



Oslo kommune
Velferdsetaten

SÅRBARE MIGRANTER

Sosialt arbeid med sårbare migranter

Mindreårige og voksne asylsøkere, papirløse,
EØS-borgere og mulige ofre for menneskehandel

Line Ruud Vollebæk

UT AV
AFGANIST
#K&S

Sosialt arbeid med sårbare migranter

FOTO OMSLAG: STIG HAUGER, UTESEKSJONEN

LAYOUT: MILLIMETERPRESS

PAPIR: TOM&OTTO SILK, 115 / 250 gr.

TRYKK: GRØSET

ISBN: 978-82-93361-01-5



Sosialt arbeid med sårbare migranter

**Mindreårige og voksne asylsøkere, papirløse, EØS-borgere
og mulige ofre for menneskehandel**

Line Ruud Vollebæk

Oslo er en flerkulturell storby. Det bor innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alle landets kommuner. De fleste av disse er godt integrert i befolkningen. Samtidig skjer det en «internasjonalisering» i en urolig verden og et Europa i endring. Vi opplever ny migrasjon gjennom at mennesker reiser og forflytter seg innen Schengenområdet eller at mennesker søker beskyttelse gjennom asylordningen. Noen migranter oppholder seg illegalt og skjult av ulike grunner.

Flere av dem man kommer i kontakt med har innvandret til Norge nylig. Noen er her midlertidig og noen har uavklart oppholdstatus i Norge. Hvilke rettigheter har asylsøkere, «papirløse», arbeidsmigranter og mulige ofre for menneskehandel? Hvilke systemer, lover og regler gjelder for hvem? Dette er viktig kunnskap og informasjon som legger føringer for hvordan man kan jobbe med – og eventuelt hjelpe – disse menneskene.

Gjennom sin rolle har sosial- og helsearbeidere en unik mulighet til kontakt og kommunikasjon med marginaliserte mennesker på drift i vår del av verden. Særlig hjelpeapparatets lavterskeltilbud forholder seg til, og møter, stadig nye problemstillinger så og si mens de oppstår.

Denne boken er et nybrottsarbeid fordi det er behov for å utvikle hjelpeapparatet til en virkelighet som er i endring. Ikke minst må praksis tilpasses ny lovgivning som svarer på de nye utfordringene vi står overfor innenfor migrasjonsfeltet. Samarbeide på tvers av ulike tjenester og sektorer er viktigere enn noensinne, også mellom byer og ulike land.

Denne boken bygger videre på heftet «Oppsøkende sosialt arbeid i et internasjonalt gatemiljø» som kom ut i 2010. Basert på erfaring fra arbeid med ulike migranter i Oslo sentrum tok Uteseksjonen høsten 2009 initiativ til å utvikle en veileder. Kompetansesenter rus – Oslo bevilget

midler slik at Line Ruud Vollebæk fikk samlet erfaringer samt gjeldende regelverk på området. Siden 2010 har det skjedd en rekke lovendringer. Med denne utgivelsen har vi fått en viktig oppdatering på dette fagfeltet. Samtidig henvender boken seg nå til en bredere målgruppe av fagfolk. Vi vet at det fremdeles er et stort behov for å dele kunnskap om å arbeide med ulike grupper av sårbare migranter.

Boken tar for seg «hele» utlendingsfeltet inkludert asylsøkere, EØS-borgere, «papirløse», ofre for menneskehandel og familieinnvandring (sistnevnte var ikke med forrige utgave). Dessuten inneholder boken et utdypende kapittel om mindreårige migranter.

Uten Line Ruud Vollebæk sitt engasjement og hennes interesse for arbeid med ulike migranter hadde vi ikke hatt denne boken. Espen Freng har vært en viktig støtte i arbeidsprosessen frem til sluttresultatet. Vi er stolte over å kunne få dele dette gjennom denne utgivelsen, og vi håper boka blir lest og brukt av fagfolk i møte med sårbare migranter.

Eventuelle meningsytringer i boka står på forfatterens egen regning og er ikke nødvendigvis et uttrykk for Oslo kommunes/Velferdsetatens meninger.

Oslo, 6. februar 2014

Ragnhild Audestad
Avdelingsdirektør
Kompetansesenter rus – Oslo

Børge Erdal
Seksjonsleder
Uteseksjonen i Oslo

Om forfatter og veileder

Forfatter Line Ruud Vollebæk (1974) er utdannet barnevernspedagog fra Høgskolen i Lillehammer. Hun har vært ansatt i Uteseksjonen i Oslo siden 1999, og har siden starten hatt et spesielt fokus på unge asylsøkere og andre migranter. Line var medforfatter i boken «Ute-Inne. Oppsøkende sosialt arbeid med ungdom» (Gyldendal Akademisk, 2006). Line har også skrevet veilederen «Oppsøkende sosialt arbeid i et internasjonalt gatemiljø – Arbeid med unge asylsøkere, irregulære migranter og mulige ofre fra menneskehandel» utgitt av Kompetansesenter rus – Oslo i 2010, og Redd Barna-rapporten «Menneskehandel med barn – Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel» fra 2012. De siste årene har hun også forelest for bl.a. barnevernstudenter om temaer knyttet til mindreårige migranter, menneskehandel m.m.

Veileder Espen Freng (1970) er utdannet sosialantropolog fra NTNU. Han har jobbet innenfor etnisitetsfeltet siden 2005. I tillegg til flere artikler, har han skrevet og publisert rapportene «Etnisitet og behandling – kulturelle utfordringer» (2008) og «Freeland – ventefasen, rus og livsinnhold» (2012). I 2010 ble han ansatt på Kompetansesenter rus – Oslo, hvor relasjonene mellom etnisitet, innvandring og eksiltilværelse knyttes opp til rusutvikling og behandling.

Forfatters forord

Utlendingsfeltet er bredt og omfattende og i stadig endring. Målsettingen om å lage en oversiktlig og praktisk rettet håndbok, som samtidig yter kompleksiteten i feltet og de faglige problemstillingene helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere står overfor rettferdighet, har vist seg å være svært utfordrende. Foran deg har du nå det ferdige resultatet av en omfattende revidering og utvidelse av håndboka «Oppsøkende sosialt arbeid i et internasjonalt gatemiljø – arbeid med unge asylsøkere, irregulære migranter og mulige ofre for menneskehandel», som ble skrevet og utgitt i 2010. Det har skjedd en del endringer i feltet på disse tre årene, og i tillegg har tilbakemeldinger synliggjort at en slik håndbok er nyttig for en bredere målgruppe hjelpere enn den relativt lille faggruppen oppsøkende helse- og sosialarbeidere.

Jeg har laget en oversikt over feltet og samlet faktaopplysninger, forskning og erfaringsbasert kunnskap i håp om at håndboka vil oppleves som et nyttig «oppslagsverk» for helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere som regelmessig eller sporadisk kommer i kontakt med målgruppene. Jeg har forsøkt å balansere bredden og kompleksiteten i feltet opp mot hensynet til at stoffet skal oppleves oversiktlig og tilgjengelig og at håndboka ikke skal bli for lang. Det var vanskelig å sette punktum for skriveprosessen, siden det stadig er endringer i politikken og regelverket som gjelder for målgruppene. Håndboka er derfor oppdatert pr. januar 2014 og hovedlinjene vil antakeligvis gjelde for en periode fremover, men lese-

ren er nødt til å dobbeltsjekke gjeldende regelverk i sitt arbeid med brukere.

Det har vært et privilegium å få anledning til å fordype seg i og skrive om sitt faglige interessefelt. Jeg vil takke Ragnhild Audestad, leder av Kompetansesenter rus – Oslo, og Børge Erdal, leder av Uteseksjonen i Oslo, for at de så nytten av et slikt arbeid og la forholdene til rette. Jeg vil også takke Espen Freng, spesialkonsulent ved Kompetansesenter rus – Oslo, for et godt og hyggelig samarbeid og nyttige innspill. Jeg har lært mye av gode kollegaer hos Uteseksjonen opp gjennom årene og av gode samarbeidspartnere i andre deler av hjelpeapparatet. Mye av informasjonen i håndboka ligger tilgjengelig ute på internett, hovedsakelig på Utlendingsdirektoratets nettsider. Jeg vil takke hjelpsomme medarbeidere hos utlendingsmyndighetene og andre instanser som har bidratt med utfyllende informasjon og hjulpet meg når jeg har hatt behov for avklaringer. Ingen nevnt, ingen glemt. Eventuelle gjenstående uklarheter eller feil står for min egen regning.

Aller mest ønsker jeg å takke Idris, Ali, Heidar, Mohammed, Kamal, Ghazi og alle de andre ungdommene jeg har jobbet med og lært av opp gjennom årene. Jeg ønsker dere alt godt.

Line Ruud Vollebæk, Oslo 03.01.14



Maleri av Kamal (da 26 år): Før: barnesoldat og flyktning – Så: rusavhengig, hjemløs og papirløs
– Nå: Oppholdstillatelse, skoleelev med fremtiden for sine føtter (Alltid: Sterk og full av ressurser)

Om forfatter og veileder	5	Gi kontaktinformasjon!.....	27
Forfatters forord	6	Utfordringer.....	28
Innledning	12	3. Kartlegging	29
Helse- og sosialarbeidernes rolle – mellom politikk og praksis.....	13	4. Oppfølging	31
Om håndboka.....	14	Informasjon.....	31
<i>Håndbokas målgruppe</i>	14	Samtykke, fullmakt.....	31
<i>Håndbokas oppbygning</i>	14	Samarbeidsinstanser.....	31
<i>Begrepsbruk</i>	15	Dokumentasjon og faglige uttalelser i utlendingsaker.....	32
■ DEL 1: Sosialt arbeid med asylsøkere, papirløse og andre migranter	16	■ DEL 2: Ulike grupper migranter	36
1. Nyttig bakgrunnskunnskap	17	5. Asylsøkere	37
Årsaker til migrasjon.....	18	Oversikt over rettigheter for asylsøkere i forskjellige faser av asylprosessen.....	38
Traumer og belastninger.....	20	Informasjon om asylsaker.....	41
Kultursensitivitet.....	21	Ankomst.....	41
Tverrkulturell kommunikasjon.....	22	DUF-nummer og asylsøkerbevis.....	42
2. Etablering av kontakt	23	Asylsøkere i og utenfor asylmottak.....	43
Ulike settinger og roller.....	23	<i>Asylmottak</i>	43
Planlagte og spontane kontaktableringer.....	23	<i>Alternativ mottaksplass (AMOT)</i>	44
Generell, kontekstuell og individuell tilnærming.....	24	<i>Asylsøkere utenfor asylmottak</i>	45
Kontaktableringsmetoder i det offentlige rom.....	24	<i>Har asylsøkere mulighet til å jobbe?</i>	46
Etablering av kontakt med nyankomne migranter.....	25	<i>Har asylsøkere rett til sosialhjelp?</i>	47
Språklige utfordringer.....	25	Utlendingsmyndighetenes saksbehandling i asylsaker.....	48
Rolleavklaring.....	27	Dublin-forordningen, 48-timersprosedyre og treukersprosedyre.....	49
		<i>Dublin-forordningen</i>	50

48-timersprosedyren og treukersprosedyren.....	53
Enslige mindreårige asylsøkere.....	54
Beskyttelse (asyl) og opphold på humanitært grunnlag.....	55
Beskyttelse (asyl).....	55
Opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (humanitært grunnlag).....	57
Fornyle av oppholdstillatelsen.....	58
Avslag på asylsøknaden – klage, omgjøringsbegjæring.....	58
Retur.....	60
Frivillig retur.....	60
Tvungen retur.....	63
Tilbakevending til hjemland for personer med oppholdstillatelse i Norge.....	64
Bosetting og introduksjonsprogram.....	64
Oppholdskort.....	65
Sekundærflytting.....	65
Permanent oppholdstillatelse.....	66
Statsborgerskap.....	67
Reisedokumenter.....	68
6. Papirløse migranter.....	70
Oversikt over rettigheter for personer uten lovlig opphold.....	70
Hvem er de papirløse?.....	71
Hvordan lever papirløse migranter?.....	72
Hvilke rettigheter har de såkalt rettighetsløse?.....	74
Sosiale tjenester.....	74
Helse- og omsorgstjenester.....	76
Papirløse migranternes kontakt med hjelpeapparatet.....	77

Hvilken rolle kan helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere ha overfor papirløse?.....78

7. Familieinnvandring..... 80

Personer som bor i Norge og ønsker å få familiemedlem hit (referanseperson).....	80
Krav til økonomisk forsørgelse.....	80
Kravet om fire års arbeid eller utdanning.....	81
Personer som søker gjenforening med familiemedlem i Norge.....	81
Opphold i Norge etter mishandling i ekteskap, samboerskap eller partnerskap.....	82
Helse- og sosialarbeiderens rolle i familieinnvandringssaker.....	82
Brukere som ønsker å få familiemedlem til Norge.....	82
Brukere som har kommet til Norge gjennom familiegjenforening.....	82

8. EØS-borgere..... 84

Oversikt over rettigheter for EØS-borgere.....	84
Arbeidsmigranter fra EØS-land.....	85
Registreringsordningen.....	85
Permanent opphold for EØS-borgere.....	86
Opphold for familiemedlemmer.....	86
Tredjelandsborgere.....	87
Tilreisende fattige EU/EØS-borgere.....	87
Forholdene for romfolk i Europa.....	88
Levekår i Norge for tilreisende fattige EU/EØS-borgere.....	88
Rettigheter.....	90
Sosiale tjenester.....	90
Helsetjenester.....	90

9. D-nummer og fødselsnummer	92
Fødselsnummer.....	92
D-nummer.....	92
10. Utvisning	93
■ DEL 3: Særskilt sårbare grupper – identifisering og intervensjon	96
11. Mulige ofre for menneskehandel	97
Oversikt over rettigheter for mulige ofre for menneskehandel.....	98
Hva er menneskehandel?.....	100
Identifisering av mulige ofre for menneskehandel.....	102
<i>Generelle indikatorer</i>	102
<i>Identifisering ved hjelp av observasjon</i>	102
<i>Identifisering ved hjelp av samtale</i>	104
Personer utnyttet i prostitusjon eller til andre seksuelle formål.....	106
Personer tilknyttet narkotikasalg, vinningskriminalitet, tiggung, gatesalg eller gateartisteri.....	106
Tvangsarbeid.....	108
Personer som er utnyttet i private hjem.....	110
Spesielt om «misbruk av sårbar situasjon».....	110
Oppfølging av mulige ofre for menneskehandel (over 18 år).....	111
<i>Informasjon</i>	112
<i>Formidling til øvrig hjelpeapparat</i>	112
Refleksjonsperiode.....	113
Asylsøkere som mulige ofre for menneskehandel.....	114
Mindreårige mulige ofre for menneskehandel.....	115

12. Mindreårige migranter	117
Barns rettigheter.....	117
Opplæringstilbud for asylsøkerbarn og -ungdom.....	118
<i>Grunnskole, leksehjelp og SFO</i>	118
<i>Grunnskoleopplæring for asylsøkere over skolepliktig alder</i>	119
<i>Videregående skole</i>	120
<i>Utdanningsstøtte (stipend og lån)</i>	120
Barnefamilier i asylmottak.....	121
Enslige mindreårige asylsøkere.....	122
Unge på drift i Europa.....	126
Barn og unge fra EU/EØS-området, fra østeuropeiske og baltiske land.....	128
Barn og unge med rombakgrunn.....	128
Barn utnyttet i menneskehandel.....	130
Traumatiserte barn og ungdom.....	132
Skadevirkninger av menneskehandel, overgrep m.m.....	134
Usikkerhet knyttet til alder.....	135
Barnevernets ansvar og rolle.....	137
<i>Barnevernets ansvar for å motta bekymringsmeldin- ger, iverksette undersøkelser og sette inn nødven- dige tiltak</i>	137
<i>Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel</i>	138
<i>Midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel – barne- vernloven § 4-29</i>	138
Verge-/representantordningen.....	140
13. Rusavhengige asylsøkere og papirløse	142
14. Kartlegg alltid oppholdsstatus!	145

Avslutning: Om hjelperen selv	146
■ Litteratur, oversikt over nyttige instanser, nyttige nettsteder.....	148
Litteratur.....	149
Oversikt over nyttige instanser.....	158
Nyttige nettsteder.....	166

Innledning

De siste årene har det funnet sted en økende internasjonalisering av gatemiljøene. Krig, undertrykkelse, fattigdom, utvidelser av EU-området og endringer i asylpolitikken er forhold som kan påvirke oss som helse- og sosialarbeidere i vår lokale kontekst. I sitt arbeid kommer helse- og sosialarbeidere og andre i ulike hjelperoller i kontakt med flere grupper migranter, noe som innebærer ulike utfordringer og ulike muligheter. Hvilke rettigheter og plikter har asylsøkere, «papirløse», EØS- borgere, arbeidsmigranter og mulige ofre for menneskehandel? Hvilke systemer, lover og regler gjelder for hvem? Hva kan helse- og sosialarbeidere bidra med? Skal de i det hele tatt prioritere å jobbe med disse gruppene? Hvor kan de skaffe seg nødvendig informasjon?

Feltet kan virke uoversiktlig og u håndterbart. Språkproblemer, kulturforskjeller og ulike forventninger til det offentlige velferdsapparatet kan by på utfordringer. Uklarheter når det gjelder rettigheter og hvilke regler som gjelder, samt uklare eller diffuse ansvarsforhold for noen av disse gruppene, skaper utfordringer. Føringer fra myndighetene og samfunnet generelt kan også virke uklare eller motstridende. Alt dette kan resultere i at det oppleves som spesielt utfordrende og vanskelig å jobbe med disse gruppene. Slike problemstillinger kan igjen føre til at arbeidet rettet mot disse gruppene nedprioriteres.

Det er også mulig å se det internasjonale mangfoldet blant brukerne som noe som medfører nye perspektiver og faglige utfordringer. Sosialarbeidere trenger ikke reise ut i verden for å drive internasjonalt sosialt arbeid, de kan

gjøre det i egne gater eller kontorer! Å arbeide med sosialt arbeid i et internasjonalt miljø, med enkeltmennesker og grupper som ofte har mange ressurser, men er marginaliserte og stigmatiserte, kan gi mulighet til å gå tilbake til røttene innen sosialt arbeid. Viktige oppgaver er blant annet å opprette kontakt med marginaliserte og «skjulte» grupper, informere om rettigheter, plikter og muligheter, bistå enkeltpersoner og grupper med å få realisert sine rettigheter og bidra med sosial og emosjonell støtte. I tillegg til å jobbe på individ- og gruppenivå, er det også nødvendig å jobbe på samfunnsnivå og innen internasjonalt samarbeid.

Kvalifiserte helse- og sosialarbeidere har mye av den kunnskapen og kompetansen som behøves for å jobbe med disse gruppene. De jobber med personer og grupper som ofte befinner seg i vanskelige livssituasjoner, som kan være marginaliserte når det gjelder utdanning og med begrenset tilgang til arbeids- og boligmarkedet samt til helse- og sosialtjenester. De møter det enkelte individ «der de er», og skal bidra med informasjon, støtte og veiledning. Det som er annerledes med å jobbe med asylsøkere og andre migrantgrupper, er at det er andre regler og systemer å forholde seg til enn for norske statsborgere. Det er også viktig å ha en viss kunnskap om ulike årsaker til migrasjon og vanlige sosiale og psykologiske konsekvenser av dette. Dette er kunnskap helse- og sosialarbeidere kan og bør tilegne seg, på lik linje med kunnskap om andre aktuelle målgrupper og problemområder.

Helse- og sosialarbeidernes rolle – mellom politikk og praksis

I Europa generelt og i Norge føres det for tiden en restriktiv innvandrings- og asylpolitikk. En konsekvens av dette er at det er vanskelig for personer utenfor EØS-området å få oppholds- og arbeidstillatelse dersom de ikke har kvalifikasjoner som er særdeles ettertraktet på arbeidsmarkedet eller at de tilfredsstillt kravene til familieinnvandring. Asyltilstrømmingen går i bølger, og skaper i perioder kapasitetsproblemer. Det er bekymring knyttet til økt press på velferdssystemet på grunn av økt migrasjon til Norge. Politikere, media og opinionen er bekymret for det ukjente antall personer som oppholder seg ulovlig i landet. Asyl- og innvandringsfeltet er et område der det ønskes kontroll, og det er ikke ønskelig fra politisk hold at Norge fremstår som et mer attraktivt land enn andre for de som beveger seg mellom landegrensene som noe annet enn turister. Alt dette legger rammeverket for lover, regler og føringer som helse- og sosialarbeidere må forholde seg til. I tillegg har de et mandat som gir retningslinjer for hvem de skal jobbe med og hvordan de skal gjøre det.

Helse- og sosialarbeiderprofesjonene skal også forholde seg til et etisk perspektiv, der det er spesielt viktig å bidra overfor de mest utsatte og sårbare. Menneskerettighetene kan brukes som et kompass når det gjelder helsehjelp og sosialt arbeid med utsatte grupper. Det går et skille mellom rettigheter som er knyttet til statsborgerskap og menneskerettigheter som gjelder alle. Migranter – uavhengig av status – har rett til helse, utdanning, et adekvat sted å bo og rett til å arbeide under regulerte og forsvarlige forhold. Dessuten har alle mennesker rett til liv og frihet fra tortur og grusom, umenneskelig og ned-

verdiggende behandling eller straff. Alle mennesker har også rett til frihet fra slaveri og trelldom, til å bli anerkjent som et rettssubjekt og til tanke-, overbevisnings- og religionsfrihet (Ottesen, 2008). Utfordringene er at det er vanskelig å definere hvilket land og hvilke instanser som har plikt til å innfri disse rettighetene.

Disse ulike perspektivene må helse- og sosialarbeideren ta hensyn til i møtet med individer. Helse- og sosialarbeidere er (i de fleste tilfeller) representanter for det offentlige. Som fagpersoner og privatpersoner kan de imivshistorier, og vil ofte oppleve deres fortvilelse over avslag på asylsøknaden. De vil se hvordan enkeltpersoners legale status virker inn på deres fremtidsmuligheter og hvordan deres psykiske helse påvirkes av søknadsprosessen om asylopphold eller livet som papirløs.

Helse- og sosialarbeideren trenger ikke i møtet med en asylsøker å forsvare at vedkommende har fått avslag og dermed befinner seg i en svært vanskelig situasjon. Men det er tvilsomt om det hjelper klienten å ensidig fokusere på urettferdighet og la seg dra inn i en tilstand preget av avmakt og resignasjon. Her bør hver enkelt finne ut av hvordan de på en måte som ikke går på tvers av egen integritet kan finne en balanse mellom det å anerkjenne klientens avmaktfølelse, fortvilelse og opplevelse av å være utsatt for urettferdighet og det å forklare, realitetsorientere og forsøke å hjelpe og se alternative fremtidsvisjoner. Det er sentralt å gi støtte til brukeren og anerkjenne den vanskelige situasjonen vedkommende er i, og samtidig hjelpe vedkommende til faktisk å forholde seg til situasjonen og vurdere de handlingsalternativer som foreligger.

Også på et mer overordnet plan må helse- og sosialarbeiderne finne et ståsted. De må forholde seg til norsk lov

og den politikk som føres. Samtidig har helse- og sosialarbeidere gjennom sine yrkesetiske retningslinjer en plikt til å melde fra om forhold som bryter med grunnleggende menneskerettigheter, fører til en uverdigg behandling av sårbare grupper eller til uønskede og utilsiktede følger for samfunnet i form av økte sosiale problemer, rusmisbruk og kriminalitet. Det er muligheter for å synliggjøre brukernes situasjon og mangler/forbedringspotensial ved lover, regler og hjelpeapparatet gjennom fagforeninger og interesseorganisasjoner. Helse- og sosialarbeidere har også rett til å bruke sin ytringsfrihet og uttale seg på egne vegne som fagperson.

Om håndboka

Håndbokas målgruppe

Hovedmålgruppen for denne håndboka er helse- og sosialarbeidere og andre som i sitt arbeid kommer i kontakt med asylsøkere og andre migranter. Tanken er at håndboka skal fungere som en veileder i arbeidet med denne målgruppen, og at helse- og sosialarbeidere og andre skal få en større handlingskompetanse når det gjelder å jobbe med migrantene de møter i sitt arbeid.

Den første utgaven av håndboka, som kom i 2010, hadde fokus på oppsøkende sosialt arbeid, og var skrevet ut fra perspektivet til profesjonelle sosialarbeidere som driver oppsøkende sosialt arbeid rettet inn mot marginaliserte og utsatte grupper i det offentlige rom. Andre som jobber med målgruppen og kommer i kontakt med ulike migrantgrupper vil forhåpentligvis også ha nytte av denne håndboka, for eksempel ansatte i barnevernet, NAV, helsetjenesten, asylmottak, fengsel, tiltak rettet mot rusavhengige, ansatte og frivillige i ulike lavterskel-

tiltak drevet av det offentlige eller frivillige organisasjoner m.m. Da det etter tre år oppsto behov for å oppdatere deler av stoffet, ble det derfor bestemt at det samtidig skulle gjennomføres en omfattende redigering med tanke på en bredere målgruppe og et bredere fokus.

Stoffet var også i utgangspunktet beskrevet i en storbykontekst, men vil likevel være relevant også for de som jobber på mindre steder. Selv om det er i Oslo og de andre storbyene det er flest asylsøkere og andre migranter, og det er her internasjonaliseringen i gatebildet er tydeligst, er gruppene og problemstillingene som blir trukket frem i større eller mindre grad til stede over hele landet.

Håndboka har fokus på arbeid med enkeltpersoner (ikke arbeid på gruppe- og samfunnsnivå). Den har også fokus på forhold som er direkte eller nært knyttet til brukernes *oppholdsstatus* og temaer som er særlig aktuelle når det gjelder *nyankomne* migranter. Mer generelle temaer knyttet til integrering eller spesifikke problemstillinger som f.eks. diskriminering og rasisme, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og æresrelatert vold vil ikke bli behandlet.

Håndbokas oppbygning

Håndbokas første del, *Sosialt arbeid med asylsøkere, papirløse og andre migranter*, starter med en kort innføring i enkelte emner som det er nyttig å ha kunnskap om. Ett kapittel handler om ulike årsaker til og konsekvenser av migrasjon, traumer og belastninger, kultursensitivitet og tverrkulturell kommunikasjon. Videre følger tre kapitler om ulike faser i arbeidet med brukerne – etablering av kontakt, kartlegging og oppfølgingsarbeid.

Andre del inneholder egne kapitler om ulike migrantgrupper. I kapittelet om asylsøkere gis det en oversikt over

hvilke rettigheter gruppen har, fulgt av en gjennomgang av asylprosessen – fra ankomst til statsborgerskap – og hva det kan være aktuelt for helse- og sosialarbeidere å være oppmerksomme på i de ulike fasene. I kapittelet om såkalt papirløse migranter gis det en oversikt over rettigheter, samt en beskrivelse av hvilke livsvilkår denne gruppen har og hvilken rolle helse- og sosialarbeiderne kan ha overfor de papirløse. Ett kapittel tar for seg familieinnvandring, og gir oversikt over hvilke krav som skal oppfylles for å få innvilget familiegjening samt noen potensielle problematiske situasjoner som kan oppstå. I kapittelet om EØS-borgere gis det en oversikt over rettigheter knyttet til blant annet arbeidstillatelse. Romfolket trekkes spesielt frem fordi denne gruppen er særlig synlig i gatemiljøene. Det er også et eget kapittel om utvisning, som kan være aktuelt for alle de nevnte migrantgruppene.

Håndbokas del tre heter *Særskilt sårbare grupper – identifisering og intervensjon*. Mulige ofre for menneskehandel kan ha tilhørighet i alle de ovennevnte migrantgruppene, og det er viktig at helse- og sosialarbeidere har kunnskap om hvordan de kan avdekke utnyttelse og bidra til at ofrene får den hjelpen og beskyttelsen de trenger og har krav på. Det er derfor viet et kapittel til temaet menneskehandel. Del tre inneholder også to nye kapitler som utdypet temaene rundt mindreårige migranter og rusavhengige asylsøkere og papirløse. Et avsluttende kapittel er viet helse- og sosialarbeideren selv og hans/hennes møte med marginaliserte migranter.

Det må presiseres at håndboka omhandler asylsøkere og migranter som er særskilt *marginaliserte*, og at beskrivelsene som gis ikke er representative for gruppene som helhet eller alle representanter for disse. Hensikten er heller ikke å sette likhetstegn mellom asylsøkere/andre

migranter og personer tilhørende et belastet (rus)miljø eller å plassere dem i en ensidig offerposisjon og dermed bidra til ytterligere stigmatisering. Helse- og sosialarbeidere og andre som er i kontakt med asylsøkere, papirløse og mulige ofre for menneskehandel vil ofte bli overrasket og imponert over hvilke ressurser mennesker i vanskelige livssituasjoner er i besittelse av.

Håndboken må regnes som en innføring, og leseren oppfordres til videre fordypning ved behov.

Begrepsbruk

Selv om håndbokas målgrupper omfatter flere profesjoner og ulike roller, brukes for enkelthets skyld som regel begrepet *helse- og sosialarbeider* for å beskrive den som gir bistand, yter tjenester eller gir råd og veiledning overfor brukerne (tjenestemottakerne).

Brukergruppene omtales som *brukere* eller *migranter* når forholdene som beskrives er generelle og gjeldende for alle de ulike migrantgruppene. Begrepene *asylsøkere*, *papirløse migranter*, *EØS-borgere*, *enslige mindreårige asylsøkere*, *ofre for menneskehandel* m.m. brukes når det er snakk om regler, rettigheter og andre forhold som er spesifikke for de ulike migrantgruppene.

Andre begreper knyttet til utlendingsfeltet vil bli forklart og definert underveis i teksten.

DEL 1:

**Sosialt arbeid med
asylsøkere, papirløse
og andre migranter**

1. Nyttig bakgrunnskunnskap

Er det egentlig behov for spesialkunnskap for å utføre godt sosialt arbeid med asylsøkere og andre migranter? Holder det ikke med relasjonskompetanse og grunnleggende helse- og sosialfaglig kompetanse? Er det ikke tilstrekkelig med engasjement og vilje til å møte brukerne som individer med unike historier og livssituasjoner?

Det er ingen grunn til å mystifisere disse gruppene eller skape inntrykk av at dette arbeidet er spesielt vanskelig og annerledes enn å jobbe med andre marginaliserte grupper. Samtidig kan helse- og sosialarbeideren ofte komme lenger med mer spesialisert kunnskap – både

når det gjelder å komme i posisjon og oppnå tillit og når det gjelder å vite hva slags informasjon og bistand som kan tilbys.

I arbeidet med asylsøkere og andre migrantgrupper er det blant annet nyttig å ha kunnskap om følgende:

- Instanser, lovverk, rettigheter og plikter som gjelder disse gruppene (se del 2)
- Ulike årsaker til migrasjon
- Flukt og traumer
- Kultursensitivitet og tverrkulturell kommunikasjon

Slik kunnskap er viktig og nyttig i et flerkulturelt samfunn, uansett hvor og hvordan helse- og sosialarbeidere jobber. Helse- og sosialarbeidere treffer brukere med ulik migrantbakgrunn og har et ansvar for å gi alle brukere kvalitativt gode tjenester, uavhengig av bakgrunn. Spesielt i oppsøkende tjenester, hvor helse- og sosialarbeidere i stor grad selv velger hvem de kontakter og forsøker å oppnå en relasjon til, er det imidlertid mulighet for at de bevisst eller ubevisst «velger bort» det som er ukjent og vanskelig eller det de opplever at de har lite kunnskap om (Holm, 2000).

Helse- og sosialarbeidere kan skaffe seg ny og nødvendig kunnskap underveis i arbeid med enkeltpersoner eller spesielle grupper. Hver sak er uansett unik, og utlendingsfeltet er omfattende og komplisert. Selv med god spesialkunnskap er det nødvendig å gjøre undersøkelser underveis – å sjekke gjeldende lovverk og praksis, hva denne spesifikke brukeren har rett og plikt til, hvilke handlingsalternativer som er aktuelle og så videre.

Årsaker til migrasjon

Det finnes både klimatiske, demografiske, økonomiske, sosiale og politiske årsaker til migrasjon. Mennesker kan være tvunget til å forlate sitt hjemland eller de kan gjøre det av egen fri vilje. Migrasjonen kan gjennomføres på en legal eller illegal måte – dvs. med lovlige eller ulovlige grensepasseringer med påfølgende lovlig eller ulovlig opphold i destinasjonslandet.

Migrasjon kan defineres som det å ta opphold et annet sted enn på sitt hjemsted eller i sitt hjemland for en lengre periode, og den kan være enten økonomisk motivert, politisk bestemt eller familierelatert (Kjeldstadli, 2008).

Den *økonomisk motiverte migrasjonen* har opp gjennom historien vært både tvunget (for eksempel slaveri) og frivillig (gjeste- og «fremmedarbeidere»). Siden 1970-tallet har det blitt gradvis vanskeligere å få innpass i vestlige land som arbeidsmigrant, grunnet disse landenes minskede behov for arbeidskraft uten fagkvalifikasjoner og et ønske om å begrense innvandringen. Det har nå blitt vanskelig å få innpass som arbeidsmigrant uten en spesielt ettertraktet kompetanse (Kjeldstadli, 2008).

Den *politisk bestemte migrasjonen* er en følge av krig/ borgerkrig, statskupp, politisk/religiøs forfølgelse og etniske konflikter. Noen sosiale grupper er særlig utsatte, for eksempel kvinner utsatt for kjønnsbasert forfølgelse (voldtekt, tvangsekteskap, omskjæring) og personer med en homofil orientering i land der homofil praksis er straffbart. I tillegg må mennesker reise på grunn av klimarelaterte årsaker som tørke eller erosjon grunnet avskoging (ibid.). Skillet mellom politisk bestemt og økonomisk motivert migrasjon er ikke alltid klart (Kjeldstadli, 2008). Dersom en person drar til et annet land fordi han ikke får arbeid i sitt eget på grunn av diskriminering, er vedkom-

mende da politisk eller økonomisk flyktning?

Familierelatert migrasjon kalles det når mennesker reiser for å være sammen med familiemedlemmer eller for å etablere en familie med personer som befinner seg i et annet land. Disse personene kan igjen ha hatt enten en økonomisk eller politisk motivasjon for å reise.

Såkalte *papirløse* eller *illegale/irregulære innvandrere* kan i utgangspunktet ha tilhørt en hvilken som helst av disse migrasjonsgruppene. Personen kan ha reist i håp om å få seg arbeid og endt opp i underbetalt «svart» arbeid – eller blitt involvert i kriminalitet dersom det ikke var mulig å finne en annen måte å livnære seg på. Vedkommende kan ha reist fra områder preget av krig og konflikt, men ikke fått innvilget beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag.

Man anslår at

- en fjerdedel av migrantene i verden er lovlige arbeidsmigranter,
- en fjerdedel er illegale innvandrere,
- en fjerdedel er flyktninger og
- en fjerdedel skyldes familierelatert migrasjon

(Kjeldstadli, 2008)

Ofte vil det være sammensatte årsaker til at en person velger å forlate sitt hjemland med planer om å forsøke å etablere seg i et annet. Det kan skyldes en kombinasjon av frykt, usikkerhet, håp og ambisjoner om en bedre fremtid – ulike komponenter som kan være vanskelige å skille fra hverandre. Dette gjelder særlig når personen forlater land som på samme tid er preget av brudd på menneskerettigheter, væpnede konflikter, etnisk diskriminering, arbeids-

ledighet og manglende tilgang til offentlige tjenester som utdanning og helsetjenester (Mougne, 2010). En person kan altså både ha en politisk og en økonomisk motivasjon for å migrere.

Årsaken til at en person har reist fra sitt hjemland og kommet til Norge er bestemmende for hvilke fremtidsperspektiver vedkommende har. Har vedkommende valgt å reise fra sitt hjemland for å forsøke å skape en bedre fremtid for seg og sin familie, eller ble vedkommende tvunget til dette på grunn av krig og forfølgelse? Har han eller hun planer eller et håp om å kunne returnere til sitt hjemland, eller planlegger vedkommende å etablere seg i Norge for godt? Er det mulig å besøke gjenværende familie i hjemlandet, eventuelt få familien til Norge, eller er det vanskelig å opprettholde kontakten med hjemlandet? Dersom opphold ikke er innvilget og retur til hjemlandet umulig, vil det være vanskelig å legge realistiske fremtidsplaner. Dersom familien i hjemlandet er avhengige av og forventer at vedkommende sender hjem penger, kan mangel på arbeidstillatelse eller arbeid senke terskelen for å skaffe seg en ulovlig inntekt.

På samme måte som det er ulike årsaker til at mennesker reiser fra sitt hjemland, er det ulike årsaker til at de kommer til akkurat Norge. Jan-Paul Brekke og Monica Five Aarset (2009) har forsket på hvorfor asylsøkere ender opp i ett land og ikke et annet. Forhold både i hjemlandet, i transitt (der personen oppholder seg underveis) og i ankomstlandet har betydning. Årsakene til den *primære migrasjons-handlingen* (å forlate hjemlandet) trenger ikke være i samsvar med den *sekundære migrasjons-handlingen* (å komme til Norge). Tilgang til ressurser, tilgjengelig informasjon, nettverk og tilfeldige hendelser underveis og i transitt kan være utslagsgivende. Målet kan skifte flere ganger under-

veis. Det er heller ikke nødvendigvis asylsøkeren selv som alene avgjør ankomstland. Familiemedlemmer, lokalt nettverk, «agenter» (menneskesmuglere, hjelpere) og medreisende kan ha innflytelse på avgjørelsen (Brekke og Aarset, 2009).

I sin studie av enslige mindreårige asylsøkere, finner Cecilie Øien (2010) at migrasjon er en strategi for å oppnå *et bedre liv* i videre forstand. Gjennom å reise ut, finner ungdommene og familiene deres en måte å sette tanker om det ideelle livet ut i praksis på. Motivene for å migrere er sammensatte. I ungdommenes historier trekkes det frem en blanding av beskyttelsesbehov, bedre fremtidsutsikter for seg selv og familien samt et ønske om sosial mobilitet.

En del asylsøkere forteller at de ikke visste at de skulle til Norge og at det var tilfeldig og/eller likegyldig hvilket trygt europeisk land de endte opp i. Andre sier at de kom til Norge fordi de allerede hadde familiemedlemmer eller kjente her, eller fordi de hadde hørt at det var et godt land å bo i og at det var gode muligheter for å få seg jobb her. Enkelte forteller også at de i utgangspunktet ønsket seg til et annet land, for eksempel Storbritannia, men at de ble «dumpet» i Norge av «agentene»/menneskesmuglerne. Migrantenes egne valg og strategier definerer til en viss grad reisen, men ytre faktorer – slik som grensekontroller, mennesker de møter underveis og innvandringspolitikken i de ulike landene de reiser gjennom eller ønsker å slå seg ned i – legger begrensninger for hvor langt de selv kan definere utkommet av migrasjonsprosessen (Øien, 2010). Noen satser på å få opphold og etablere seg i Norge, mens andre regner med å få avslag og planlegger å reise videre for å prøve lykken i et annet land. Hvilket perspektiv migrantene har, påvirker hva slags forhold de er interessert i å ha med hjelpeapparatet og hva slags fokus oppfølgingen bør ha.

Traumer og belastninger

Traumatisering kan defineres som psykisk stress av så overveldende karakter at den rammede personen opplever total avmakt med sammenbrudd av mestring (Brunvatne, 2006:36). Traumatiserende hendelser kan være tortur, nedverdiggende behandling i fengsler eller flyktningleirer, krigshandlinger, drap på familiemedlemmer, overgrep og dramatiske hendelser under flukten.

Asylsøkere og flyktninger har ofte vært utsatt for en rekke belastninger før, under og etter flukten. Dette gjør at de utgjør en risikogruppe for å utvikle psykiske forstyrrelser og tilpasningsvansker. Eksempler på dette er depresjon, angst, søvnforstyrrelser, tap av selvsverd, aggresjonsproblemer, seksuelle problemer, identitetsforandringer, sosial tilbaketrekning, fremmedgjorthetsfølelse, bruk av rusmidler og posttraumatisk stresslidelse (Varvin, 2003; Brunvatne, 2006). Det anslås at minst 10 000–15 000 flyktninger i Norge har vært utsatt for ekstreme traumer og at de fleste har problemer som følge av det, selvsagt i varierende grad (Brunvatne, 2006).

