefølge

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Rundskriv om ikraftsetting av forskrifter om endringer i utlendingsforskriften – Oppfølgingen av Regjeringens innstramming av asylpolitikken – tiltak 1, 4, 5 og 12.* (2009). Hentet fra: <https://www.udiregelvek.no/no/arkiv/jd-rundskriv-og-instrukser/a-2009-047/> (sjekket 29. november 2018)
- Arbeids- og sosialdepartementet (2009) Arbeids- og sosialdepartementet. *Rundskriv om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010.* (2009). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/a-6309--rundskriv-om-ikrafttredelse-av-2/id589439/> (sjekket 29. november 2018)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015a) Justis- og beredskapsdepartementet. *Høring – endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II,)* (Høringsbrev). (2015). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramninger-ii/id2469054/> (sjekket 29. november 2018).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015b) Justis- og beredskapsdepartementet. *Høringsnotat- Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II).* (2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ff18fdc06674a43ae3fa26da4532abc/horingsnotat.pdf> (sjekket 29. november 2018).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016a) Justis- og beredskapsdepartementet. *Politisk avtale om tiltak for å møte flyktningkrisen.* (2016). Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/asylvtale_stortinget_2015-11-19.pdf (sjekket 29. november 2018).

- Justis- og beredskapsdepartementet (2017a) Justis- og beredskapsdepartementet. *Instruks om å utsette iverksetting av vedtak.* (2017). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-162017/id2578911/> (sjekket 29. november 2018).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017b) Justis- og beredskapsdepartementet. *GI-02/2017 – Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt.* (2017). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-022017--instruks-om-praktisering-av-utlendingsloven--38-jf.-utlen-dingsforskriften--8-8--enslige-mindrearige-asylsokere-mellom-16-og-18-ar-som-kan-henvises-til-internflukt/id2546207/> (sjekket 29. november 2018)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018a) Justis- og beredskapsdepartementet. *Forskrift om endringer i utlendingsforskriften (oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere).* (2018). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-endringer-i-utlendingsforskriften-oppholdstillatelse-til-enslige-mindrearige-asylsokere/id2587365/> (sjekket 29. november 2018)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018b) Justis- og beredskapsdepartementet. *Ikrafttredelser av endringer i utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-8 a (oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere).* (2018). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-032018--ikrafttredelse-av-endringer-i-utlendingsforskriften--8-8--og/id2587362/?q=G-03/2018> (sjekket 29. november 2018)

- Justis- og beredskapsdepartementet (2018c) Justis- og beredskapsdepartementet. *G-02/2018: Myndighetsarrangert retur av enslige mindreårige uten beskyttelsesbehov.* (2018). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-022018-myndighetsarrangert-retur-av-enslige-mindrearige-uten-beskyttelsesbehov/id2601554/> (sjekket 29. november 2018)
- Utenriksdepartementet (2009) Utenriksdepartementet. *Norsk lovgivning.* (2009). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/menneskerettigheter/innsikt/nasjonal-lovgivning/id449476/> (sjekket 29. november 2018)

Utlendingsnemnda (UNE)

Kronologisk rekkefølge

- UNE Stornemnda (2006) Stornemndvedtak i Utlendingsnemnda. 14. desember 2006. Dokumentnummer på Lovdata: UNESV-2006-1. (sjekket 29. november 2018)
- UNE (2016a) Utlendingsnemnda. *Høring – Endringer i utlendingsloven – Innstramninger II.* (2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4da4984e3d0e4088aa7824a254c0d436/utlendingsnemnda.pdf> (sjekket 29. november 2018)
- UNE (2016b) Utlendingsnemnda. *Høring-Endringer i utlendingsloven- Innstramninger II.* (2016). Hentet fra: <http://une.no/Documents/Høring%20-20Endringer%20i%20utlendingsloven%20-%20Innstramninger%20II.pdf> (sjekket 29. november 2018)

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Kronologisk rekkefølge

- UDI (2015a) Utlendingsdirektoratet. *Hvor mange søkte om beskyttelse?* (2015). Hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/> (sjekket 29. november 2018)
- UDI (2015b) Utlendingsdirektoratet. *Hvem kom som enslige mindreårige asylsøkere?* (2015). Hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvem-kom-som-enslige-mindrearige-asylsokere/> (sjekket 29. november 2018)
- UDI (2016a) Utlendingsdirektoratet. *Utlendingsdirektoratets kommentarer til høring om endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II)*. (2016). Hentet fra: [https://www.udiregelverk.no/PageFiles/11830/Utlendingsdirektoratets%20kommentarer%20til%20h%C3%B8ring%20om%20endringer%20i%20utlendingslovgivningen%20\(innstramminger%20II\).pdf](https://www.udiregelverk.no/PageFiles/11830/Utlendingsdirektoratets%20kommentarer%20til%20h%C3%B8ring%20om%20endringer%20i%20utlendingslovgivningen%20(innstramminger%20II).pdf) (sjekket 29. november 2018)
- UDI (2016b) Utlendingsdirektoratet. *IM 2016-006 Internflukt – utlendingsloven § 28 femte ledd*. (2016). Hentet fra: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2016-006/> (sjekket 29. november 2018)
- UDI (2016c) Utlendingsdirektoratet. *Utlendingsdirektoratets kommentarer til høring om endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II)*. (2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramminger-ii/id2469054/> (sjekket 29. november 2018)

- UDI (2017a) Utlendingsdirektoratet. *Forventninger om antall asylsøkere til Norge i 2018 og 2019 (anslag per desember 2017)*. (2017). Hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknotater/forventninger-om-antall-asylsokere-til-norge-i-2018-og-2019-anslag-per-desember-2017/> (sjekket 29. november 2018)
- UDI (2017b) Utlendingsdirektoratet. *Ny ordning for assistert retur av enslige mindreårige asylsøkere til Afghanistan*. (2017). Hentet fra: <https://www.udi.no/viktige-meldinger/ny-ordning-for-assistert-retur-av-enslige-mindrearige-til-afghanistan/> (sjekket 29. november 2018)
- UDI (2018) Utlendingsdirektoratet. *390 personer søkte om asyl på nytt*. (2018). Hentet fra: <https://www.udi.no/aktuelt/390-personer-sokte-om-asyl-pa-nytt/> (sjekket 29. november 2018)
- UDI (ukjent dato) Utlendingsdirektoratet. *Enslig mindreårige asylsøkere*. Hentet fra: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/enslig-mindrearig-asylsoker/> (sjekket 28. november 2018)
- UDI (ukjent dato) Utlendingsdirektoratet. *Statistikk og analyse – statistikk om innvandring*. Hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/> (sjekket 29. november 2018)

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)

Kronologisk rekkefølge

- NOAS (2016a) NOAS (2016): *Høring – endring i utlendingslovgivningen – innstramminger II.* (2016), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-iutlendingslovgivningen-innstramminger-ii/id2469054/?uid=2814c504-7ec7-4779-b107-54e61758700f> (sjekket 29. november 2018).
- NOAS (2016b) NOAS (2016): *Internflukt. Rikets tilstand på asylfeltet. Rapport fra 2016.* Hentet fra: <https://www.rikestilstand.noas.no/internflukt/> (sjekket 29. november 2018)
- NOAS (2016c) NOAS (2016): *Ungdommer på flukt. Rapport fra 2016* https://www.rikestilstand.noas.no/ungdommer-p-flukt?fbclid=IwAR1ojuL_5Pb-wyl41gXkbSNOja2K2U6IiUvZn-lqrYxwcc4ecnsf-IOA2S8 (sjekket 29. november 2018)
- NOAS (2017) NOAS (2017): *Rettsikkerhet i Utlendingsnemnda (UNE)*, <https://www.rikestilstand.noas.no/rettsikkerhet-i-une> (sjekket 29. november 2018)
- NOAS (2018a) NOAS (2018): *Asylsaker i domstolen.* Hentet fra: <https://www.rikestilstand.noas.no/asylsaker-i-domstolen/> (sjekket 29. november 2018)
- NOAS (2018b) NOAS (2018): *Mye bra i Listhaugs oppfølging for barn på flukt*, <http://www.noas.no/listhaugs-oppfolging-barn-pa-flukt/> (sjekket 29. november 2018)
- NOAS (2018c) NOAS (2018): *Status for oktoberbarna*, <http://www.noas.no/status-for-oktoberbarna/> (sjekket 29. november 2018)