Risikoen for utvikling av psykiske problemer øker når det er

- alvorlig traumatisering før ankomst til Norge
- negative opplevelser i eksillandet (Norge)
- lang tid mellom fluktens start og endelig bosetting, inkludert lang ventetid i asylmottak
- separasjon fra familie og kjent støtteapparat og lang tid før familiegjenforening
- negative hendelser i hjemlandet som gjør at de er redde for gjenværende families sikkerhet
- store forskjeller mellom vertsland og hjemland

Flyktninger og asylsøkere i Norge har som regel vært utsatt for flere av disse stressfaktorene (Brunvatne, 2006). Antakelig har en del andre migranter også tilsvarende erfaringer, blant annet mennesker med ulovlig opphold og ofre for menneskehandel.

Traumatiserte mennesker sliter ofte med følelser av skyld, sorg og sinne. Menneskeskapte lidelser skader den grunnleggende mellommenneskelige tilliten mer enn for eksempel lidelser grunnet naturkatastrofer og ulykker (Brunvatne, 2006). Resultatet kan være redsel for å bli viktet igjen, en opplevelse av at ingen kan eller ønsker å hjelpe og en sårbarhet for krenkelser. Hendelser og bemerkninger som oppfattes som krenkende, kan oppleves urimelig sterkt fordi de reaktiverer følelser av smerte og avmakt fremkalt under den tidligere, ekstreme krenkelsen. En slik *retraumatisering* kan for eksempel oppstå når flyktningen føler seg respektløst behandlet, kanskje grunnet kommunikasjonsbrist og misforståelser (ibid.). En person blir spesielt sårbar overfor dette når han eller hun ikke behersker språket i ankomstlandet. Varvin (2003) beskriver *kulturtraumet* som en alvorlig form for kultursjokk, der evnen til å lage mening ut av eksiltilværelsen er så svekket at selve møtet med den nye kulturen blir for overveldende. Han understreker også at en migrasjon i seg selv er en identitetsforvandlende prosess der identitet og det kjente blir satt på prøve (Varvin, 2003:19).

Helse- og sosialarbeideren bør likevel være forsiktig med å legge for ensidig vekt på eventuelle reaksjoner som sykdomstegn. Dette kan føre til at migranten selv *opplever* seg som syk (som han eller hun kanskje ellers ikke ville ha gjort), og dermed *oppfører* seg som syk. Grunninnstillingen bør derfor være at vedkommende viser normale reaksjoner på unormale hendelser og

belastninger (Skytte, 2001). Helse- og sosialarbeideren bør finne en balansegang slik at de som er alvorlig traumatiserte og trenger hjelp blir fanget opp, uten å bidra til sykeliggjøring der det ikke er grunnlag for det.

PTSD-diagnosen har blitt kritisert for at den i for stor grad er basert på vestlig tankegang, og enkelte hevder at den ikke uten videre har samme nytteverdi i ikke-vestlige kulturer (Bræin og Christie, 2012). Man har funnet at symptomer kommer til uttrykk på forskjellige måter avhengig av kulturell tilhørighet – f.eks. finner man konsekvent høyere skårer på somatiske kriterier for PTSD blant ikke-vestlige individer sammenlignet med vestlige individer. Traumereaksjoner må forstås ut fra sin kontekst, og kan ha ulik funksjon avhengig av individets kulturelle bakgrunn. Et eksempel på dette er at unngåelse ikke nødvendigvis behøver å være usunt, men kan være et uttrykk for en mestringsstrategi som kan være hensiktsmessig under bestemte betingelser (ibid.).

Traumatisering kan gi ulikt utslag på barn og ungdom – se avsnittet *Traumatiserte barn og ungdom*.

Kultursensitivitet

Kultur kan forstås som systemer av kunnskap, verdier og betydninger mennesker bruker for å orientere seg i verden, og begrepet brukes ofte når man skal se på forskjeller og ulikheter (Vike og Eide, 2009). Selv om ingen mennesker opplever verden likt og erfarer ting likt, vil det likevel nesten alltid være mulig å kommunisere på tvers av forskjeller dersom interessen er stor nok (ibid.).

Kultursensitivitet dreier seg om å være bevisst på at både hjelperen og den som hjelpes i stor grad er påvirket av den kulturelle og historiske kontekst vedkommende

er vokst opp i, og å vise forståelse og respekt for andres verdier og individualitet (Qureshi, 2009). Dette sammenfaller med en av sosialt arbeids grunnsetninger, å se «personen i situasjonen» (Levin, 2004). Det er imidlertid viktig å være bevisst på at det ikke bare er den andre personen og dens kontekst helse- og sosialarbeideren skal se, men også sin egen.

Kultursensitivitet utøves ved å vise forståelse og respekt for samt ivareta andres verdier og unikhet. Helse- og sosialarbeideren må være seg bevisst sin egen livshistorie, egne holdninger og normer samt kunnskap om bakgrunnen til den man møter (Qureshi, 2009). Det kan lett legges for mye vekt på andres kultur, også i utøvelsen av sosialt arbeid. Det kan være mer hensiktsmessig å i større grad fokusere på hva som i en bestemt situasjon er *kulturbetinget*, hva som er *allmennmenneskelig* og hva som er *individuell*. Et slikt perspektiv kan bidra til at helse- og sosialarbeidere også ser sin egen kulturs betydning i samhandling med andre (ibid.). For eksempel har mange helse- og sosialarbeidere i Norge vokst opp og blitt sosialisert i et samfunn der majoriteten er hvit middelklasse. Velferdssystemene er omfattende og tilgjengelige for de fleste, og fremtidsoptimismen er stor grunnet økonomisk trygghet og mange valgmuligheter.

De fleste migrantene helse- og sosialarbeidere møter har en annen bakgrunn, noe som har preget deres måte å oppleve og fortolke verden på. Ikke minst vil eventuelle traumer og deres situasjon i asylprosessen eller som papirløs ha stor betydning både for deres forståelse av og interaksjon med omgivelsene.

Tverrkulturell kommunikasjon

Også i tverrkulturell kommunikasjon er empati en avgjørende faktor. Kommunikasjonen vil kunne bli mislykket uten innlevelse i samtalepartnerens kultur (Wallin Weihe, 1997). Det er imidlertid vanskelig å oppnå full innsikt, og vi må derfor ofte nøye oss med aktivt å signalisere vår vilje til å forstå samtalepartnerens kultur. Ved å uttrykke en forståelse for at våre budskap kan tolkes på en annen måte enn hva som var intensjonen, kan vi bidra til et klima som tillater en gjensidig utspørring og åpenhet (ibid.)

Ulike kulturer kan ha ulike normer for hva som er vanlig og akseptabelt når det gjelder verbal og ikke-verbal kommunikasjon. Språklige uttrykksformer, argumentasjonsstrategier, ansiktsuttrykk, gester, hilseskikker og bruk av blikk- og kroppskontakt kan variere og bety forskjellige ting i ulike kulturer.¹

Det er imidlertid viktig å huske at det ikke er *kulturer* som møtes, men *mennesker* (Dahl, 2001). Helse- og sosialarbeidere må derfor utøve kultursensitivitet og være bevisst på at ikke alle ulikheter skyldes kultur. Alle mennesker er unike og har sin egen måte å forholde seg til sin kulturelle bakgrunn på. I tillegg kan det være lett å undervurdere andre faktorerens betydning, som for eksempel klassetilhørighet og belastninger knyttet til flukt og eksiltilværelse.

¹: Les gjerne mer om dette i for eksempel «Møter mellom mennesker. Interkulturell kommunikasjon» av Øyvind Dah (Gyldendal Akademisk, 2001).

“

Mange av migrantene behersker flere språk og har plukket opp fragmenter fra ulike språk på sin reise til Norge.

2. Etablering av kontakt

Ulike settinger og roller

Helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere opererer på ulike arenaer og har ulike roller. Om man arbeider ute på gata, inne på et uformelt lavterskeltiltak, på en institusjon eller som saksbehandler får betydning for hvordan kontakten mellom bruker og hjelper etableres. Hjelperne vil ha ulike mandater og brukerne vil ha ulike «bestillinger» og forventninger. Etableringen av den første kontakten mellom hjelperen og brukeren kan være planlagt eller spontan, formell eller uformell.

Planlagte og spontane kontaktetableringer

Første kontakt med NAV eller barnevernstjenesten vil som regel – bortsett fra i akutsituasjoner – være både formell og planlagt. Bakgrunnen for kontakten kan for eksempel være en søknad eller annen henvendelse fra bruker eller bekymringsmelding fra en tredjepart. Den

første kontakten vil ofte dreie seg om å informere om rettigheter og plikter knyttet til tjenesten, formelle saksbehandlingsregler samt avklaring av forhold rundt brukers situasjon som er direkte knyttet til søknaden, henvendelsen eller bekymringsmeldingen.

I andre deler av hjelpeapparatet kan den første kontakten i større grad være spontan og uformell. Dette gjelder særskilt for oppsøkende helse- og sosialarbeidere, som ofte selv kontakter målgruppene ute i det offentlige rom. Flere av kontaktetableringsmetodene som brukes av oppsøkende helse- og sosialarbeidere kan også være nyttige for hjelpere på andre arenaer, spesielt i for eksempel lavterskeltiltak der brukerne kommer uten noen spesifikk «bestilling» til de ansatte.

Oppsøkende helse- og sosialarbeidere kommer i kontakt med brukere på forskjellige måter. Kontakten etableres i egne lokaler, på telefonen eller ute i gatemiljøene. Det som imidlertid skiller oppsøkere fra de fleste andre helse- og sosialarbeidere, er at de i stor utstrekning selv kontakter enkeltpersoner eller grupper ute i det offentlige rom. Brukerne har ikke selv tatt kontakt, og de vet i utgangspunktet ikke hvem som kontakter dem. En rekke faktorer spiller inn på hvordan kontaktetableringen blir utført, blant annet om det har vært anledning til å planlegge kontakten, om det handler om en generell nysgjerrighet eller bekymring for vedkommende, om det er gjort konkrete observasjoner og om personen antas å være over eller under 18 år.

Når oppsøkende helse- og sosialarbeidere kontakter ungdom og voksne ute i det offentlige rom, er kontaktetableringen enten spontan eller planlagt. Dersom oppsøkerne har lagt merke til en person eller en gruppe over tid uten å ha kommet i kontakt, har de anledning til å plan-

legge kontaktetableringen så godt det lar seg gjøre. De kan fordele roller, planlegge hvor og i hvilke situasjoner det er aktuelt å ta kontakt, hvordan de vil presentere seg og klargjøre hva de ønsker å oppnå med kontakten. De har gjort noen observasjoner og kanskje overhørt hvilket språk vedkommende snakker. Andre ganger kontakter oppsøkerne en person eller gruppe mer spontant ut fra en her-og-nå-situasjon. Det kan dreie seg om helt konkrete observasjoner, som for eksempel kjøp, salg eller bruk av rusmidler, hvilket miljø vedkommende oppholder seg i, tidspunkt (skoletid, sen kveld/natt) og vedkommendes alder. I slike situasjoner har de oppsøkende helse- og sosialarbeiderne mer begrenset oversikt over personens situasjon og færre muligheter til å planlegge kontakten på forhånd.

Generell, kontekstuell og individuell tilnærming

Når oppsøkende helse- og sosialarbeidere kontakter enkeltpersoner eller grupper, brukes ulike tilnærminger tilpasset situasjonen (Erdal, 2006). Ved en *generell tilnærming* vektlegges generell informasjon om den oppsøkende tjenesten, og innfallsvinkelen er gjerne at dette er nyttig informasjon for alle. En eventuell samtale dreier seg gjerne om hvordan det er å bo i byen/kommunen og lignende. Ved en *kontekstuell tilnærming* er utgangspunktet området og miljøet personen(e) befinner seg i, og de oppsøkende helse- og sosialarbeiderne formidler åpent til vedkommende at de vet hva som skjer her og at de tok kontakt på grunn av dette. Dersom oppsøkerne har observert at personen er direkte involvert i noe bekymringsfullt, benytter de seg ofte av en *individuell tilnærming*. Etter å ha presentert seg og den oppsøkende

tjenesten, vil de da informere om sine observasjoner og formidle at de ønsker å snakke mer med vedkommende om dette.

Kontaktetableringsmetoder i det offentlige rom

Både når det gjelder spontane og planlagte kontaktetableringer, kan oppsøkende helse- og sosialarbeidere ta i bruk en rekke grep for å oppnå kontakt. I en del tilfeller vil helse- og sosialarbeideren prøve å etablere øyekontakt for å skape en nysgjerrighet eller en interesse hos personen de ønsker å komme i kontakt med. Det kan da være en fordel å holde seg litt avventende i bakgrunnen og la vedkommende selv komme bort for å finne ut av hvem oppsøkeren er. Man kan også stille seg på et sted der personen sannsynligvis vil måtte passere for å forlate området, og da benytte anledningen til å forsøke å ta kontakt. I noen tilfeller velger man å ta direkte kontakt i situasjonen personen befinner seg i – enten fordi det er behov for intervensjon (for eksempel når mindreårige er involvert i kjøp, salg eller bruk av rusmidler e.l.) eller fordi det er noe konkret de vil snakke med vedkommende om. Dersom de oppsøkende helse- og sosialarbeiderne ser personen i kontakt med andre de kjenner, vil de vurdere ut fra situasjonen å ta kontakt med de allerede kjente personene for å få innpass hos den ukjente.

I det oppsøkende arbeidet er det viktig at de oppsøkende helse- og sosialarbeiderne er sensitive overfor personene de er i kontakt med – at mimikk, gester og det som sies og gjøres fanges opp og at det responderes på de signalene som sendes ut. Dette innebærer også å fange opp og respektere at enkelte ikke ønsker å snakke

med helse- og sosialarbeiderne der og da. En slik god «takt» og «rytme» vil øke sannsynligheten for en positiv kontakt på et senere tidspunkt (Erdal, 2006).

Etablering av kontakt med nyan- komne migranter

Utfallet av kontaktetableringen avhenger selvsagt ikke bare av helse- og sosialarbeiderens innfallsvinkel. Hvordan personene som blir kontaktet opplever og fortolker situasjonen, avhenger også av deres egen livssituasjon og forforståelse. Dersom den som blir kontaktet ikke behersker norsk eller engelsk særlig godt, har liten kjennskap til det norske samfunnet og hjelpeapparatet eller har uavklart eller ulovlig opphold i Norge, kan den første kontakten bli mer utfordrende enn helse- og sosialarbeideren i utgangspunktet var forberedt på. I tillegg til eventuelle språkutfordringer, oppstår det ofte usikkerhet rundt hvem helse- og sosialarbeiderne er og hvilken rolle de har (spesielt gjelder dette for oppsøkende helse- og sosialarbeidere som arbeider ute i det offentlige rom), og en del kan ha en generell mistro til representanter for myndighetene.

Dersom personen ikke har lovlig opphold, er utsatt for menneskehandel eller av andre grunner er i en utsatt posisjon, er det naturlig at han eller hun er mistenksomme og på vakt. Hvis vedkommende i tillegg er involvert i miljøer eller oppholder seg på arenaer knyttet til rus, kriminalitet eller kjøp/salg av seksuelle tjenester, er sjansen stor for at helse- og sosialarbeideren vil bli forvekslet med politiet eller andre myndigheter med kontrollfunksjoner. Vedkommende vil da ofte forsøke å unngå kontakten.

For å nå «skjulte grupper» er det spesielt viktig å være

tydelig og konsekvent med hensyn til taushetsplikt og å ha et avklart forhold til samarbeid med politi, utlendingsmyndigheter og andre instanser. Dersom dette ikke er til stede, vil det være vanskelig å oppnå den tilliten som er nødvendig for videre arbeid med gruppene.

Språklige utfordringer

Dersom helse- og sosialarbeideren og personen som kontaktes ikke deler felles språk, kan utfordringene i utgangspunktet virke uoverkommelige. Hvordan er det mulig å forklare hvem man er uten felles språk? Ikke alle migranter snakker eller forstår tilstrekkelig engelsk til at de og helse- og sosialarbeideren kan forstå hverandre, og ikke alle helse- og sosialarbeidere behersker fransk, spansk, arabisk eller andre aktuelle språk. Det er imidlertid mulig å komme et stykke på vei ved hjelp av enkeltord, kroppsspråk, tegn og gester. Det vil også kunne lette kontaktetableringen dersom det er tilgang til brosjyrer og andre hjelpemidler på aktuelle språk.

■ **Kreativ bruk av språk:** Mange av migrantene behersker flere språk og har plukket opp fragmenter fra ulike språk på sin reise til Norge. Ved hjelp av kroppsspråk, engelsk samt ord og uttrykk helse- og sosialarbeideren eventuelt har tilegnet seg på spansk, fransk, italiensk og tysk, kan partene presentere seg og få avklart alder, hvilket land vedkommende kommer fra, hvor lenge han eller hun har vært i Norge og om vedkommende har søkt asyl. Her gjelder det å være kreativ! En slik kontakt blir ofte positiv og fylt av humor, og signaliserer at helse- og sosialarbeideren er interessert i vedkommende.

■ **Brosjyrer:** Mange tjenester har en eller annen form for brosjyre som gir en kort presentasjon av tjenesten og kontakinformasjon. Det vil være en stor fordel å ha brosjyrene tilgjengelig på flere språk, f.eks. engelsk, arabisk, fransk, spansk, dari, pashto, rumensk og russisk. Hvilke språk som er mest aktuelle, vil variere ut fra hvilke brukergrupper tjenesten kommer i kontakt med. Dersom tjenesten i utgangspunktet ikke er spesielt rettet inn mot migranter, vil det være en fordel om disse brosjyrene er tilpasset målgruppen siden det ofte vil være andre (som regel færre) tjenester som kan ytes migranter med varierende oppholdsstatus.

■ **Tilgang til tolketjenester:** Det er viktig å benytte seg av tolk i størst mulig grad. I flere tilfeller, spesielt når den første kontakten ikke er planlagt, vil det bli nødvendig å finne løsninger der og da. Dersom helse- og sosialarbeideren ikke har kollegaer eller nære samarbeidspartnere det er avklart å kontakte for språklig bistand, er det viktig å ha med seg telefonnumre til tilgjengelige tolketjenester. Kommunale tolketjenester har i varierende grad tilgang til telefontolk på kort varsel på grunn av kapasitet. Det er nødvendig å avklare med ledelsen om private tolkebyråer kan benyttes. Ha i så tilfelle med telefonnummeret til tolketjenesten. Erfaringsmessig vil telefontolking på de fleste aktuelle språk være raskt tilgjengelig. På en slik måte vil helse- og sosialarbeideren få mulighet til å presentere seg og informere om hva tjenesten kan tilby og eventuelt gjennomføre en rask kartlegging. Det å tolke ved bruk av telefon i en slik situasjon, der det kan være mye bakgrunnsstøy og personen kanskje er ambivalent og usikker, er svært krevende, og det er derfor hensikts-

messig å ha som mål å lage en ny avtale med tolk til stede. Dersom vedkommende ikke ønsker dette, er det uansett etablert kontakt mellom partene og det kan bli enklere å komme i posisjon ved en senere anledning.

■ **Andre hjelpemidler:** Ut fra behov og tilgjengelige ressurser, kan det være aktuelt å ta i bruk andre hjelpemidler. Helse- og sosialarbeider og brukere kan blant annet benytte oversettelsesprogram på mobiltelefonen til enkel kommunikasjon. Det finnes også ulike oversettelsesprogrammer tilgjengelig på internett som kan brukes til å lage helt enkle «språkark». Et forslag er å ta med enkle spørsmål om navn, alder, hjemland, hvor vedkommende bor osv., og inkludere flere svaralternativer som brukeren kan lese og peke på. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på muligheten for at brukeren ikke kan lese og skrive. Dette gjelder også ved bruk av brosjyre. Et annet alternativ er å bruke bilder og enkle symboler, f.eks. av mat, dusj, vaskemaskin o.l.

Nasjonalt tolkeregister gir oversikt over praktiserende tolkers kvalifikasjoner og skal sikre tilgang til kvalifiserte tolker. Målet er at alle som trenger tolk i offentlig sektor skal ta utgangspunkt i Nasjonalt tolkeregister ved ethvert søk etter tolk. Nasjonalt tolkeregister er allment tilgjengelig på www.tolkeportalen.no.

Rolleavklaring

En del av migrantene kan av ulike årsaker være skeptiske og usikre på helse- og sosialarbeidernes tilstedeværelse og forsøk på kontaktetablering. De kan blant annet ha en generell mistro til representanter for myndighetene. Sjansen er stor for at helse- og sosialarbeiderne kan bli forvekslet med politiet eller andre myndigheter med kontrollfunksjoner slik at vedkommende vil forsøke å unngå kontakten. Dette gjelder spesielt oppsøkende helse- og sosialarbeidere som jobber opp mot miljøer preget av kriminalitet og personer som ikke har lovlig opphold. Å ufarliggjøre tilstedeværelsen og forsøket på å oppnå kontakt blir da første skritt. Helse- og sosialarbeiderne har ofte andre kjente på de aktuelle arenaene. Dersom migrantene ser at andre i miljøet ikke blir urolige av hjelpenes tilstedeværelse, kan dette bidra til å berolige dem. De vil kanskje spørre andre om hvem helse- og sosialarbeiderne er eller selv ta kontakt med dem for å sjekke dette.

I de etablerte rusmiljøene i Oslo var Uteseksjonen en periode kjent blant mange asylsøkere og migranter som «social». Hvis Uteseksjonens ansatte hadde problemer med å etablere kontakt med nyankomne i miljøene, fikk de likevel som oftest formidlet at de var «social» slik at andre kunne fortelle de nyankomne hva dette innebar. På denne måten ble det enklere å få kontakt ved neste forsøk.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at denne forenklede merkelappen ikke nødvendigvis gjorde noe mer enn nettopp å ufarliggjøre de oppsøkende helse- og sosialarbeidernes tilstedeværelse, samt avklare at de ikke var sivilt politi og heller ikke potensielle kjøpere av rusmidler. Det er derfor alltid nødvendig å avklare nærmere hvilken rolle helse- og sosialarbeiderne har, og forsøke å skape realistiske forventninger til hva de kan bidra med.

Migrantene vil ha ulike erfaringer med hjelpe- og kontrollinstanser, og det vil variere hvor godt utbygd velferdsapparat de har i sine hjemland. Det er dermed en risiko for at de vil ha enten for høye eller for lave forventninger til hva helse- og sosialarbeideren kan bidra med. Kan det tenkes at «social» kan hjelpe til med bolig, jobb eller å få oppholdstillatelsen på plass? Hvis de ikke kan det, hvorfor da bruke tid på kontakt med dem? For oppsøkende helse- og sosialarbeidere er det for eksempel ikke uvanlig at de i det første møtet med nye ungdommer sier noe om at de er ungdoms-/sosialarbeidere og at de kan hjelpe ungdom med forskjellige ting. For å skape realistiske forventninger, er det lurt å unngå eller utdype begrepet *hjelp* i den innledende kontakten, fordi dette på grunn av språklige nyanser og kulturelle forhold kan forstås slik at helse- og sosialarbeiderne kan «ordne opp». Helse- og sosialarbeiderne kan i stedet si noe om at de har kunnskap om hvordan systemet virker og at de kan gi informasjon om hvilke rettigheter og muligheter personen har i sin situasjon. Man bør også gi konkrete eksempler på hva de kan bistå med – for eksempel at de kan hjelpe vedkommende med å kontakte UDI, asylmottak, advokat eller andre instanser for å sjekke ut statusen på deres asylsak m.m.

Gi kontaktinformasjon!

Uavhengig av hva som kommer ut av den første kontakten, bør helse- og sosialarbeiderne tilby brukerne kontaktinformasjon i form av brosjyre med tjenestens besøksadresse og telefonnummer samt eget navn og mobilnummer. En brosjyre gir et seriøst inntrykk og kan skape nysgjerrighet. Dersom helse- og sosialarbeiderne

ikke fikk formidlet i tilstrekkelig grad hvem de er og hvem de representerer, har brukeren mulighet til å lese noe om dette i etterkant av kontakten. Dersom vedkommende ikke kan lese språket brosjyren er trykket i, vil de ofte få hjelp av andre til dette dersom de ønsker det. Muligheten til å kunne henvende seg direkte til helse- og sosialarbeideren de kjenner, gjør terskelen lavere for å ta kontakt på et senere tidspunkt. Brosjyrer og kontaktinformasjon kan også formidles videre til andre i deres nettverk som kan ha behov for hjelp. Det kan også være aktuelt å gi kontaktinformasjon til andre relevante instanser og tilbud. Dette er spesielt viktig dersom egen tjeneste ikke har noe å tilby vedkommende.

Utfordringer

Helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere bør være forberedt på at de på ulike tidspunkt kan få oppgitt varierende og motstridende opplysninger vedrørende navn, alder, livs- og migrasjonshistorie. Dette kan ha ulike årsaker. Dersom vedkommende ikke har lovlig opphold, vil han eller hun ofte være svært forsiktig med å gi opplysninger til representanter for det offentlige eller andre de er usikre på. Dette kan også gjelde asylsøkere og andre migranter som blir påtruffet i belastede miljøer og/eller er involvert i kriminelle handlinger. En del asylsøkere og migranter som reiser mellom ulike land i Europa, kan operere med flere identiteter og bruke den som til enhver tid er mest hensiktsmessig å benytte. Av årsaker som dette er trygghet og tillit viktigere når det gjelder denne gruppen enn andre sårbare grupper.

Traumer grunnet krigserfaringer, tap av familie, tortur eller andre overgrep kan medvirke til avmaktsfølelse,

mistillit og en opplevelse av at ingen kan eller ønsker å hjelpe. Dette kan føre til at vedkommende avviser helse- og sosialarbeideren. For å øke muligheten for å komme i posisjon, er det da viktig å bruke tid, møte vedkommende med respekt og være sensitiv overfor de signaler som sendes ut. Samtidig er det sentralt å signalisere interesse og tilgjengelighet gjentatte ganger over tid.

Noen ganger kan helse- og sosialarbeiderne oppleve å ikke komme i posisjon til tross for gjentatt kontakt og en opplevelse av at informasjon om deres rolle er forstått. Dette kan skyldes at andre gir motstridende opplysninger om helperne og deres rolle, slik at brukerne blir usikre på om de er til å stole på. De kan for eksempel bli direkte bedt om eller rådet til å holde avstand. Dette gjelder spesielt når vedkommende blir utnyttet i menneskehandel eller er involvert i organisert kriminalitet.

3. Kartlegging

Hvilke tema som er fokus for kartlegging av brukeren, avhenger ofte både av vedkommendes bestilling og helse- og sosialarbeiderens rolle og mandat. Ofte kan det være en fordel å kartlegge mer enn man i utgangspunktet trenger for å forholde seg til den spesifikke henvendelsen, søknaden eller bestillingen. Dette for å avdekke bekymringsfulle forhold, kunne gi relevant råd- og veiledning og for adekvat og riktig henvisning til andre instanser.

Det er viktig å informere om taushetsplikten så tidlig som mulig i kontakten. Helse- og sosialarbeideren må ofte forklare konkret hva dette innebærer, og gjerne presisere at den er lovpålagt og også som regel gjelder overfor andre offentlige instanser.

Hva er det nyttig å kartlegge?

- Navn, alder og opprinnelsesland
- Har vedkommende søkt asyl? I så fall:
 - Har han fått svar på søknaden?
 - Bor han på asylmottak? Hvilket?
 - Har vedkommende tidligere søkt asyl eller blitt registrert i et annet land?
 - DUF-nummer (Datasytemet for utlendings- og flyktningsaker, står oppgitt på asylsøkerbeviset)
- Har vedkommende oppholdstillatelse og er bosatt i en annen kommune? I så fall:
 - Har han fortsatt et tilbud i bosettingskommunen?
 - Hvilke planer har han? Hvordan har han tenkt å livnære seg?
- Dersom vedkommende ikke er asylsøker:
 - Hvor lenge har han oppholdt seg i Norge?
 - Hva er hensikten med oppholdet? Hva slags planer har vedkommende?
 - Er han statsborger i et EU/EØS-land?
- Helsemessige forhold (somatisk og psykisk helse), traumatisering og eventuell tortur
- Sosiale problemer, bruk av rusmidler
- Dersom vedkommende er involvert i salg av rusmidler eller annen kriminalitet, tigging, gatesalg, gatemusikantvirksomhet eller salg av seksuelle tjenester: Kan vedkommende være utnyttet i menneskehandel?
 - Fremstår virksomheten som organisert?

- Hvem foreslo og betalte for reisen til Norge?
- Hvem får pengene han tjener?
- Har han gjeld? Hva skjer om den ikke blir betalt?
- Hva skjer om han ønsker å slutte og/eller returnere til hjemlandet?
- Dersom det er mistanke om at vedkommende blir utnyttet i menneskehandel, er det spesielle forhold helse- og sosialarbeideren må ta hensyn til (Se eget kapittel om menneskehandel.)

Dersom brukeren opplever å bli utsatt for en utspørring, kan dette skape mistillit og usikkerhet. En større trygghet kan skapes ved å forklare hvorfor spørsmålene blir stilt – nemlig for å få en så god oversikt over situasjonen som mulig slik at det blir avklart hvilke handlingsalternativer og rettigheter som er gjeldende i vedkommendes sak.

Det kan også være hensiktsmessig å bruke eksempler. Ved å vise til erfaring med tilsvarende eller sammenlignbare (anonymiserte) saker, gir helse- og sosialarbeiderne signaler om at spørsmålene er relevante og nødvendige. Dersom det er sensitive temaer som skal tas opp, som menneskehandel, kan en generell tilnærming innledningsvis med fordel benyttes. Helse- og sosialarbeiderne kan for eksempel formidle at de kjenner til at unge gutter og jenter kan bli presset eller utnyttet, og at mange har gjeld som de er nødt til å betale tilbake. Ut fra hvordan vedkommende reagerer på dette, kan helse- og sosialarbeiderne vurdere om de kan gå dypere inn i temaet under samme samtale eller alternativt gå frem mer varsomt. Se mer om dette i kapittelet om menneskehandel.

Som tidligere nevnt, kan det av ulike årsaker oppgis motstridende opplysninger til helse- og sosialarbeiderne. I tillegg kan språklige utfordringer forårsake misforståel-

ser det er viktig å oppklare. Erfaringsmessig er det også nyttig å gjenta informasjon som kan ha blitt glemt i prosessen. Det er sentralt å sikre at brukeren forstår helse- og sosialarbeiderens rolle, samt å få avklart hvilke forventninger brukeren har til hjelpeapparatet.

4. Oppfølging

Hva helse- og sosialarbeiderne kan bidra med overfor brukeren og hvilken informasjon det er viktig å få gitt, avhenger av vedkommendes status og eventuelt hvor i prosessen asylsaken er. Mer om dette finnes i kapitlene om asylsøkere, irregulære migranter/papirløse, EØS-borgere og mulige ofre for menneskehandel.

Informasjon

Det viktigste helse- og sosialarbeiderne kan bidra med, er å formidle hvilke rettigheter, plikter og handlingsalternativer som foreligger. For ikke å forvirre brukeren eller skape feilaktig inntrykk, er riktig mengde informasjon på egnet tidspunkt sentralt. Utlendingsfeltet er stort og komplisert, og det er viktig å «treffe» med informasjonen. Bruk tolk, og skaff om mulig skriftlig informasjon på minoritetsspråk i tillegg.

Samtykke, fullmakt

Dersom brukeren gir helse- og sosialarbeiderne tillatelse til å kontakte UDI eller andre instanser, er det viktig å avklare hva som er formålet, hva som skal undersøkes og hva de kan informere UDI eller andre om. Det bør også informeres om mulige konsekvenser – for eksempel at UDI eller politi får kjennskap til at vedkommende fortsatt oppholder seg i landet – uten å skape unødig frykt. Dette kan redusere usikkerhet og eventuelle misforståelser på et senere tidspunkt, dersom utfallet av oppfølgingen skulle bli et annet enn det brukeren håpet på. Ofte vil det være slik at brukeren føler at han eller hun ikke har noe å tape.

Dersom helse- og sosialarbeideren kontakter UDI på vegne av brukeren, må man ha DUF-nummer og skriftlig fullmakt (eget skjema lastes ned fra UDIs nettsider²).

Samarbeidsinstanser

Det kan bli aktuelt å henvise brukeren til andre instanser, som for eksempel UDI, IMDi, asylmottak, helsetjenester, advokat eller andre rettshjelpsinstanser (NOAS, JussBuss, Gatejuristen), SEIF (Selvhjelp for innvandrere og flyktninger), barnevernstjenesten, ROSA eller andre tiltak for ofre for menneskehandel. Ofte vil brukerne ha vanskeligheter med å ta kontakt med andre deler av hjelpeapparatet på grunn av språkproblemer, usikkerhet og mistillit eller manglende kjennskap til hjelpeapparatet. De kan også bli handlingslammet fordi de er overveldet av situasjonen de befinner seg i. Det kan derfor være nyttig at helse- og sosialarbeideren som brukeren har tillit til tilbyr seg å være

²: Fullmaktsskjema: <http://www.udi.no/Oversiktsider/Skjemaer-og-maler/Soknadsskjemaer/Fullmaktsskjema/>

med på det første møtet. I mange tilfeller er det også mulig å holde møtet i egne lokaler.

Se oversikt over relevante instanser bakerst i håndboka.

Dokumentasjon og faglige uttalelser i utlendingssaker

I enkelte tilfeller kan det være aktuelt at helse- og sosialarbeideren bidrar med faglige uttalelser til bruk i brukers utlendingssak. Dette kan være i forbindelse med eksempelvis

- søknad om bytte av asylmottak, særskilte tiltak i mottak, alternativt/særskilt botilbud e.l.
- klage på avslag på asylsøknad
- klage på Dublin-vedtak
- klage på utvisningsvedtak
- omgjøringsbegjæring til Utlendingsnemnda (UNE)
- særskilte behov ved bosetting i kommune

Det er da viktig at helse- og sosialarbeideren drøfter nøye med klienten hva formålet er, hva som skal være med og hvilke positive og negative konsekvenser det kan ha. Helse- og sosialarbeideren må i størst mulig grad legge vekt på sine faglige vurderinger og veie dette opp mot hva brukeren selv ønsker. For å unngå urealistiske forventninger, bør det kartlegges på forhånd hva slags forhåpninger brukeren knytter til uttalelsen. Helse- og sosialarbeideren og andre hjelpere bør om nødvendig sette brukeren i kontakt med kvalifisert helsepersonell dersom det er behov for helseattest i saken.



Helsepersonelloven § 15

Den som utsteder attest, legeerklæring o.l. skal være varsom, nøyaktig og objektiv. Attest, legeerklæring o.l. skal være korrekte og bare inneholde opplysninger som er nødvendige for formålet. Helsepersonell som er inhabil etter forvaltningsloven § 6, skal ikke utstede attest, legeerklæring o.l.

Kapittel 7 i Rundskriv IS-9/2006³ stiller krav til helseerklæringer som skal benyttes i utlendingssaker. Rundskrivet sier noe om hva som bør være med, hvordan man bør formulere seg osv.

³: Rundskriv IS-9/2006: Krav i forbindelse med utstedelse av attester, helseerklæringer o.l. (Sosial- og helsedirektoratet).

Rundskriv IS-9/2006: Krav i forbindelse med utstedelse av attester, helseerklæringer o.l.

Kapittel 7.2: Særlige innholdsmessige krav til attester/helseerklæringer i utlendingssaker som er under behandling

1) Følgende bør fremgå av attester/helseerklæringer i alle utlendingssaker:

- Hvem som er oppdragsgiver.
- Hvem som eventuelt henviste pasienten til behandling.
- Hva attesten/helseerklæringen skal benyttes til.
- Hvilket kjennskap helsepersonellet har til pasienten og hvordan/om identiteten er dokumentert.
- Når og hvor undersøkelse(n) har foregått.
- Hvem som var til stede under undersøkelsen.
- Hvilke opplysninger som stammer fra pasienten selv og hvilke som kommer fra andre, med oppgitt kilde.
- Om det er benyttet tolk ved undersøkelsen, og i så fall hvem som har skaffet tolken til veie, om tolken er i familie med pasienten eller om det er en helt uavhengig tolk.
- Beskrivelse av når helseproblemet/sykdommen begynte. Dets karakter, om det er livstruende og eventuelle andre konsekvenser for liv og helbred.
- Hvilke undersøkelser som har vært gjort og hva slags behandling pasienten har fått av norsk helsevesen.
- Hva slags utredning, behandling og/eller oppfølging som er påkrevd, samt eventuelle konsekvenser av mangel på slike tiltak. Konsekvenser (for eksempel for transport innad i Norge, flyttinger, store forandringer i sosial situasjon) bør beskrives i et nøkternt språk.

2) I asylsaker kan pasienten opplyse at han/hun har vært utsatt for tortur eller har gjennomgått annen form for ekstrem belastning/traumatisering. I slike tilfeller bør følgende forhold belyses i attesten/helseerklæringen:

- Hvilket kjennskap helsepersonellet har til asylsaken som sådan. Det bør fremgå om pasientens asylforklaring har vært en nødvendig betingelse for diagnosen.
- Beskrivelse og tidfesting av hendelsene. Kilde for opplysningene oppgis.
- Beskrivelse av pasientens fysiske og/eller psykiske symptomer.
- Nøyaktig og systematisk beskrivelse av tegn til psykiske lidelser.
- Nøyaktig og systematisk beskrivelse av fysiske skader. Slike funn bør dokumenteres med fotografi, alternativt tegning/skisse.
- Vurdering av sammenhengen mellom traumene/plagene og de anførte overveldende/traumatiske hendelsene.

3) Attester/helseerklæringer skal ikke inneholde uttalelser om behandlingsmulighetene i hjemlandet eller om hva avgjørelsen i utlendingssaker bør bli.

Kapittel 7.3: Særlige innholdsmessige krav til attester/helseerklæringer for utlendinger som etter vedtak må forlate riket

Dersom en attest/helseerklæring skal benyttes for å begrunne utsatt iverksettelse av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, bør den inneholde:

- Årsaken til reiseudyktighet.
- Helsemessige konsekvenser av utreise på det tidspunkt utlendingsmyndighetene har fastsatt.
- Når utreise tidligst kan skje ut fra et helsemessig synspunkt.

Gjennom praksis har det utkrystallisert seg visse krav til hvor alvorlig en lidelse i utgangspunktet må være for at det skal kunne bli snakk om å innvilge oppholdstillatelse på grunnlag av den. Når det gjelder fysiske lidelser, må det normalt foreligge en akutt og livstruende lidelse. Når det gjelder psykiske lidelser, er kravet at det foreligger en *alvorlig sinnslidelse*. Det at en lidelse oppfyller kravene med hensyn til alvorlighetsgrad, medfører likevel ikke alltid innvilgelse av oppholdstillatelse ettersom andre forhold kan tale mot det. På den annen side vil helseproblemer som ikke møter ovennevnte krav (akutt og livstruende fysisk lidelse eller alvorlig sinnslidelse) likevel alltid tas med som momenter i helhetsvurderingen (Sosial- og helsedirektoratet, 2006).

Flere av punktene er også relevante for helse- og sosialarbeidere som skal utarbeide sosialfaglige uttalelser og kan «oversettes» til en sosialfaglig kontekst. Det er ved vurderingen av om det foreligger «sterke menneskelige hensyn» at helseerklæringer og sosialfaglige uttalelser kan være særlig relevante.

Momenter i uttalelsene kan være f.eks. nye og utfyllende opplysninger når det gjelder beskyttelsesbehov, sosiale forhold og helse, tilknytning til hjemland og Norge, eventuelle (nye) barn under oppholdet i Norge og sårbarhet ved retur. Ved å sette seg inn i hvilke vurderinger som ble gjort i det opprinnelige vedtaket og ved ev. senere avslag og hvilke opplysninger disse var basert på, kan man se hvilke forhold som bør vektlegges i uttalelsen til utlendingsmyndighetene.