NOAS (2018d) NOAS (2018): *Ungdommer på flukt*. Hentet fra: <https://www.rikestilstand.noas.no/ungdommer-p-flukt> (sjekket 29. november 2018)

Litteratur

Alfabetisk rekkefølge

- Brochmann (2018) Brochmann, Grete. (2018). «Innvandring og velferdspolitik. Skandinavisk uro». I: Sven Egil Omdal (red.), I: *Skandinavisk uro – norske, danske og svenske tilstander*, s. 83-102. Oslo: Press.
- Einarsen (2010) Einarsen, Terje. Kapittel 4 – «Beskyttelse.» I: *Utlendingsloven Kommentirutgave*, Vigdis Vevstad (red.). (2010). (sist oppdatert 28.10.2012) s.1-35. Sitert fra kommentarutgaver.no. (sjekket 28. november 2018).
- Einarsen og Schultz (2016) Einarsen, Terje/Schultz, Jessica: «The Right to Refugee Status and the Internal Protection Alternative: What Does the Law Say?», I: *Human Rights and the Refugee Definition - Comparative Legal Practice and Theory*. Bruce Burson og David James Cantor (red.), 2016, s. 274-321, (Sitert fra booksandjournals.brillonline.com, sjekket 29. november 2018).
- Engebrigtsen (2002) Engebrigtsen, Ada. (2002). *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn... Et transnasjonalt perspektiv på enslige, mindreårige asylsøkere*. NOVA: Oslo.

- Foster og Hathaway (2003) Foster, Michelle / Hathaway, James C. «Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination», I: *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, E. Feller m.fl., s. 357-417. Cambridge: Cambridge University. (2003). Press. Hentet fra: https://repository.law.umich.edu/book_chapters/39/
- Eide, Hidle, Lidén, Nilsen, Wærdahl (2013) Eide, Ketil/ Hidle, Knut/ Lidén, Hilde/ Nilsen, Ann Christin E./ Wærdahl, Randi. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Institutt for samfunnsforskning.
- Sandberg (2016) Sandberg, Kirsten. (2016). «Asylsøkende barns rettigheter», I: Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.), *Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge*, s. 299-327. 3.utgave (2016).
- Storey (1998) Storey, Hugo. (1998) «The Internal Flight Alternative Test: *The Jurisprudence Reexamined*», *International Journal of Refugee Law*, s. 500-532. Vol. 10 nr. 3. Hentet fra: <https://doi.org/10.1093/ijrl/10.3.499> (sjekket 29. november 2018)
- Sønsterudbråten (2010) Sønsterudbråten, Silje. (2010). *Veien Videre: Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*. FAFO-rapport 2010:46;
- Zimmermann (2011) Zimmermann, Andreas. (2011). *The 1951 convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol: a commentary*. New York: Oxford University Press USA. Hentet fra: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/actrade/9780199542512.001.0001/actrade9780199542512>.
- Øyen (2018) Øyen, Øyvind Dybvik. (2018). *Lærebok i utlendingsrett*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Artikler

Alfabetisk rekkefølge

- Adresseavisa (2017) Adressa, ukjent forfatter. (15.11.17): *Politikerne leker med oss*. Hentet fra:
<https://adressa.alda.no/bestillpluss?4&artRefId=15602425&aviskode=ADR&targetUrl=https%253A%252F%252Fwww.adressa.no%252F%253Fservice%253DpaywallRedirect%2526articleUrl%253Dhttps%253A%252F%252Fwww.adressa.no%252Fpluss%252Fnyheter%252Farticle15602425.ece> (abonnement: sjekket 29. november 2018)
- Bjåen (2018) Bjåen, Bjørgulv (29.05.18): *UDI: Oktoberbarna må bosettes*. Vårt land. Hentet fra: <https://www.vl.no/nyhet/udi-oktoberbarn-ma-bosettes-1.1150776?paywall=true> (sjekket 29. november 2018)
- Clausen (2018) Clausen, Vilde Brandtzæg (14.07.18): *De første oktoberbarna er tilbake i Norge*. Tv2. Hentet fra: <https://www.tv2.no/a/9971228/> (sjekket 29. november 2018)
- Glomnes, Kristiansen, Ruud, (2015) Glomnes, Lars M/ Kristiansen, Bjørn S/ Ruud, Solveig (19.11.15): *Disse innstramningene er partiene enig om*. Aftenposten. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/W7yK/Disse-innstramningene-er-partiene-enige-om> (sjekket 29. november 2018)
- Grymer, Hagen (2016) Grymer, Torunn / Hagen, Angelica (10.06.16): *NOAS – Asylinnstramninger i strid med folkeretten*. NRK. Hentet fra: https://www.nrk.no/norge/noas_-_asylinnstramninger-i-strid-med-folkeretten-1.12991215 (sjekket 29. november 2018)

- Karlsen, Støbakk (2017) Karlsen, Støbakk. (30.11.17): *Sju av ti støtter utsettelse for «oktoberbarna»*. Dagbladet. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/sju-av-ti-stotter-utsettelse-for-oktoberbarna/68924901> (sjekket 29. november 2018)
- Kolberg (2016) Kolberg, Marit (26.01.2016): *Danmark vedtar «smykkeloven»*. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/urix/danmark-vedtar-smykkeloven-1.12770228> (sjekket 29. november 2018)
- Kolstad (2013) Kolstad, Arnulf (27.05.13): *Opprør i Sverige*. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/ytring/oppror-i-sverige-1.11046899> (sjekket 29. november 2018)
- Lange (2018) Lange, Birgitte (16.11.18): *Debatt: Oktoberbarna – Stopp retur av barn til Afghanistan*. Dagbladet. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/kultur/stopp-retur-av-barn-til-afghanistan/70457127> (sjekket 29. november 2018)
- Larsen (2018) Larsen, Kristine Næss (19.01.18): *Hevder UNE begår saksbehandlingsfeil i EMA-saker*. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/hevder-une-begar-saksbehandlingsfeil-i-ema-saker-1.13869627> (sjekket 29. november 2018)
- Lillealtern (2015) Lillealtern, Randi (13.10.15): *Slik foregår alderssjekk av mindreårige asylsøkere*. Forskning.no. Hentet fra: <https://forskning.no/innvandring-biologi-barn-og-ungdom/2015/10/slik-foregar-alderssjekk-av-mindrearige-asylsokere> (sjekket 29. november 2018)
- Moe, Sveen (2018) Moe/Sveen (16.01.18): *Oktoberbarn på vent: - Tenker altfor mye på å rømme*. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/troms/oktoberbarn-pa-vent--tenker-altfor-mye-pa-a-romme-1.13863323> (sjekket 29. november 2018)