EUs mottaksdirektiv⁴ stiller krav til hvordan sårbare

4: Mottaksdirektivet, 2013/33/EU – regler om minimumsstandarder for mottaksforhold for asylsøkere.

asylsøkere identifiseres og håndteres. I Norge har vi ikke en formalisert prosedyre for sårbare personer med spesielle behov, noe som kan true identifiseringen av sårbare individer – særlig i tilfeller der sårbarheten ikke er synlig (f.eks. skader forårsaket av tortur eller andre former for fysisk, psykisk og seksualisert vold). En fordel er imidlertid at det dermed er en åpen dør til identifisering og oppfølging gjennom hele asylprosessen. Dokumentasjon kan være avgjørende for asylsaken og for å sikre riktig oppfølging og behandling (Brekke, Sveaas og Vevstad, 2010).

Kort tid etter ankomst, gjennomgår asylsøkere en helseundersøkelse med somatisk undersøkelse samt en foreløpig vurdering av den psykiske helsen. De har da mulighet til å legge frem opplysninger om tortur, traumatiske hendelser, seksuelle overgrep o.l. Når det gjelder utlendingsmyndighetenes vurdering av en asylsøkers beskyttelsesbehov, baserer dette seg i stor grad på opplysninger som ble lagt frem i asylintervjuet. En del kan imidlertid oppleve det som vanskelig å fortelle om sårbarhet eller spesielle behov under intervjuene eller helseundersøkelsene, noe som bl.a. forklares ut fra stolthet og kultur (Sveaas, Vevstad og Brekke, 2012). I en intervjuundersøkelse av 13 asylsøkere, hadde åtte informanter omfattende overgrepserfaringer. Fire av disse snakket ikke om dette verken i asylintervjuet eller i forbindelse med helseundersøkelsene, men først på et senere tidspunkt. For tre av disse fire ble sårbarheten først utredet og beskrevet etter første avslag på asylsøknaden (ibid.).

Helse- og sosialarbeidere som kjenner asylsøkeren godt, vil i uttalelser og sosialrapporter der konkrete opplysninger kombineres med sosialfaglige vurderinger kunne bidra til at utlendingssaken blir så godt opplyst

som mulig. Dersom man holder seg til dette, er saklig og fører et nøkternt språk, er ikke dette annerledes enn å skrive uttalelser eller sosialrapporter i andre sammenhenger – som å f.eks. bistå med klage på avslag angående sosialhjelp, bolig, behandling e.l. Helse- og sosialarbeidere skal ikke veie hensynet til den enkelte bruker opp mot innvandringspolitiske hensyn – det er det utlendingsmyndighetene som gjør i sin vurdering av saken. I den enkelte sak skal helse- og sosialarbeideren kun ta hensyn til den helse- og sosialfaglige vurderingen knyttet til det enkelte individ. Av hensyn til den enkeltes rettsikkerhet, er det viktig at relevante forhold i personens helhetlige situasjon blir belyst i utlendingssaken. Dette kan få betydning for utlendingsmyndighetenes vurderinger med tanke på sterke menneskelige hensyn, tilknytning til riket, sårbarhet ved retur osv. Oppholdsstatus er avgjørende for tilgang til sosial- og helsetjenester, og er dermed av avgjørende betydning for sårbare migranter.

En slik skriftlig dokumentasjon er spesielt viktig i utlendingssaker. Når det gjelder andre offentlige instanser, som NAV, barnevernstjenester og helsetjenester, er det mer rom for muntlig og uformell kontakt mellom brukeren selv og hjelpeapparatet samt mellom ulike samarbeidspartnere. I utlendingssaker er det i utgangspunktet liten personlig kontakt mellom søkeren og myndighetene etter at asylintervjuet er gjennomført, og all saksbehandling og kommunikasjon er skriftlig.

DEL 2:

**Ulike grupper
migranter**

5. Asylsøkere

Begrepet *asylsøker* blir i dagligtalen ofte brukt om så å si alle som kommer eller har kommet til Norge for å søke beskyttelse og sikkerhet, uavhengig av om de er nyankomne eller om de har fått oppholdstillatelse og er bosatt i en norsk kommune. Begrepet *flyktninger* blir tilsvarende ofte reservert for overføringsflyktningene («kvoteflyktninger»).

Overføringsflyktninger er personer som har flyktet fra landet sitt og som FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har anerkjent som flyktninger og som blir overført til et tredje land. Når de kommer til Norge, blir de bosatt direkte i en kommune uten opphold i asylmottak. Overføringsflyktninger har altså allerede fått behandlet saken sin og blitt anerkjent som flyktninger før de kommer til Norge.

Asylsøkere er personer som har kommet seg til Norge på egen hånd (i de fleste tilfeller ved hjelp av menneskesmuglere, nettverk, hjelpere) og som søker beskyttelse etter ankomst. Dersom de blir innvilget beskyttelse (tidligere «politisk asyl»), får de status som *flyktninger*. Flyktningbegrepet omfatter alle som har rett til internasjonal beskyttelse. Dersom de ikke får innvilget beskyttelse, skal UDI vurdere om det er grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (tidligere kalt «opphold på humanitært grunnlag»).

Oversikt over rettigheter for asylsøkere i forskjellige faser av asylprosessen

Tabell 1: Rettigheter for asylsøkere i forskjellige faser i asylprosessen

Grupper	Bolig	Økonomi	Helsetjenester	Arbeids- tillatelse	Skole m.m. ⁵	Annet
Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)	Under 15 år: Omsorgssenter (Bufetat)	Økonomiske utgifter etter pen- gereglementet*	Rett til helsetje- nester i primær- og spesialisthel- setjenesten (kun egenandel, resten dekket av folke- trygden)	15–18 år: Mulighet for arbeidstillatelse dersom identitet kan dokumente- res**, man ikke omfattes av Dub- lin-prosedyren og representant/ verge samtykker	6–16 år: Rett og plikt til grunnskole	Hjelpeverge/ representant opp- nevnes av Fylkes- mannen ⁶
	15–18 år: Asylmottak for EMA (UDI) Kan også bo pri- vat. UDI melder da fra til lokal bar- nevernstjeneste, som har ansvar for å vurdere ev. behov for tiltak	Kan søke ekstra tilskudd ved store utgifter til medi- sin, tannhelsetje- nester e.l.			16–18 år: Tilbudet varierer. Kan få tilbud om grunnskoleopp- læring dersom de ikke har dette. Kan også tas inn til videregående opplæring.	Rett til advokat under hele asyl- prosessen (hvis ikke vurdert som klart overårig etter aldersunder- søkelse)
Mottaksbeboere (sak under behandling, bor på asylmottak)	Mulighet til å søke overflytting til annet mottak Mulighet for å søke om særskilt/ alternativt botil- tak ⁷	Økonomiske utgifter etter pen- gereglementet*	Rett til helsetje- nester i primær- og spesialisthel- setjenesten (kun egenandel, resten dekket av folke- trygden)	Mulighet for arbeidstillatelse dersom identitet kan dokumente- res** og man ikke omfattes av Dub- lin-prosedyren	6–16 år: Rett og plikt til grunnskole 16–18 år: Tilbudet varierer. Kan få tilbud om grunnskoleopp- læring dersom de ikke har dette. Kan også tas inn til videregående opplæring. Får ellers 250 timers undervis- ning i norsk og samfunnsfag.	Barn under 18 år: Barnevernloven Barn 2–6 år: Skal ha eget tilrettelagt tilbud i barnehage eller barnebase i mottaket, mini- mum tre timer pr. dag. Fire- og femåringer skal som hovedregel ha tilbud om hel- dagsbarnehage, dekket av UDI.
					Voksne: 250 timers under- visning i norsk og samfunnsfag	

Grupper	Bolig	Økonomi	Helsetjenester	Arbeids- tillatelse	Skole m.m. ⁵	Annet
Utenfor mottak (sak under behandling, bor privat)	Rett til mottaksplass Mulighet for å søke om særskilt/alternativt botiltak Kan søke bosetting gjennom IMDi etter innvilget opphold	Ingen rett til offentlige ytelser	Rett til helsetjenester i primær- og spesialisthelsetjenesten (kun egenandel, resten dekket av folketrygden)	Mulighet for arbeidstillatelse dersom identitet kan dokumenteres** og man ikke omfattes av Dublin-prosedyren	6–16 år: Rett og plikt til grunnskole Videregående skole: Asylsøkere over 16 år må ha oppholdstillatelse for å ha rett til inntak. De må også ha fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring.	Asylsøkere plikter å melde adresseendring til politiet snarest mulig, senest en uke etter flyttingen. Barn under 18 år: Barnevernloven
Innvilget opphold (beskyttelse eller humanitært grunnlag)	Bosetting i kommune gjennom IMDi (ev. Bufetat) Bosettingskommune plikter å fremskaffe bolig	Introduksjonsstønad (ved deltakelse i Introduksjonsprogrammet)	Som befolkning for øvrig	Introduksjonsprogrammet (over 18 år): Rett og plikt til deltakelse i inntil 2 år (3 år i særskilte tilfeller). Individuelt tilpasset.	Introduksjonsprogrammet inkluderer norskundervisning og kan omfatte annen skole/utdanning, arbeidspraksis eller en kombinasjon.	Barn under 18 år: Barnevernloven

Tabellen fortsetter på neste side 

Tabell 1: Rettigheter for asylsøkere i forskjellige faser i asylprosessen fortsetter

Grupper	Bolig	Økonomi	Helsetjenester	Arbeids- tillatelse	Skole m.m. ⁵	Annet
Avslag på asylsøknad (fra UDI) – under behandling av klage Se også kap. 7: Papirløse	Rett til plass på mottak	På mottak: Pengereglementet* Utenfor mottak: Kan søke nødhjelp ved NAV i særskilte tilfeller (vil som regel bli henvist til mottak)	Barn under 18 år: Rett til helsetjenester i primær- og spesialisthelsetjenesten Voksne: Under klagebehandling har man like rettigheter som før avslaget	Under klagebehandling (og ved utsatt iverksettelse): Som før avslaget (dvs. arbeidstillatelse kun dersom man hadde tillatelse som asylsøker)	Under klagebehandling: Som før avslaget	Rett til gratis advokatbistand til klage på avslag (innen tre uker) UDI oversender klagen til UNE dersom fortsatt avslag Dersom klage til UNE ikke fører frem + ikke overholdt frist for utreise = ulovlig opphold Barn under 18 år: Barnevernloven

Kilder: www.udi.no, www.noas.no, www.nav.no, www.helsedirektoratet.no

* Pengereglementet: Angir hvor mye enslige, barnefamilier m.m. skal ha i pengestøtte mens de bor på asylmottak

** Dokumentert identitet: Har levert pass eller nasjonalt identitetskort som er godkjent av UDI

5: Se avsnittet *Opplæringstilbud for asylsøkerbarn- og ungdom*

6: Se avsnittet *Verge-/representantordningen*

7: Se avsnittet *Asylsøkere i og utenfor asylmottak*

Informasjon om asylsaker

Asylpolitikken er i stadig endring, og det foretas følgende endringer i lovverk og praksis på asylfeltet. Den gjeldende⁸ utlendingsloven og utlendingsforskriften trådte i kraft i januar 2010. I oppfølgingsarbeid med asylsøkere og andre som blir berørt av endringer på utlendingsfeltet, kan oppdatert informasjon om gjeldende praksis finnes på www.udi.no og www.udiregelverk.no. Det er også mulig å kontakte UDIs opplysningstjeneste på telefon 23 35 16 00 (generelle spørsmål og vedrørende asylsaker) og kontaktskjema på UDIs nettsider⁹ (generelle spørsmål, ikke taushetsbelagt informasjon). Dersom helse- og sosialarbeideren kontakter UDI på vegne av brukeren, må man ha DUF-nummer og skriftlig fullmakt (eget skjema kan lastes ned fra UDIs nettsider¹⁰, kan fakses til nr. 22 20 96 70). I enkelte tilfeller kan det også være hensiktsmessig å ringe til aktuelt regionkontor og spørre etter for eksempel mottaksansvarlig (UDI) eller bosettingskonsulent (IMDi).

8: Pr. januar 2014.

9: <http://www.udi.no/Kontakt-oss/Opplysningstjenesten-i-UDI-OTS/Kontakt-oss/Kontakt-oss/>

10: <http://www.udi.no/Oversiktsider/Skjemaer-og-maler/Soknadsskjemaer/Fullmaktskjema/>

Ankomst

Ankomst

- Ved henvendelse til lokal politistasjon, blir saken overført til Politiets utlendingsenhet (PU) i Oslo.
- Registrering hos PU i Christian Kroghs gate 32 i Oslo
 - Fingeravtrykk
 - Politiet avklarer (så langt det lar seg gjøre) identitet og reiserute
 - Eventuelt pass og identifikasjonspapirer overleveres PU
- Overføring til ankomstmottak¹¹
 - Oppholdstid ca. 2 uker
 - Obligatorisk tuberkulosestest, frivillig (men anbefalt) test for HIV, hepatitt m.m.
 - Informasjon og veiledning fra NOAS (Norsk Organisasjon for Asylsøkere)
 - Utfylling av egenerklæring (søker forteller om seg selv, sin familie og sitt behov for beskyttelse)
 - Overføring til transittmottak
 - Asylintervju
 - Intervjuet gjennomføres med tolk og tar vanligvis 3–5 timer
- Overføring til ordinært mottak

Kilde: www.udi.no, www.noas.no

11: Pr. januar 2014: Refstad ankomstmottak i Oslo (voksne, barnefamilier) eller Mysebu ankomsttransitt i Mysen (for EMA)

Personer som søker asyl, kan ha oppholdt seg i Norge en stund før de er blitt registrert som asylsøkere. Det kan være flere årsaker til dette. Det kan skyldes at de ikke har visst hvor de skulle henvende seg eller at de kan ha fulgt råd fra de som organiserte reisen hit. Enkelte har fortalt at de først har registrert seg når de er blitt pågrepet av politiet i forbindelse med kriminelle handlinger. Noen sier de ikke ble spurt om hvorvidt de ønsket å søke asyl, men bare ble kjørt til PU for registrering. Enkelte av disse hadde nok ikke til hensikt å søke asyl i utgangspunktet, og forsvant fra systemet umiddelbart etter registrering. Det kan også være andre årsaker til at personer «forsviner» i ankomstfasen, f.eks. at de av ulike årsaker opplever det som vanskelig å bo på asylmottak eller at de ønsker å bo privat hos familie, venner eller annet nettverk.

Dersom man kommer i kontakt med personer som er i denne situasjonen, er det viktig at man informerer om at asylsaken ikke blir behandlet uten at asylintervju er gjennomført og at saksbehandlingen stopper opp om adresse ikke er registrert. Selv om det ikke er obligatorisk å bo på asylmottak, bør de opplyses om fordelene ved å bo på mottak når det gjelder pengestøtte, tilgang til informasjon, norskundervisning og helsetjenester m.m.

Helse- og sosialarbeideren kan tilby vedkommende bistand med å kontakte UDI for å

- få tildelt plass på asylmottak dersom vedkommende ønsker det
- registrere oppholdsadresse dersom vedkommende ikke ønsker å bo på asylmottak (det er da viktig å sikre at posten virkelig kommer frem, slik at søkeren ikke går glipp av viktig informasjon, overskrider klagefrister og lignende)

- lage avtale om asylintervju dersom dette ikke er gjennomført
- trekke asylsøknaden dersom søkeren ønsker dette

Dersom man kommer i kontakt med mindreårige som oppholder seg i Norge uten omsorgspersoner og er i en bekymringsfull situasjon relatert til f.eks. rus eller kriminalitet, anbefales det at man kontakter barnevernstjeneste eller barnevernvakt raskest mulig, helst før vedkommende følges til PU og overføres til asylmottak. Dette fordi det har vært tilfeller der mindreårige i denne situasjonen har forsvunnet før eller umiddelbart etter ankomst på mottak. Dette kan skyldes at de kontrolleres av voksne som utnytter dem og/eller at de står i fare for å rekrutteres til kriminelle miljøer. I slike tilfeller er det viktig at barnevernet får snakket med den mindreårige så snart som mulig fordi det kan ta for lang tid før en skriftlig bekymringsmelding når frem til og blir vurdert av barnevernstjenesten.

DUF-nummer og asylsøkerbevis

Når en person søker asyl, blir man registrert i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF). DUF er et registreringssystem og saksbehandlervertøy for utlendingsforvaltningen, og brukes av politiet, UDI og UNE. En persons registreringsnummer i dette datasystemet, DUF-nummeret, er referansenummeret som benyttes i all senere saksbehandling og kontakt med utlendingsmyndighetene.¹²

¹²: Før DUF ble innført, brukte utlendingsmyndighetene et annet dataregistreringsverktøy. I gamle sakspapirer vil FK-nummeret som er oppført tilsvare dagens DUF-nummer.

DUF-nummeret er oppført på asylsøkerbeviset, et registreringskort som utstedes av politiet. Asylsøkerbeviset er ikke et gyldig identitetsdokument, men en bekreftelse på at innehaveren har gyldig opphold i Norge mens asylsøknaden behandles. Registreringsbeviset må fornyes hver sjetten måned. Informasjon om hvordan man fornyer asylsøkerbeviset finnes på nettsidene til Politiets utlendingsenhet (PU).¹³

13: Politiets utlendingsenhet: Registreringsbevis for asylsøkere https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/asylsoker/nytt_asylsokerbevis/

Asylsøkere i og utenfor asylmottak

Asylmottak

Asylmottakene blir drevet av ulike driftsoperatører. Drift av mottak legges ut på anbud, og både kommuner, orga-

14: UDI rundskriv RS 2008-035: Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak (<https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/>)

15: RS 2008-035V1: Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, (<https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/>)

Asylmottak

- Frivillig botilbud mens saken behandles
- Det er like typer mottak, hvor søkerne blir frem til bosetting, frivillig retur eller uttransportering:
 - Ordinære mottak (for enslige og familier)
 - Desentraliserte mottak (beboerne er plassert i ordinære boliger spredt utover i kommunen)
 - Mottak for enslige mindreårige asylsøkere
 - Forsterkede avdelinger (for personer med psykiske problemer som ikke fungerer i ordinære tiltak, men som ikke er så syke at de er innlagt på psykiatrisk institusjon)
 - Alternativ mottaksplassering (andre grupper som av ulike årsaker ikke kan/bør bo i asylmottak, kan f.eks. bo på krisesenter eller andre botilbud etter avtale med kommunen)
 - Det er foreslått å innføre lukkede mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden, men det er pr. februar 2014 uklart i hvilken grad dette vil bli gjennomført
- Beboere mottar økonomisk støtte etter eget penge-reglement¹⁴. Basisbeløpet varierer etter om man bor på transittmottak eller ordinært mottak og om det er fri kost eller selvhushold. Etter satsene for 2013¹⁵ vil eksempelvis basisbeløpet for en enslig voksen asylsøker se slik ut:
 - Transittmottak, fri kost: kr. 480 pr. mnd.
 - Transittmottak, selvhushold: inntil kr. 2260 pr. mnd.
 - Ordinært mottak, fri kost: inntil kr. 1260 pr. mnd.
 - Ordinært mottak, selvhushold: inntil kr. 3220 pr. mnd.
- Helsetilbud (tilrettelagt i samarbeid med vertskommune)
- Tilbud om undervisning i norsk og samfunnsfag
- Etter tre dagers uteblivelse fra mottaket bortfaller tilbudet, og vedkommende må eventuelt henvende seg til UDI på nytt for å få tildelt ny mottaksplass

Kilde: www.udi.no

nisasjoner og private aktører kan legge inn anbudstilbud. Et asylmottak består vanligvis av små boenheter med felles bad og kjøkken samt fellesrom og tv-rom. De fleste asylmottakene benytter en boligmasse som opprinnelig ble etablert for andre formål, f.eks. hoteller, sykehjem, psykiatriske institusjoner o.l. Bygningskvaliteten varierer, men ofte er bygningene nedslitte og lite egnet til formålet. Ifølge Berg (2012) er bygningene i noen tilfeller så dårlige at de er blitt stengt etter kontroller av enten helsemyndighetene eller Arbeidstilsynet. Enslige asylsøkere må som regel dele rom med en eller (ofte) flere andre asylsøkere av samme kjønn.

Asylmottak er beregnet til å være et midlertidig botilbud. Imidlertid blir mange boende lenge på mottak. Lang ventetid handler om flere ting. For det første dreier det seg om den tiden det tar å få behandlet asylsøknaden første gang. De siste årene har ca. halvparten av alle asylsøkere fått avslag i første instans, og de aller fleste klager på avgjørelsen. For søkere som i første eller andre omgang mottar positivt svar, vil det som regel oppstå ytterligere venting – denne gangen på bosetting i kommunen. Til sammen kan dette medføre at asylsøkere blir boende i mottak i flere år (Berg, 2012).

De siste tiårene har det blitt forsket mye om asylsøkeres hverdagsliv og levekår. Prosesser som klientifisering, isolasjon, langvarig passivisering, krenkelsesprosesser, løsrivelse fra gamle roller og tap av status går igjen i de fleste undersøkelsene. Det samme gjelder asylsøkernes opplevelse av mangel på kontinuitet på fortid, nåtid og fremtid samt manglende kontroll og innflytelse over egen hverdag. Undersøkelsene slår fast at for lang ventetid, mangel på arbeid og aktivitetstilbud, trang økonomi og mangel på psykososiale tilbud

reduserer asylsøkernes livskvalitet og kan ha negative konsekvenser for deres helse (Berg, 2012).

Helse- og sosialarbeidere kan komme i kontakt med personer som uttrykker stor mistriivsel eller av andre årsaker ikke fungerer på asylmottaket der de er beboere. På bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes situasjon, kan man

- motivere vedkommende til å benytte seg av mottakstilbudet samt informere om at tilbudet bortfaller etter tre dagers uteblivelse og konsekvensene av dette
- kontakte UDI for å søke om eller undersøke mulighetene for overføring til et annet mottak eller særskilt tiltak

Alternativ mottaksplass (AMOT)

Ordningen med alternativ mottaksplassering innebærer at UDI kan inngå en avtale med en kommune om å gi en person uten oppholdstillatelse et boligtilbud i stedet for opphold i statlig mottak. UDI betaler et tilskudd til kommunen, og kommunen forplikter seg til å ivareta personens oppfølgingsbehov i avtaleperioden. Ordningen er frivillig for kommunen.

Alternativ mottaksplassering kan benyttes når UDI finner det urimelig at en person skal bo i mottak. Det kan f.eks. gjelde når en asylsøker har ektefelle og/eller barn bosatt i Norge eller var lovlig etablert i en kommune før det ble fremmet søknad om asyl. Medisinske eller psykososiale forhold kan også gi grunnlag for alternativ mottaksplassering når UDI finner at det er en bedre løsning for den enkelte enn plassering i mottak.

UDIs saksbehandling bygger på en skriftlig og begrunnet anmodning om alternativ mottaksplass fra personen selv som sendes UDIs regionkontor. For enslige mindreårige skal anmodningen formidles av mottaket der ved-

kommende bor og være bekreftet av verge/representant. Anmodninger vurderes individuelt, og tas opp med den aktuelle kommunen dersom kriteriene for alternativ mottaksplassering er oppfylt. Regionkontorenes vedtak i saker som gjelder alternativ mottaksplassering er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. De blir grunnlagt, men kan ikke påklages, jf. utlendingsloven § 41a tredje ledd. Se mer om ordningen i UDIs rundskriv om alternativ mottaksplassering.¹⁶

Asylsøkere utenfor asylmottak

Asylsøkere utenfor mottak

- Asylsøkere kan velge å bo privat mens saken behandles, men har da ikke rett til økonomisk støtte eller undervisning
- Har fortsatt rett til fastlege og andre helsetjenester
- Det er viktig at oppholdsadresse er registrert hos utlendingsmyndighetene slik at saksbehandlingen ikke stoppes. Asylsøkere plikter å melde skriftlig adresseendring til politiet snarest mulig, senest en uke etter flyttingen.

Mange asylsøkere beskriver det å bo på asylmottak som svært belastende. Særlig gjelder dette sårbare migranter som av ulike årsaker har vanskeligheter med å tilpasse seg rutiner og det å bo tett på andre beboere. For asylsøkere i denne situasjonen kan det være både fordeler

16: RS 2007-011: Alternativ mottaksplassering – tilskudd til kommuner som inngår avtale med UDI (<http://www.udiregelverk.no/no/arkiv/udi-rundskriv/rs-2007-011/>)

og ulemper ved å bo utenfor mottak. Dersom man har et ressurssterkt nettverk som kan bistå, vil det for mange være et godt alternativ å bo privat. Samtidig medfører det en del risikofaktorer, spesielt for asylsøkere som er i en spesielt sårbar situasjon. Man mister rett til pengestøtte¹⁷ og undervisning i norsk og samfunnsfag. Man står i fare for å «slite ut» relasjoner som ellers ville kunne vært en ressurs på lang sikt. I tillegg blir man svært avhengig av nettverket som stiller opp, noe som gjør at man kan bli utsatt for ulike former for utnyttelse.

Avhengig av søkerens situasjon og ønsker, kan helse- og sosialarbeideren

- bistå med å kontakte UDI for å bli tildelt ny mottaksplass
- informere om rett til helsetjenester og gi kontaktinformasjon og eventuelt praktisk bistand slik at søkeren kan benytte seg av dette
- informere om viktigheten av at oppholdsadressen er kjent av UDI og tilby bistand med å kontakte UDI vedrørende dette

17: I NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere fremmes det forslag om at også asylsøkere som velger å bosette seg privat, fortsatt skal kunne motta pengestøtte. Videre foreslås det at personer som bor privat, fortsatt bør være tilknyttet og gis oppfølging fra mottak.

Har asylsøkere mulighet til å jobbe?

Mens asylsøknaden behandles, kan det søkes UDI om en tillatelse som gir lov til å ta arbeid i Norge. Svært mange asylsøkere vil imidlertid falle utenfor denne ordningen, siden det bl.a. er krav om dokumentert identitet og at man ikke er omfattet av Dublin-prosedyren.¹⁸

Midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere.

Asylsøkere har ikke krav på arbeidstillatelse, men UDI kan etter søknad innvilge dette dersom vedkommende oppfyller følgende kriterier:

- Har vært til asylintervju
- Har levert pass eller nasjonalt identitetskort som er godkjent av UDI
- Ikke er omfattet av Dublin-prosedyren
- Er over 18 år (eller over 15 år og har samtykke fra foreldre, representant eller hjelpeverge)

Arbeidstillatelsen søkes hos politiet der vedkommende bor. Det er også der eventuelle identitetsdokumenter skal leveres. Sendes søknaden til UDI, vil den ikke bli behandlet.

Det kreves ikke gebyr for å søke om arbeidstillatelse mens asylsøknaden er til behandling.

Avslag på søknaden om arbeidstillatelse kan ikke påklages. Innvilgelse eller avslag på søknaden om arbeidstillatelse påvirker ikke utfallet av asylsøknaden.

Tillatelsens gjelder i inntil 6 måneder. Hvis søkeren får endelig avslag på asylsøknaden i mellomtiden, gjelder ikke arbeidstillatelsen. Den bortfaller ved utreisefristen i det endelige avslaget.

Hvis søkeren ikke har fått endelig vedtak før arbeidstillatelsen utgår, kan det søkes om fornyelse. Man bør søke om dette i god tid før tillatelsen utløper – én måned før utløpet av tillatelsen vil være tilstrekkelig dersom det er klart at vedkommende fortsatt fyller vilkårene.

Kilde: UDI¹⁹

18: Se avsnittet om *Dublin-forordningen*

19: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Behandlingen-av-asylsaker/Rett-til-a-ta-arbeid-for-asyloskere/>

Har asylsøkere rett til sosialhjelp?

I utgangspunktet har ikke asylsøkere rett til sosialhjelp – de vil bli henvist til å benytte seg av mottaksplass og den økonomiske støtten de har krav på der. Det er en åpning for at det kan innvilges sosiale tjenester dersom det er åpenbart urimelig å avslå søknaden med henvisning til det statlige tilbudet om mottaksplass. I enkelte tilfeller vil det på grunn av asylsøkerens helsemessige tilstand, rusavhengighet e.l. kunne argumenteres for at det vil være svært vanskelig for vedkommende å tilpasse seg et tilbud på asylmottak. I slike tilfeller vil det nok på lang sikt være hensiktsmessig å arbeide mot et behandlingstilbud eller et særskilt botilbud (alternativ mottaksplassering) dekket av UDI.



Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge

§ 2. Personer som kan få statlig innkvartering

Personer som har søkt om beskyttelse, og som er i eller kan få statlig innkvartering, har ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning.

Hvis en person med innvilget opphold i riket på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering til en kommune og søker om sosiale tjenester, kan kommunen avslå søknaden med henvisning til det statlige tilbudet med mindre dette er åpenbart urimelig.

“

I enkelte tilfeller vil det på grunn av asylsøkerens helsemessige tilstand, rusavhengighet e.l. kunne argumenteres for at det vil være svært vanskelig for vedkommende å tilpasse seg et tilbud på asylmottak.

Utlendingsmyndighetenes saksbehandling i asylsaker

Saksbehandling

Søker har ansvar for å gi utfyllende forklaring på sitt behov for beskyttelse og for å fremlegge all informasjon og tilgjengelige dokumenter.

UDI tar utgangspunkt i asylintervjuet og andre opplysninger gitt til norske myndigheter, og undersøker opplysningene og eventuelle identifikasjonspapirer. Informasjon om sikkerhetssituasjonen og andre forhold i hjemlandet innhentes fra bl.a. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), menneskerettighetsorganisasjoner, kunnskapsutveksling med andre land og norske ambassader. Landinfo, utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, utfører/bidrar til dette arbeidet. Det kan også være aktuelt med aldersundersøkelser og språktester.

1. Beskyttelse (asyl):

Dersom søkeren oppfylder kravene til beskyttelse, vil vedkommende vanligvis få oppholdstillatelse og status som flyktning. For å få beskyttelse skal det være en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av politisk oppfatning, rase, nasjonalitet, religion eller medlemskap i sosial gruppe (for eksempel klan/kaste, homofile, kvinner i fare for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller tvangsprostitusjon). Man får også beskyttelse dersom man står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig

og nedverdiggende behandling eller straff i hjemlandet. Sikkerhetssituasjonen i hjemlandet kan også være årsak til krav på beskyttelse selv om ikke søkeren er direkte forfulgt som individ.

2. Opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særskilt tilknytning til Norge:

Dersom søkeren ikke har krav på beskyttelse, skal UDI alltid foreta en helhetsvurdering når det gjelder om det er grunnlag for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særskilt tilknytning til Norge. Forhold som spiller inn i en slik helhetsvurdering er søkerens helsetilstand, sosiale og humanitære forhold i hjemlandet og om vedkommende er offer for menneskehandel. Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere, skal det også vurderes om vedkommende vil få forsvarlig omsorg ved retur til hjemlandet. UDI skal også ta stilling til om innvandringsregulerende hensyn taler mot at søkeren og andre i samme situasjon blir innvilget opphold.

Dersom søkerens behov anses som midlertidige, kan det innvilges *midlertidig oppholdstillatelse*. Dersom det er tvil om søkerens identitet, kan det gis en *begrenset oppholdstillatelse* som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring.

Kilde: www.udi.no

I tillegg til ordinær prosedyre (som beskrevet ovenfor), blir ulike saker behandlet etter ulike prosedyrer. Asylsøkerne som kommer til Norge blir inndelt i ulike kategorier ut fra forventet utfall av saksbehandlingen og hvilket land de kommer fra. Denne inndelingen skjer i ankomstmottaket.

Dublin-forordningen, 48-timersprosedyre og treukersprosedyre

Det er viktig å være oppmerksom på at ikke alle asylsøkere vil gå gjennom hele asylprosessen. Mange vil sannsynligvis tilhøre grupper som blir behandlet etter Dublin-forordningen, 48-timersprosedyren eller treukersprosedyren. I de fleste tilfeller er de selv klar over at det er begrenset med tid før de vil få avslag og bli returnert til et annet land (Dublin-forordningen) eller uttransportert til hjemlandet. En del velger å heller leve utenfor asylsystemet, og vil da ha ulovlig opphold (se kapittelet *Papirløse migranter*).

Det at asylsøkerne bor på transittmottak, betyr ikke nødvendigvis at de er i starten av en lengre asylprosess. Det kan også bety at de omfattes av en av de ovenfor nevnte prosedyrene. Hvilket mottak asylsøkerne bor på (ev. sist bodde på), kan gi en pekepinn på hvilken kategori de tilhører, siden asylsøkere i samme kategori vil få tilbud om plass på samme transittmottak så langt det er praktisk mulig.

Når det gjelder asylsøkerne som tilhører disse kategoriene, kan helse- og sosialarbeideren hovedsakelig bidra med informasjon, råd og veiledning. Det er særlig viktig å realitetsorientere asylsøkerne når det gjelder sannsynligheten for at de får opphold, jobbmuligheter samt fremtidsutsikter og livsvilkår i en situasjon der de blir værende i landet uten lovlig opphold. Andre aktuelle

“

Det er særlig viktig å realitetsorientere asylsøkerne når det gjelder sannsynligheten for at de får opphold, jobbmuligheter samt fremtidsutsikter og livsvilkår i en situasjon der de blir værende i landet uten lovlig opphold.

temaer kan være klageadgang og frivillig retur. Dersom asylsøkeren faller inn under Dublin-forordningen, men tilhører en sårbar gruppe eller har sterk tilknytning til Norge, kan vedkommende søke om realitetsbehandling av saken i Norge. Helse- og sosialarbeideren kan i den forbindelse bistå med en faglig uttalelse (se avsnittet om *Dokumentasjon og faglige uttalelser i utlendingssaker*).

Dublin-forordningen

Dublin-prosedyren

- Dublin-forordningen er en avtale mellom EU-landene, Norge, Island, Sveits og Liechtenstein om at asylsøknaden skal behandles i det landet vedkommende først søkte asyl, ble registrert for ulovlig grensepassering eller fikk oppholdstillatelse eller visum.
- Enslige mindreårige asylsøkere: Søknad skal behandles i det landet der vedkommende befinner seg²⁰ eller i det landet der den mindreårige har familiemedlemmer.
- Det blir søkt etter fingeravtrykk i Eurodac – et dataregister med fingeravtrykk av alle personer over 14 år som har søkt om asyl eller er tatt for ulovlig innreise/opphold i et av landene som er med i Dublin-forordningen.
- Personer som faller inn under denne ordningen blir ikke intervjuet av UDI, og blir uttransportert når det er avklart hvilket land som skal behandle søknaden.
- Tilbud om transittmottak inntil uttransportering.
- Sårbare grupper kan søke realitetsbehandling i Norge (at søknaden behandles i Norge til tross for tidligere registrering i annet Dublin-land).
- Klagefristen er tre uker.
- Asylsøkeren tilbys gratis advokathjelp.

20: 6. juni 2013 fastslo EU-domstolen (C-648/11) at enslige mindreårige asylsøkere skal få sin søknad behandlet i det landet der det oppholder seg, og således skal unntas Dublin-forordningen.

Dublin-regelverket etablerer kriterier som bestemmer hvilke land som har ansvaret for å behandle asylsøknaden. Det er en mekanisme Schengen-land kan (men ikke må) benytte seg av for å returnere asylsøkere til det første landet de kom til innen Schengen-området. Formålet med Dublin-samarbeidet er bl.a. å fastslå hvilket land som er ansvarlig for en asylsøknad, å unngå «asyl-shopping» samt å fremme byrde- og ansvarsfordeling mellom mottakerlandene.

UDI skal vurdere hver Dublin-sak konkret og individuelt. Det skal bl.a. legges vekt på asylsøkerens tilknytning til Norge og forutsetningene søkeren har for å ivareta sine rettigheter som asylsøker i landet som det vurderes å returnere vedkommende til. En søknad om beskyttelse vil ikke bli behandlet etter prosedyren for Dublin-saker hvis søkeren har ektefelle eller mindreårig barn i Norge. Når en mindreårig har søkt asyl i mer enn en medlemsstat, er den ansvarlige medlemsstaten den hvor den mindreårige befinner seg (dvs. det siste landet).²¹

21: Se avsnittet om *Enslige mindreårige asylsøkere*



Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

§ 32. Internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner

En søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren

- a) har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,
- b) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, jf. fjerde ledd,
- c) kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,
- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.

I tilfeller som nevnt i første ledd bokstav b, c og d, skal søknaden om oppholdstillatelse etter § 28 likevel tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om når en søknad som faller inn under første ledd skal realitetsbehandles.

Adgangen til å nekte realitetsbehandling etter første ledd gjelder likevel ikke dersom § 73 er til hinder for det.

Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 604/2013 (Dublin-forordningen) gjelder som norsk lov. Forordningen fastsetter kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person.

Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften)

§ 7-4. Adgang til realitetsbehandling av saker etter Dublin-forordningen

Selv om en søknad om oppholdstillatelse kan nektes realitetsbehandlet etter lovens § 32 fjerde ledd fordi søkeren kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, skal søknaden om oppholdstillatelse etter lovens § 28 likevel tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den, jf. lovens § 32 annet ledd. Når tilknytningen er familiemedlemmer i riket, skal definisjonen av familiemedlemmer i Dublin-forordningens artikkel 2 bokstav g legges til grunn.

I andre tilfeller enn nevnt i første ledd, skal adgangen til å ta en søknad om beskyttelse til realitetsbehandling bare benyttes dersom det foreligger særlige grunner. Helsemessige forhold skal som hovedregel ikke anses som slik grunn.

I juni 2013 ble Dublin III-avtalen²² vedtatt (en revidering av Dublin II). Hovedformålet med den nye forordningen er å gjøre samarbeidet mellom medlemslandene mer effektivt og å styrke rettighetene til søkerne. Det innføres krav om at asylsøkerne skal informeres grundig om Dublin-regelverket på et språk de forstår samt at det i utgangspunktet skal gjennomføres et personlig intervju for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for søknadsbehandlingen. Søkere har rett til å klage på en avgjørelse om overføring til en annen medlemsstat og til å anmode om utsatt iverksettelse til klagen er behandlet. Søkere skal også tilbys gratis rettshjelp og tolketjenester dersom det er nødvendig. Dublin III-forordningen regulerer også adgangen medlemsstatene har til internering/fengsling av søkere når det vurderes at det er fare for at vedkommende vil unndra seg Dublin-overføringer.

Nytt i Dublin III er at statene etter artikkel 3 har plikt til å ikke sende personer til medlemsstater hvor det er vesentlig grunn til å tro at det er systematiske mangler i asylsystemet og i mottaksforholdene, og dermed en risiko for at søkeren utsettes for inhuman eller nedverdiggende behandling.

Det er også adgang til å gjøre unntak fra Dublin-prosedyren for asylsøkere som begår kriminalitet – da for å returnere dem til hjemlandet i stedet for landet de tilhører etter Dublin-forordningen.

22: Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 604/2013 26. juni 2013 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person

§

Fra Instruks om unntak fra dublinprosedyren (utlendingsloven § 32 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 7-4) for kriminelle asylsøkere, der retur til hjemlandet enkelt kan gjennomføres²³

Utlendingsdirektoratet kan realitetsbehandle saker etter Dublin II-forordningen i henhold til utlendingsforskriften § 7-4 annet ledd, jf. utlendingsloven § 32 annet ledd, dersom

- a) en asylsøker pågripes for kriminelle handlinger, eller fremsetter søknad om beskyttelse idet vedkommende pågripes for kriminelle handlinger, og
- b) det er meget stor sannsynlighet for at søknad om beskyttelse ikke vil bli innvilget, og
- c) politiet i den aktuelle saken opplyser at de enkelt kan returnere vedkommende til hjemlandet.

Det er en forutsetning for å kunne ta en sak til realitetsbehandling etter vilkårene ovenfor at det er opprettet en tett dialog mellom UDI og politiet i den enkelte sak. For å unngå at saker tas til realitetsbehandling hvor retur senere viser seg umulig, skal det legges avgjørende vekt på politiets vurdering.