- NTB (2018a) NTB (22.11.18): «*Oktoberbarna*» får rett til ny behandling. Adressa. Hentet fra:
<https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/2018/01/22/%C2%ABOktoberbarna%C2%BB-f%C3%A5r-rett-til-ny-behandling-15950889.ece> (sjekket 29. november 2018)
- NTB (2018b) NTB (05.07.18): 255 «*oktoberbarn*» har fått avslag. Abcnyheter.no. Hentet fra:
<https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2018/07/05/195413071/255-oktoberbarn-har-fatt-avslag> (sjekket 29. november 2018)
- NTB (2018c) NTB (04.05.18): 390 «*oktoberbarn*» søkte asyl på nytt – 139 får ny vurdering. Aftenposten. Hentet fra:
<https://www.aftenposten.no/norge/i/kaGqMk/390-oktoberbarn-sokte-asyl-pa-nytt---139-far-ny-vurdering> (sjekket 29. november 2018).
- Olsen, Tjernshaugen, (2017) Olsen, Thomas /Tjernshaugen, Karen (14.11.2017): *Har du ikke skjont hvorfor alle snakker om «oktoberbarna»? Da bør du lese dette.* Aftenposten. Hentet fra:
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/p03EV/Har-du-ikke-skjont-hvorfor-alle-snakker-om-oktoberbarna-Da-bor-du-lese-dette> (sjekket 29. november 2018)
- Olsen (2017) Olsen, Thomas (07.12.17): 25 «*oktoberbarn*» har returnert frivillig- og betalt. Aftenposten. Hentet fra:
<https://www.aftenposten.no/norge/i/Onp9A1/25-oktoberbarn-har-returnert-frivillig---og-betalt> (sjekket 29. november 2018)
- Rabås (2018a) Rabås, Kjerstin (07.05.18): *Karin Andersen (SV): Vedtaket om oktoberbarna hjelper for få.* Adressa. Hentet fra:
<https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/2018/05/04/Vedtaket-om-oktoberbarna-hjelper-for-f%C3%A5-16633003.ece> (sjekket 29. november 2018)

- Rabås (2018b) Rabås, Kjerstin (03.05.18): *Aref (18) trodde han var oktoberbarn og trygg – så banket det på døra*. Adressa. Hentet fra:
<https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/2018/05/03/Aref-18-trodde-han-var-oktoberbarn-og-trygg-%E2%80%93-s%C3%A5-banket-det-p%C3%A5-d%C3%B8ra-16624095.ece> (sjekket 29. november 2018)
- Skjetne (2017a) Skjetne, Oda Leraan (04.04.17): *UDI: Bare to av Afghanistans 34 provinser er utrygge*. VG. Hentet fra:
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/aR6vM/udi-bare-to-av-afghanistans-34-provinser-er-utrygge> (Sjekket 29. november 2018)
- Skjetne (2017b) Skjetne, Oda Leraan (09.02.17): *UDI: Veldig bekymret for enslige mindreårige i norske mottak*. VG. Hentet fra:
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/udi/udi-veldig-bekymret-for-enslige-mindreaarigei-norske-mottak/a/23918144/> (sjekket 29. november 2018)
- Skjetne, Mikalsen (2017) Skjetne, Oda L./ Mikalsen, Helge (20.04.17): *Hard asylkamp på Ap-landsmøtet: Kommer med felles krav om mindre midlertidighet for asylbarna*. VG. Hentet fra:
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/0RpRM/hard-asylkamp-paa-ap-landsmoetet-kommer-med-felles-krav-om-mindre-midlertidighet-for-asylbarna> (sjekket 29. november 2018)
- Støbakk (2018) Støbakk, Torunn (26.10.18): *UDI sier det er «vanskelig å forutse konsekvensen» av Aps asylforslag*, Dagbladet. Hentet fra:
<https://www.dagbladet.no/nyheter/udi-sier-det-er-vanskelig-a-forutse-konsekvensen-av-aps-asylforslag/68825553>
(sjekket 29. november 2018)

- Sæther (2018a) Sæther, Jens Marius (16.10.18): *Ny rapport om afghanske barn og ungdommer: -Urovekkende funn*, Dagsavisen. Hentet fra: <https://www.dagsavisen.no/innenriks/ny-rapport-om-afghanske-barn-og-ungdommer-urovekkende-funn-1.1218455> (sjekket 29. november 2018)
- Sæther (2018b) Sæther, Jens Marius (07.03.18): - *UDI må gjøre mer for å finne «oktoberbarna»*. Dagsavisen. Hentet fra: <https://www.dagsavisen.no/innenriks/udi-ma-gjore-mer-for-a-finne-oktoberbarna-1.1110737> (sjekket 29. november 2018)
- Wessmann (2017) Wessmann, Helene Fredrikke (02.04.2017): *Flere tvinges til internflukt*. Dagsavisen. Hentet fra: <https://www.dagsavisen.no/nyemeninger/flere-tvinges-til-internflukt-1.947307> (sjekket 29. november 2018)

Annet

Alfabetisk rekkefølge

- Amnesty International (2016) Amnesty International. *Høringssvar fra Amnesty International i Norge Endringer i Utlendingslovgivningen (innstramminger II)*. (2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4da4984e3d0e4088aa7824a254c0d436/amnesty-international.pdf> (sjekket 29. november 2018).
- Barneombudet (2016) Barneombudet. *Høring – endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II) - Høringssvar fra Barneombudet*. (2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramminger-ii/id2469054/?uid=14f61b3c-1dba42be-823f-f07b8592c10d> (sjekket 29. november 2018).

- Bufdir (2016) Bufdir. *Hørings svar – Endringer i utlendingsloven (innstramminger II)*. (2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-iutlendingslovgivningen-innstramminger-ii/id2469054/?uid=98177f0dc4bb-4ee4-bda5-c3df0437f8df> (sjekket 29. november 2018).
- Dokument 8:56 S (2017-2018) Stortinget. *Representantforslag om å iverksette umiddelbar stans i all assistert retur og tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende Dokument 8*. (2017-2018) Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2017-2018/dok8-201718-056s/?all=true> (sjekket 29. november 2018)
- Einarsen (2015) Einarsen, Terje. (2015). Kommentar til utlendingsloven. Hentet i Norsk lovkommentar. Rettsdata, note 94. Hentet fra: rettsdata.no. (sjekket 29. november 2018)
- Helsingforskomitéen (2016) Helsingforskomitéen. *Høring – endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II)*. (2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-iutlendingslovgivningen-innstramminger-ii/id2469054/?uid=d9e9562f-abcd4c1a-b55b-042b715dec67> (sjekket 29. september 2018).
- Masteroppgave (2016) Masteroppgave i rettsvitenskap. (2016). *Opphevelsen av rimelighetsvilkåret i utlendingsloven § 28 (5) – En konsekvensanalyse*. Hentet fra: <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/15442/152861951.pdf?sequence=1> (sjekket 29. november 2018)

- Press (2017) Press. *Vi kan ikke reise tilbake – Press’ rapport om barn som forsvinner fra norske asylmottak 2017*. (2017). Hentet fra: <https://press.no/wp-content/uploads/2018/02/Vi-kan-ikke-reise-tilbake.pdf> (sjekket 28. november 2018)
- Redd Barna (2016) Redd Barna. *Redd Barnas høringsuttalelse om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)*. (2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramninger-ii/id2469054/?uid=8b5b1a37-25ed-4ac8-8172-6e4be740367b> (sjekket 29. november 2018).
- Redd Barna, FO og NOAS (2017) Redd Barna/ Fellesorganisasjonen/ NOAS. *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*. (2017). Hentet fra: http://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/10/EMA-notat_web.pdf (sjekket 29. november 2018)
- Redd Barna (2018a) Redd Barna. *Stans retur av barnefamilier og enslige mindreårige til Afghanistan*. (2018). Hentet fra: <https://www.reddbarna.no/nyheter/stans-retur-av-barnefamilier-og-mindrearige-til-afghanistan> (sjekket 29. november 2018)
- Redd Barna rapport (2018b) Redd Barna. *Tanker om tilbake – Barn og unges tanker om retur til Afghanistan*. Rapport. (2018). Kan lastes ned fra: <https://www.reddbarna.no/nyheter/stans-retur-av-barnefamilier-og-mindrearige-til-afghanistan> (sjekket 29. november 2018)
- Statsministerens kontor (2008) Statsministerens kontor. Regjeringen Stoltenberg II, *Innstramming av asylpolitikken*. (2008). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innstramming-av-asylpolitikken/id525565/> (sjekket 28. november 2018).