23: Fra Justis- og beredskapsdepartementet til UDI: 2012-004-GI Instruks om unntak fra dublinprosedyren (utlendingsloven § 32 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 7-4) for kriminelle asylsøkere, der retur til hjemlandet enkelt kan gjennomføres (<http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2012-004-GI/>)

I instruksen vises det til at bakgrunnen for denne bestemmelsen er at «de kriminelle fra det 'åpne rusmiljø' som blir uttransportert til ansvarlige dublinland, raskt returnerer til Norge. Retur direkte til hjemlandet vil ramme hardere, og gjøre Norge til et mindre attraktivt land for kriminelle asylsøkere.»

For å sikre tilfredsstillende medisinsk pleie og behandling, skal all tilgjengelig og nødvendig helseinformasjon oversendes medlemsstaten som etter Dublin-forordningen skal motta asylsøkeren (artikkel 31). Aktuelle grupper som nevnes er funksjonshemmede, eldre, gravide, mindreårige og ofre for tortur, voldtekt og annen alvorlig vold. Utveksling av helseopplysninger krever samtykke fra asylsøkeren eller dennes representant. Informasjonen kan likevel utveksles dersom søkeren er fysisk eller juridisk ute av stand til å samtykke, og det er nødvendig for å beskytte vitale interesser til søkeren eller en annen person.

48-timersprosedyren og treukersprosedyren

48-timersprosedyren og treukersprosedyren

48-timersprosedyren

- «Antatt grunnløse» søknader fra personer fra land som anses som trygge blir behandlet etter denne prosedyren
- Tilbud om plass på transittmottak
- Det blir foretatt et kort intervju, og politiet undersøker reiserute
- Dersom søknaden etter dette blir antatt grunnløs: avslag og uttransportering innen 48 timer
- Har ikke lovlig opphold under klagebehandlingen

Treukersprosedyren

- Søkere fra land hvor en høy andel av søknadene avslås, og hvor UDI mener å ha god oversikt over forholdene, faller inn under denne prosedyren
- Det foretas et omfattende asylintervju, og vedtak fattes normalt innen tre uker
- Tilbud om transittmottak/ordinært mottak

Kilde: www.udi.no

Enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) er asylsøkere under 18 år som har kommet til Norge uten foreldre eller andre som har foreldreansvar for vedkommende. Noen kommer sammen med andre følgepersoner, som for eksempel slektninger eller andre som hjelper familien med å ta vare på den mindreårige under reisen til Norge. Enslige mindreårige asylsøkere får oppnevnt representant (tidl. verge/hjelpeverge) som skal ivareta deres rettssikkerhet og være en støtteperson i asylprosessen. Mer om representantordningen i *Verge-/representantordningen*.

Enslige mindreårige asylsøkere er i stor grad unntatt Dublin-forordningen. Når en mindreårig har søkt asyl i mer enn en medlemsstat, er den ansvarlige medlemsstaten den hvor den mindreårige befinner seg (dvs. det siste landet). Dette forutsetter at den mindreårige ikke har familiemedlemmer som lovlig oppholder seg på en annen medlemsstats område. I Dublin III-forordningen legges det større vekt enn tidligere på om det finnes nær familie (foreldre og søsken) og slektninger (onkler, tanter og besteforeldre) i Norge eller andre land som kan ta hånd om den mindreårige. Familier som er spredt i Europa skal føres sammen om det er til barnets beste, og det vil derfor

Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

- EMA uten familie i Europa og som ikke har fått saken sin ferdig behandlet i et annet land er unntatt Dublin-behandling.
- EMA får oppnevnt en representant, som bl.a. har som oppgave å være med under asylintervjuet og generelt påse at den mindreåriges rettigheter blir oppfylt.
- EMA har også krav på gratis advokat under hele asylprosessen (dette gjelder ikke de som etter aldersundersøkelser blir vurdert å være klart over 18 år).
- Asylsøknader fra EMA skal prioriteres og vurderes ut fra et barneperspektiv (dvs. lavere terskel for hva som regnes som forfølgelse).
- Dersom det er tvil om alder, vil det være aktuelt med aldersundersøkelser.²⁴
- Under 15 år: Omsorgssenter, underlagt Bufetat (statlig barnevern).
- 15–18 år: Egne mottak for EMA (ulike driftsoperatører, underlagt UDI).
- EMA i alderen 16–18 år (på vedtakstidspunkt) kan få opphold med begrensning dersom de ikke oppfyller krav om beskyttelse/opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller sterk tilknytning til Norge, men man ikke klarer å spore opp omsorgspersoner i hjemland. De vil da få midlertidig opphold til fylte 18 år, og må deretter returnere til hjemlandet.

²⁴: Se *Usikkerhet knyttet til alder*

igangsettes flere og tidligere undersøkelser når det gjelder oppgitte familierelasjoner. Det vil i denne sammenhengen bli sentralt å vurdere om slektskapet/familierelasjonen er reell, sammen med en vurdering av familiemedlemmenes omsorgsevne.

Dublin III-forordningens artikkel 6 fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Statene oppfordres til å ta hensyn til følgende aspekter ved vurderinger av barnets beste: muligheten for familiejenforening, den mindreåriges velferd og sosiale utvikling, sikkerhet og trygghet og den mindreåriges egne synspunkter.

EU-dommen som fastslår at mindreårige på en slik måte skal unntas Dublin-forordningen kan imidlertid forstås slik at dersom det allerede foreligger et avslag på asylsøknaden i en annen medlemsstat, vil det være denne medlemsstaten som er ansvarlig for asylsøkeren. Dette for å unngå at en stat tvinges til å behandle en identisk søknad som allerede er blitt behandlet i Europa.

Man vil kunne komme i kontakt med enslige mindreårige asylsøkere som enten har dratt fra asylmottak og er på drift, som bor privat (skal godkjennes av barnevernstjeneste) eller som bor på asylmottak, men tilbringer tid i risikofylte sentrumsområder. De enslige mindreårige er sårbare for rekruttering til risikofylte, belastede miljøer og menneskehandel (Vollebæk, 2012).

Dersom man blir bekymret for enslige mindreårige som er tilknyttet et asylmottak, bør man ta opp bekymringen med vedkommende, kartlegge situasjonen og forsøke å motivere ham eller henne til å reise tilbake til asylmottaket. Helse- og sosialarbeiderne bør også be om samtykke til eller informere om at de vil kontakte mottaket, UDI v/ Enhet for enslige mindreårige asylsøkere (EEMA) og even-

tuelt barnevernstjenesten. Ved alvorlig bekymring skal det uansett rapporteres til lokal barnevernstjeneste i kommunen der asylmottaket ligger. I de fleste tilfeller bør også mottaket og UDI (EEMA) varsles, slik at de har den informasjonen de trenger for å ivareta den mindreårige på best mulig måte.

Dersom den enslige mindreårige asylsøkeren har dratt fra mottak (og uteblitt mer enn tre dager, slik at de er blitt utskrevet), er det fortsatt barnevernstjenesten i kommunen der den mindreårige sist var registrert som skal ha bekymringsmeldingen.²⁵ Helse- og sosialarbeideren bør også vurdere om situasjonen er såpass akutt at det er behov for umiddelbar intervensjon ved hjelp av barnevernvakt og ev. politi. Dette gjelder spesielt ved mistanke om at den mindreårige utnyttes av voksne.

Se også kapittelet *Mindreårige migranter*, spesielt avsnittet om *Enslige mindreårige asylsøkere*.

Beskyttelse (asyl) og opphold på humanitært grunnlag

Beskyttelse (asyl)

For å bli ansett som flyktning og få innvilget beskyttelse, må personen ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av sin politiske oppfatning, rase, nasjonalitet, religion eller medlemskap i en sosial gruppe. En annen beskyttelsesgrunn er at vedkommende står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff i sitt hjem-

25: Rundskriv Q-06/2010: Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet).

land. Sikkerhetssituasjonen i hjemlandet kan også være en årsak til at vedkommende har krav på beskyttelse,

selv om han eller hun ikke er individuelt forfulgt.



Utlendingsloven (Lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her)

§ 28. Oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl)

En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen

- a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967, eller
- b) uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbak vending til hjemlandet.
- c) En utlending som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til oppholdstillatelse (asyl).

Ved vurderingen etter første ledd skal det tas

hensyn til om søkeren er barn.

Søkeren skal som hovedregel anerkjennes som flyktning etter første ledd også når beskyttelsesbehovet har oppstått etter at søkeren forlot hjemlandet, og skyldes søkerens egne handlinger. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra hovedregelen, skal det særlig legges vekt på om beskyttelsesbehovet skyldes handlinger som er straffbare etter norsk lov, eller om det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse.

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.

Med de unntakene som er fastsatt av Kongen i forskrift, har også ektefelle eller samboer til en utlending som gis oppholdstillatelse som flyktning etter annet ledd, og flyktningens barn under 18 år uten ektefelle eller samboer, rett til oppholdstillatelse som flyktning.

Når en utlending har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen, skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om bestemmelsene i § 38 skal anvendes.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen og §§ 29 og 30.

Opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (humanitært grunnlag)

Dersom en person har søkt om beskyttelse (asyl) i Norge, og det blir vurdert at vedkommende fyller kravene for å få beskyttelse, får han eller hun normalt oppholdstillatelse i Norge og status som flyktning. Hvis vedkommende derimot ikke anses

å fylle vilkårene for å få beskyttelse, skal UDI vurdere om vilkårene for å få oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til Norge er oppfylt. I slike tilfeller skal det gjøres en helhetlig vurdering av søkerens situasjon.

Blant annet legger UDI vekt på helsetilstanden og på sosiale og humanitære forhold ved retur til hjemlandet.



Utlendingsloven (Lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her)

§ 38. Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket

Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket.

For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn, skal det foretas en totalvurdering av saken. Det kan blant annet legges vekt på om

- utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur,
- det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket,
- det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, eller
- utlendingen har vært offer for menneskehandel. I saker som berører barn, skal barnets beste

være et grunnleggende hensyn. Barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen.

Ved vurderingen av om tillatelse skal gis, kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn, herunder

- mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag,
- de samfunnsmessige konsekvensene,
- hensynet til kontroll, og
- hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

Når det er tvil om utlendingens identitet, når behovet er midlertidig, eller når andre særlige grunner tilsier det, kan det fastsettes at

- tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse,
- tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for oppholdstillatelse etter lovens kapittel 6 for utlendingens familiemedlemmer,
- tillatelsen ikke skal kunne fornyes, eller
- at tillatelsens varighet skal være kortere enn ett år.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Hvis vedkommende har vært offer for menneskehandel, skal dette vektlegges. Dersom vedkommende er enslig mindreårig asylsøker, skal UDI vurdere om barnet vil få forsvarlig omsorg ved retur til hjemlandet. UDI skal også vurdere om innvandringsregulerende hensyn taler imot at det skal innvilges opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn. I denne vurderingen legges det vekt på mulige samfunnsmessige konsekvenser av å innvilge denne og lignende søknader.

Hvis behovet av UDI anses for å være midlertidig, for eksempel ved medisinske behov, kan det innvilges en *midlertidig tillatelse*.

Hovedregelen er at man må dokumentere identiteten, som regel med pass, for å få en slik oppholdstillatelse. Hvis man ikke har levert inn gyldig pass, vil man kunne få avslag, men det kan også innvilges en *begrenset tillatelse* – dvs. at oppholdstillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring.

Fornyelse av oppholdstillatelsen

Fornyelse av oppholdstillatelsen

De fleste oppholdstillatelser kan fornyes.

Man må søke om fornyelse senest en måned før oppholdstillatelsen utløper for å beholde alle rettigheter. Det anbefales imidlertid at man søker 2–3 måneder før tillatelsen utløper.

Søknad om fornyelse av oppholdstillatelsen registreres på nettportalen *Søknad på nett*²⁶, og samtidig bestilles time for å levere inn nødvendige dokumenter hos politiet. Søknaden behandles ikke før vedkommende har møtt hos politiet og levert all dokumentasjon. Fordi det kan ta tid å få en timeavtale hos politiet, er det viktig å være ute i god tid. Dersom man ikke har mulighet til å registrere søknaden på internett, fyller man ut et søknadsskjema på papir og kontakter politiet for å avtale tid for å levere dokumentasjon.

Det er politiet som behandler søknader om fornyelse av de fleste typer oppholdstillatelser. Dersom politiet er i tvil om søknaden kan innvilges, oversendes den til UDI for behandling. Politiet kan ikke fatte vedtak om avslag.

Dersom man søker fornyelse etter at oppholdstillatelsen har utløpt, kan det oppstå en situasjon der vedkommende ikke har lovlig opphold mens søknaden behandles. Det kan også medføre at man ikke får sammenhengende botid, slik at man må vente lenger før man kan få permanent oppholdstillatelse. Se UDIs nettsider²⁷ for søknadsportalen, informasjon om hvilken dokumentasjon som kreves m.m.

Avslag på asylsøknaden – klage, omgjøringsbegjæring

I perioden 2006–2010 ble asylsøkere med endelig avslag henvist til ventemottak – egne mottak for asylsøkere med avslag, preget av drastisk reduksjon i standard og ulike tiltak som var utformet med tanke på å motivere til frivillig retur. En evalueringsrapport (Valenta m.fl., 2010) konkluderer med at ventemottaksordningen spilte liten

26: <https://selfservice.udi.no/>

27: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Arbeid-og-opphold/Slik-forny-er-du-oppholdstillatelsen-din/>

rolle i returarbeidet, siden ordningen inkluderte kun en liten andel av asylsøkere med avslag samtidig som den bidro til økt passivisering av beboerne. Da ventemottaksordningen ble lagt ned i 2010, var det i utgangspunktet planlagt at den skulle avløses i 2011 av en ordning med retursentre. I september 2011 ble det avgjort at det likevel ikke ville bli etablert retursentre, og at personer med endelig avslag på asylsøknaden vil få mulighet til å bo i ordinære mottak frem til de forlater landet. Parallelt med disse endringene er det blitt innført og økt retur støtte til

avviste asylsøkere (Valenta og Berg, 2012).

Personer med endelig avslag på asylsøknaden utgjorde den største gruppen av mottaksbeboerne i 2012. 4950 personer, det vil si 32 % av mottaksbeboerne, var i denne situasjonen. To av tre var menn (UDI Årsrapport, 2012). På grunn av frykt for uttransportering, forlater imidlertid mange mottaket etter å ha fått endelig avslag.

Avslag

- Dersom søkeren ikke anses å oppfylle kravene om beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag, vil det bli gitt et avslag. Det vil også bli gitt en frist for utreise og informasjon om returprogrammene til IOM (International Organization for Migration).
- Man har rett til gratis advokatbistand dersom man ønsker å klage på avslaget. Klagefrist: tre uker etter avslag (man kan i enkelte tilfeller søke om å få utvidet klagefrist).
- UDI oversender klagen til UNE (Utlendingsnemnda) for klagebehandling.
- Dersom UNE omgjør UDIs vedtak, vil søkeren få oppholdstillatelse.
- Dersom UNE opprettholder UDIs vedtak, foreligger det et endelig avslag. Det vil bli gitt en ny frist for utreise. Etter denne fristens utløp har vedkommende ulovlig opphold.

Omgjøringsbegjæring

- Man har rett til å sende en omgjøringsbegjæring til UNE ved nye opplysninger i saken, sammen med søknad om utsatt iverksettelse (av utreiseplikten).
- Dersom man får innvilget utsatt iverksettelse, er status som før avslaget (rett til ordinært mottak og det dette innebærer av økonomiske ytelser, eventuelt midlertidig arbeidstillatelse) – dette gjelder til omgjøringsbegjæringen er ferdigbehandlet.
- Det er ingen begrensninger på hvor mange ganger man kan sende inn omgjøringsbegjæring, men i praksis er det kun hensiktsmessig dersom det er nye opplysninger i saken eller sterke menneskelige hensyn som gir håp om et annet utfall av saken.
- Etter et endelig avslag fra UNE, er det også mulig å bringe saken inn for en domstol, men dette er kostbart og sjansene for å vinne er normalt svært små.

Kilder: www.udi.no, Martinsen (2010)

Når det gjelder asylsøkere som har fått avslag, kan helse- og sosialarbeiderne

- gi informasjon om returprogrammene og forskjeller og konsekvenser ved frivillig og tvungen retur (*se avsnittet om retur*)
- hjelpe vedkommende med å klargjøre hvilke handlingsalternativer som foreligger og konsekvensene av disse
- bistå med å kontakte UDI angående mottaksplass dersom vedkommende ønsker dette
- gi informasjon om klagerettigheter og omgjøringsbegjæring
- formidle klienten til rettshjelpsinstanser, helsetjenester e.l.
- bistå med sosialfaglige uttalelser i forbindelse med klage og omgjøringsbegjæring (se *Dokumentasjon og faglige uttalelser i utlendingssaker*)

Retur

Frivillig retur

Assistert frivillig retur er en støtteordning for de som ikke har fått opphold i Norge, venter på svar på søknad om beskyttelse eller aldri har søkt om opphold i Norge.²⁸ Også personer som faller innunder Dublin-forordningen kan søke om assistert frivillig retur. Søkere som får sin søknad om beskyttelse behandlet innen 48 timer, omfattes imidlertid ikke av ordningen. De som velger å benytte seg av tilbudet om assistert frivillig retur, kan få både økonomisk og praktisk hjelp fra norske myndigheter til å returnere hjem.

Det er ulike programmer for assistert frivillig retur,

avhengig av hvilket land søkeren er fra og om søkeren tilhører en spesiell gruppe. Det er et hovedprogram (VARP) som alle kan søke på, og seks spesialprogrammer for personer fra Afghanistan, Irak, Etiopia og Ghaza, barnefamilier og sårbare grupper i Norge.²⁹

Assistert frivillig retur

- UDI og politi avgjør i samarbeid med IOM (International Organization for Migration) søknad om frivillig retur.
- VARP (Voluntary Assisted Return Programme): Returprogram gjennomført av IOM og finansiert av norske myndigheter.
- IOM gir praktisk assistanse, og kan for eksempel hjelpe til med å fremskaffe reisedokumenter og bestille billetter. Staten betaler hjemreisen.
- Personer som returnerer frivillig til hjemlandet får tilbud om enten 20 000, 15 000 eller 10 000 kroner i reintegreringsstøtte, til å reetablere seg i hjemlandet. Støtten er avhengig av når det søkes om assistert frivillig retur.
- Personer som returnerer frivillig til Irak, Afghanistan og Etiopia (pr. januar 2014) mottar reintegreringsstøtten gjennom egne programmer i hjemlandet.

Kilde: www.udi.no

28: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevendning/Retur-frivillig-og-tvungen/>

29: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevendning/Retur-og-reintegreringsprogrammer/>

VARP³⁰

VARP er et returprogram for asylsøkere, personer med avslag på søknad om opphold og personer som ikke har lovlig opphold i Norge. IOM (International Organization for Migration) tilbyr gjennom dette programmet informasjon og rådgivning, hjelp til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, flybilletter, transittvisum samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet. I tillegg vil personer som deltar i programmet også få reintegreringsstøtte fra norske myndigheter. Også personer med saker som behandles på bakgrunn av Dublin-forordningen kan få slik støtte.

Personer som returnerer frivillig til hjemlandet får tilbud om enten 20 000, 15 000 eller 10 000 kroner i reintegreringsstøtte til å reetablere seg i hjemlandet. Hvor mye den enkelte får i støtte er avhengig av når de søker om assistert frivillig retur – før eller etter (og hvor langt etter) utreisefristen. Personer som venter mer enn 2 måneder etter utreisefristen før de søker om assistert frivillig retur får 10 000 kroner.

Frivillig retur og reintegreringsstøtte for sårbare grupper (alle land)³¹

Sårbare grupper av migranter kan få hjelp til å returnere og reintegrere seg i hjemlandet med økonomisk og praktisk støtte fra UDI og IOM.

30: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur-og-reintegreringsprogrammer/Frivillig-returprogram---VARP/>
31: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur-og-reintegreringsprogrammer/Frivillig-retur-og-reintegreringsstotte-for-sarbare-grupper-i-Norge/>

Følgende grupper kan søke om støtte gjennom dette programmet:

- Enslige mindreårige og unge voksne i alderen 18–23 år som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere.
- Mulige ofre for menneskehandel.
- Ofre for vold, tvang og utnytting.
- Personer med særskilte medisinske behov.
- Enslige eldre personer.

Selv om man ikke tilhører en av gruppene ovenfor, kan UDI vurdere om andre forhold tilsier at vedkommende er sårbar og bør få delta i programmet.

Økonomisk støtte:

- IOM dekker alle utgifter knyttet til hjemreisen. Ved ankomst i hjemlandet mottar man økonomisk reintegreringsstøtte i form av kontanter og øremerkede midler som skal brukes til bolig, utdanning, bedriftsetablering, arbeidstrening, medisiner samt mat og klær den første tiden.
- Enslige mindreårige får ikke utbetalt støtten i kontanter, men mottar all støtte i form av øremerkede midler.

Hjelp til å reise hjem:

- IOM hjelper med praktiske reiseforberedelser. Dette innebærer hjelp til å skaffe reisedokumenter, transittvisum og flybilletter samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet.
- Billetter til hjemreisen blir skaffet gjennom IOM. Man kan ikke bestille billetter på egen hånd dersom utgiftene skal dekkes av norske myndigheter.
- Hvis vedkommende ikke kan reise alene, men har behov for en følgeperson, kan man bli ledsaget av en ansatt i IOM eller av helsepersonell. Vedkommende kan også be om at en man kjenner følger med på reisen.

Assistert frivillig retur og støtte til reintegrering for barnefamilier³²

Barnefamilier med avslag på søknad om beskyttelse (asyl) i Norge kan få hjelp til å returnere og reintegrere seg i hjemlandet med økonomisk og praktisk støtte fra UDI og IOM. Familier kan motta en engangsstøtte på 10 000 kroner per barn, i tillegg til den ordinære støtten hver enkelt deltaker får ved deltakelse i program for frivillig retur med IOM og UDI. Støtten skal bidra til reintegrering av barna i hjemlandet, og kan for eksempel gå til utdanning.

Det er barnets alder på tidspunktet for søknad om assistert frivillig retur som er avgjørende for om man får støtte eller ikke. Det vil si at støtte utbetales selv om søker mellom søknadstidspunkt og avreise har fylt 18 år. Utbetaling av støtten skjer i hjemlandet.

Irak (IRRINI) og Afghanistan (IRRANA)³³

IRRINI og IRRANA er programmer for assistert frivillig retur og tilbakevending til henholdsvis Irak og Afghanistan.

- Retur- og reintegreringsprogram for asylsøkere, personer med avslag på søknad om opphold og personer uten lovlig opphold i Norge som ønsker å returnere frivillig til Irak/Afghanistan, samt personer med oppholdstillatelse som ønsker å flytte permanent tilbake til disse landene.
- IOM tilbyr individuell informasjon og rådgivning, hjelp

32: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur-og-reintegreringsprogrammer/Assistert-frivillig-retur-og-stotte-til-reintegrering-for-barnefamilier/>

33: IRRINI (Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq programme) : <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur-og-reintegreringsprogrammer/Nord-Irak-IRRINI/> IRRANA (Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan Programme): <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur-og-reintegreringsprogrammer/Afghanistan-IRRANA/>

til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, flybilletter, transittvisum samt assistanse i transitt og ved ankomst til Irak/Afghanistan.

- Deltakere i programmet kan få kontantstøtte, individuell rådgivning og reintegreringsstøtte i form av arbeidsformidling, opplæring med økonomisk støtte, støtte til næringsetablering samt skole og utdanning.

Personer med oppholdstillatelse:

- Personer med oppholdstillatelse i Norge som vender tilbake til Irak/Afghanistan vil motta 15 000 kroner i kontantstøtte (støtte til tilbakevending) pr. person.
- I tillegg tilbyr programmet en reintegreringsstøtte på inntil 25 000 kroner pr. person i form av arbeidsformidling, opplæring med økonomisk støtte, støtte til næringsetablering samt skole og utdanning.

Personer uten oppholdstillatelse:

- Personer uten oppholdstillatelse i Norge som returnerer frivillig til Irak/Afghanistan vil motta 10 000 kroner i kontantstøtte pr. person.
- I tillegg tilbyr programmet en reintegreringsstøtte på inntil 25 000 kroner pr. person i form av arbeidsformidling, opplæring med økonomisk støtte, støtte til næringsetablering samt skole og utdanning.

Bostøtte:

- Barnefamilier som returnerer gjennom IRRINI/IRRANA kan motta en bostøtte for å dekke utgifter til et sted å bo den første tiden etter retur.
- Personer som ikke er en del av en barnefamilie kan søke om bostøtte gjennom IOM etter ankomst i Irak/Afghanistan. Bostøtten vil ha en verdi på inntil 20 000 kroner

pr. husstand. Støtten er et tilbud til et begrenset antall returnerte som vil ha særlig store vansker med reetablering grunnet boligproblemer. Ordningen vil være behovsprøvd, basert på en vurdering av IOM og UDI.

Søknad sendes IOM i Oslo. Elektronisk søknadsskjema finner du på IOMs nettsider. Les mer om IOM og returprogrammer på IOMs nettsider www.iom.no.

Etiopia: ARE³⁴

ARE (Assisted voluntary Return to Ethiopia) er et retur- og reintegreringsprogram for asylsøkere, personer med avslag på søknad om opphold og personer uten lovlig opphold i Norge som ønsker å returnere frivillig til Etiopia. Programmet drives av IOM og det etiopiske ministeriet for flyktninger og returnerte (ARRA) på oppdrag fra UDI.

- IOM tilbyr individuell informasjon og rådgivning, hjelp til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, flybilletter, transittvisum samt assistanse i transitt og ved ankomst til Etiopia.
- Søkere til programmet mottar 15 000 kroner kontant ved ankomst til Etiopia. Støtten utbetales gjennom IOM i Addis Abeba.
- I tiden etter retur til Etiopia, kan deltakerne få reintegreringsstøtte på opptil 30 000 kroner pr. person i form av hjelp til å finne arbeid, kurs og utdanning samt hjelp til å starte forretningsforetak.

³⁴: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur-og-reintegreringsprogrammer/Frivillig-returprogram---Etiopia/>

Ledsaget frivillig retur til Gaza³⁵

Ledsaget frivillig retur til Gaza er et tilbud om støtte til asylsøkere, personer med avslag på søknad om opphold og personer uten lovlig opphold i Norge som ønsker å returnere frivillig til Gaza.

- Politiets utlendingsenhet (PU) kan gi individuell informasjon og rådgivning samt hjelp til å skaffe reisedokumenter, flybilletter og transittvisum for reisen til Gaza.
- I tillegg til betalt hjemreise og hjelp til å skaffe reisedokumenter, får man også reintegreringsstøtte der størrelsen på beløpet avhenger av tidspunktet for når man søkte om frivillig retur. Støtten blir utbetalt ved avreise fra Gardermoen.
- Man reiser med vanlig rutefly fra Oslo Lufthavn Gardermoen i Norge til Kairo. Fra flyplassen i Kairo er det transport med buss frem til grensestasjonen mellom Egypt og Gaza.

Søknad sendes Politiets utlendingsenhet (PU). For mer informasjon, kontakt PU på telefon 400 23 062 eller e-post politiets.utlendingsenhet@politiet.no.

Tvungen retur

Tvungen retur

- Vedkommende blir uttransportert av politiet. Man kan risikere fengsling i påvente av uttransportering.
- Man må dekke utgiftene til hjemreisen selv, eventuelt tilbakebetale i etterkant. Ved manglende tilbakebetaling kan man risikere bortvisning ved senere ankomst til Norge.

Kilde: www.udi.no

³⁵: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur-og-reintegreringsprogrammer/Ledsaget-frivillig-retur-til-Gaza/>

Personer uten lovlig opphold i landet og som ikke reiser ut frivillig, kan bli uttransportert av politiet. Man kan også bli pågrepet og internert i Politiets utlendingsinternat på Trandum.³⁶ Man må dekke utgiftene til hjemreisen selv, eventuelt tilbakebetale i etterkant. Ved manglende tilbakebetaling kan man risikere bortvisning ved senere ankomst til Norge.

Tilbakevendning til hjemland for personer med oppholdstillatelse i Norge

Alle personer som har fått innvilget beskyttelse (asyl) eller opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn, kan søke om støtte til tilbakevendning til hjemlandet. Personer som har oppholdstillatelse på grunn av familieinnvandring med en person som tilhører en av disse gruppene, kan

også få støtte. Det må ha gått minst tre måneder siden oppholdstillatelsen ble innvilget.

Personer som i dag er norske statsborgere, vil normalt ikke få støtte til tilbakevendning, men det er mulig å søke om unntak.

Se mer om ordningen på UDIs nettsider.

Bosetting og introduksjonsprogram

Når vedtak om beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag er fattet, blir asylsøkerne boende på asylmottak inntil de blir bosatt i en kommune etter avtale med IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) eller Bufetat. Målet er at bosetting i en kommune skal skje innen seks

Bosetting og introduksjonsprogram

- IMDi (voksne, barnefamilier og enslige mindreårige 16–18 år) eller Bufetat (enslige mindreårige 0–15 år).
- Bosettingskommunen mottar integreringstilskudd for hver bosatte person for å dekke utgifter til bosetting og integrering.
- Integreringstilskuddet utbetales over fem år. Enslige mindreårige flyktninger utløser ekstra tilskudd. Det gjør også flyktninger med alvorlige funksjonshemninger og atferdsvansker.

Introduksjonsprogram

- Nyankomne som har fått innvilget beskyttelse eller

opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn, som er mellom 18 og 55 år og har behov for grunnleggende kvalifisering, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

- Målet er å gi grunnleggende ferdigheter i norsk språk og norsk samfunnsliv samt forberede for deltakelse i yrkeslivet og økonomisk selvstendighet.
- Hver deltaker skal ha en individuell plan.
- Programmet er helårig og på full tid og skal vare i inntil to år. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare i inntil tre år.
- Deltakerne mottar kvalifiseringsstønad.

Kilde: www.imdi.no

³⁶: https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/om_politiets_utlendingsenhet/utlendingsinternatet/

måneder etter at de har fått innvilget oppholdstillatelse. For enslige mindreårige flyktninger er målsettingen tre måneder. Det er mulig å bosette seg på egen hånd, men da uten offentlig støtte.

Oppholdskort

Alle som får innvilget en oppholdstillatelse i Norge, skal ha et oppholdskort.³⁷ Alle som får innvilget en tillatelse får et følgebrev med informasjon om hvordan de skal skaffe seg dette.

Kortet er på størrelse med et kredittkort, og inneholder opplysninger om navn, fødselsdato og -sted, statsborgerskap, kjønn, type oppholdstillatelse, gyldighetstid, når og hvor kortet er utstedt, merknader, bilde og signatur. I tillegg ligger det biometriske opplysninger i form av fotografi og fingeravtrykk i en brikke i kortet.

Kortet er ikke å anse som et identitetsbevis. Av Skattedirktoratets rundskriv 4-2012 «Schengen-standardisert oppholdskort innføres fra 20. mai 2012» fremgår det imidlertid at Schengen-standardisert oppholdskort tilfredsstillende kravet til «annet legitimasjonspapir» i folkeresterloven § 8 annet ledd. Finansnæringsens fellesorganisasjon anbefaler derfor bankene at de aksepterer oppholdskortet som gyldig dokumentasjon sammen med D-nummer/fødselsnummer slik at innehaverne kan få etablert et kundeforhold som omfatter grunnleggende banktjenester, men som ikke inkluderer utstedelse av bankkort med bilde eller BankID.³⁸

37: Dette gjelder ikke EØS-borgere, som skal ha et *registreringsbevis*.
38: IMDi 2013: <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2013/Oppholdskort-og-banktjenester/>

Sekundærflytting

Sekundærflytting

- Med sekundærflytting menes at en person som er bosatt i en kommune (bosettingskommune) gjennom IMDi eller Bufetat på egen hånd flytter til en annen kommune (oppholdskommune).
- Bosettingskommunen mottar integreringstilskudd fra staten i fem år og plikter å gi tilbud om bolig og introduksjonsprogram. I denne perioden har man ikke krav på sosialhjelp i andre kommuner, men oppholdskommunen kan henvisse til tilbud i bosettingskommunen (og ev. gi tilskudd til hjemreise).

Spesielt i Oslo og i større byer kommer helse- og sosialarbeidere i kontakt med brukere som kommer til byen etter først å ha vært bosatt i en annen kommune (gjennom avtale med IMDi eller Bufetat). Det er ulike årsaker til at de velger å flytte. Det kan være mangel på jobbmuligheter i bosettingskommunen eller slekt og venner i byen som lokker. I andre tilfeller er det sosial isolasjon og/eller psykiske problemer som ligger bak. For enkelte kan ubearbejdede traumer knyttet til krigserfaringer, tap, flukt og eksiltivrelse føre til et psykisk spenningsforhold som gjør det vanskelig å nyttiggjøre seg av et objektivt sett tilfredsstillende tilbud i den opprinnelige bosettingskommunen.

Personer i lignende situasjoner ender ofte opp i storbyen, fordi det forventes at det der vil være greit å klare seg på egen hånd. Blant annet er jobbmarkedet større. Det er store minoritetsmiljøer i storbyene, og mange har bekjente de kan få noe hjelp av i begynnelsen. Mange sliter imidler-



Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge

§ 3. Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd

Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har rett til tjenester i denne kommunen.

Flytter en person som nevnt i første ledd til en annen kommune, har vedkommende rett til tjenester der dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene.

Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig.

tid med å etablere seg, og en del vil komme i en situasjon der de verken har inntekt eller fast bolig. De er utenfor introduksjonsordningen, og dersom de har flyttet fra bosettingskommunen i løpet av de første fem årene (mens kommunen mottar integreringstilskudd), har de heller ikke noe krav på sosialhjelp i oppholdskommunen dersom dette ikke er avtalt mellom kommunene. I en slik situasjon er personen svært sårbar. Enkelte kan utvikle rusproblemer og eventuelt bli involvert i salg av rusmidler eller annen kriminalitet for å tjene penger til nødvendig livsopphold.

Dersom det ikke lenger eksisterer noe stående tilbud i bosettingskommunen, eller det foreligger forhold som tilsier at det er «åpenbart urimelig» å kreve at vedkommende benytter seg av tilbudet i bosettingskommunen,

bør helse- og sosialarbeidere som kommer i kontakt med personer i denne situasjonen vurdere å gi bistand med klage på eventuelle avslag fra sosialtjenesten. Vedkommende kan med fordel henvende seg til Helse- og sosialombudet eller andre rettshjelpsinstanser vedrørende dette, og hjelperen kan bidra med sine helse- og sosialfaglige vurderinger i en uttalelse som vedlegges klagen.

Permanent oppholdstillatelse

Søknad om permanent oppholdstillatelse registreres på internett, og søknaden og nødvendig dokumentasjon leveres hos politiet (etter timeavtale). Se UDIs nettsider³⁹ for informasjon om registrering av søknad, hvilken dokumentasjon som må legges ved søknaden og hvordan man bestiller time for å levere papirene til politiet.

Politiet behandler de fleste søknader om permanent oppholdstillatelse. Hvis politiet er i tvil om hvorvidt vilkårene er oppfylt, sender politiet saken til UDI for avgjørelse. Avslag kan påklages.

Når man har fått innvilget permanent oppholdstillatelse, må man skaffe seg et oppholdskort. Ved innvilgelse av permanent opphold, får man beskjed om å møte opp hos politiet for å avgi fingeravtrykk og bli fotografert. Oppholdskortet vil deretter bli tilsendt i posten.

39: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Permanent/Hvordan-soke-om-bosettingstillatelse/>

Permanent oppholdstillatelse

- Det er krav om tre års sammenhengende oppholdstid i Norge, med oppholdstillatelser som danner grunnlag for permanent opphold (asyl/beskyttelse, sterke menneskelige hensyn, de fleste familieinnvandringstillatelser, faglærtillatelse/spesialisttillatelse).
- For at oppholdet skal regnes som sammenhengende, må det
 - ikke være mer enn tre måneders opphold mellom tillatelsene i løpet av de siste tre årene
 - ikke ha vært opphold utenfor Norge på mer enn til sammen sju måneder i løpet av de siste tre årene
- Krav om gjennomført norskopplæring (minimum 250 timer) og samfunnslære (minimum 50 timer). Dette kravet gjelder personer mellom 16 og 55 år som fikk innvilget første oppholdstillatelse etter 1. september 2005.
- Søknaden må være fremmet mens vedkommende har en gyldig oppholdstillatelse.
- For å få rett til fortsatt opphold på samme grunnlag mens søknaden om permanent opphold behandles, må man søke minst en måned før oppholdstillatelsen utløper.
- Kan få avslag eller krav om tillegg i oppholdstiden dersom man er straffet for kriminelle handlinger som kan medføre utvisning.
- Med permanent oppholdstillatelse har man en generell adgang til å oppholde seg, arbeide eller drive næringsvirksomhet i Norge på ubestemt tid. Man har også et sterkere vern mot utvisning.
- Man kan miste den permanente oppholdstillatelsen hvis man ikke bor i Norge (bor i utlandet i to år eller mer).

Kilde: www.udi.no

Statsborgerskap

Statsborgerskap

- Må ha til sammen syv års lovlig opphold i landet de siste ti årene, hver oppholdstillatelse gitt for minst ett år.
- Må fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse (eller har bosettingstillatelse etter gammel utlendingslov).
- Må ha dokumentert/avklart identitet. Som hovedregel er det et krav om gyldig pass.
- Skal ha gjennomført 300 timer norskopplæring eller ha dokumentert tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk (gjelder personer mellom 18 og 55 år).
- Kan få avslag eller karenstid dersom vedkommende har vært straffedømt eller dømt til tvungen psykisk helsevern eller tvungen psykisk omsorg.
- Må vanligvis frasi seg sitt opprinnelige statsborgerskap (enkelte unntak).
- Må ha en gyldig tillatelse mens søknaden om statsborgerskap blir behandlet. En tillatelse er ikke gyldig selv om vedkommende har søkt om statsborgerskap. Man må derfor søke om å få tillatelsen fornyet senest én måned før den utløper.

Kilde: www.udi.no

Det er noen unntak for kravene om oppholdstid og oppfylging av kravene for permanent oppholdstillatelse (se UDIs nettsider⁴⁰) – bl.a. dersom man har hatt norsk pass og dermed har vært i god tro om at man også har vært norsk statsborger. Dersom det er sterke grunner til det, kan utlendingsmyndighetene gjøre unntak også fra ett eller flere av de andre vilkårene.

Søknad om statsborgerskap registreres på internett. Søknaden og nødvendig dokumentasjon leveres så hos politiet (etter timeavtale). I de større byene er det ofte et eget kontor søkeren skal gå til. Se UDIs nettsider⁴¹ for informasjon om registrering av søknad og hvilken dokumentasjon som må leveres politiet. Gebyr betales enten ved registrering av søknaden på internett eller ved timeavtalen hos politiet.

Avslag på statsborgerskap kan påklages. Klage sendes samme sted der man leverte søknaden.

40: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Statsborgerskap/Hvem-kan-bli-norsk-statsborger-ved-soknad/>

41: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Statsborgerskap/Hvordan-soker-jeg-om-norsk-statsborgerskap-/>

Reisedokumenter

Reisedokumenter

- Innvilget beskyttelse: Norske myndigheter beholder pass, og man får reisebevis for flyktninger (som ikke er gyldig for reiser til hjemlandet).
- Opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller sterk tilknytning til Norge: Må vanligvis få pass fra hjemlandet. Dersom UDI vurderer at forholdet til hjemlandets myndigheter gjør at man ikke kan kontakte dem, kan man få norsk utlendingspass.
- Somaliske myndigheter utsteder pr. i dag ikke reisedokumenter som er godkjent av norske myndigheter. Somaliske borgere får derfor norsk utlendingspass hvis vilkårene er oppfylt.
- Alle andre må kontakte hjemlandets myndigheter for å få pass.

Kilde: www.udi.no

Når beskyttelse/opphold blir innvilget, vil mange være opptatt av å få på plass reisedokumenter. Dette oppleves for mange som et håndfast og «endelig» bevis for at det er en fremtid i landet. Enkelte kan bli frustrerte eller usikre dersom de får avslag på søknad om norsk utlendingspass eller må vente lenge på svar. Noen har av ulike årsaker ikke mulighet til å få pass fra hjemlandets ambassade (som ikke nødvendigvis ligger i Norge), og i enkelte tilfeller vil de også ha problemer med å få en skriftlig bekrefteelse på dette. I slike tilfeller kan det for eksempel være lurt å ta vare på fakskvitteringer og annen dokumenta-

sjon på at vedkommende har forsøkt å få bistand fra nærmeste ambassade. Dersom søkeren kan dokumentere at det ikke er mulig å skaffe pass fra hjemlandet, og at dette skyldes forhold man ikke kan gjøre noe med, kan man få norsk utlendingspass. Dette gjelder alle som har oppholdstillatelse i Norge.

Reisebevis eller utlendingspass er vanligvis gyldig for reiser til alle land unntatt hjemland. Noen ganger kan det likevel oppstå behov for å reise til hjemlandet, f.eks. ved alvorlig og akutt sykdom eller død i nærmeste familie. Det er da mulig å søke UDI om reisedokument for enkeltreiser. Dersom all dokumentasjon foreligger, vil en slik søknad kunne behandles innen 3–5 dager. Barn kan også søke om utlendingspass for én enkelt reise hvis de f.eks. skal på en skoletur eller et idrettsarrangement.

Innvilgelse av utlendingspass som er gyldig for en enkeltreise til hjemlandet, vil kunne føre til at UDI tilbakekaller flyktningstatusen og inndrar reisebeviset fordi det da vurderes at beskyttelsesbehovet ikke lenger er til stede. Man vil i så fall få mulighet til å velge om man fortsatt ønsker å reise eller om man vil trekke søknaden.

Når myndighetene vurderer utvisning («forbereder vedtak om utvisning»), ofte pga. kriminalitet, stilles bl.a. søknader om reisedokumenter og annet i bero til det er fattet vedtak.

6. Papirløse migranter

Oversikt over rettigheter for personer uten lovlig opphold

Tabell 2: Rettigheter for personer uten lovlig opphold

Grupper	Bolig	Økonomi ⁴²	Helsetjenester ⁴³	Arbeidstillatelse	Skole m.m.	Annet
Asylsøkere med endelig avslag	<ul style="list-style-type: none"> Rett til plass i ordinært mottak Kan søke akutt overnatting i særskilte tilfeller (for eksempel sprengkulde) 	<ul style="list-style-type: none"> Kun mulighet for å søke nødhjelp ved sosialtjeneste (akutt overnatting, matpenger) i særskilte tilfeller (vil som regel henvises til asylmottak) 	<ul style="list-style-type: none"> Barn under 18 år, gravide og alvorlig psykisk syke har rett til helsetjenester i primær- og spesialisthelsetjenesten Voksne: kun <i>øyeblikkelig hjelp, nødvendig helsehjelp</i> som ikke kan vente og <i>gratis smittevern hjelp etter smittevernloven § 6-1</i> Skal i utgangspunktet betale for andre helsetjenester 	–	Under 16 år: rett til grunnskole	<ul style="list-style-type: none"> Omgjøringsbegjæring + søke utsatt iverksettelse (UNE) Kan be om ny behandling ved nye opplysninger i saken Returprogrammer (IOM) <p>Barn under 18 år: Barnevernloven</p>
«Papirløse»/ udokumenterte migranter (utenfor EØS-området)	<ul style="list-style-type: none"> Ingen rett til offentlig støtte Kan søke akutt overnatting i særskilte tilfeller (for eksempel sprengkulde) 	<ul style="list-style-type: none"> Kun mulighet for å søke nødhjelp ved sosialtjeneste (akutt overnatting, matpenger) i særskilte tilfeller 	<ul style="list-style-type: none"> Barn under 18 år, gravide og alvorlig psykisk syke har rett til helsetjenester i primær- og spesialisthelsetjenesten Voksne: kun <i>øyeblikkelig hjelp, nødvendig helsehjelp</i> som ikke kan vente og <i>gratis smittevern hjelp etter smittevernloven § 6-1</i> Skal i utgangspunktet betale for andre helsetjenester 	<ul style="list-style-type: none"> Kun mulighet til å søke særskilte arbeidstillatelser som faglært m.m. (se www.udi.no) NB: Slike tillatelser må søkes fra hjemlandet, ikke under opphold i Norge 	Under 16 år: rett til grunnskole	<p>Barn under 18 år: Barnevernloven</p> <p>Muligheter for hjelp til retur til hjemland (IOM)</p>

42: Se avsnittet *Sosiale tjenester*

43: Se avsnittet *Helse- og omsorgstjenester*

Kilder: www.udi.no, Helsedirektoratet (2009a)

Hvem er de papirløse?

Det finnes ingen sikre tall på hvor mange som befinner seg i Norge uten lovlig opphold. Anslagene varierer mellom 5000–10 000 og opptil 18 000 mennesker (Ottesen, 2008). I Europa anslås det at det befinner seg et sted mellom 4,5 og 8 millioner udokumenterte migranter, og 15–30 millioner på verdensbasis (ibid.).

De som ikke har lovlig opphold i landet, blir betegnet som *ulovlige/illegale* innvandrere, papirløse migranter, udokumenterte, irregulære migranter m.m. Begrepsbruken er diskutert og problematisert, og særlig blir bruken av begrepet ulovlig innvandrer ansett som problematisk. Årsaker som at det er uheldig å knytte betegnelsen «ulovlig» til et menneske (i motsetning til en handling) og at det ikke er ulovlig å søke asyl i et land selv om man er kommet til landet på ulovlig vis, er relevante eksempler. Et sentralt poeng er at begrepet *ulovlig* gjerne assosieres med kriminalitet, mens de fleste «papirløse» ikke bryter straffeloven (ibid.). Begrepet *irregulær migrasjon* brukes ofte av internasjonale organer og organisasjoner, og blir beskrevet som migrasjon som foregår utenfor de regler og prosedyrer som er fastlagt for å håndtere den internasjonale bevegelsen av personer.⁴⁴ Begrepet *udokumenterte migranter* er bredere, og omfatter også de som har fulgt ordinære prosedyrer og/eller på et tidspunkt har hatt lovlig opphold, men som av ulike grunner nå oppholder seg ulovlig i et land.

Papirløse er det begrepet som i Norge og internasjonalt brukes om en gruppe mennesker som befinner seg i et land uten å ha innvilget opphold, dvs. udokumenterte migranter. Begrepet har i en slik sammenheng ingenting med personenes identitet eller identitetspapirer å gjøre.

44: Kilde: www.iom.int

Det er viktig å skille mellom det å *ankomme* landet på ulovlig vis (ulovlig grenseovergang, manglende eller falske reisedokumenter) og det å *oppholde seg* i landet ulovlig (PICUM, 2003). De fleste asylsøkere kommer til landet på ulovlig vis, som regel ved hjelp av menneskesmuglere, men de vil likevel kunne søke asyl og bli innvilget lovlig opphold. Det kan også være slik at de som har krysset grensen lovlig etter hvert blir værende på ulovlig vis, for eksempel etter utløpt visum.

Papirløse migranter er en heterogen gruppe som blant annet har ulik etnisitet, kjønn, religion, ulikt utdanningsnivå og hadde ulik kjennskap til Norge før de ankom landet. Det er også ulike årsaker til at de ikke har lovlig opphold. Gruppen omfatter blant annet

- asylsøkere med endelig avslag
- personer som har fått avslag på søknad om familiegjennforening
- arbeidsmigranter uten oppholdstillatelse (som ikke lenger har grunnlag for opphold når de mister jobben)
- personer som har fått visum eller oppholdstillatelse på falsk grunnlag
- studenter som kom på studentvisum, men ikke lenger studerer
- personer fra visumpliktige land (de fleste afrikanske og asiatiske land) som ikke forlater landet innen visumtiden utløper
- personer fra ikke-visumpliktige (utenfor EØS/Schengen) land som oppholder seg i Norge/Schengen i mer enn 90 dager (har rett til opphold i inntil 90 dager i løpet av de siste 180 dagene, dvs. 90 dager inne, 90 dager ute, 90 dager inne)
- personer som ikke har søkt asyl eller registrert seg på annen måte
- ofre for menneskehandel

Det kan også skilles mellom de som bevisst har valgt en irregulær status og de som opplever at de ikke har noe valg. Enkelte kan ha kommet til Norge selv om de kjente til at det var liten sjanse for å få innvilget asyl eller annen oppholdstillatelse, men med en plan om å finne en måte å livnære seg og sin familie på. Asylsøkere som har fått avslag, men ikke opplever det som noe alternativ å returnere til hjemlandet, vil kunne føle seg mer eller mindre tvunget til å leve i en irregulær situasjon. Andre igjen er såkalt ureturnerbare. Man kan altså dele de avviste asylsøkerne inn i to hovedkategorier: De det er lett å transportere ut og de som ikke er det (Valenta, 2012).

I en studie om papirløse migranter i Tyskland (PICUM, 2003) skilles det mellom «udokumenterte flyktninger» (hovedsakelig asylsøkere med avslag) og «udokumenterte arbeidere». De udokumenterte flyktningene var innstilt på å bli værende i sitt nye land og var svært redde for å bli oppdaget og sendt ut av landet. De udokumenterte arbeiderne hadde fortsatt sitt hjemland som hovedfokus. De kunne besøke familie i hjemlandet og hadde ofte en plan om å returnere når de hadde tjent nok penger, for eksempel til å bygge et nytt hus. Disse var også mindre redde for å bli oppdaget av myndighetene.

Hvordan lever papirløse migranter?

En stor andel av de papirløse bor på asylmottak. Personer med endelig avslag på asylsøknaden utgjorde 32 % av mottaksbeboerne i 2012 (UDI Årsrapport, 2012). Papirløse migranter utenfor mottakssystemet organiserer livet sitt i Norge på ulikt vis. Siden de ikke har lov til å ta seg arbeid, er en del sysselsatt gjennom svart arbeid. Udokumenterte migranter i arbeid jobber oftest innen renhold,

gatekjøkken/restaurant, butikker, byggebransjen og som håndverkere (Ottesen, 2008).

Noen har et nettverk bestående av personer fra samme opprinnelsesland som bor i Norge. Dette nettverket kan hjelpe til med bolig, mat og andre nødvendigheter. Slike ordninger er ofte midlertidige, og innebærer at mange bor «rundt omkring» og sover på sofaer hos forskjellige personer. Det er også vanlig at mange udokumenterte migranter bor i samme rom eller leilighet, under kummerlige forhold og uten noe privatliv (Ottesen, 2008). Det finnes også andre frivillige nettverk av hjelpere, blant annet i kirkelige miljøer (ibid.).

En del lever i skjul, mest mulig «usynlig» og anonymt. Flere bor også på gata. Dette gjelder spesielt de som i tillegg har utviklet et rusproblem eller store psykiske helseproblemer som gjør det vanskelig å bo tett på andre. Oppsøkende tjenester kommer ofte i kontakt med papirløse som lever i en slik situasjon, og det er ofte stor bekymring knyttet til deres liv og helse.

Generelt er papirløse migranter sårbare for utnyttning. De utgjør en risikogruppe når det gjelder å bli utsatt for menneskehandel og andre overgrep samt utnyttelse på arbeidsmarkedet (underbetaling, manglende arbeidsrettigheter og arbeidskontrakt). Det ligger også en sårbarhet i det å være avhengig av nettverk og andres godhet. Huller i velferdsstatens sikkerhetsnett, herunder utnyttning av migranter med usikre rettigheter, blir trukket frem som en av de største humanitære utfordringene i Norge (Fløtten, Hansen og Kavli, 2009).

I tillegg til vanskeligheter når det gjelder inntekt, bolig og sårbarhet for utnyttelse, fører en tilværelse som papirløs migrant i de fleste tilfeller til store psykososiale og helsemessige utfordringer (Ottesen, 2008).

Livssituasjonen er preget av lang ventetid, og oppleves som uforutsigbar og nærmest en slags unntakstilstand. Noen beholder håpet om en gang å få oppholdstillatelse, mens andre har gitt opp. Redselen for å bli oppdaget, registrert og sendt ut av landet oppleves av mange som å være i en konstant faresituasjon, og fører ofte til ensomhet, isolasjon og en følelse av lite egenverd. Noen har i tillegg opplevd tortur og har traumer fra hjemland og flukten derfra. Helse- og sosialarbeidere som jobber med papirløse migranter i Europa formidler at flere har alvorlige psykiske lidelser og at de møter mennesker med psykoser, depresjoner, handlingslammelse og selvmordstanker (ibid.).

Blant annet på grunn av en stressende livssituasjon og fordi de fleste papirløse unnlater å oppsøke helsevesenet basert på frykt for å bli registrert, har gruppen også generelt dårlig fysisk helse (Ottesen, 2008). De tilhører en risikogruppe for alvorlige smittsomme sykdommer som tuberkulose og hepatitt, og papirløse kvinner har ofte gynekologiske plager og kan oppleve uønskede graviditeter grunnet manglende kunnskap om eller tilgang til prevensjon.

Kvinner og barn uten lovlig opphold er spesielt utsatt (ibid.). Kvinner er sårbare for overgrep og vold, særlig de som er involvert i salg av seksuelle tjenester. De er ofte redde for å melde fra om dette i frykt for å bli oppdaget og sendt ut av landet. Barn har rett til skolegang og helsehjelp, men fordi foreldrene frykter å bli avslørt, benytter ikke alle seg av dette tilbudet. Barn i denne situasjonen har ofte ikke sosial kontakt med andre barn, og deres foreldre kan ha psykiske problemer. Det meldes også om at det fødes barn av papirløse migranter som aldri blir registrert, noe som fører til at de kan bli statsløse (ibid.).

Hvorfor velger da så mange papirløse å bli værende i en slik vanskelig livssituasjon – hvorfor returnerer de ikke til hjemlandet? Mange frykter for sin sikkerhet ved en slik retur. Andre ser at andre i tilsvarende situasjon lykkes, og håper at det samme vil skje dem, for eksempel om asylpolitikken forandres. De fleste har også gjort store personlige og økonomiske investeringer i håp om en sikker fremtid i Europa. Om situasjonen i Norge kan være vanskelig, har mange hatt det verre i hjemlandet, i flyktningleirer, under flukt og i transit (Brunovski og Bjerkan, 2008).

Helse- og sosialarbeidere, spesielt i storbyene, vil kunne møte papirløse migranter i forskjellige situasjoner:

- Asylsøkere med endelig avslag som ikke ser det som noen mulighet å returnere til opprinnelseslandet. Noen av disse kan ha utviklet tung rusproblematikk eller psykiske problemer. Disse personene kan også ha opplevd traumatiske hendelser før ankomst til Norge. Flere oppgir å ha utviklet rusproblemene i Norge, ofte etter avslag på asylsøknaden. Noen er involvert i vinningskriminalitet eller salg av illegale rusmidler.
- Selgere i de åpne rusmiljøene, mange fra nord- eller vestafrikanske land. Disse kan være registrerte asylsøkere som fremdeles har en sak under behandling eller de kan ha gått ut av systemet etter registrering som asylsøkere. Noen forteller at de ikke registrerte seg som asylsøkere før de ble tatt av politiet. I noen tilfeller virker salget organisert, og det er grunn til å tro at vedkommende kom til Norge med hensikt for å selge rusmidler eller at de ble rekruttert umiddelbart etter ankomst. Norge er for mange av disse kun et stopp på en reise rundt om i Europa. Andre kan være asylsøkere som faller inn under Dublin-forordningen og som vet at

de er på vei ut og ikke har noe å tape.

- Personer som tidligere har hatt lovlig opphold, men som har «rotet det til» ved å unnlate å søke fornyelse i tide eller som er utvist på grunn av kriminelle forhold.
- Ungdom og unge voksne i ulike miljøer som har fått endelig avslag, for eksempel asylsøkere fra Irak og Afghanistan.

Hvilke rettigheter har de såkalt rettighetsløse?

Sosiale tjenester

Personer som oppholder seg ulovlig i Norge har i utgangspunktet ikke rett på andre sosiale tjenester enn opplysning, råd og veiledning. En person uten lovlig opphold vil imidlertid ha rett på bistand (økonomisk stønad og midlertidig bolig) i en nødssituasjon. Dette fulgte tidligere av ulovfestede nødrettsbetraktninger, og ble forskriftsfestet med virkning fra 1. januar 2012.

Definisjonen av hva som faller inn under begrepet *nøds-situasjon*, vil kunne variere og erfaringsmessig får de fleste papirløse avslag på søknad om sosiale tjenester når NAV får informasjon om at de ikke har lovlig opphold. Gjeldende forskrift pålegger kommunene en plikt til å hjelpe mennesker i akutt nød mens de får tid til å ordne utreise, men dette er ikke ment som en plikt til å finansiere langvarige ulovlige opphold. Hjelpeplikten er begrenset til tiden frem til vedkommende «i praksis kunne forlatt landet». Lengden på hjelpeplikten er derfor først og fremst styrt av tiden det tar å skaffe nødvendige reisedokumenter.



Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge⁴⁵

§ 4. Personer som ikke har lovlig opphold i riket

Personer som ikke har lovlig opphold i riket, har ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning.

Hvis en person som nevnt i første ledd ikke kan sørge for sitt livsopphold og heller ikke kan få statlig innkvartering, har vedkommende i en nødssituasjon rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven. Hjelp gis inntil vedkommende i praksis kunne forlatt landet.

§ 5. Dokumentasjon av lovlig opphold

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kan kreve at søker dokumenterer lovlig opphold i riket.

Hjelpeplikten gjelder ikke personer med tilbud om statlig innkvartering, dvs. plass på asylmottak. Personer som har fått endelig avslag på søknad om asyl, kan få tilbud om statlig innkvartering. I dag får alle personer med endelig avslag på asylsøknad tilbud om plass på mottak etter instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet, og de blir dermed ansett som å få ivarettatt grunnleggende livsopphold der.

⁴⁵: I skrivende stund har det vært ute til høring et utkast til endring av denne forskriften, med høringsfrist 22. oktober 2013. Saken er pr. januar 2014 fremdeles til behandling. Forslaget til ny paragraf omtales senere i dette avsnittet.

Personer som har tilbud om plass på asylmottak kan henvises til dette tilbudet dersom de søker om økonomisk stønad til livsopphold. At en person av ulike grunner ikke ønsker å benytte det statlige tilbudet, er uten betydning. Bestemmelsen er aktuell for personer som har ulovlig opphold av andre årsaker enn at de har fått endelig avslag på asylsøknaden.

En slik sak fikk mye oppmerksomhet i media i februar 2013.⁴⁶ Saken dreide seg om en mann fra Midtøsten som uten lovlig opphold i Norge – etter Fylkesmannens vedtak – mottok sosialhjelp og bostøtte fra NAV. NAV hadde først avslått søknaden, etter å ha kontaktet UDI og fått informasjon om at mannen hadde et utvisningsvedtak.

Saken ble av Fylkesmannen i Telemark vurdert i henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Fylkesmannen viste i sin omgjøring av vedtaket til forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge av 16.12.2011 nr. 1251 §§ 4 og 5, jf. lovens § 2. Fylkesmannen hadde ved sin behandling av saken også lagt vekt på rundskriv nr. 35 til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Her har de lagt spesiell vekt på rundskrivets pkt. 1.2.2.7, kommentar til forskriftenes § 4, tredje avsnitt: *«Hvis personen ikke kan få statlig innkvartering, og befinner seg i en nødsituasjon, har vedkommende likevel rett til økonomisk stønad og midlertidig botilbud til det kan forventes at det er praktisk mulig å forlate landet. NAV-kontoret kan legge raskeste bistandsalternativ til grunn, enten dette er kilder fra hjemlandet, gjennom offentlige ordninger eller annet. NAV-kontoret kan avslå økonomisk stønad og midlertidig botilbud etter at det må kunne forventes at personen har forlatt landet.»*

46: <http://www.fylkesmannen.no/Telemark/Nyheter/Sosialhjelpsak-vekker-debatt/>

I brevet til NAV presiserte også Fylkesmannen at NAV-kontoret ikke hadde anledning til å varsle politiet om mannen som oppholder seg ulovlig i Norge. Loven sier at NAV har taushetsplikt, også overfor andre etater. Utlendingsloven gir imidlertid utlendingsmyndighetene anledning til å innhente opplysninger fra NAV, men det kan ifølge loven ikke skje motsatt vei.

Blant annet som en følge av den ovennevnte saken, sendte Arbeidsdepartementet i juli 2013 ut til høring et utkast til endringer i forskrift om sosiale tjenester til personer uten fast bopel i Norge.⁴⁷ I høringsnotatet legges det frem to ulike alternativer: Å oppheve forskriftsreguleringen av retten til nødhjelp, eller å presisere i forskriften at hjelpen skal være kortvarig og begrenset. Det påpekes at Norges forpliktelser etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner fortsatt vil gjelde etter en eventuell opphevelse av forskriftsreguleringen, og at samfunnet fortsatt vil ha en hjelpeplikt overfor personer i nød. Det andre alternativet går som ventet ut på å beholde forskriftsreguleringen, men å endre bestemmelsen (§ 4) slik at det tydelig kommer frem at NAV-kontorets hjelpeplikt er begrenset i tid, eventuelt at det angis et bestemt antall dager (det sistnevnte er ikke tatt inn i departementets forslag til ny § 4). Det foreslås videre at det også tas inn i forskriften at NAV-kontoret kan stille krav om aktivitet med sikte på rask utreise i forbindelse med at stønad ytes. Som eksempler på slike aktiviteter nevnes kontakt med eget lands ambassade for utstedelse av pass eller kontakt med Politiets utlendingsmyndighet med sikte på tvungen retur.

47: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing-av-utkast-til-endring-i-forskrift/hoeringsnotat.html?id=732874>

Departementet skriver i høringsutkastet at presiserin-
gene av at retten til nødhjelp gjelder for en kort periode
primært er en tydeliggjøring i forskriften av gjeldende rett,
siden dette i dag bare fremgår av forarbeider og rundskriv.
Departementet trekker frem at dette vil bidra til klarhet,
samtidig som man unngår å gå tilbake til en rettsstilstand
hvor det skulle tildeles økonomisk støtte til enkeltpersoner

uten tydelig hjemmel i lov eller forskrift. Tillegget om krav
til aktivitet innebærer at personer som ikke medvirker til å
skaffe seg reisedokumenter og for øvrig ordne utreise, vil
miste retten til bistand.

Helse- og omsorgstjenester

Barn har rett til ordinære helsetjenester. Voksne uten lov-



Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket

§ 1. Rett til vurdering fra spesialisthelsetjenesten

Alle personer som oppholder seg i riket, har rett til vurdering fra spesialisthelsetjenesten etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 første, tredje og fjerde ledd.

§ 3. Rett til øyeblikkelig hjelp

Alle personer som oppholder seg i riket, har rett til øyeblikkelig hjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a første ledd og § 2-1b første ledd.

§ 4. Barns rett til helse- og omsorgstjenester

Personer under 18 år som ikke oppfyller vilkårene etter § 2 har, i tillegg til øyeblikkelig hjelp som nevnt i § 3, rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a andre ledd og nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten etter § 2-1b andre ledd første og andre punktum, med mindre hensynet til barnet tilsier at hjelpen ikke

skal ytes. I tillegg gjelder pasient- og brukerrettighetsloven § 2-3 til § 2-5.

§ 5. Rett til helsehjelp som ikke kan vente mv.

Alle personer som oppholder seg i riket, har rett til følgende helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a andre ledd og § 2-1b andre ledd første og andre punktum:

- helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente uten fare for nært forestående død, varig sterkt nedsatt funksjonstilstand, alvorlig skade eller sterke smerter. Dersom vedkommende er psykisk ustabil og utgjør en nærliggende og alvorlig fare for eget eller andres liv eller helse, har vedkommende uansett rett til psykisk helsevern
- nødvendig helsehjelp før og etter fødsel
- svangerskapsavbrudd etter bestemmelsene i abortloven
- smittevern hjelp, jf. smittevernloven § 6-1
- helsehjelp som ikke bør vente til frihetsberøvelsen er opphørt, dersom vedkommende er undergitt frihetsberøvelse som nevnt i folketrygdloven § 2-17.

lig opphold har rett til øyeblikkelig og *nødvendig* helsehjelp. Nødvendig helsehjelp defineres som å gjelde helse-tilstander som (ubehandlet) vil føre til nært forestående død, sterkt nedsatt funksjonstilstand, alvorlig skade eller sterke smerter. Formuleringen *nært forestående* innebærer at alvorlige kroniske helseproblemer og helsetilstander som på sikt – ubehandlet – vil være dødelig eller medføre alvorlig skade eller sterke smerter ikke omfattes. Psykisk ustabile personer som utgjør en nærliggende og alvorlig fare for eget eller andres liv eller helse har rett til psykisk helsevern. Gravide har rett til nødvendig helsehjelp før og etter fødsel eller svangerskapsavbrudd. Alle har rett til gratis smittevern hjelp.

Disse rettighetene innebærer imidlertid ikke finansiering. Ettersom personer uten lovlig opphold ikke omfattes av folketrygden, kan de i utgangspunktet få krav om betaling av de reelle kostnadene for helse-tjenestene de benytter seg av. Det er imidlertid ikke anledning til å kreve forhåndsbetaling av øyeblikkelig og nødvendig helsehjelp. Det presiseres også i § 5-3 i lov om spesialisthelsetjenesten at utgiftene skal dekkes av helseinstitusjonen dersom pasienten ikke kan dekke utgiftene selv.

Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket har en bestemmelse som gir personer uten lovlig opphold, og som ikke er i stand til å ivareta seg selv, rett til nødvendige omsorgstjenester inntil vedkommende har plikt til å forlate landet. Denne bestemmelsen kan være aktuell med hensyn til eksempelvis psykisk utviklingshemmede og andre pleietrengende.



Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket

§ 6 (2. ledd). Rett til nødvendige omsorgstjenester

Personer som ikke har lovlig opphold i riket, og som ikke kan dra omsorg for seg selv, har rett til nødvendige omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a andre ledd inntil vedkommende etter utlendingsloven og forskrifter gitt i medhold av loven har plikt til å forlate landet.

Papirløse migranternes kontakt med hjelpeapparatet

I de fleste vesteuropeiske land finnes det ulike typer tiltak for papirløse migranter, både helsetilbud, rådgivningstjenester og boligtiltak. Enkelte tiltak mottar også støtte fra offentlige myndigheter (Ottesen, 2008). Det finnes eksempler på aktivisme og koordinering av arbeid over landegrensene, initiert av et nettverk av tjenester og organisasjoner som arbeider med udokumenterte migranter. Eksempelvis har helse- og sosialarbeidere kollektivt nektet å skille mellom udokumenterte migranter og andre sårbare grupper (Bicocchi og LeVoy, 2007b). I Norge er det pr. i dag kun ett tiltak spesielt rettet mot udokumenterte migranter: Helsesenter for papirløse migranter i Oslo, drevet av Kirkens Bymisjon og Røde Kors. I Oslo og flere andre byer har frivillige organisasjoner ved hjelp av

statlig støtte åpnet overnattingstilbud rettet mot fattige tilreisende EU-borgere og papirløse.

Selv om mange papirløse migranter er redde for å bli oppdaget og sendt ut av landet, benytter en del seg av ulike lavterskeltilbud. De fleste slike lavterskeltilbud er rettet mot hjemløse eller tungt rusavhengige mennesker. Gratis eller billig matsservering, utdeling av klær og mat, varme lokaler, dusjmuligheter og muligheter for sosial kontakt er viktige tilbud, og i de fleste tilfeller er det ikke nødvendig å legitimere eller registrere seg for å benytte seg av disse lavterskeltilbudene. De fleste papirløse ruser seg imidlertid ikke, og faller derfor utenfor disse tilbudene.

Hvilken rolle kan helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere ha overfor papirløse?

Det europeiske nettverket PICUM⁴⁸ har utarbeidet anbefalinger for sosialt arbeid med papirløse migranter (PICUM, 2002). Retningslinjene har som utgangspunkt at sosialarbeidere tilfeldig, eller som resultat av målrettet og systematisk arbeid, vil komme i kontakt med udokumenterte migranter, og at sosialarbeideres oppgave er å utøve sosialt arbeid (blant annet råd, veiledning og støtte) uten å diskriminere mellom ulike grupper. PICUM konkluderer dermed med at sosialarbeidere skal inkludere papirløse migranter i sitt arbeid. Retningslinjene regulerer forholdet mellom helper og klient, og vektlegger også at sosialarbeiderne i tillegg til den individuelle oppfølgingen bør arbeide utad-

rettet med å informere offentligheten og myndighetene om situasjonen de udokumenterte migrantene befinner seg i.

PICUMs retningslinjer sier at formålet med sosialarbeiderens arbeid med papirløse migranter bør være å bidra til at klienten kan leve på en etisk akseptabel måte, og at det foreligger tre alternativer:

1. **Legalisering av oppholdet:** I de fleste tilfeller vil dette innebære å søke asyl, klage på avslag e.l. Det advares samtidig mot å støtte tydelig grunnløse asylsøknader, siden dette på lengre sikt kan undergrave asylordningen og skade organisasjonens/tjenestens kredibilitet (ibid.). Sosialarbeidere kan henvise udokumenterte migranter som ønsker og trenger hjelp til å legalisere oppholdet til rettshjelpsinstanser som NOAS, SEIF eller JussBuss.
2. **Frivillig retur:** PICUM anbefaler at sosialarbeidere kun bør motivere for frivillig retur dersom migranten ikke vil være i fare og har mulighet for å tjene til livets opphold eller på andre måter ha mulighet til å få dekket sine primærbehov i hjemlandet (ibid.). Det er uansett viktig å diskutere problemene med fortsatt irregulært opphold og gi informasjon om hva som skjer ved tvungen retur (PICUM, 2003).
3. **Fortsatt ulovlig opphold:** Når migranten velger et fortsatt ulovlig opphold (etter å ha diskutert problemer knyttet til dette med sosialarbeideren), vil sosialarbeiderens hovedoppgave være å minimalisere risikoen for marginalisering, utnyttelse og diskriminering (PICUM, 2002). I en norsk kontekst vil dette ofte begrense seg til at man er en tilgjengelig samtalepartner og støtteperson, og gir informasjon om eller formidler kontakt med helsetjenester som er tilgjengelige for gruppen. Enkelte sosialarbeidere sier at det nok kan være fristende (i mangel av alternativer) å råde klienter til å ta seg arbeid

48: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.

på det svarte arbeidsmarkedet, men advarer samtidig mot dette på grunn av faren for utnyttelse og overgrep (PICUM, 2003).

Helse- og sosialarbeidere som kommer i kontakt med papirløse migranter, har et ansvar for å informere både om hvilke rettigheter de har og om konsekvensene av fortsatt ulovlig opphold. I tillegg er det nyttig at de hjelper brukerne å få oversikt over hvilke handlingsalternativer som finnes, inkludert frivillig retur og forsøk på å legalisere oppholdet.

I enkelte saker kan det ha blitt avdekket nye opplysninger knyttet til personens beskyttelsesbehov som tidligere ikke har vært belyst i personens utlendingssak. Det kan også ha oppstått endringer når det gjelder personens tilknytning til Norge eller sosiale/helsemessige situasjon som kan virke inn på utlendingsmyndighetenes vurderinger knyttet til oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Helse- og sosialarbeiderne kan hjelpe vedkommende med å komme i kontakt med en instans som kan gi juridisk bistand, og eventuelt bistå med dokumentasjon i form av faglig uttalelse som kan vedlegges f.eks. en omgjørbegjæring til UNE (se *Dokumentasjon og faglige uttalelser i utlendingssaker*).

Mange papirløse har helseproblemer. Helse- og sosialarbeidere står i en posisjon der de kan informere personer i gruppen om hvilke rettigheter de har når det gjelder helsetjenester (se oversikt først i kapittelet). De kan også formidle kontakt med aktuelle helsetilbud dersom det er behov for det. Dersom de tilhører grupper som ikke har krav på tjenester fra det ordinære helsevesenet, kan de få hjelp hos Helsesenteret for papirløse migranter i Oslo. Papirløse migranter har ikke rett til fastlege, men enkelte fastleger er tilgjengelige for alle som har behov for helsehjelp og stiller

ikke krav til lovlig opphold.

I spesielle situasjoner, f.eks. ved behov for akutt overnatting ved ekstrem kulde eller når det av andre grunner er fare for klientens liv og helse, kan helse- og sosialarbeiderne bistå klientene med å søke nødhjelp fra sosialtjenesten/sosial vaktjeneste.

Helse- og sosialarbeidere skal også være oppmerksomme på at enkelte udokumenterte migranter kan være ofre for menneskehandel (se kapittelet *Mulige ofre for menneskehandel*).

7. Familieinnvandring

For å få familieinnvandringstillatelse med en person som bor i Norge, må man være i familie eller planlegge å stifte familie med ham eller henne. De som kan få en familieinnvandringstillatelse er

- ektefelle, partner eller samboer
- forlovede
- barn og foreldre

Det er personen som bor i utlandet og som ønsker å flytte til familiemedlem i Norge som er *søker* i saken. Personen som bor i Norge og som det søkes gjenforening med kalles *referanseperson*.

Personer som bor i Norge og ønsker å få familiemedlem hit (referanseperson)

For at en person skal kunne få familieinnvandringstillatelse med en person som bor i Norge, stilles det visse krav til vedkommende som referanseperson. Kravene til referansepersonen er avhengig av hva slags statsborgerskap eller oppholdstillatelse vedkommende har.

Krav til økonomisk forsørgelse

Kravet til økonomisk forsørgelse (inntektskravet) innebærer at den som bor i Norge både

- kan forsørge familiemedlemmet sitt økonomisk når han eller hun kommer til Norge,
- har hatt inntekt tidligere, og
- ikke har mottatt økonomisk sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad fra NAV det siste året.

I noen tilfeller kan enkelte familiemedlemmer (ektefelle, samboer, barn) få familieinnvandringstillatelse selv om den som bor i Norge (referansepersonen) ikke har nok inntekt.

Det stilles ikke krav om forsørgelse dersom referansepersonen

- er barn under 18 år, og det er foreldrene som søker om oppholdstillatelse på grunn av at de har omsorgsansvar eller samværsrett.
- har fått oppholdstillatelse eller permanent oppholdstillatelse (bosettingstillatelse) i Norge som flyktning (asyl eller andre beskyttelsesgrunner, inkludert vern mot retur til hjemlandet). Dersom familiemedlemmet er ektefelle, må ekteskapet være inngått før referansepersonen

kom til Norge. Familienmedlemmet må som hovedregel søke om oppholdstillatelse innen ett år etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse i Norge.

- har fått oppholdstillatelse fordi vedkommende er vitne eller offer for menneskehandel, og det er barnet under 18 år som søker om oppholdstillatelse/gjenforening. Barnet må som hovedregel søke om oppholdstillatelse innen ett år etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse i Norge.

Det er heller ikke krav om økonomisk forsørgelse når søkeren

- er barn under 15 år og uten omsorgspersoner i hjemlandet, eller
- er barn født i Norge. Søknaden må være levert innen ett år etter fødselen.

UDI vil i tillegg kunne vurdere om det er helt spesielle forhold i saken (særlig sterke menneskelige hensyn) som gjør at familiemedlemmet kan få oppholdstillatelse selv om kravet til forsørgelse og bolig ikke er oppfylt.

Kravet om fire års arbeid eller utdanning

For de som har stiftet familie etter at de kom til Norge, og ønsker at deres ektefelle, samboer eller forlovede skal få familieinnvandringstillatelse, kan det stilles krav om at referansepersonen først må ha jobbet eller studert i Norge i fire år. Dette kravet avhenger av hvilken oppholdstillatelse referansepersonen har og når familien ble stiftet.

Kravet om fire års arbeid eller utdanning i Norge gjelder hvis personen som bor i Norge (referansepersonen) har fått oppholdstillatelse

- som overføringsflyktning
- på grunn av beskyttelse, asyl eller vern mot hjemsendelse
- på grunn av sterke menneskelige hensyn eller sterk tilknytning til Norge
- som familieinnvandrer (har fått familieinnvandring med en annen person i Norge)

Kravet til fire års arbeid og utdanning gjelder også dersom referansepersonen har fått permanent oppholdstillatelse (bosettingstillatelse) etter oppholdstillatelse i Norge på ett av disse grunnlagene.

Kravet om fire års arbeid eller utdanning i Norge gjelder ikke hvis referansepersonen og familiemedlemmene allerede var en familie da referansepersonen kom til Norge.

Personer som søker gjenforening med familiemedlem i Norge

De som kan få en familieinnvandringstillatelse er

- ektefelle, partner eller samboer
- forlovede
- barn under 18 år som har foreldre i Norge
- foreldre som har barn under 18 år i Norge

Enkelte andre familiemedlemmer (f.eks. eldre enslige foreldre, barn over 18 år i spesielle situasjoner, fosterbarn, helsøsken under 18 år som ikke har foreldre eller andre omsorgspersoner i hjemlandet) kan også få innvilget familieinnvandringstillatelse.

Noen grupper kan søke familieinnvandring mens de oppholder seg i Norge, mens andre må søke fra hjem-

landet. Det er også forskjellig hvem som skal fylle ut søknadsskjemaet på nett og hvem som må levere det på papir. Informasjon om dette og andre forhold vedrørende familieinnvandring finnes på UDIs nettsider.⁴⁹

Opphold i Norge etter mishandling i ekteskap, samboerskap eller partnerskap

Personer som blir mishandlet i et samlivsforhold med en person som bor i Norge, kan ha rett til oppholdstillatelse. Mishandlingen kan være av både fysisk og psykisk art. Det som er avgjørende, er om vedkommendes livskvalitet har blitt redusert som følge av mishandlingen. Søknad om opphold på bakgrunn av mishandling i et samlivsforhold skal leveres ved nærmeste politidistrikt. Der vil det bli gjennomført et intervju før saken blir sendt til behandling i UDI. Mer informasjon om dette finnes på UDIs nettsider.⁵⁰

Helse- og sosialarbeiderens rolle i familieinnvandringssaker

Brukere som ønsker å få familiemedlem til Norge

Overfor brukere som har opphold i Norge og som ønsker å få nære familiemedlemmer til landet, kan helse- og sosialarbeiderne bistå med å informere om regler og fremgangsmåte ved søknad samt med innhenting av nødvendig dokumentasjon.

49: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Familieinnvandring/>

50: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Familieinnvandring/Opphold-i-Norge-etter-mishandling-i-ekteskapsamboerskap/>

Brukere som har kommet til Norge gjennom familie-gjenforening

Overfor brukere som har oppholdstillatelse på grunnlag av familie-gjenforening og som av ulike årsaker må bryte med familiemedlemmet/referansepersonen, kan det bli aktuelt med bistand både overfor sosialtjenesten, øvrig hjelpeapparat og utlendingsmyndighetene. Dette er særlig aktuelt fordi et brudd med referansepersonen ofte medfører at brukeren ikke er i stand til å forsørge seg selv og personer med familieinnvandringstillatelse ofte vil få avslag på søknad om sosialhjelp grunnet underholdskravet. En slik situasjon vil også i de fleste tilfeller medføre at oppholdstillatelsen blir tilbaketrukket eller at fornyelse ikke godkjennes fordi grunnlaget for tillatelsen er borte.

Personer som kommer til Norge, kan på godt og vondt stå i et avhengighetsforhold til familien/referansepersonen fordi de ofte vil være ute av stand til å forsørge seg selv ved et eventuelt brudd og fordi selve grunnlaget for oppholdstillatelsen er knyttet til referansepersonen. Det kan være svært mange år siden familiemedlemmene har bodd sammen, familiemedlemmet i Norge kan ha stiftet ny familie og det kan oppstå konflikter knyttet til f.eks. ulike forventninger til skolegang, økonomisk bidrag til husholdningen, utøvelse av disiplin o.l. Det finnes eksempler på at barn som har kommet til landet gjennom familie-gjenforening til en eller begge foreldre, har blitt kastet ut hjemmefra (etter fylte 18 år) på grunn av denne type konflikter. Det finnes også eksempler på at de selv har valgt å flytte på grunn av vanskelige hjemmeforhold og vold/mishandling, for så å få avslag på søknad om sosialhjelp og støtte til bolig.