Statsministeren
(2015)

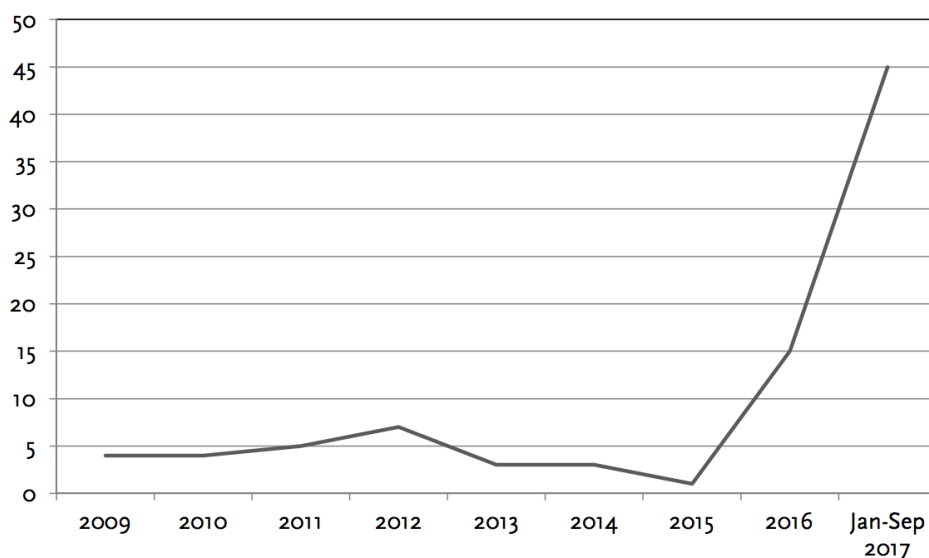
Solberg, Erna, Statsministerens redegjørelse til Stortinget 13. oktober 2015. (2015). Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/migrasjonflyktningsituasjonerr/undt-middelhavet-og-i-europa/id2457814/> (sjekket 29. november 2018).

Stortinget
(2017/2018)

Dokument 8:56 S. *Representantforslag om å iverksette umiddelbar stans i all assistert retur og tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende dokument 8.* (2017-2018) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=70062> (sjekket 29. november 2018)

Liste over figurer

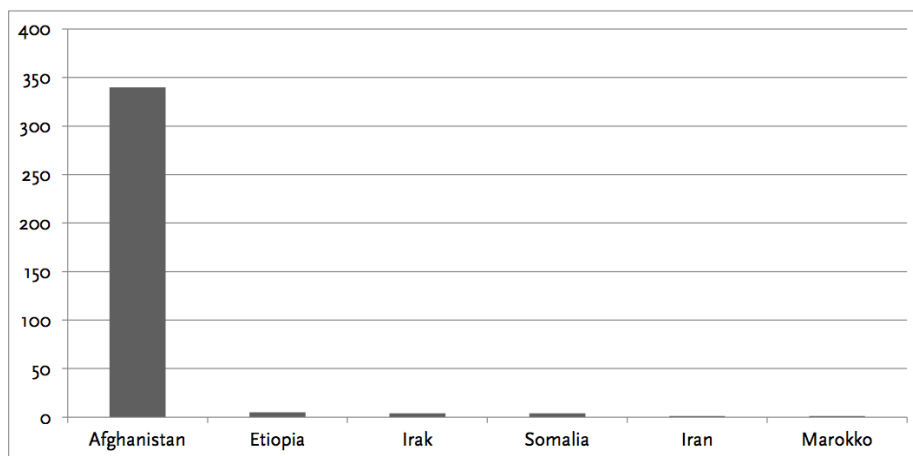
Midlertidig opphold til enslige mindreårige:
Prosentandel av UDIs realitetsbehandlede vedtak



Figur 1

Redd Barna/Fellesorganisasjonen/NOAS (2017): *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*, s. 10. Hentet fra: http://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/10/EMA-notat_web.pdf som henviser til <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/>. (sjekket 29. november 2018)

Midlertidig opphold til enslige mindreårige:
Antall UDI-vedtak per land januar-september 2017



Figur 2

Redd Barna/Fellesorganisasjonen/NOAS (2017): *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*, s. 13. Hentet fra: http://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/10/EMA-notat_web.pdf som henviser til <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/>. (sjekket 29. november 2018)