Bestemmelsen om at man kan få opphold på selvstendig grunnlag ved mishandling i ekteskap eller samboer-

skap, dekker ikke situasjoner der mishandlingen utføres at foreldre mot barn eller omvendt. I spesielle tilfeller vil det være aktuelt at utlendingsmyndighetene vurderer unntak fra kravene knyttet til familieinnvandring dersom det er helt spesielle forhold i saken (særlig sterke menneskelige hensyn). I enkelte tilfeller kan personen som kom på familiegjenforening ha behov for beskyttelse grunnet forholdene i hjemlandet. I særskilte tilfeller kan forholdene personen lever under i Norge betegnes som utnyttelse i form av tvangsarbeid eller tvangstjenester. Det kan også være mulig å søke retur til hjemlandet gjennom IOMs retur- og reintegreringsprogram for sårbare migranter. Avhengig av brukerens alder og situasjon, kan det være aktuelt å formidle vedkommende til barnevernstjenesten, rettshjelpsinstans, bistandsadvokat, krisesenter eller andre relevante hjelpeinstanser. Det kan også være aktuelt at helse- og sosialarbeideren bidrar med dokumentasjon i form av faglige uttalelser overfor utlendingsmyndighetene, sosialtjenesten eller andre aktuelle instanser.

8. EØS-borgere

Oversikt over rettigheter for EØS-borgere

EØS-borgere med lovlig opphold og fast bopel i Norge, har fulle rettigheter når det gjelder offentlige ytelser. Tabellen nedenfor gjelder EØS-borgere uten fast bopel i Norge.

Tabell 3: Rettigheter for EØS-borgere

Grupper	Bolig	Økonomi	Helsetjenester	Arbeidstillatelse	Skole m.m.	Annet
Borgere fra EØS-land	Ingen rett til offentlig støtte	Kun mulighet for å søke NAV om nødhjelp (matpenger o.l.) i særskilte tilfeller	Barn under 18 år har rett til helsetjenester i primær- og spesialisthelsetjenesten	Oppholdsrett i 3 mnd (med gyldig pass/ID)	Under 16 år: rett til grunnskole	Barn under 18 år: Barnevernloven
	Kan søke akutt overnatting i særskilte tilfeller (for eksempel sprengkulde)		Medlem av folketrygden når bosatt i Norge (lovlig opphold som har vart eller er ment å vare minst 12 mnd)	Etter 3 mnd må man ha oppholdsgrunnlag og registrere seg	Kan søke videregående skole ved registreringsbevis eller oppholdstillatelse	Avslag på søknad om registreringsbevis kan ikke påklages, men man kan søke igjen senere
				Registrering: på internett, deretter oppmøte/levere dokumentasjon (ID + ansettelsesbevis) hos politi eller Servicesenter for utenlandske arbeidssøkere		

Kilder: www.udi.no, www.nav.no, www.helsedirektoratet.no

Arbeidsmigranter fra EØS-land

Åpningen av EU mot øst i henholdsvis 2004 og 2007 ga befolkningen i de nye medlemslandene mulighet til å reise, søke arbeid og utføre tjenester i andre land i EU/EØS-området. Etter EU-utvidelsen har det vært en jevn økning i antallet innvilgede arbeidstillatelser til Norge. De fleste av de som kommer til Norge for å arbeide, kommer fra EØS-området. EØS-borgere trenger ikke søke oppholdstillatelse for å arbeide her, men de må registrere seg hos politiet. 39 800 personer valgte å registrere seg som arbeidstaker, arbeidssøker, selvstendig næringsdrivende eller tjenesteyter i 2012. Den klart største gruppen kom fra Polen, etterfulgt av personer fra Litauen og Romania. 15. juni 2012 opphørte overgangsreglene for arbeidstakere fra Romania og Bulgaria, som siden EU-utvidelsen i 2004 har hatt plikt til å søke om arbeidsopphold i Norge. 2600 rumenere og 1300 bulgarere registrerte seg hos politiet i 2012 (UDI Årsrapport, 2012⁵¹).

Mange har kommet til Norge i håp om å få seg en jobb, men opplever ofte at det er vanskelig å få innpass i arbeidsmarkedet, spesielt dersom de ikke behersker norsk og i tillegg snakker begrenset engelsk. Statsborgere i EØS-land har oppholdsrett i Norge i inntil tre måneder. Dette forutsetter at de har gyldig pass eller andre gyldige legitimasjonspapirer. Etter tre måneder må de ha oppholdsgrunnlag og registrere seg. Registreringen kan de gjøre på internett (www.udi.no). De skal deretter fremvise dokumentasjon (pass/identifikasjonspapirer og ansettelsesbevis) ved personlig oppmøte hos politi eller Servicesenter for utenlandske arbeidssøkere.

51: <http://www.udi.no/arsrapport2012/Arbeid-og-opphold/Hvem-kom-for-a-arbeide/>

I Oslo, Stavanger og Kirkenes har politiet, UDI, Skatteetaten og Arbeidstilsynet opprettet et eget Servicesenter for *utenlandske arbeidstakere*. Her kan arbeidsmigrantene få

- førstegangs arbeidstillatelse
- fornyelse av arbeidstillatelser
- skattekort
- D-nummer⁵²
- melde innvandring eller flytting til Folkeregisteret, inkludert tildeling av fødselsnummer
- informasjon og veiledning om lover og regler i norsk arbeidsliv

Registreringsordningen

EØS-borgere som ønsker å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, må registrere seg hos politiet. De må ha gyldig identitetskort eller pass og dokumentere at de oppfyller et oppholdsgrunnlag for å kunne få et registreringsbevis. For øvrig er det et krav at man ikke kommer til å være en byrde for offentlige velferdsordninger i Norge. Nordiske borgere trenger ikke å registrere seg.

Forhåndsregistreringen skjer først elektronisk på nettet⁵³ og det legges inn opplysninger om hvorfor personen er i Norge. Deretter oppsøkes nærmeste politikontor eller politiet ved et servicesenter for utenlandske arbeidstakere. Her må identitet dokumenteres samt dokumentasjon på oppholdsgrunnlaget må fremvises (f.eks. arbeid

52: D-nummer: Er nødvendig for registrering i Folkeregisteret, tildeling av skattekort m.m., og tildeles personer som ikke har norsk fødselsnummer.

53: <https://selfservice.udi.no/>

eller familieinnvandring). Politiet henter frem opplysningene og kontrollerer disse. Det er politiet som tar beslutningen om en person skal bli registrert, og de skriver ut et registreringsbevis. Dette er gyldig på ubestemt tid og skal ikke fornyes.

EU/EØS/EFTA- borgere kan få registreringsbevis dersom de kan dokumentere at de er

- selvstendig næringsdrivende
- tjenesteyter
- student
- har tilstrekkelige egne midler og sykeforsikring som dekker alle risikoer
- EØS-borger som er familiemedlem til en EØS-borger med registreringsbevis

Permanent opphold for EØS-borgere

EU/EØS/EFTA-borgere som har vært sammenhengende fem år i Norge kan søke om varig oppholdsbevis. Det samme gjelder for familiemedlemmer som er EØS-borgere. Familiemedlemmer til EØS-borgere som ikke er EØS-borgere selv kan søke om varig oppholdskort dersom de kan dokumentere å ha bodd sammen med EØS-borgeren sammenhengende i fem år.

Søknad om varig oppholdsbevis eller varig oppholdskort forhåndsregistreres elektronisk på internett, og møter deretter hos politiet eller hos politiet på et service-senter for utenlandske arbeidstakere for å levere søknad og dokumentasjon på sammenhengende lovlig opphold i fem år.

EØS-borgere vil vanligvis kunne vise til et registreringsbevis. Ettersom registreringsbeviset gjelder på ubestemt tid, er det ingen frist for å søke. Dersom man ikke har registreringsbevis, men oppholdstillatelse, må man

søke før utløp av tillatelsen. De samme reglene gjelder for familiemedlemmer som er EØS-borgere. Familiemedlemmer fra land utenfor EØS må søke om varig oppholdsrett før utløpet av oppholdskortet.

EØS-borgere som har bodd fem år sammenhengende i Norge må kunne dokumentere oppholdsrett etter EØS-regelverket eller hatt midlertidig oppholdstillatelse etter det alminnelige regelverket eller en kombinasjon av disse. Det er ikke tilstrekkelig å kun vise til at personen har vært registrert eller hatt en tillatelse. Personen må også kunne dokumentere at vedkommende har benyttet seg av oppholdsretten i Norge, enten som arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende, tjenesteyter, person med tilstrekkelige midler, student, familiemedlem eller en kombinasjon av disse.

Opphold for familiemedlemmer

Det er tre ulike ordninger søkerne kan benytte seg av som familiemedlem av en EØS-borger som bor i Norge (refransepersonen):

1. Registreringsordningen for EØS-borgere

- Personen kan flytte til Norge og begynne å jobbe eller lete etter arbeid med en gang.
- Personen i Norge trenger ikke å dokumentere inntekt over 88 % av lønnstrinn 19 i Statens lønnstabell, men vedkommende eller søker må være etablert i Norge, dvs. som arbeidstaker, student eller med tilstrekkelige midler.
- Kort saksbehandlingstid.
- Ikke noe søknadsgebyr.
- Personen kan registrere seg på selvstendig grunnlag eller som familiemedlem av en EØS-borger som bor i Norge.
- Fem år etter at personen registrerte seg for første gang, kan vedkommende søke om varig oppholdsrett.

- Personen har ikke rettigheter etter introduksjonsloven.
- Personen kan senere søke om familieinnvandringstillatelse hvis man ønsker dette og oppfyller kravene.

2. Familieinnvandring med en EØS-borger for søkere som ikke er EØS-borgere selv (oppholdskort)

- Personen kan flytte til Norge og begynne å jobbe eller lete etter arbeid med en gang, forutsatt at vedkommende oppfyller visse krav.
- Kort saksbehandlingstid, med unntak ved komplekse saker.
- Ikke søknadsgebyr.
- Personen i Norge trenger ikke å dokumentere inntekt over 88 % av lønnstrinn 19 i Statens lønnstabell, men må vise at vedkommende er etablert i Norge, dvs. som arbeidstaker, student eller med tilstrekkelige midler.
- Fem år etter at personen fikk oppholdskort første gang, kan vedkommende søke om varig oppholdsrett.
- Personen har ikke rettigheter etter introduksjonsloven.
- Personen kan senere søke om familieinnvandringstillatelse hvis vedkommende ønsker dette og oppfyller kravene.

3. Familieinnvandring

- Ordningen som gir flest rettigheter i Norge.
- Gir rettigheter etter introduksjonsloven.
- Det er krav om at personen i Norge har en viss inntekt.
- Personen må betale et søknadsgebyr.
- Personen kan få permanent oppholdstillatelse etter tre år.
- Lengre saksbehandlingstid enn de andre to alternativene.

Tredjelandborgere

Det er viktig å avklare om vedkommende er *statsborger* i et EØS-land. En del av de som kommer til Norge fra EØS-land i håp om å finne arbeid i Norge kan være udokumenterte eller ha kun oppholdstillatelse (ikke statsborgerskap) i EU-landet de oppgir å komme fra. Er dette tilfelle, vil de ikke kunne få arbeidstillatelse i Norge dersom de ikke får dette gjennom spesialisttillatelser⁵⁴ som må søkes fra hjemlandet.

Tilreisende fattige EU/EØS-borgere

De siste årene har tilreisende EU/EØS-borgere fra land som Romania og Bulgaria i større utstrekning enn tidligere reist til Norge for å søke arbeid eller livnære seg ved tiggging, flaskesamling og lignende. Mange av de fattige tilreisende fra Øst-Europa tilhører romfolket, Europas største minoritetsgruppe.

Romfolket er en etnisk gruppe som tidligere ble betegnet som sigøynere (flertallsform er roma, som også er det begrepet som brukes på engelsk: «roma people»). Romfolket har primært tilhold i Sentral- og Øst-Europa samt på Balkan, og er en undergruppe av Romani-folket (som også har en gren som er anerkjent som nasjonal minoritet i Norge). Østeuropeiske roma er inndelt i klanner, som opprinnelig var yrkesgrupperinger – tradisjonelt knyttet til musikk, handels- og håndverksarbeid (Store norske leksikon, 2010). Gruppen er i dag representert innen et bredt yrkesmessig spekter, også akademiske yrker. Rom omfatter både katolikker, protestanter, orto-

⁵⁴: Se www.udi.no for mer informasjon om ulike typer arbeidstillatelser.

dokse og muslimer. Hovedregelen har vært at folket følger bostedslandets religion (ibid.). Det finnes ikke én universell romkultur. Tradisjoner og skikker er forskjellige, og varierer fra gruppe til gruppe og fra land til land. Det finnes bofaste grupper, grupper som reiser i perioder og grupper som hovedsakelig baserer seg på en omreisende livsform (ibid.). Blant deler av romfolket er det en sterk identitetsfølelse som skiller dem fra majoritetsbefolkningen. Majoritetssamfunnet har gjennom historien knyttet en rekke stereotyper til romfolket, både romantiserende (gjærne knyttet til den frie livsførselen og musikk/kultur) og ofte sterkt nedsettende (blant annet tyvaktighet).

Forholdene for romfolk i Europa

Det er store populasjoner av romfolk i mange tidligere øst-blokkland. Det varierer i hvilken grad rombefolkningen er integrert i samfunnet, men generelt er store deler av gruppen svært marginalisert. Det forekommer segregasjon: Mange er henvist til å bo i isolerte ghettolignende bosetninger, og i flere land blir mange av rombarna plassert i egne skoler eller skoleklasser. Rombefolkningen kommer i flere land dårligst ut på levekårsindikatorer som utdanning, helse, boforhold og tilgang til arbeidsmarkedet (La Strada, 2005). Andelen av rombefolkningen i sentral- og østeuropeiske land som lever under fattigdomsgrensen er på ca. 75 %, og i enkelte områder er arbeidsledigheten i gruppen på opptil 100 % (Plafker, 2002).

Mange romfolk opplever diskriminering og fordommer både fra deler av majoritetsbefolkningen og fra myndighetene. En undersøkelse utført av European Union Agency for Fundamental Rights (FRA, 2009) om immigrantgruppers og etniske minoriteters opplevelse av dis-

kriminering og av å være utsatt for kriminelle handlinger viste at halvparten av respondentene med rombakgrunn hadde opplevd diskriminerende hendelser i løpet av de siste 12 månedene. Gjennomsnittlig hadde disse vært utsatt for 11 slike tilfeller i den samme perioden. Undersøkelsen viste også at mellom 66 % og 92 % (avhengig av land) ikke hadde rapportert om diskrimineringen, hovedsakelig fordi de ikke hadde tiltro til at det ville føre frem. 86 % av de spurte med rombakgrunn kjente heller ikke til noen instanser eller organisasjoner som kunne bistå dem angående diskrimineringen (FRA, 2009).

De siste årene har rombefolkningen i Europa i stigende grad vært utsatt for stigmatisering, kontrolltiltak og voldelige angrep (Amnesty International, 2013).

Levekår i Norge for tilreisende fattige EU/EØS-borgere

De seneste årene har tilreisende fattige som er involvert i tigging, gatesalg og gatemusikantvirksomhet blitt et kjent syn flere steder i Norge, og da kanskje særlig i Oslo og andre større byer. Her er også enkelte menn og kvinner i gruppen involvert i salg av seksuelle tjenester og forskjellige typer vinningskriminalitet.

Kirkens Bymisjon i Oslo foretok i 2006 en undersøkelse blant folk fra Romania som tigget penger i Oslo (Brattvåg, 2007). De fleste av disse hadde rombakgrunn. Enkelte av informantene oppga at de sov hos kjente eller på pensjonat, men de fleste oppga at de enten sov ute eller i en leilighet som de delte med andre i samme situasjon. Det var ofte svært begrenset tilgang til sanitære fasiliteter, og madrass og sengetøy måtte de selv stå for. Mange benyttet seg av tilbud om gratis matservering drevet av frivillige organisasjoner. De fleste av disse tiltakene var i utgangspunktet rettet

mot rusavhengige. Noen av disse lavterskeltilbudene har nå innskrenket tilbudet til kun å gjelde for rusavhengige, mens andre har opprettet egne tilbud eller egne åpningstider for tilreisende fattige EU/EØS-borgere.

Tilreisende romfolk har fått mye plass i media og den offentlige debatt i Norge de siste årene. Saker som blir trukket frem er utfordringer knyttet til tigging, forsøpling og mangel på sanitært tilbud, uverdige boforhold, ekstrem fattigdom og mulige tiltak for å bøte på dette – både i de tilreisendes hjemmeområder og under oppholdet i Norge.

Det har vært et sterkt fokus på om tiggingen romfolket utfører er organisert av bakmenn. Ada I. Engebriksen har i en rapport fra NOVA konkludert med at det ser ut til at tiggingen hovedsakelig er familieorganisert og at de ikke er ofre for kriminelle nettverk som utnytter deres arbeid (Engebriksen, 2012). Det finnes imidlertid tilfeller av menneskehandel der både ofre og bakmenn har vært tilknyttet disse miljøene. I norgeshistoriens største menneskehandelssak frem til 2013, ble tre menn og tre kvinner fra Romania dømt for å ha utnyttet fire barn i alderen 13–17 år til tigging og vinningsforbrytelser.⁵⁵

I juni 2013 informerte media⁵⁶ om at seksjon for organisert kriminalitet i Oslo politidistrikt etterforsket en større sak som dreide seg om menneskehandel i rommiljøet i Oslo. Politiet fortalte om bakmenn som skal ha lovet mennesker jobb i Norge og kjørt dem hit i buss fra Romania. Det var imidlertid ingen jobb som ventet. I stedet skal bakmennene ha satt dem i gjeld ved å kreve tilbakebetalt utlegg for reise

55: NRK, 6. juli 2012: Menneskehandeltalte får halvparten av påstått straff <http://www.nrk.no/hordaland/seks-domt-i-menneskehandels-aken-1.8234668>

56: NRK, 15. juni 2013: Politiet mistenker omfattende menneskehandel i rommiljøet (http://m.nrk.no/artikkel.jsp?art_id=1.11078742&a=1.11078742&f=nyheter/norge/&h=www.nrk.no)

og kost, og i noen tilfeller innlosjering og andre løpende utgifter under oppholdet. Ofrene var fratatt ID-papirer og hadde ikke annet valg enn å skaffe pengene. Det hadde de ifølge politiet blitt fortalt at de kunne gjøre enten gjennom tigging, tyverier eller prostitusjon.

Det er viktig å være oppmerksom på at tilreisende roma, på grunn av fattigdom og marginalisering, kan havne i situasjoner der de blir utnyttet. Det er imidlertid grunn til å anta at dette kun gjelder en liten andel av de som er her. For de aller fleste dreier utfordringene seg om å tjene nok til både seg selv og familien i hjemlandet. Andre forhold som virker inn på gruppens levekår i Norge, er bl.a. begrenset tilgang til sanitær fasiliteter som dusj og toalett samt mulige begrensninger i adgang til å tigge og sove utendørs.

Enkelte kommuner har innført en registreringsordning, der tiggere må henvende seg hos politiet og registrere seg dersom de skal tigge i kommunen. Det har også vært en stor diskusjon vedrørende innføring av et forbud mot å tigge. Stortinget avviste i juni 2013 et forslag om et generelt tiggeforbud, men det ble gjort en endring i politiloven som åpner for at kommunene kan innføre lokale begrensninger angående når og hvor det skal være tillatt å tigge. Oslo bystyre innførte i mai 2013 en innskjerping i politivedtektene når det gjelder muligheter for å overnatte utendørs. Tidligere var det forbudt å overnatte, campe eller telte på offentlige plasser, grøntområder og friområder i tettbebygde strøk, og nå ble overnattingsforbudet utvidet til også å gjelde veier og plasser. Begrunnelsen for forbudet var den økende tilstrømmingen av tilreisende bostedsløse. Det var Oslo politidistrikt som ba Oslo kommune om å utvide leirforbudet i politivedtektene, fordi de ønsket et bedre rettslig grunnlag for å gripe

“

EØS-borgere uten fast bopel har i utgangspunktet lovlig opphold i Norge, men har begrensede rettigheter til bistand fra det offentlige.

inn overfor uønsket overnatting utendørs.⁵⁷

Tilreisende roma kan benytte seg av flere tiltak rettet mot fattige og hjemløse, drevet av ideelle organisasjoner som f.eks. Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen. I tillegg finnes det flere steder i landet tilbud rettet spesielt mot denne målgruppen, der det bl.a. er matservering og tilgang til dusj og klesvask. I juni 2013 etablerte regjeringen en tilskuddsordning på 10 millioner kroner hvor berørte kommuner og aktuelle organisasjoner kunne søke om midler til humanitære tiltak for tiggere og tilreisende bostedsløse.⁵⁸ Aktuelle tiltak vil kunne være

- etablering og drift av dusj- og toalettfasiliteter mv.
- tilbud om kortvarig gratis eller rimelig overnatting

57: NRK 15. mai 2013: Forbudt å sove ute (<http://www.nrk.no/ostlands-sendingen/toffere-for-tiggere-1.11029258>)

58: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemelder/pressemeldinger/20131/tilskuddsordning-for-a-ivareta-humanitar.html?id=729589>

Som et resultat av denne tilskuddsordningen, har det nå blitt opprettet overnattingstilbud for fattige og hjemløse tilreisende i flere byer.

Les også avsnittet *Barn og unge med rombakgrunn*.

Rettigheter

Sosiale tjenester

EØS-borgere uten fast bopel har i utgangspunktet lovlig opphold i Norge, men har begrensede rettigheter til bistand fra det offentlige. De fleste EØS-borgere (unntatt nordiske borgere og ofre for menneskehandel) vil kun ha rett til økonomisk stønad og midlertidig botilbud inntil vedkommende kan forventes å få bistand av familiemedlemmer eller andre kilder i hjemlandet.

Helsetjenester

EØS-borgere som har registreringsbevis eller oppholdstillatelse har fast opphold i riket, og er derfor medlem av folketrygden. De har dermed lik tilgang til helsetjenester som landets innbyggere. EØS-borgere som har europeisk helsetrygdkort (European Health Insurance Card) har også lik tilgang som landets innbyggere, og skal kun betale egenandel⁵⁹. Europeisk helsetrygdkort utstedes dersom personen selv kvalifiserer til offentlig helsetrygd (tilsvarende folketrygd) i hjemlandet. Vilårene for dette varierer. Dersom personen ikke har et slikt helsetrygdkort eller privat reiseforsikring, må vedkommende i utgangspunktet selv dekke kostnadene for helsetjenestene. Det presiseres igjen at i lov om spesialisthelsetjenesten

59: Denne ordningen er ikke ment benyttet for planlagte reiser med behandlingsformål, men for behandlingsbehov som oppstår under opphold i landet.

§ 5-3 at utgiftene skal dekkes av helseinstitusjonen dersom pasienten ikke kan dekke utgiftene selv.

Omsorgstjenester for særlig sårbare grupper

Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket har en bestemmelse som gir personer med lovlig, men ikke fast opphold, og som ikke er i stand til å ivareta seg selv, rett til nødvendige omsorgstjenester inntil vedkommende i praksis kunne forlatt landet. Denne bestemmelsen kan være aktuell med hensyn til eksempelvis psykisk utviklingshemmede og andre pleietrengende.



Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket

§ 6 (2. ledd). Rett til nødvendige omsorgstjenester

Personer som ikke har lovlig opphold i riket, og som ikke kan dra omsorg for seg selv, har rett til nødvendige omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a andre ledd inntil vedkommende etter utlendingsloven og forskrifter gitt i medhold av loven har plikt til å forlate landet.



Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge

§ 1. Personer som har lovlig opphold, men ikke bopel i riket

Personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket, har ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning.

Hvis en person som nevnt i første ledd ikke kan sørge for sitt livsopphold, har vedkommende rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven. Hjelp gis inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet.

Første og andre ledd gjelder ikke dersom annet følger av avtale Norge har inngått med vedkommendes hjemland, eller av multilaterale avtaler eller konvensjoner. Særlig aktuelle er EØS-avtalen og Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester.

Første og andre ledd gjelder ikke antatte ofre for menneskehandel som er innvilget begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 første og andre ledd (refleksjonsperiode mv.), eller personer som har rett til å bli i landet mens søknad om oppholdstillatelse eller klage på vedtak i sak om opphold er til behandling hos utlendingsmyndighetene, ved norsk domstol eller hos internasjonalt klageorgan som Norge har anerkjent.

9. D-nummer og fødselsnummer

De fleste som skal ha kontakt med norske myndigheter, vil før eller siden ha behov for et fødselsnummer eller et D-nummer.

Fødselsnummer

Følgende personer kan få norsk fødselsnummer:

- Alle barn som blir født i Norge, selv om barnets foreldre ikke er registrert bosatt her.
- Alle som innvandrer til Norge og har til hensikt å oppholde seg her i minst seks måneder. Det er et krav om oppholdstillatelse for personer som trenger dette.
- Norske borgere født i utlandet.

D-nummer

I enkelte tilfeller vil ikke vilkårene for tildeling av fødselsnummer være oppfylt, men en person vil likevel kunne ha

behov for et nummer som identifiserer ham eller henne overfor norske myndigheter. I slike tilfeller vil personen få tildelt et D-nummer.

Et D-nummer kan tildeles til personer som ikke er bosatt i Norge, men som vil oppholde seg i Norge mindre enn seks måneder (etter dette skal vedkommende ha norsk fødselsnummer).⁶⁰ I tillegg skal personen ha et velbegrunnet behov for D-nummer, f.eks. fordi vedkommende

- er skatte- eller avgiftspliktig til Norge
- ønsker å opprette et kundeforhold med norsk bank
- får trygdeytelser fra Norge

D-nummeret inneholder i likhet med ordinære fødselsnummer elleve sifre, og består av en modifisert seksifret fødselsdato og et femsifret personnummer. Fødselsdatoen modifiseres ved at det legges til 4 på det første sifferet: En person født 1. januar 1995 får dermed fødselsdato 410195, mens en som er født 31. januar 1995 får fødselsdato 710195.

En privatperson, arbeidsgiver eller organisasjon kan ikke selv rekvirere et D-nummer. En må henvende seg til en godkjent rekvirent ut fra hva D-nummeret skal brukes til. Har personen fått arbeid i Norge, er det skatteetaten som rekvirerer D-nummeret i forbindelse med utskrivning av skattekort. Personen som søker D-nummer må møte personlig på skattekontoret og medbringe pass og arbeidskontrakt. Skal vedkommende åpne bankkonto i norsk bank, er det imidlertid banken som rekvirerer D-nummer.

⁶⁰: Nasjonalt ID-senter: Fødselsnummer og D-nummer <https://www.nidsenter.no/no/Sakstyper/D-nummer-og-fodselsnummer/>



10. Utvisning

Selv personer som har hatt lovlig opphold og svært lang oppholdstid i Norge, og regner seg selv som norske, kan bli utvist. Utvisningen kan skyldes kriminelle forhold, som igjen kan ha vært forårsaket av forhold knyttet til f.eks. rusavhengighet eller psykiske problemer. Se kapittelet *Rusavhengige asylsøkere og papirløse*.

Se faktaboks neste side.

Utvisning

- Den som blir utvist, må forlate Norge, og mister samtidig muligheten til å reise tilbake hit for en periode eller for alltid. Som regel gjelder innreiseforbudet også de andre Schengen-landene.
- Innreiseforbudet kan gjelde for en periode eller for alltid, men vil alltid gjelde i minst to år.
- EØS-borgere (statsborger av et EU/EØS/EFTA-land) har et utvidet vern mot utvisning. De kan likevel bli utvist hvis de vurderes som en aktuell og alvorlig trussel mot offentlig orden og sikkerhet. EØS-borgere blir kun utvist fra Norge, og blir ikke innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS).
- Statsborgere fra et land utenfor EØS-området kan blant annet bli utvist dersom
 - de har begått en straffbar handling i Norge eller i utlandet (hvis de har en permanent oppholdstillatelse, kan de bare utvises for mer alvorlige forbrytelser)
 - de har fått en tillatelse på grunnlag av uriktige opplysninger (tillatelsen kan da bli trukket tilbake [tilbakekalt], og utvisning kan bli aktuelt)
 - det vurderes som nødvendig på grunn av grunnleggende nasjonale interesser (trusler mot norske og utenlandske interesser i Norge eller mot norske interesser i utlandet)
- De som ikke har noen tillatelse i Norge kan i tillegg utvises dersom
 - de grovt eller gjentatte ganger har brutt bestemmelsene i utlendingsloven, for eksempel ved å oppholde seg ulovlig i Norge, arbeide ulovlig her eller ved å gi utlendingsmyndighetene uriktige opplysninger (for eksempel oppgitt uriktig identitet, holdt tilbake opplysninger om en annen identitet i et annet land osv.)
 - de lar være å forlate Norge (for eksempel etter å ha fått avslag på søknad om beskyttelse)
 - et annet Schengen-land har utvist vedkommende
- Du kan ikke bli utvist dersom du
 - er norsk statsborger
 - er utenlandsk statsborger som er født i Norge og har bodd her hele livet
 - risikerer å bli utsatt for forfølgelse eller umenneskelig behandling i landet du ville blitt utvist til
- Hvis det vurderes slik at en utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak mot vedkommende eller nærmeste familiemedlemmer, er utvisning heller ikke aktuelt. I slike tilfeller vil hvor alvorlig det straffbare forholdet er, veies opp mot hvor sterk tilknytningen er til Norge. I utvisningssaker som berører barn, er hensynet til barnets beste også et forhold som det legges vekt på.
- Det er egne regler for utenlandske statsborgere som har barn i Norge (se www.udi.no).
- Utvisningsvedtak kan påklages (se www.udi.no/klage).
- Det kan søkes om å få opphevet innreiseforbudet dersom omstendighetene skulle endre seg og tilsi det. Som hovedregel kan det ikke søkes om dette før etter to år.
- Dersom det foreligger særskilte omstendigheter, kan det også søkes om å få reise inn i Norge for kortvarige besøk selv om innreiseforbudet ikke oppheves.
- Et utvisningsvedtak kan stilles i bero for personer som antas å være utsatt for menneskehandel og som får innvilget en refleksjonsperiode.
- Rett til advokatbistand:
 - Rett til fri rettshjelp hvis man vurderes utvist på bakgrunn av brudd på utlendingsloven.
 - Ikke krav på fri rettshjelp dersom man vurderes utvist på grunn av straff eller en særreaksjon (for eksempel at man har blitt pålagt nødvendig behandling i helsevesenet fordi man er utilregnelig).
 - Alle kan imidlertid *søke* om fri rettshjelp.

Kilde: www.udi.no

Siden 2009 har Oslo politidistrikt, Politiets utlendingsenhet (PU) og UDI samarbeidet i prosjektet *Felles innsats mot åpne rusmiljøer*. Et av virkemidlene er såkalt hurtigbehandling av utvisningssaker når utlendinger blir tatt for salg av narkotika. Samarbeidet baserer seg på at de ulike etatene prioriterer personene i målgruppen innenfor sitt fag- og ansvarsområde (Gundhus og Egge, 2013).

I juni 2013 kom et rundskriv⁶¹ som har som formål å justere praksis, slik at utlendingsmyndighetene alltid skal vurdere om det skal opprettes utvisningssak og fattes vedtak om utvisning overfor utlendinger som straffes for naskeri og tyveri av mindre verdier. I tillegg til lovbruddets alvorlighetsgrad, vektlegges følgende momenter i vurderingen av om det kan antas å foreligge gjentakelsesfare:

- Utlendingen er uten bopel og mangler annen tilknytning til Norge.
- Utlendingen er uten midler til å forsørge seg selv.
- Utlendingen har ikke et dokumenterbart formål med oppholdet som tyder på at han skal være i arbeid eller er kommet som turist.
- Den straffbare handlingen er begått kort tid etter innreise.
- Den straffbare handlingen er begått i ledtog med andre.
- Utlendingen er registrert påtruffet i kriminelle miljøer eller sammen med andre som er straffet for kriminelle forhold.
- Det foreligger andre opplysninger som tilsier at det foreligger fare for gjentakelse av tilsvarende kriminalitet.

Flere kriminologer og sosiologer peker på at en sammenblanding av migrasjonskontroll og kriminalitetskontroll i

61: 2013-002-GI: Instruks om justering av utvisningspraksis for utlendinger som er straffet for overtredelse av straffeloven § 257 og § 391 a.

økende grad finner sted, et fenomen som betegnes som *krimmigrasjon* (Johansen, Ugelvik og Aas, 2013). Krimmigrasjonen kommer til uttrykk gjennom strengere reaksjoner på å bryte utlendingsloven, bruk av utvisning ved brudd på straffeloven og større fokus på straffesystemet i migrasjonsprosessen. Gundhus og Egge (2013) beskriver dette som at opphold i landet i større grad tildeles på prøve, og kontinuerlig kan avbrytes både ved brudd på straffeloven og utlendingsloven. En skjerpet praksis på dette området vil også kunne omfatte personer uten norsk statsborgerskap, men med sterk tilknytning og lang botid i Norge, siden det kun er statsborgerskap som gir fullstendig vern mot utvisning (ibid.).

Helse- og sosialarbeidere kan også komme i kontakt med brukere som har mottatt *varsel om utvisning* og som er usikre på hva dette betyr. Dette kan være personer som har bodd i Norge i mange år og som har familien sin her, men som vurderes utvist grunnet kriminelle forhold. Et forhåndsvarsel om utvisning er et varsel om at utvisning vurderes og at saken er til behandling. Erfaringsmessig kan det være lang saksbehandlingstid i slike saker. Dersom brukeren har søkt forlenget opphold innen fristen (minst en måned før oppholdstillatelsen utløper), har vedkommende fortsatt ordinær oppholds-/arbeidstillatelse frem til vedtak i utvisningssaken er fattet. Noen brukere vil i tillegg være i en slik situasjon at de *ikke* har søkt forlenget opphold innen fristen, og enkelte kan til og med ha blitt utskrevet av Folkeregisteret. I slike tilfeller vil vedkommende ikke ha gyldig arbeidstillatelse, men vil ha rett til nødvendig sosialhjelp, helsetjenester m.m. Vedkommende vil ikke bli innskrevet i Folkeregisteret igjen før det er fattet positivt vedtak om fornyet opphold, noe som igjen avhenger av at det ikke ble fattet vedtak om utvisning (Martinsen, 2010).

DEL 3:
Særskilt sårbare
grupper –
identifisering og
intervensjon



11. Mulige ofre for menneskehandel

Ofre for menneskehandel er personer som er utsatt for vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig situasjon. De kan være utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid eller tvangstjenester (herunder tigging), krigstjeneste i fremmed land eller organhøsting (KOM, 2008).

Oversikt over rettigheter for mulige ofre for menneskehandel⁶²

Tabell 4: Rettigheter for mulige ofre for menneskehandel

Grupper	Bolig	Økonomi	Helsetjenester	Arbeidstillatelse	Skole m.m.	Annet
Voksne mulige ofre for menneskehandel (Søkt og innvilget refleksjonsperiode)	<ul style="list-style-type: none"> Har rett til trygg bolig gjennom sosialtjenesten (krisesenter, institusjon, leilighet, midlertidig bolig) Kvinner utnyttet i prostitusjon: ROSA-prosjektet 	<ul style="list-style-type: none"> Økonomisk støtte til livsopphold (sosialtjenesten) etter vanlige vilkår/behovsprøving 	<ul style="list-style-type: none"> Kan søke frivillig medlemskap i folketrygden for dekking av utgifter til fastlege m.m. Obligatorisk tuberkuloseundersøkelse 	<ul style="list-style-type: none"> Har arbeidstillatelse i refleksjonsperioden (6 mnd) For å få innvilget midlertidig arbeidstillatelse etter dette, må ev. bakmenn være politianmeldt, etterforskning/straffefølgning iverksatt, tilstedeværelse i Norge må være vurdert som nødvendig av politiet og kontakt med miljøet bak menneskehandelen må være brutt 	<ul style="list-style-type: none"> Noen kommuner tilbyr gratis norskopplæring De som bor på krisesenter i regi av ROSA-prosjektet kan få dekket utgifter til norskopplæring dersom kommunen ikke har dette tilbudet Kan søke NAV om arbeidsrettede tiltak (f.eks. jobber eller yrkesopplæringskurs) 	<ul style="list-style-type: none"> Gratis advokatbistand for å vurdere anmeldelse Etter anmeldelse: i all kontakt med politiet under hele prosessen Politiet skal iverksette nødvendige sikkerhetstiltak Har rett til bistand fra IOM til retur og reetablering i hjemland

⁶²: Dersom det mulige offeret for menneskehandel er asylsøker, har vedkommende samme rettigheter som andre asylsøkere.

Grupper	Bolig	Økonomi	Helsetjenester	Arbeidstillatelse	Skole m.m.	Annet
Mindreårige mulige ofre for menneskehandel ⁶³	<ul style="list-style-type: none"> Barnevernet har ansvar for trygg plassering i beredskapshjem, institusjon eller fosterhjem 	<ul style="list-style-type: none"> Barnevernstjenesten sørger for livsopphold 	<ul style="list-style-type: none"> Barn under 18 år har rett til helsetjenester på like vilkår som norske barn 	<ul style="list-style-type: none"> Har arbeidstillatelse i refleksjonsperioden (6 mnd) 	<p>Under 16 år:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rett til grunnskole (hvis opphold antas å vare mer enn 3 mnd). Pliktig når oppholdet har vart i mer enn 3 mnd. <p>Fullført grunnskole:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kan søke om rett til 3 års videregående opplæring. 	<p>I Norge uten foreldre:</p> <ul style="list-style-type: none"> Representant/hjelpeverge oppnevnes Rett til gratis advokatbi-stand Kan ikke selv velge bort hjelp, men har rett til å si sin mening før avgjørelser fattes <p>Over 12 år:</p> <ul style="list-style-type: none"> Meningene skal tillegges stor vekt <p>Over 15 år:</p> <ul style="list-style-type: none"> Partsrettigheter

(Kilde: KOM, 2009)

63: Se avsnittene *Barn utnyttet i menneskehandel* og *Midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel* – barnevernloven § 4-29

Hva er menneskehandel?⁶⁴

Menneskehandel defineres i FNs Palermoprotokoll, som i Norge er nedfelt i straffelovens § 224:



Straffeloven § 224:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,
- b) vangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,
- c) krigstjeneste i fremmed land eller
- d) fjerning av vedkommendes organer,
- e) eller som forleder en person til å la seg brukes til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b) på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller

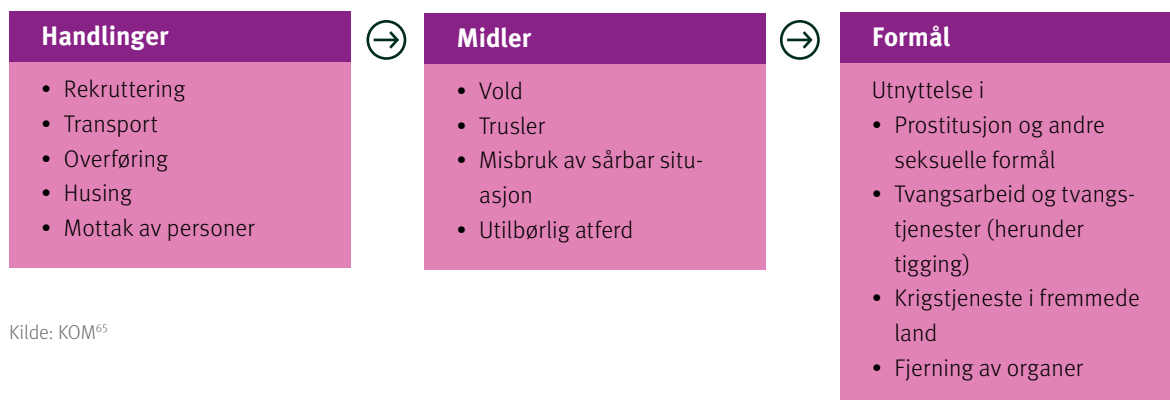
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Villfarelse om alder utelukker ikke straffeskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

⁶⁴: Deler av dette avsnittet er tatt fra Vollebæk, Line Ruud (2012): *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel* (Redd Barna).

For at utnyttelse av mennesker skal kunne defineres som menneskehandel, må den altså inneholde visse *handlinger*, den må utføres ved hjelp av visse *midler* og den må ha et *formål* om utnyttelse.



Kilde: KOM⁶⁵

Det er spesielt verdt å merke seg at både Palermoprotokollen og straffeloven understreker at når det gjelder barn under 18 år, er det ikke nødvendig at noen av tvangsmidlene (vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon, utilbørlig atferd) er benyttet for at utnyttelsen skal klassifiseres som menneskehandel. Barn regnes i denne konteksten som pr. definisjon å være i en sårbar situasjon, og man kan da se helt bort fra hvilke kontrollmidler som er benyttet i utnyttelsen.

Det presiseres også i Palermoprotokollen at offerets samtykke er irrelevant dersom det er et resultat av vold,

trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. Dette er en viktig påminnelse, siden det for enkelte kan være vanskelig å forstå at det kan dreie seg om utnyttelse i menneskehandel dersom vedkommende før ankomst til Norge kjente til hva slags arbeid de skulle utføre eller tjenester de skulle utføre.

Menneskehandel kan forekomme på en rekke arenaer og i forskjellige typer virksomheter, f.eks. i gate- og inneprostitusjon, tiggning, gatesalg, gateartisteri, vinningskriminalitet, organdonasjon og produksjon og salg av narkotika. Menneskehandel forekommer også i tilknytning til tvangsekteskap og arrangerte ekteskap, husarbeid, omsorgsarbeid for barn, eldre eller funksjonshemmede, restaurantnæringen, vaskebyråer, bilpleietjenester, byg-

65: Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM): https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1514.pdf

genæring, asfalt-/steinleggertjenester og i jordbruksnæringen.

Det er i Norge ingen spesifikk etat, organisasjon eller tjeneste som har enerett eller hovedansvar for å identifisere mulige ofre. I prinsippet har alle tjenester eller personer som blir bekymret for om en person kan være i en menneskehandelssituasjon et ansvar for å identifisere personen som et mulig offer og sette vedkommende i kontakt med ansvarlige myndigheter og hjelpetiltak (KOM, 2008a).

Identifisering av mulige ofre for menneskehandel

Generelle indikatorer

Det er nyttig for helse- og sosialarbeidere å ha oversikt over vanlige indikatorer ved menneskehandel for enklere å kunne identifisere mulige ofre. Indikatorene kan gjenkjennes ved observasjoner, fakta, uttalelser og annen informasjon helse- og sosialarbeideren tilegner seg om en person. Tilstedeværelsen av, eller fraværet av, en eller flere indikatorer kan i seg selv ikke bekrefte eller avkrefte at personen er i en menneskehandelssituasjon – til det kreves en helhetlig vurdering av persons livssituasjon (KOM, 2008a). Det er utarbeidet en veileder med flere supplerende verktøy som er nyttige når det gjelder identifisering av mulige ofre for menneskehandel.⁶⁶

66: Brosjyrene/veilederne er tilgjengelig på denne nettsiden: https://www.politi.no/strategier_og_analyser/strategier_og_tiltak/Tema_18.xhtml

Identifisering ved hjelp av observasjon

I ulike instanser og med ulike roller og ansvarsområder, kan helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere bli oppmerksomme på forskjellige indikatorer på at barn eller voksne er utnyttet i menneskehandel. Enkelte indikatorer kan oppdages gjennom observasjon, mens andre må avdekkes gjennom samtaler – gjerne gjentatte samtaler over tid.

Gjennom observasjon mottar vi kunnskap om omverdenen, mennesker og situasjoner ved å benytte våre sanser. Vi kan blant annet observere

- en persons utseende (anslagsvis alder, klær/stil, fysiske kjennetegn, synlige skader, tegn på manglende hygiene osv.)
- språk (vi kan høre at personen snakker et annet språk enn norsk, og kanskje også hvilket språk som benyttes)
- tid, sted og miljø (er barnet på «feil sted til feil tid», er det et egnet miljø for barn?)
- handlinger og aktiviteter som utføres (tigging, vinningskriminalitet, salg av rusmidler, prostitusjon osv.)
- kroppsspråk og sinnsstemning (viser personen tegn på frykt, tristhet, utmattelse, apati osv.?)
- samhandling med kjente og ukjente (hvordan samhandler personen med andre, er samhandlingen preget av frykt eller omsorg, tar barnet kontakt med ukjente?)

Generelle indikatorer for ofre for menneskehandel (KOM, 2008a)

- Personen kan være under tvang, forledelse, kontroll eller misbruk av sårbar situasjon
 - Tror at de må arbeide eller utføre en handling for andres fortjeneste mot sin frie vilje
 - Gir inntrykk av at deres bevegelser er overvåket
 - Mangler kontroll over eget pass/reisedokument
 - Kjenner ikke adressen til egen bolig eller arbeidssted
 - Tillater at andre fører ordet for dem når noen henvender seg direkte til dem selv
 - Oppfører seg som om de er instruert av andre
 - Har begrenset eller ingen tilgang til nødvendig helsehjelp
 - Har begrenset eller ingen mulighet til sosial omgang
 - Mangler frihet til å kontakte familie og venner
 - Er ute av stand til å kommunisere fritt med andre
 - Er bundet av gjeld
 - Har fått sine reisekostnader til destinasjonslandet betalt av tilretteleggere, noe de må betale tilbake gjennom å arbeide eller yte tjenester i ankomstlandet
 - Har tatt valg under falske betingelser eller lovnader
 - Har tatt valg i en sårbar situasjon der få andre reelle valgmuligheter syntes mulige
- Personen er utsatt for vold eller trusler mot egen person eller mot familie og venner
 - Viser tegn på frykt eller stress
 - Lider av skader som synes å være forårsaket av overgrep
 - Lider av belastningsskader typisk for uverdige arbeidsforhold
 - Er disiplinert av frykt for straff
- Er del av et hierarki med maktforhold mellom ofre i samme situasjon som gjør at de vanskelig kan snakke åpent om sin situasjon med andre til stede
- Personen er tvunget til å begå brudd på norske lover som en del av utnyttingen
 - Viser mistillit overfor myndighetspersoner
 - Er truet med å bli meldt til myndighetene
 - Er redd for å avsløre sin oppholdsstatus
 - Er utstyrt med falske identitets eller reisedokumenter
- Personen yter tjenester eller arbeider under uverdige forhold
 - Er ute av stand til å forhandle om sine arbeidsforhold
 - Mottar lite eller ingen betaling for utført arbeid/tjeneste
 - Har ingen eller bare delvis tilgang til egen inntekt
 - Har ulovlig lange arbeidsdager over lengre perioder
 - Er i en situasjon der de ikke har fridager
 - Er i en situasjon der de hyppig må forflytte seg over landegrensener og fra by til by for å yte tjenester/arbeide
- Personen blir identifisert på eller i sammenheng med en lokalitet som er kjent for å være arena for utnyttning av mennesker
 - Lever under uverdige boforhold
 - Kommer fra et land som er kjent for rekruttering til menneskehandel
 - Blir observert på steder der ulovlig salg av tjenester eller varer ofte forekommer

Vi tolker det vi observerer på bakgrunn av bl.a. tidligere erfaringer og tilegnet informasjon og kunnskap. Konkrete observasjoner av en person kan i kombinasjon med andre faktorer utløse en bekymring for at vedkommende kan være utnyttet. Eksempler på slike «biter i puslespillet» er

- andre observasjoner av personen i andre situasjoner
- observasjoner og opplysninger om andre med tilknytning til personen
- opplysninger fra personen selv eller andre
- kunnskap om aktiviteten personen er involvert i
- kunnskap om miljøet eller gruppen personen er en del av
- kunnskap om sårbarhet, rekruttering og utnyttelse i menneskehandel
- kunnskap om indikatorer på menneskehandel

På denne måten kan vi observere tegn på at personens aktiviteter er organisert, vi kan se tegn på bruk av vold og trusler og at personens sårbare situasjon utnyttes av andre. Akkurat hvilke tegn vi vil kunne oppdage, avhenger av hvilken rolle vi har og hvilken kontekst vi ser personen i. For eksempel vil flyplassansatte, ansatte i asylmottak, UDI, politi, barnevern og oppsøkende helse- og sosialarbeidere som arbeider ute på gata ha tilgang til ulike observasjoner og opplysninger om barn og voksne de blir oppmerksomme på. I Storbritannia er det utviklet egne etatsspesifikke indikatorlister som gir en oversikt over hvilke indikatorer som er særlig relevante for ansatte i politi, skole, ulike typer helsetjenester, fagforeninger og arbeidstilsyn.⁶⁷

67: Harrow Council (2011): Agency specific indicators to help identify a trafficked child.

Identifisering ved hjelp av samtale

Enkelte som har vært grovt utnyttet i hjemlandet eller på reisen til Norge, vil fortelle sin historie og ha et ønske om å få hjelp ut av situasjonen – særlig dersom de blir sett av fagpersoner (f.eks. på asylmottak) som har kunnskap om særlig sårbare grupper og indikatorer på menneskehandel, og som har anledning til å ha tilrettelagte samtaler i en trygg setting. Ofte vil imidlertid personer som er utnyttet i menneskehandel vegre seg for å fortelle om utnyttelsen. Dette gjelder spesielt barn. De kan være unnlattende i svar på spørsmål og fortelle usammenhengende eller selvmotigende historier. Dette kan skyldes frykt for eller instruksjoner fra bakmenn/-kvinner, lojalitet til foreldre eller andre voksne involvert i utnyttelsen, mistillit til norske myndigheter og usikkerhet når det gjelder hva som vil skje med dem dersom de forteller sannheten (plassering på institusjon, betydning for asyl-/oppholdssak).

Av sikkerhetsmessige årsaker er det viktig å få avklart så raskt som mulig om personen er utsatt for press fra bakmenn/-kvinner, spesielt når det gjelder mindreårige. Det er viktig å tilrettelegge og gjennomføre samtaler på en måte som skaper trygghet og tillit. Personen må først og fremst få informasjon om sine rettigheter og om hvordan hjelpeapparatet fungerer i Norge. I en studie fra Storbritannia advares det mot å presse barn til å fortelle om utnyttelsen og bakmenn/-kvinner før de er klare for det. Det vil i de fleste tilfeller ta lang tid før barnet føler seg trygg nok til å begynne å fortelle. Det anbefales her at det for hvert barn som blir identifisert som et mulig offer for menneskehandel, blir tilknyttet en primærkontakt som investerer tid i å bygge opp en tillitsrelasjon med barnet. Dette vil øke sjansene for at barnet vil fortelle om utnyttelsen samt ta imot hjelp og benytte seg av omsorgs- og beskyttelsestiltak.

Erfarne barnevernsarbeidere vil i samtaler med barn utnyttet i menneskehandel dra nytte av sin kunnskap fra arbeid med barn utsatt for omsorgssvikt og overgrep, tvangsekteskap og æresrelatert vold. Det er også utviklet ulike samtalemetoder for samtaler med barn om vanskelige temaer. I samtaler med barn som kan være utnyttet i menneskehandel, må man ta hensyn til og tilrettelegge samtalen ut fra bl.a. barnets alder og modenhet, grad av traumatisering, tillit og relasjon. Samtalen vil også variere ut fra om man er ansatt i en barnevernvakt, saksbehandler i kommunal barnevernstjeneste, miljøterapeut på institusjon, oppsøkende helse- og sosialarbeider osv. Man må også være oppmerksom på at barnets erfaringer og kulturelle forhold kan ha betydning for bl.a. hva som legges i begreper som *barndom* og *voksen* samt barnets oppfatninger av seg selv som selvstendig aktør i sitt eget liv. De kan ha vanskeligheter med å se seg selv som ofre for voksnes utnyttelse, og kan reagere på bruk av begreper som *offer* og *menneskehandel*.

Det er også utviklet veiledere for samtaler med kvinner utnyttet i prostitusjon, bl.a. *Veiviser til assistanse – for kvinner som er utsatt for menneskehandel* (Krisesentersekretariatet, 2007) og *Etikk og sikkerhet i samtale med kvinner utsatt for menneskehandel* (Krisesentersekretariatet, 2005). I sistnevnte veileder gis og utdypes følgende 10 råd til helse- og sosialarbeidere og andre som skal samtale med en kvinne som er eller har vært utnyttet i menneskehandel:

1. Ikke gjør noen skade.
2. Kjenn ditt tema og vurder risikoene.
3. Forbered informasjon som du kan referere til og ikke gi noen løfter du ikke kan holde.
4. Gjør adekvate valg og forbered tolker og andre kollegaer.

5. Forsikre kvinnen om fullstendig anonymitet og taushetsplikt.
6. Få informert samtykke.
7. Lytt til og respekter hver enkelt kvinnes vurdering av egen situasjon og risiko med tanke på egen trygghet.
8. Ikke retraumatiser kvinnen.
9. Vær forberedt på en akutt situasjon.
10. Bruk den innsamlede informasjonen godt.

Se www.rosa-help.no for mer informasjon om dette temaet.

Personer utnyttet i prostitusjon eller til andre seksuelle formål

Det er viktig å være oppmerksom på at helse- og sosialarbeidere som jobber i tjenester som ikke arbeider oppsøkende inn mot prostitusjonsarenaer eller har arbeid med personer involvert i salg av seksuelle tjenester som en del av sitt mandat, også kan komme i kontakt med kvinner eller menn i prostitusjon. De kan bl.a. ta kontakt med hjelpeapparatet grunnet årsaker som ikke er direkte knyttet til deres prostitusjonserfaringer.

Mange kvinner utnyttet til prostitusjon blir utsatt for tvang, vold og trusler. I en studie der nigerianske kvinner i prostitusjon er intervjuet (Skilbrei, Tveit og Brunovski, 2006), fortalte informanter om at det fremstilles trusler om vold som skal utføres av halliken selv eller kontakter i Nigeria (rettet mot kvinnens familie). I tillegg har noen av kvinnene inngått avtaler som har blitt beseglet av voodoo-ritualer. Kvinner som er bundet av slike ritualer, kan f.eks. tro fullt og fast på at de selv eller familiemedlemmer vil kunne falle død om dersom kvinnen bryter avtalen (ibid.). I slike tilfeller blir det særlig vanskelig for kvinnene å bryte ut av situasjonen de er i.

Personer tilknyttet narkotikasalg, vinningskriminalitet, tiggingsalg eller gateartisteri

Tiggingsalg og gateartisteri er aktiviteter som utøves i det offentlige rom og som er rettet mot befolkningen generelt. En del av de personene som er involvert i dette, er migranter som kan være i risiko for å bli utnyttet. I de etablerte rusmiljøene der det foregår omsetning av narkotika, vil man kunne møte både asylsøkere og papirløse

Indikatorer på at en person er utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle formål (KOM, 2008b):

- Får ikke beholde noe eller kun deler av det hun eller han tjener på salg av seksuelle tjenester.
- Har gjeld som betjenes ved salg av seksuelle tjenester.
- Kan ikke slutte i prostitusjon når han eller hun vil.
- Har liten eller ingen mulighet til å velge hvilke og hvor mange kunder hun eller han vil betjene.
- Har liten eller ingen mulighet til å avslå forespørsler om ubeskyttet og/eller voldelig sex.
- Har lite eller feil informasjon rundt regelverk for prostitusjon i Norge.
- Annonserer på nettstedet eller i blader på feilfritt norsk, men behersker ikke selv språket.
- Bor sammen med andre som er i prostitusjon, betaler høy husleie, står ikke selv som leietaker.
- Er avbildet i blader, filmer eller på internett for pornografisk formål mot egen viten eller vilje.
- Får ikke være alene med helsepersonell, vil ikke ta imot eller nektes medisinsk hjelp.
- Forteller ulike historier om sin situasjon, veien inn i prostitusjon og reisen til Norge.
- Blir fulgt til og fra avtaler med hjelpeapparatet.
- Bor, reiser og selger tjenester i gruppe med flere.
- Får hyppige telefonoppringninger og sms når han eller hun er i kontakt med hjelpeapparatet.
- Har tatoveringer eller andre merker som indikerer andres «eierskap».

migranter. Enkelte av disse kan være ofre for menneskehandel.

Personer som er utsatt for utnyttning i tigging og vinningskriminalitet kan (KOM, 2008c):

- Være barn, eldre og funksjonshemmede mennesker som tigger på offentlige steder
- Ha fysiske skader som virker å være påført av andre
- Være barn som oppholder seg i store grupper med få voksne som ikke kan dokumentere et akseptabelt omsorgsforhold
- Bli tvunget til å selge narkotika, tyvegods eller andre ulovlige varer
- Bli utsatt for eller truet med straff dersom de ikke samler/stjeler nok
- Leve som gjengmedlemmer med voksne som ikke er i slekt med dem
- Leve og reise i større grupper over større avstander
- Ha en historikk der de er registrert i forbindelse med vinningskriminalitet i flere byer/land
- Være registrert i flere land med ulike identiteter
- Være registrert av barnevernsmyndigheter i flere byer/land

Uteseksjonen i Oslo sentrum har i flere år, og særlig siden september 2008, observert og vært i kontakt med nordafrikanske unge gutter og menn som har solgt hasj og andre illegale rusmidler i de åpne rusmiljøene i sentrum. Guttene det refereres til her er enten asylsøkere eller oppholder seg her uten gyldige papirer, fra 15 år

og oppover og oppgir å være enslige, uten familie eller annen tilknytning til Norge. De fleste har dratt fra asylmottak etter kort tid, og forteller at de bor sammen med flere andre (voksne menn) i tilsvarende situasjon uten at de ønsker å gi noen nærmere opplysninger om adresse og at de tidvis sover ute eller på Bussterminalen/Oslo S. Felles for de fleste mindreårige er at de oppleves som erfarne og uredde når det gjelder salg av rusmidler, og at de etter kort tid finner seg til rette i de åpne rusmiljøene. Flere av ungdommene bruker selv rusmidler. Noen av guttene har vært imøtekommende og delvis åpne overfor Uteseksjonens ansatte. Samtidig har oppsøkerne i enkelte tilfeller opplevd at voksne selgere med samme bakgrunn har skjermet de mindreårige fra kontakt med dem ved for eksempel å aktivt bryte inn i samtalen, stille seg fysisk mellom de ansatte og den mindreårige eller ved å gi ungdommen klar beskjed om å ikke snakke med oppsøkerne. Uteseksjonen i Oslo mener at det er mye som tyder på at salget av narkotika i denne gruppen dreier seg om organisert kriminalitet. I den forbindelse er det knyttet stor bekymring til muligheten for at enkelte av de involverte, særdeles de mindreårige, kan være utnyttet som ofre for menneskehandel. Etter at politiet en lengre periode har økt sin tilstedeværelse og sitt fokus på de åpne rusmiljøene i Oslo, har denne gruppen blitt mindre synlig i Oslo sentrum. De siste årene har imidlertid denne gruppen blitt mer synlig i det åpne rusmiljøet i Bergen.⁶⁸

Mindreårige (og voksne) involvert i vinningskriminalitet, for eksempel i såkalte østeuropeiske tyveribander,

68: Bergens Tidende, 21. august 2013: Ender opp som dopselgere <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Ender-opp-som-dopselgere-2950941.html#.UkNXST-TqkN>

kan også være utnyttet i menneskehandel. I Norges første dom for utnyttelse av mindreårige til vinningskriminalitet,⁶⁹ ble to menn fra Litauen dømt for å ha utnyttet fire litauiske barn i alderen 15–17 år. Barna kom fra fattige og alkoholiserede hjem, og ble lokket med jobb i Bergen. Etter ankomst levde barna under kummerlige forhold og ble truet med å bli overlatt til seg selv i Norge. Tyveriene barna ble tvunget til å utføre, var svært innbringende for bakmennene.

Helse- og sosialarbeidere, spesielt i oppsøkende tjenester, kan også observere og komme i kontakt med mindreårige involvert i aktiviteter som tiggings, gatesalg og gatemusikantvirksomhet. Det er viktig å være oppmerksom på at også disse barna kan være utnyttet, selv om de eventuelt er sammen med sine foreldre. Se avsnittene *Unge på drift i Europa, Barn og unge fra EU/EØS-området, fra østeuropeiske og baltiske land, Barn og unge med rombakgrunn* og *Barn utsatt for/sårbare for menneskehandel*.

Tvangsarbeid

Det kan være uklart hvor grensene skal trekkes mellom menneskehandel og såkalt sosial dumping. Begrepet *sosial dumping* benyttes både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Dersom arbeidsgivere eller «agenter»/arbeidsformidlere benytter seg

av vold eller trusler overfor arbeidstakeren, viser annen utilbørlig atferd eller misbruker arbeidstakerens sårbare situasjon for å utnytte eller presse vedkommende til å bli værende i arbeidssituasjonen, vil situasjonen kunne betegnes som menneskehandel (tvangsarbeid).

⁶⁹: Bergen Tingrett, oktober 2011.

Personer som er utsatt for tvangsarbeid og tvangstjenester kan (KOM, 2008c):

- Leve under uverdige forhold:
 - Bo i grupper på samme sted som de arbeider, og sjelden eller aldri forlate disse stedene/gruppene
 - Ha tilgang til lite eller dårlig mat
 - Være avhengig av arbeidsgiver for en rekke tjenester, som transport, bolig, mat, helsetjenester osv.
 - Mangle mulighet til å velge hvor han eller hun skal bo
 - Ha begrenset mulighet til å bevege seg fritt
- Ha en arbeidsgiver som utsetter sine ansatte for:
 - Lav eller ingen betaling
 - Manglende eller falsk arbeidskontrakt
 - Ulovlig lange skift
 - Lite eller ingen fritid
 - Tungt eller farlig arbeid
 - Farlige fysiske forhold på arbeidsplassen
 - Uverdige sanitærforhold
 - Manglende egnet arbeidsutstyr, for eksempel foreskrevet verneutstyr eller klær som beskytter mot kulde
- Mangle kontroll over egen situasjon:
 - Mangle grunnleggende utdanning og profesjonelle sertifikater
 - Ha liten eller ingen tilgang til egen inntekt
 - Mangle kontroll over eget pass og reisedokumenter
 - Være utsatt for kontroll av bolig og bevegelsesfrihet
 - Isolasjon
 - Ikke fri til å avvikle arbeidssituasjonen pga. gjeld, trusler og manglende midler
 - Mangle nødvendige språkkunnskaper
 - Mangle kunnskaper om regler for norsk arbeidsliv
 - Mangle mulighet til å forlate arbeidsstedet uten arbeidsgivers tillatelse eller følge
 - Være utsatt for unormal grad av overvåking og kontroll fra arbeidsgiver
 - Være disiplinert av et uoffisielt system med bøter

Personer som er utnyttet i private hjem

Helse- og sosialarbeidere kan også komme i kontakt med ungdom og voksne som er utnyttet i private hjem til husarbeid, pleie og omsorg for barn, eldre eller funksjonshemmede o.l. Personene kan ha kommet til Norge gjennom familieinnvandring (kan være på falsk grunnlag) eller tvangsekteskap, de kan være asylsøkere som bor privat fremfor på asylmottak eller de kan være udokumenterte. Personer som er i en slik situasjon vil ofte ha begrenset bevegelsesfrihet, men helse- og sosialarbeidere eller andre hjelpere vil kunne komme i kontakt med dem via andre brukere eller gjennom arbeid på og i samarbeid med skoler (inkludert voksenopplæringen).

Personer som er utsatt for utnyttning i private hjem kan (KOM, 2008c):

- Bo med en familie
- Spise atskilt fra familien
- Ha tilgang til lite eller dårlig mat
- Mangle privat oppholdsrom
- Sove under uverdige forhold
- Sjelden eller aldri kunne forlate huset
- Ha begrenset eller ingen mulighet til normal sosial omgang

I en rapport om «skjulte barn» (hidden children) i Storbritannia, beskriver organisasjonen The Children's Society en slags form for privat oppfostring der barn bor og lever i private hjem hos voksne som verken er foreldre eller har andre nære familierelasjoner med barnet, uten at myndighetene har kjennskap til det (The Children's Society,

2009). Disse barna kan bli utnyttet, og fungerer i noen tilfeller som «husslaver». Det er ukjent hvor utbredt dette er i Norge. Sammenlignbare situasjoner kan imidlertid forekomme, f.eks. i situasjoner der mindreårige har kommet til Norge gjennom familiegjennforening på falsk grunnlag. Oppsøkende helse- og sosialarbeidere i Oslo har vært i kontakt med ungdom i denne situasjonen. Ungdommene har fortalt at de ble mishandlet fysisk og/eller verbalt – og de kunne i tillegg bli kastet ut hjemmefra fordi familien ikke lenger mottok barnetrygd og ungdommen ikke ønsket å slutte på skolen for å få seg heltidsjobb slik at de kunne bidra økonomisk hjemme. Disse ungdommene fortalte også at de som var registrert som foreldre, ikke var det i virkeligheten, men at de kunne ha et mer fjernt slektskapsforhold.

Andre grupper som er særlig sårbare for utnyttelse i private hjem er au pairer, ofre for tvangsekteskap og enslige mindreårige asylsøkere som bor privat.

Spesielt om «misbruk av sårbar situasjon»

Det er ikke nødvendig at vold og trusler tas i bruk for at utnyttelsen skal kunne betegnes som menneskehandel. *Misbruk av sårbar situasjon* er også et av midlene i menneskehandelsdefinisjonen og straffelovens § 224.

Sårbarhet er i utgangspunktet et noe uklart begrep, spesielt til bruk i rettssystemet som stiller krav til objektivitet og bevisbarhet. FN har derfor, etter å ha gjennomført en stor studie, konkretisert hva man skal legge i begrepet *misbruk av sårbar situasjon* som et middel for utnyttelse i menneskehandel (UNODC, 2012). For å få et forhold dømt som menneskehandel, må påtalemyndighetene legge

frem bevis både for at en person er i en sårbar situasjon og at denne sårbarheten utnyttes bevisst av bakmenn. Den sårbare situasjonen må i en slik sammenheng ha ført til at vedkommende opplevde at han eller hun ikke hadde noen andre reelle eller akseptable alternativer.

En persons sårbarhet vil i en menneskehandelssituasjon imidlertid også være viktig av andre årsaker – både for å kunne fastslå sannsynligheten for at vedkommende er et offer og for å kunne vurdere et eventuelt behov for beskyttelsestiltak og bistand.

For å kartlegge en persons sårbarhet, må man vurdere flere forhold knyttet både til personen selv og til situasjonen vedkommende befinner seg i. *Individuell sårbarhet* kan dreie seg om en persons fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelse. En *situasjonsbestemt sårbarhet* kan oppstå når en person f.eks. har ulovlig opphold i et fremmed land der de er sosialt og språklig isolert. *Materiell sårbarhet* dreier seg bl.a. om fattigdom og arbeidsledighet.

Den sårbare situasjonen kan være til stede hos offeret i utgangspunktet, som ved fattigdom, mentale eller fysiske funksjonshemminger, lav eller høy alder, kjønn, svangerskap, kultur, språk, religion/livssyn, vanskelig familiesituasjon og ulovlig oppholdsstatus. Den sårbare situasjonen kan også skapes av bakmenn, ved f.eks. sosial, kulturell eller språklig isolasjon, ulovlig opphold, avhengighet skapt gjennom rusavhengighet, romantiske relasjoner eller gjennom bruk av kulturelle/religiøse ritualer eller praksiser (UNODC, 2012).

Helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere har en sentral rolle når det gjelder å dokumentere sårbarheten (UNODC, 2012). Man bør ha fokus på personens situasjon både i hjemlandet og i Norge, før og etter utnyttelsen.

Oppfølging av mulige ofre for menneskehandel (over 18 år)

Ved alvorlig bekymring for at personens liv, helse og omsorg er truet, skal lokalt politi, legevakt eller barnevern kontaktes.

Er personen antatt mindreårig, skal barnevernstjenesten alltid varsles.

Bekymringen for menneskehandel kan dukke opp av ulike årsaker og på ulike tidspunkt. Enkelte ganger kan bekymringen være selve utgangspunktet for at helse- og sosialarbeideren ønsker kontakt med personen. Dette gjelder for eksempel dersom personen blir observert på arenaer eller i situasjoner som ofte forbindes med stor fare for utnyttelse eller dersom vedkommende kommer fra et land der det er kjent at ofre for menneskehandel ofte rekrutteres. Andre ganger vil bekymringen melde seg på bakgrunn av observasjoner eller opplysninger som kommer frem på et senere tidspunkt i kontakten. Personene det gjelder kan også ha ulik status: Noen er asylsøkere, noen kan være i Norge på turistvisum e.l., mens andre igjen kan ha kommet til Norge uten å ha blitt registrert. Valg av tilnærming vil også avhenge av om personen er over eller under 18 år.

Som nevnt i kapitlene om kontaktetablering og kartlegging (kapitlene 3 og 4), vil personer som er utsatt for menneskehandel ofte være mistenksomme overfor representanter for myndighetene og tilbakeholdne i kontakten. Helse- og sosialarbeidere bør derfor vurdere ut fra situasjonen og den relasjonen de har til vedkommende hvor direkte de skal være under kartleggingen.

Informasjon

Når det foreligger en bekymring for at en person kan være offer for menneskehandel, er det viktig å gi informasjon om at vedkommende kan få hjelp. Helse- og sosialarbeideren kan for eksempel si at de ikke vet hvorvidt problemstillingen er aktuell for vedkommende, men at de kjenner til at unge gutter og jenter kan bli presset eller utnyttet, at de kan ha gjeld som de er nødt til å betale tilbake og at de som er i en slik situasjon kan få hjelp og beskyttelse. Ut fra hvordan personen reagerer på dette, kan helse- og sosialarbeiderne vurdere om de kan gå dypere inn i dette temaet i samme samtale eller om det er viktig å gå varsomt frem. Det kan også være viktig å gi informasjon om at man i spesielle situasjoner kan slippe straffefølgelse for kriminalitet utført som en følge av menneskehandelssituasjonen (under tvang eller utnyttelse av sårbar situasjon).

Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM) har utarbeidet brosjyrer med informasjon – til de som er identifisert som mulige ofre (KOM, 2009a) og for de som har fått innvilget refleksjonsperiode (KOM, 2009b) – som kan være nyttige verktøy for helse- og sosialarbeidere i samtale med brukere om dette temaet. Alle disse brosjyrene finnes på norsk og engelsk, og er tilgjengelig på internett.⁷⁰

Formidling til øvrig hjelpeapparat

- **Advokatbistand:** Mulige ofre for menneskehandel har rett til gratis advokatbistand for å vurdere om det skal søkes refleksjonsperiode (eller ev. asyl) og for å vurdere

anmeldelse av bakmenn. Det er best om bistandsadvokaten har erfaring med menneskehandelssaker. Helse- og sosialarbeideren bør være behjelpelig med å lage en avtale med bistandsadvokaten og eventuelt bestille tolk. Helse- og sosialarbeideren bør tilby seg å være med på møtet dersom brukeren ønsker dette. Dersom saken blir anmeldt, har vedkommende krav på gratis advokatbistand under hele prosessen. Advokaten kan blant annet bidra med rådgivning samt å bistå med kontakt med UDI, IOM og andre instanser.

- **ROSA-prosjektet og andre spesialiserte tiltak:** Dersom brukeren er en kvinne utsatt for utnyttelse innen prostitusjon, kan helse- og sosialarbeideren sette vedkommende i kontakt med ROSA-prosjektet. ROSA kan følge opp kvinner som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel i den videre prosessen. I de største byene vil det også være mulig med oppfølging fra tiltak som jobber spesielt opp mot prostitusjon.
- **Sosialtjenesten:** Dersom personen er utnyttet på annen måte enn i prostitusjon eller dersom klienten av andre årsaker ikke kan eller ønsker å formidles til andre tiltak (som igjen kan følge opp overfor resten av hjelpeapparatet), kan det bli aktuelt at det er helse- og sosialarbeideren som formidler den første kontakten med NAV. Brukeren bør få livsopphold og et botilbud så raskt som mulig etter at vedkommende er identifisert som mulig offer for menneskehandel og det er inngått avtale med bistandsadvokat.
- **Botilbud:** De som har fått innvilget refleksjonsperiode, har rett til et trygt botilbud i form av krisesenter, insti-

70: https://www.politi.no/strategier_og_analyser/strategier_og_tiltak/Tema_18.xhtml

tusjon eller leilighet i regi av kommunen der vedkommende oppholder seg. NAV kan også tilby midlertidig overnatting på pensjonat, hotell e.l. i påvente av en mer varig boligløsning.

■ **Politiet:** Dersom brukeren ønsker det, kan det tas initiativ til et uformelt og uforpliktende møte mellom politi (som jobber spesielt med menneskehandelssaker) og brukeren (og gjerne bistandsadvokat og helse- og sosialarbeider/tillitsperson). På denne måten kan personen få informasjon om hva det eventuelt vil innebære å anmelde saken, hva politiet kan gjøre for å sikre vedkommendes sikkerhet m.m. Politiet vil i slike tilfeller komme sivilt kledd, og møtet kan finne sted i helse- og sosialarbeiderens eller bistandsadvokatens lokaler eller et annet sted som oppleves trygt og nøytralt.

■ **Retur og repatriering:** De som ønsker det, kan få hjelp til å returnere til hjemlandet gjennom IOM. Gjennom programmet «Frivillig retur og reintegreringsstøtte for sårbare grupper i Norge», kan personen få bistand til en trygg retur og rehabilitering og reintegrering etter ankomst til hjemlandet. For mer informasjon om dette, se www.iom.no.

■ **Råd og veiledning:** Helse- og sosialarbeideren (og/eller brukeren) kan kontakte følgende instanser for råd og veiledning:

- KOM-prosjektet (Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel). KOM skal bl.a. bistå statlige virksomheter, det kommunale og regionale hjelpeapparatet og organisasjoner som yter bistand og beskyttelse til ofre for menneskehan-

del. KOM skal også bidra med tverrfaglig informasjonsutveksling og kompetanseheving innen feltet menneskehandel, men har ikke en operativ rolle i enkeltsaker (tlf. 23 36 41 00).

- Kommunens TOT-koordinator (Tverrfaglig Operativt Team). Har ansvar for å koordinere kommunens menneskehandelssaker.

Refleksjonsperiode

Refleksjonsperiode:

- Formål: Å bidra til at ofrene skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen og legge til rette for at bakmennene skal kunne straffefølges.
- Er en arbeids-/oppholdstillatelse som gis for seks måneder.
- Refleksjonsperioden er et lavterskeltilbud.
- Refleksjonsperioden kan ikke fornyes. Mulighet for en ny, midlertidig oppholdstillatelse i inntil ett år dersom politi/påtalemyndigheter ser det som nødvendig for å kunne gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.
- Danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring.
- Mindreårige barn kan likevel innvilges familieinnvandring med en person som har fått innvilget refleksjonsperiode dersom barnet fyller de vanlige vilkårene for familieinnvandring og politiet mener det er fare for dets sikkerhet i hjemlandet.

Kilde: KOM (2009b)

- **Trygg bolig:** Personer som er innvilget refleksjonsperiode har rett til en bolig som i størst mulig grad er tilpasset deres behov. Bolig kan tilbys i form av opphold på et krisesenter eller ved en institusjon eller leilighet i regi av kommunen personen oppholder seg i. Hvis vedkommende er i en akutt nødssituasjon og ikke kan bo på krisesenter, kan NAV i en midlertidig periode tilby rom på pensjonat, hotell eller hospits inntil personen får på plass en mer permanent og tilpasset boløsning.
- **Penger til livsopphold:** Refleksjonsperiode gir lovlig opphold i Norge og dermed rettigheter etter lov om sosiale tjenester i NAV (sosialtjenesteloven). Økonomisk stønad (sosialhjelp) skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold, og skal være en subsidiær ytelse. Dette betyr at personen først må utnytte alle andre muligheter, for eksempel gjennom arbeid, trygd, arv eller bankinnskudd. Når personen har utnyttet alle aktuelle muligheter fullt ut, men disse ikke strekker til, har vedkommende krav på økonomisk stønad til livsopphold. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er en skjønsmessig ytelse, og loven har ingen bestemmelser om akkurat hvor mye penger brukeren kan få. Alle søkere har krav på en individuell vurdering av sitt behov for hjelp.
- **Arbeid og arbeidsrettet aktivitet:** Refleksjonsperioden gir en seks måneders arbeidstillatelse. Personen har altså rett til å arbeide i Norge, og kan derfor inngå en arbeidskontrakt med en eventuell arbeidsgiver. Dersom personen starter i arbeid, plikter man å søke om skattekort og betale skatt av lønnen.

Enkelte kommuner tilbyr norskopplæring til personer som er i refleksjonsperiode. Personer som bor i krisesenter i regi av ROSA-prosjektet kan få dekket sine utgifter til norskopplæring dersom kommunen de bor i ikke tilbyr dette gratis.

Man kan også søke NAV om arbeidsrettede tiltak. NAV har mulighet til å innvilge dette etter en individuell vurdering. Arbeidsrettede tiltak kan f.eks. bestå i jobbsøkerkurs eller ulike yrkesopplæringskurs, som for eksempel hjelpepleie, renhold og manikyr.

Se mer om innholdet i refleksjonsperioden i brosjyren *Til deg som har fått innvilget refleksjonsperiode* (KOM, 2009b).

Asylsøkere som mulige ofre for menneskehandel⁷¹

Refleksjonsperioden gjelder i utgangspunktet ikke for asylsøkere. Under behandling av asylsøknaden skal det vurderes om vedkommende risikerer forfølgelse eller å bli utsatt for umenneskelig behandling ved retur til hjemlandet. Det er derfor viktig at UDI har opplysninger om menneskehandelssituasjonen. Dersom en asylsøker ønsker å søke om refleksjonsperiode, må asylsøknaden trekkes før UDI har fattet vedtak i saken. Asylsaken kan da gjenopptas senere, dersom vedkommende ønsker det.

Dersom en asylsøker har fått endelig vedtak i asylsaken, kan vedkommende i utgangspunktet ikke innvilges refleksjonsperiode. Det kan imidlertid gjøres unntak, blant annet dersom vedkommende kommer med nye opplysninger som gir klare holdepunkter for at han eller

⁷¹: Kilde: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Fellessider/Menneskehandel/Vurderinger-i-asylsoknader-fra-ofre-for-menneskehandel/>

hun er utsatt for menneskehandel, og at vedkommende ikke kan bebreides for at disse opplysningene ikke har kommet frem tidligere.

Mindreårige mulige ofre for menneskehandel

Både Palermoprotokollen og straffeloven understreker at når det gjelder barn under 18 år, er det ikke nødvendig at noen av tvangsmidlene (vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon, utilbørlig atferd) er benyttet for at utnyttelsen skal klassifiseres som menneskehandel. Barn regnes i denne konteksten for pr. definisjon å være i en sårbar situasjon, og man kan da se helt bort fra hvilke kontrollmidler som er benyttet i utnyttelsen.

Indikatorer på at barn er utnyttet i menneskehandel (KOM 2008d)

- Barnet er engasjert i arbeid eller tjenester som ikke er egnet for barn.
- Reiser uten følge av foreldre/foresatte.
- Reiser i gruppe med mennesker som ikke er i slekt eller er i fjern slekt.
- Er utstyrt med mobiltelefon, sim-kort eller telefonnumre som han eller hun er instruert til å ringe ved kontakt med myndighetene.
- Har penger, mobiltelefoner, smykker, lommebøker eller andre verdigjenstander på seg som han eller hun ikke kan gjøre rede for.
- Barnet har en «fikser» – en voksenperson som aldri er langt unna, som arrangerer barnets virksomhet og som kan stille opp på kort varsel.
- Relasjonen mellom barnet og den voksne kan ikke dokumenteres eller representerer ikke et akseptabelt omsorgsforhold.
- Barnet forteller sin historie med åpenbare feil eller usannheter, historien virker konstruert og innlært.
- Barnet oppgir å være voksen, men det er stor avstand mellom oppgitt alder og barnets fremtoning og atferd.
- Har en oppførsel som avviker fra normal oppførsel for barn i samme alder.
- Virker underernært, trett, utmattet eller bekrefter dette på spørsmål.
- Virker stresset, redd, urolig eller
 - fysisk/verbalt utagerende
 - apatisk, unnvikende, taus
- Har ingen venner på egen alder utenom arbeid/tjeneste.
- Deltar ikke i normal skolegang.
- Har ingen eller liten mulighet til lek og fritidsaktiviteter.
- Bor under uverdige forhold.
- Spiser atskilt fra andre medlemmer av «familien» eller bofellesskapet.
- Er registrert av barnevernsmyndigheter i flere byer/land.

Når det gjelder kontaktetablering og kartlegging av mulige ofre for menneskehandel, er det flere likheter i tilnæringsmåten overfor voksne og mindreårige. En sentral forskjell er imidlertid at de under 18 år ikke kan velge om de vil ha hjelp. Barnevernet skal alltid varsles, og i samarbeid med politiet har de ansvar for å iverksette nødvendige tiltak for å sikre omsorg og sikkerhet for barnet. Mindreårige som er i Norge uten foreldre skal også få oppnevnt en representant (se avsnittet om *Verge-/representantordningen*).

I mange saker vedrørende mulige ofre for menneskehandel vil det være tvil om offerets alder. Når offerets alder er ukjent, og det er grunn til å tro at offeret er mindreårig, skal vedkommende anses å være barn og omfattes av særskilte beskyttelsestiltak til alder er verifisert. Se avsnittet *Usikkerhet knyttet til alder*.

Se også kapittelet *Mindreårige migranter*, spesielt følgende avsnitt:

- *Barn utsatt for/sårbare for menneskehandel*
- *Traumatiserte barn og ungdom*
- *Skadevirkninger av menneskehandel, overgrep m.m.*
- *Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel*
- *Midlertidig plassering i institusjon uten samtykke, ved fare for utnyttelse til menneskehandel – barnevernloven § 4-29*

12.

Mindreårige migranter

Når det gjelder asylsøkerbarn og andre mindreårige migranter, får ofte deres migrasjonsstatus større oppmerksomhet enn deres status som barn. For eksempel er «asylsøkende barn» en kategori som det er knyttet stor politisk ambivalens til. Mens kategorien «barn» refererer til en barndomsdiskurs og til individuelle rettigheter, viser kategorien «asylsøker» i den offentlige diskursen ofte til en kontrollpolitikk overfor et kollektiv av personer – altså et gruppebegrep. Begge disse diskursene former praksis overfor de mindreårige migrantene (Vitus og Lidén, 2010).

Videre i dette kapittelet vil det rettes fokus mot sårbare grupper av barn og unge samt spesielle forhold knyttet til mindreårige barn og migranter. Her er det altså barnas status og situasjon som flyktninger/migranter som trekkes frem, og det er fokus på sårbarhetsfaktorer og potensielle skadevirkninger. Det er imidlertid viktig å huske at disse barna først og fremst er barn, og at migrasjon i svært mange tilfeller kan medføre nye, positive muligheter for barnet. Barna kan også ha særskilte ressurser gjennom kulturell, språklig og annen kompetanse ervervet i hjemlandet og gjennom migrasjonserfaringen. Det er viktig å ha fokus på at dette er barn og ungdom, som vokser og går gjennom modningsprosesser og puberteten i likhet med andre barn og som ofte er opptatt av å ha et «normalt» liv som andre «vanlige» barn og unge. «Den gode paternalismen» – at noen bryr seg om de mindreåriges situasjon fordi de er i en spesielt sårbar situasjon – må kombineres med de mindreåriges eget perspektiv på sin situasjon og sin fremtid i landet de har kommet til (Eide, 2012:76).

Barns rettigheter

Barn er først og fremst barn, og har visse grunnleggende rettigheter knyttet til sin status som mindreårige, uavhengig av egen eller foreldrenes oppholdsstatus. Barnevernlovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder for alle barn under 18 år som oppholder seg i riket (§ 1-2). De har også rettigheter knyttet til skolegang og helsetjenester. FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) ble norsk lov i 2003, noe som bl.a. innebærer at barns menneskerettigheter – slik de er uttrykt i barnekonvensjonen – skal prege og gjennomsyre alle

beslutninger og all offentlig virksomhet som berører eller kan berøre barn og unge.

Barnekonvensjonen har fire overordnede prinsipper. *Prinsippet om barnets beste* slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige myndigheter, domstoler eller lovgivende organer (artikkel 3). *Prinsippet om barns rett til medbestemmelse* innebærer at barn har rett til å si sin mening i alt som vedrører dem, og at barnets meninger skal tillegges vekt (artikkel 12). *Prinsippet om barnets rett til optimal utvikling* innebærer rettigheter knyttet til helse (bl.a. barns rett til den best mulige medisinske behandling, artikkel 24), rett til utdanning (artikkel 28), rett til hvile, fritid og lek (artikkel 31) og rett til tilstrekkelig levestandard (artikkel 27). *Prinsippet om ikke-diskriminering* betyr at konvensjonens rettigheter skal gjelde for alle barn uten forskjellsbehandling og uten hensyn til barnets eller dets foreldres «rase, farge, kjønn, språk, religion, opprinnelse, eiendom, funksjonshemming eller oppfatninger» (artikkel 2).

Flyktningbarn trekkes spesielt frem i artikkel 22, som sier at barn som søker flyktningstatus eller som anses som flyktinger skal ha nødvendig vern og humanitær hjelp, og at barn som er alene skal få hjelp til å bli gjenforent med sine foreldre. Barn har også rett til å bli beskyttet mot barnearbeid/økonomisk utnyttning i arbeid (artikkel 32), seksuell utnyttning (artikkel 34), bortføring, prostitusjon og salg (artikkel 35) og til å bli brukt i krigføring (artikkel 38). Artikkel 39 pålegger staten å iverksette tiltak for å sikre rehabilitering og reintegrering av barn som er offer for misbruk, utnyttelse, forsømmelse, tortur, væpnede konflikter eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Enslige mindreårige asylsøkere har særegne rettigheter knyttet til asylsøkerprosessen – se avsnittene *Enslige mindreårige asylsøkere* og *Verge-/representantordningen*.

Opplæringstilbud for asylsøkerbarn og -ungdom

Grunnskole, leksehjelp og SFO

En kartlegging av skoletilbudet til mindreårige asylsøkere i Norge (Sletten og Engebrigtsen, 2011) viser at de aller fleste asylsøkerbarn i grunnskolealder får grunnskoleopplæring og at de blir skrevet inn i grunnskolen relativt raskt etter ankomst til mottak og omsorgssentre. Det var imidlertid en noe lavere dekning for asylsøkerbarn i ungdomsskolealder. De fleste kommuner gir opplæring til asylsøkerbarn både i innføringsklasser/-skoler og i ordinære klasser – typisk gis elevene et tilbud i innføringsklasser i en kortere periode før overføring til ordinære klasser. Kartleggingen viser videre at relativt få asylsøkererelever får tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning, og at det er relativt liten og varierende kompetanse rettet mot tospråklig fagopplæring og asylsøkerbarn hos ansatte i grunnskolen og i den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT). I de fleste kommunene som deltok i kartleggingsundersøkelsen, hadde asylsøkerbarn tilbud om leksehjelp – enten på skolen, på mottaket eller gjennom frivillige organisasjoner. Asylsøkerbarn på mottak har derimot i all hovedsak ikke tilgang til skolefritidsordningen (SFO), siden verken mottakene eller foreldrene pr. i dag har mulighet for å betale for dette tilbudet (Sletten og Engebrigtsen, 2011).

Grunnskoleopplæring for asylsøkere over skolepliktig alder

Asylsøkere over opplæringspliktig alder har ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne, men kan få tilbud om det hvis kommunen eller fylket har slike opplæringstiltak.

En kartleggingsundersøkelse av opplæringstilbudet til mindreårige asylsøkere viste at 27 av 71 kommuner og 10 av 17 fylker som deltok i undersøkelsen hadde et slikt tilbud (Sletten og Engebrigtsen, 2011). Mulighet for å få en slik opplæring er dermed avhengig av hvor man blir

Barnehage

Barn på asylmottak skal fra de er to år til grunnskolealder ha et eget tilrettelagt tilbud i barnehage eller barnebase i mottaket. Tilbudet skal utgjøre minimum tre timer pr. dag. Fire- og femåringer skal som hovedregel ha tilbud om heldagsbarnehage. UDI dekker utgiftene til foreldrebetalingen for disse.

Grunnskole 6–16 år

Alle barn og unge i alderen 6–16 år som forventes å oppholde seg i Norge lenger enn tre måneder, har både rett og plikt til grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring er uavhengig av oppholdsstatus. Det er kommunen der barnet oppholder seg som skal ivareta barnets rett til opplæring i grunnskolen.

Grunnskoleopplæring for ungdom over 16 år

Mange asylsøkerungdom har lite eller ikke fullført utdanning fra hjemlandet – og noen er analfabeter. Det er opp til den enkelte kommune om de velger å tilby grunnskoleopplæring til asylsøkerungdom mellom 16 og 18 år (kommunene kan søke statsstøtte til dette). Noen steder gis asylsøkere i denne aldersgruppen opplæring i norsk og samfunnskunnskap i regi av voksenopplæringen. Når asylsøkerungdommen har

fått oppholdstillatelse, og får avslag på søknad om videregående skole pga. manglende grunnskole, vil ungdommen kunne ha rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringslovens § 4A-1.

Videregående skole

For å ha rett til inntak i videregående opplæring, må asylsøkere over 16 år ha oppholdstillatelse. Enslige mindreårige asylsøkere kan imidlertid tas inn i videregående skole mens de venter på at asylsøknaden behandles, men ved avslag på søknaden har de ikke rett til å fullføre skoleåret.

Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter

Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring inntil de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige undervisningen (opplæringslovens § 2-8 første ledd). Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring.

Kilde: Lauritsen (2012), Pastoor (2012), Sletten og Engebrigtsen (2011)

plassert på mottak.

Når asylsøkerungdom har fått oppholdstillatelse, har de rett til videregående utdanning. Fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring er et vilkår for inntak til videregående opplæring. Dersom ungdommen ikke har dokumentasjon på dette, gjøres det en helhetsvurdering av deres kvalifikasjoner. Dersom søknad til videregående skole avslås, vil ungdommen kunne ha rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringslovens § 4A-1 (Sletten og Engebriksen, 2011).

Videregående skole

I de fleste fylker kan asylsøkere med kompetanse tilsvarende norsk grunnskole få plass i videregående skole etter søknad (Sletten og Engebriksen, 2011). Veien inn til videregående skole kan imidlertid være lang for mange unge asylsøkere, siden det bl.a. er stor variasjon når det gjelder hvordan fylkeskommunene informerer de unge asylsøkerne om muligheten til å søke videregående utdanning. Halvparten av fylkene i undersøkelsen hadde tilbud om innføringsklasser til asylsøkerelover i videregående, og de fleste av disse får særskilt norskopplæring. Tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning er derimot nærmest fraværende når det gjelder asylsøkere i videregående skole (Sletten og Engebriksen, 2011). Ofte vet ikke de videregående skolene at elever har fått endelig avslag på asylsøknaden, men de fleste fylker har i slike tilfeller en praksis der asylsøkerelover med endelig avslag får gå ut skoleåret.

Når asylsøkerungdom har fått oppholdstillatelse, har de rett til videregående utdanning. Ungdom som har fullført grunnskole eller tilsvarende, har rett til tre års sammenhengende opplæring (opplæringslovens § 3-1) som

i hovedsak skal brukes i løpet av en periode på fem år (seks år ved læretid i yrkesfaglige utdanningsprogrammer). Minoritetsspråklige elever som har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 3-12, har rett til to års ekstra videregående opplæring (Pastoor, 2012).

Flere instanser mener at mange minoritetsungdommer ikke er klare til å møte kravene og strukturen i videregående skole, til tross for deltakelse i innføringsprogrammet. I innføringsklassene blir mange elever vant med tett individuell oppfølging og få lærere å forholde seg til, og i tillegg er flere av elevene analfabeter når de ankommer Norge og har ekstra faglige utfordringer. Overgangen til videregående skole med høye krav til ansvar for egen læring blir derfor vanskelig å takle for mange. Flere instanser som kjenner målgruppen mener at oppfølgingen av enkeltelever ikke er tett nok i videregående skole og at det ikke er gode ordninger for å ta igjen tapt skolegang (Utekontakten i Bergen, 2012).

Utdanningsstøtte (stipend og lån)

De som har fått innvilget beskyttelse (asyl) eller opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særskilt tilknytning til riket (humanitære årsaker), har rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen. Vanlig støtte gis til de som er blitt bosatt i kommune (og har flyttet ut av asylmottak). De som fortsatt bor på asylmottak etter at oppholdstillatelse er innvilget, kan søke utstyrsstipend. Se Lånekassens nettsider⁷² for mer informasjon om ordningene.

Flyktningstipend kan innvilges til utenlandske stats-

⁷²: <http://www.lanekassen.no/nb-NO/Hovedmeny/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/krav-og-vilkar-for-a-fa-stotte/Statsborgerskap/>

borgere som har fått beskyttelse (asyl) i Norge og som tar vanlig videregående skole. Flyktningstipendet kan også gis til grunnskoleopplæring dersom vedkommende trenger dette og ikke har rett til videregående opplæring. Retten til flyktningstipend bortfaller ved mottatt introduksjonsstønad. Tidsperioden man kan motta flyktningstipend beregnes ut fra datoen beskyttelse ble innvilget og er avhengig av hvor raskt man begynner med utdanningen. Dersom utdanningen påbegynnes innen tre år, får man stipend i inntil tre år. Se Lånekassens nettsider⁷³ for mer informasjon om ordningen.

Barnefamilier i asylmottak

Barnefamilier utgjør ca. 60 % av beboerne i asylmottakene (Lauritsen, 2012). De er dermed en stor, men sammensatt gruppe. Noen er nyankomne og noen har bodd på mottak i flere år. Noen har fått avslag, mens andre har fått oppholdstillatelse og venter på å bli bosatt i en kommune. I 2012 bodde 3700 barn i mottak. 24 % av barna som bodde sammen med foreldre eller omsorgspersoner, hadde bodd i mottak i under et halvt år. To av fem barn hadde bodd i mottak i mer enn to år. Den største gruppen av barn i mottak var de som hadde fått endelig avslag og ventet på retur til hjemlandet (34 %). Ytterligere 20 % hadde fått avslag og ventet på å få klagen sin behandlet (UDI Årsrapport, 2012).

For voksne utgjør tiden på flukt og ventetiden i asylmottak som regel en relativt liten del av livet, men for små barn kan det utgjøre hele eller store deler av barndom-

men. Hvilke vilkår barn lever under på mottak er derfor svært viktig både for deres liv her og nå og i fremtiden – uansett om denne fremtiden skal finne sted her i Norge eller i hjemlandet. Asylmottak er i utgangspunktet ment som en ordning for en kort periode, men mange blir likevel boende der lenge. Livskvaliteten til barn i asylmottak reduseres som følge av fattigdom, mangel på struktur i hverdagen, usikkerhet og uvisshet med tanke på fremtiden samt dårlige boforhold (Lauritsen, 2012).

Asylmottakene er preget av at beboere stadig flytter inn og ut, noe som innebærer brudd i relasjoner og gjør det vanskelig å knytte langvarige sosiale bånd til jevnaldrende og andre voksne enn foreldrene. Dette kan ha en uheldig virkning på barnas sosiale utvikling. Noen barn reagerer på livet på mottak ved å bli urolige og utagerende, mens andre blir tause og innesluttede. Noen barn blir usikre på å knytte seg til voksne og andre barn fordi de har erfaring med at de forsvinner etter en tid. Andre barn reagerer med å bli grenseløse i sin kontaktsøking og knytte seg til voksne uten særlige reserverasjoner. En del foreldre har fysiske og/eller psykiske lidelser. Manglende stabilitet, den lange ventetiden og redsel for avslag og uttransportering er forhold som kan gjøre det vanskelig å være gode foreldre. Foreldrenes situasjon er preget av nye forventninger og rammer, samtidig som de har et begrenset handlingsrom. Balansen i parrelasjonen kan forskyves, noe som igjen kan tære på familiesituasjonen. Barn kan få en mer selvstendig posisjon overfor foreldre fordi de kjenner bedre til språk og forventninger. Samtidig kan lojalitet og ansvar med hensyn til familien gjøre at de holder egne ønsker og behov for seg selv (Lauritsen, 2012; Lidén m.fl., 2011).

Lang botid i ett og samme mottak ser ut til å styrke

73: <http://www.lanekassen.no/nn-NO/hovedmeny/stipend-og-lan/vanlig-videregaende-opplaring/Sa-mye-kan-du-fa/flyktningstipend/>

barns evne til mestring, sannsynligvis fordi de opparbeider seg lokalt gyldig kompetanse og sosiale nettverk og fordi deres liv får en større grad av kontinuitet enn livet til barn som har flyttet ofte (Seeberg m.fl., 2009).

I en intervjuundersøkelse blant asylsøkerungdom (Førde, 2007, i Lidén m.fl., 2011) ble ungdommene spurt om hva som var viktig for dem med tanke på best mulig mestring av eget liv. Blant annet svarte de at kontroll over eget liv, omsorg og anerkjennelse fra menneskene i omgivelsene og aktiv deltakelse var sentralt. Spesielt fremhevet de at kontakt med enkelte voksenpersoner som kunne støtte og hjelpe dem var av vesentlig betydning når livet ellers gikk dem imot. For barn som har mye erfaring med avvisning, kan behovet for positiv anerkjennelse fra voksne være enda større enn for andre barn. I en undersøkelse om asylsøkende barns helse, der bl.a. asylsøkerbarn selv ble intervjuet og spurt om hvilke faktorer som bidro til en positiv hverdag, trakk barna frem foreldrene, skolen og omtenkssomme lærere, tillit og anerkjennelse fra omgivelsene og fritidsaktiviteter og venner (Ascher og Mellander, 2010, i Lidén m.fl., 2011).

I en kartlegging av fritidsaktiviteter for barn på asylmottak (Seland og Lidén, 2011) fant forskerne at en stor andel av mottaksbarna bruker fritidstilbudene som tilbys i regi av mottakene samt de ordinære fritidstilbudene i lokalsamfunnet. I mange kommuner har også frivillige organisasjoner egne tiltak rettet mot asylsøkerbarn. Bortsett fra at de aller yngste barna og de eldste jentene deltok minst, var det ingen store forskjeller verken mellom aldersgruppene eller gutter og jenters deltakelse i fritidsaktiviteter. Når det gjelder type aktiviteter, er det friluftsliv og idrettsaktiviteter som dominerer. På bakgrunn av kartleggingen, foreslås det i rapporten at det satses

mer på aktiviteter og kurs som gir barn ferdigheter, som f.eks. språk, håndverk, teknologi og kommunikasjons- og uttrykksformer. Dette gjelder særlig ungdom.

Situasjonen er spesielt vanskelig for de såkalt lengeværende asylbarna, dvs. barn som bor på asylmottak med sine familier og som har vært i Norge i mer enn fire år. Deres familier har fått avslag på asylsøknaden, men de har av ulike årsaker blitt værende i Norge. De er enten født i Norge eller har flyttet fra sine hjemland fordi de har blitt utsatt for krigshandlinger eller brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Situasjonen for de lengeværende barna har fått stor oppmerksomhet, og flere enkeltsaker har fått bred mediedekning. I en av disse sakene – som illustrerer hvor belastende det er for familiene å leve i en slik situasjon – refereres det til en sakkyn-digrapport fra psykiatrisk avdeling ved Stavanger universitetssykehus. Rapporten beskriver en familie i dyp nød. Ressurssterke og skoleflinke barn er i ferd med å miste fotfestet i en tilværelse uten håp og fremtidsutsikter. Rapporten konkluderer med at familien var frisk, optimistisk og full av pågangsmot da de kom, men at påkjenningene de har vært utsatt for i Norge er i ferd med å gjøre dem funksjonsudyktige (Aftenbladet, 11.06.13⁷⁴).

Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

Antall enslige mindreårige som kommer til Norge varierer fra år til år. Det varierer også hvilke land de mindreårige kommer fra, men de siste årene har de største gruppene kommet fra Afghanistan, Irak, Somalia, Etio-

74: <http://www.aftenbladet.no/meninger/kommentar/Norges-skam-3195457.html#.Ubdz15z4lUk>

pia, Eritrea og Sri Lanka. I 2012 var 85 % av de enslige mindreårige asylsøkerne gutter. Nær halvparten var fra Afghanistan og vel en femtedel fra Somalia. En særlig tendens var økningen i antall enslige mindreårige fra Nord-Afrika (særlig Marokko og Algerie) og den store andelen enslige mindreårige av det totale antall søkere fra disse landene. 29 % av asylsøkerne fra Marokko og 33 % av søkerne fra Algerie oppga å være mindreårige uten omsorgspersoner. Til sammenligning oppga 10 % av de somaliske asylsøkerne å være enslige mindreårige (UDI Årsrapport, 2012).

UDI tar initiativ til en aldersundersøkelse dersom det oppstår mistanke om at en person er eldre eller yngre enn oppgitt og fastsetter identitet og alder i asylvedtaket. Blant de som hevdet å være enslige mindreårige og som ble aldersundersøkt i 2012, ble 23 % vurdert til å være over 18 år etter aldersundersøkelsene. I tillegg ble 11 % vurdert som høyst sannsynlig over 18 år. De fleste av disse fikk derfor saken behandlet som voksne. UDI vurderte heller ikke behovet for beskyttelse i alle sakene til de som ble vurdert som enslige mindreårige. 20 % av søknadene endte med et Dublin-vedtak, som innebærer at det er et annet europeisk land som er ansvarlig for å behandle asylsøknaden. 8 % av sakene ble henlagt eller trukket. Av søknadene der UDI faktisk vurderte behovet for beskyttelse og søkeren ble vurdert som under 18 år på vedtakstidspunktet, fikk 85 % opphold i Norge. I tillegg fikk 7 % en tidsbegrenset tillatelse (UDI Årsrapport, 2012).

Det statlige barnevernet har den daglige omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere som er under 15 år ved ankomst. Barna blir umiddelbart etter ankomst plassert i omsorgssentre drevet av Bufetat (Barne-, ungdoms- og

familieetaten). Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år blir plassert i egne mottak (EMA-mottak) eller i egne avdelinger knyttet til ordinære asylmottak. Enslige mindreårige asylsøkere har særegne rettigheter med hensyn til asylsøkerprosessen – se avsnittene *Enslige mindreårige asylsøkere (i kapittel 5. Asylsøkere)* og *Verge-/representantordningen*.

Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere:

Samtlige av EMA-mottakene i Norge driftes av private driftsoperatører. UDI lyser ut en anbudskonkurranse ved behov for mottaksplasser. Mottaksdriften reguleres av en rekke direktiver og rundskriv. I en rapport fra Institutt for samfunnsforskning (Lidén m.fl., 2013) bemerkes det at det imidlertid ikke er utarbeidet normer for bemanning, kompetanse, boligstandard eller ressurser til miljøarbeid, og at standarden på alle disse områdene er lavere enn normene som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Ressursknapphet begrenser de ansattes muligheter til å oppfylle forventninger om omsorgs- og miljøarbeid som ligger i regelverket, siden administrative oppgaver tar mye tid på bekostning av relasjonell oppfølging. Ungdommene deles inn i en majoritet med kort botid på tre til fem måneder og en mindre gruppe med lengeværende beboere. De lengeværende ungdommene har asylvedtak som gir begrenset opphold til de fyller 18 år, de har en ankesak i UNE eller de har fått avslag. Levekår og helse-situasjonen for de lengeværende beboerne betegnes i Lidéns rapport som særlig kritisk og krevende.

Rapporten viser videre at kvaliteten på skoletilbudet er viktig for å hjelpe ungdommene til å mestre usikkerhet og omstilling til et nytt samfunn. Felles aktivitetstilbud er viktig både for å utvikle kameratskap og for å gi dagene

innhold. Forskerne fant at ungdommene utøver omsorg for hverandre og at de fleste også har en eller noen få blant personalet de kan snakke med. Integreringen i lokalmiljøet er imidlertid begrenset – også for de lenge-værende beboerne (Lidén m.fl., 2013).

Psykisk helse: Det er store individuelle forskjeller når det gjelder de enslige mindreårige asylsøkeres personlige bakgrunn og hvilken oppvekstsituasjon de erfarer i eksil, men det er likheter når det gjelder deres relasjon til vertssamfunnet, dvs. Norge. De kjenner ikke språket, de skal forholde seg til nye omsorgsregimer og skape nye sosiale nettverk. Disse barna kan verken betraktes entydig som ofre, ei heller som entydig ressurssterke barn som klarer seg selv (Eide, 2012).

Eksisterende kunnskap og forskning om enslige mindreårige asylsøkere viser at gruppen er særlig utsatt for psykiske helseplager, særlig depresjon, angst og post-traumatiske stressymptomer. I en nederlandsk studie av enslige mindreårige flyktninger og psykisk helse (Bean, 2006, i Eide, 2012) ble en stor gruppe EMA sammenlignet med to kontrollgrupper (jevnaldrende nederlandske ungdommer og ungdom med minoritetsbakgrunn i Belgia). I tillegg til å vise at EMA er mer utsatt for psykiske plager, rapporterte de også om et spesielt høyt nivå når det gjaldt fysisk og seksuell mishandling sammenlignet med de to andre gruppene. Ved økende alder vistes flere psykiske plager, noe som bl.a. kan forklares med at reaksjoner på traumatiske hendelser og tapsopplevelser først kommer når situasjonen har roet seg og usikkerheten angående oppholdstillatelse er avklart.

Mange enslige mindreårige asylsøkere har mistet en eller begge foreldrene eller mistet kontakten med dem.

Mange er bekymret for hva som skjer med familiemedlemmer i hjemlandet, noe som også virker inn på deres psykiske helse. Kontakten med familie og sosiale nettverk i hjemlandet kan opprettholdes gjennom telefon, internett og sosiale medier, brev, pengeoverføringer og familiesammenkomster gjennom reiser til hjemlandet eller et tredjeland (Oppedal m.fl., 2009; Engebriksen, 2002). Ensomhetsfølelse er også utbredt i gruppen (Oppedal m.fl., 2009).

Begrenset oppholdstillatelse: I 2008 ble det vedtatt en rekke punkter for å stramme inn asylpolitikken i Norge. Et av disse tiltakene innebærer at enslige mindreårige asylsøkere over 16 år kan gis en begrenset oppholdstillatelse. Det at man får denne tillatelsen vil si at man får lov til å være i Norge frem til man fyller 18 år, men at man så må returnere til hjemlandet. Den eneste årsaken til at noen får denne oppholdstillatelsen, er at norske myndigheter ikke finner omsorgspersoner, altså foreldre eller slekt, i hjemlandet, og at det dermed er uforsvarlig å returnere dem som barn. For de som får innvilget midlertidig opphold til de er 18 år, skaper vedtaket en ny usikker periode uten håp om å kunne planlegge en fremtid i Norge. Mange anser heller ikke retur til hjemlandet som noe reelt alternativ. En del unge i denne situasjonen vil derfor heller velge å forbli i Norge som papirløse eller dra videre til et annet europeisk land der de heller ikke vil ha muligheter til lovlig opphold. Barn og unge i en slik situasjon er særdeles sårbare for å utvikle psykiske problemer, rus- og kriminalitetsproblematikk og for utnyttelse på ulikt vis (Redd Barna m.fl., 2011).

Dublin-saker: Mange asylsøkende barn og unge kommer til Norge etter å ha blitt registrert med asylsøknad i andre europeiske land som omfattes av Dublin-avtalen. Dette innebar frem til juni 2013 at en del ble returnert til dette landet uten at asylsøknad ble behandlet i Norge. Hjelpeapparatet meldte om at enslige mindreårige migranter som mistenktes å ha vært utnyttet til narkotikasalg eller vinningskriminalitet ble uttransportert til et annet europeisk land (etter Dublin II-avtalen) etter pågrepelse og arrest eller varetektsfengsling for kriminelle forhold. Dette skjedde i flere tilfeller uten at verken verge eller barnevernstjeneste ble varslet, eventuelt varslet for sent eller i etterkant. Det har også skjedd i tilfeller der vedkommende var identifisert som mulig offer for menneskehandel, men uten at det hadde blitt foretatt noen sikkerhetsvurderinger knyttet til risiko for videre utnyttelse («re-traffikering»).

Det er også grunn til å tro at frykt for å returneres til et annet europeisk land bidro til at en del mindreårige ofre anså det som tryggest å holde seg unna myndighetenes søkelys. Dette kunne medvirke til at sårbare barn og unge unndro seg omsorg og vanskeliggjorde identifiseringen av mulige ofre for menneskehandel. Forholdene i de ulike landene de enslige mindreårige asylsøkerne ble returnert til, varierte også sterkt. Italia – et land der svært mange asylsøkere har Dublin-status – har et nærmest ikke-eksisterende tilbud til asylsøkere, og mange av ungdommene ble i praksis overlatt til å klare seg som best de kunne (Mikkelsen og Wagner, 2013).

Etter at Dublin-returer av EMA ble innført som en følge av innstramningstiltakene som ble innført i 2009, var det lenge slik at UDI verken gjennomførte ankomstsamtale eller asylintervju med enslige mindreårige asylsøkere

omfattet av Dublin-prosedyren. Fra februar/mars 2013 gjeninnførte UDI ankomstsamtalene med denne gruppen for å ha mulighet til å fange opp spesielt sårbare mindreårige, f.eks. ofre for menneskehandel. Etter en dom i EU-domstolen i juni 2013, vil imidlertid enslige mindreårige asylsøkere som ikke har familie i andre europeiske land få behandlet søknaden i det landet der de oppholder seg. Se mer om dette i avsnittene *Dublin-forordningen* og *Enslige mindreårige asylsøkere* i del 2.

Sårbarhet for utnyttelse: Enslige mindreårige asylsøkere er en sårbar gruppe. De har et stort behov for oppmerksomhet og omsorg, og kan være utsatt for krav om inntjening grunnet familiens investering i flukten eller gjeld til menneskesmuglere. Asylmottak er et frivillig botilbud også for mindreårige, og en del velger å bo privat hos slekt eller bekjente. I slike tilfeller skal barnevernstjenesten varsles, og de har ansvar for å gå inn og undersøke om omsorgssituasjonen er tilfredsstillende. På grunn av begrenset oppfølging, vil man imidlertid ofte ha liten kjennskap til hvordan disse barna har det.

Det er også slik at svært mange enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år forsvinner fra norske asylmottak. Til sammen 237 barn har forsvunnet fra norske mottak i perioden 2008–2012 (Espeland, 2013:9). Det er flest gutter som forsvinner, og mange er «dublinere» eller har fått endelig avslag. Både mottak, UDI og politi tror at en stor andel av disse reiser ut av landet for å prøve lykken et annet sted eller forlater mottaket for å gå under jorda i Norge (ibid.). I slike situasjoner er de mindreårige svært sårbare. Det fryktes også at en del av de forsvunne ungdommene kan ha blitt trukket inn i kriminelle miljøer og blitt utnyttet eller utsatt for kriminelle handlinger.

Enslige mindreårige asylsøkere med midlertidig opphold eller med avslag kan være i spesiell høy risiko for rekruttering fordi de ofte er preget av manglende fremtidsutsikter og ofte ser det som uaktuelt å vende tilbake til hjemlandet. Rekruttering og utnyttelse kan også finne sted etter oppholdstillatelse og bosetting – i hushold, familiebedrifter og som kilde til offentlige ytelser.

Unge på drift i Europa

Det anslås at ca. 100 000 mindreårige er på drift i Europa, de fleste gutter (Smith, 2004). En del av disse mindreårige guttene – mange opprinnelig fra nordafrikanske land som Algerie, Marokko og Tunisia – dukker opp i norske storbyer. Disse er enten enslige mindreårige asylsøkere eller oppholder seg i Norge uten gyldige papirer. De fleste har tidligere oppholdt seg i andre europeiske land, som Italia og Spania, der de ofte har vært papirløse eller registrert som asylsøkere. En del mindreårige fra bl.a. nordafrikanske land, Afghanistan og Irak er også i flyt mellom ulike europeiske land grunnet Dublin-avtalen (Mikkelsen og Wagner, 2013).

Mange av disse guttene kommer i kontakt med politiet grunnet salg av narkotika og ulike typer vinningskriminalitet. Oslo politidistrikt og Oslo kommune legger hvert år frem en rapport om barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo (SaLTø, 2013). I 2012 var 90 mindreårige uten adresse i Norge registrert for ett eller flere lovbrudd i Oslo. Gruppen utgjorde 7,3 % av mindreårige som ble registrert for lovbrudd i byen, og inkluderer bl.a. bostedsløse, asylsøkere, papirløse, turister og andre utlendinger. 57 av de 90 mindreårige var registrert med kun ett lovbrudd og ti var registrert med fire eller flere lovbrudd. Den

yngste var ti år og ni var under 15 år ved siste registrerte forhold. Hele 27 ulike statsborgerskap var representert, og relativt mange var fra nordafrikanske land. Blant gruppen som har registrert adresse i Norge, men utenfor Oslo, befinner det seg også mindreårige asylsøkere som bor på asylmottak. Blant mindreårige med adresse utenfor Oslo som ble registrert med lovbrudd i Oslo i 2012, var 36 (av 207) uten norsk personnummer. Samlet sett blant alle 1237 registrerte under 18 år med straffbare forhold i Oslo i 2012, var 133 uten norsk personnummer (SaLTø, 2013).

Det er svært mye som tyder på at store deler av kriminaliteten i denne gruppen dreier seg om organisert kriminalitet, og i den forbindelse er det knyttet stor bekymring til muligheten for at de mindreårige guttene kan være ofre for menneskehandel. De fleste ønsker ikke å fortelle noe om sin oppvekst eller familiesituasjon før de kom til Norge. Mange virker redde for å fortelle om miljøet og personene de er i kontakt med, men noen indikerer likevel at det står voksne bak. Det er eksempler der mindreårige er blitt utsatt for tvang og vold i forbindelse med salg av narkotika (Mikkelsen og Wagner, 2012). Uteseksjonen i Oslo har opplevd at voksne selgere med samme bakgrunn har skjermet de mindreårige fra kontakt med dem ved for eksempel å aktivt bryte inn i kontakten, stille seg fysisk mellom helse- og sosialarbeiderne og den mindreårige eller ved å gi ungdommen klar beskjed om å ikke snakke med Uteseksjonen. Også Utekontakten i Bergen melder om tilsvarende bekymring for unge gutter med bakgrunn fra Nord-Afrika og Midt-Østen som selger narkotika i Nygårdsparken (Utekontakten i Bergen, 2012).

Dr. Nick Mai ved London Metropolitan University trekker frem tre årsaker til at mindreårige og unge migranter er i en utsatt posisjon (Mai, 2008, egen oversettelse):

1. Fordi de ofte er nødt til å krysse grensen til destinasjonslandet på ulovlig vis, kan de bli et lett mål for kriminelle nettverk som tilbyr ulovlige transporttjenester og som kan sysselsette i svært utnyttende aktiviteter.
2. Siden deres oppholdsstatus ofte hindrer dem fra å få tilgang til lovlig arbeid, er enslige mindreårige og unge migranter noen ganger avhengige av narkotikasmugling/-salg, tyveri og sexarbeid for å klare seg økonomisk.
3. Deres mangel på kulturell kapital og livserfaringer som er nødvendig for å forstå de komplekse motsetningene i vestlige kapitalistiske samfunn kan resultere i et svært utopisk migrasjonsprosjekt hos ungdommene, ofte basert på en idealisering av Vesten som et sted hvor «alt er mulig». Når de blir konfrontert med virkeligheten, vil noen av de unge migrantene bli svært skuffet og ty til sexarbeid, tyveri og narkotikasmugling/-salg som de eneste tilgjengelige metodene for å oppnå sine utopiske livsprosjekter.

Den i utgangspunktet potensielle sårbarheten som karakteriserer de unge migrantene, blir ifølge Mai ytterligere forsterket av kontrasten mellom ulike oppfatninger av hva *barndom* og *oppvekst* innebærer i ulike sosioøkonomiske og kulturelle kontekster. Mens vi i Vesten først og fremst anser ungdom som bærere av rettigheter, vil de mange andre steder bli ansett som bærere av plikter. En følge av dette kan være at vesteuropeiske barneverns-/sosialtjenester hovedsakelig vil behandle de unge migrantene som sårbare ofre som trenger beskyttelse, mens de ofte ser seg selv som unge voksne som er for-

pliktet til å sørge for seg selv og bidra økonomisk overfor sine familier i hjemlandet. De kan rett og slett føle seg overkjørt og utsatt for overgrep av hjelpeapparatet som setter i verk tiltak for å beskytte mindreårige og forhindre at de blir utnyttet. Som et resultat av dette, vil mange unndra seg hjelp og velge et liv på gata, fordi gatelivet antas å gi bedre muligheter til å innfri ungdommenes egne ambisjoner og prioriteringer. Dette fører ungdommene ut i en type mobilitet som Dr. Mai betegner som «errant mobility», og som kjennetegnes av

- en konstant bevegelse mellom ulike byer og nasjoner i Europa,
- overveiende ulovlige og farlige strategier for overlevelse (sexarbeid, narkotikasmugling/-salg, tyveri, utnyttelse i ufaglærte og uregulerte sektorer av arbeidsmarkedet),
- ambisjoner om en rask, lineær og lett oppnåelig økonomisk og sosial selvstendighet, samt
- manglende evne til å forene ulike moralske verdener og verdsett som begge etterstrebes, men som er vanskelig å forene i situasjonen ungdommene befinner seg i.

«Errant mobility» er ifølge Mai en sosial og kulturell praksis som tilbyr en bestemt rute i ungdommens søk etter psykologisk autonomi og selvrealisering. Paradoksalt er gata og denne form for mobilitet de eneste arenaene for sosial interaksjon som tillater dem å uttrykke sine motstridende ambisjoner til både en livsstil preget av fornøyer og selvrealisering (frihet) og nødvendigheten av å forsørge sine familier hjemme (penger) (Mai, 2008).

Barn og unge fra EU/EØS-området, fra østeuropeiske og baltiske land⁷⁵

Mindreårige fra østeuropeiske og baltiske land som blir tatt for vinningskriminalitet (butikktyverier, lommetyveri, «skimming» av minibanker osv.) kan også være utnyttet i menneskehandel. I Norges første dom for utnyttelse av mindreårige til vinningskriminalitet,⁷⁶ ble to menn fra Litauen dømt for å ha utnyttet fire litauiske barn i alderen 15–17 år. Barna kom fra fattige og alkoholiserede hjem, og ble lokket med jobb i Bergen. Etter ankomst levde barna under kummerlige forhold og ble truet med å bli overlatt til seg selv i Norge. Tyveriene barna ble tvunget til å utføre, var svært innbringende for bakmennene.

Det er viktig å være oppmerksom på at ofre for menneskehandel kan bli rekruttert også i andre land enn de som vanligvis regnes som opprinnelsesland i forbindelse med menneskehandel. I Norges første dom for tvangsarbeid, den såkalte steinleggersaken i 2008, ble en britisk mann dømt for utnyttelse av bl.a. en mindreårig britisk gutt. De fornærmede i saken var hjemløse og/eller svakt fungerende, uten arbeid og inntekt, og ble ved hjelp av vold og trusler tvunget til å utføre arbeid i form av asfalt- og steinlegging i Norge og Sverige (Smeby, 2009).

På grunn av den globale finanskrisen, er arbeidsledigheten i Europa svært stor, særlig blant ungdom. Mange familier i land som Hellas, Italia og Spania sliter med å klare seg økonomisk, og for mange vil migrasjon til land som i mindre grad er berørt av finanskrisen (som Norge) anses som en mulig løsning. Vi kan kanskje forvente en

75: Deler av dette avsnittet er tatt fra Vollebæk, Line Ruud (2012): *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel* (Redd Barna).

76: Bergen Tingrett, oktober 2011.

økning av slike såkalte euroflyktninger i årene fremover. Sårbare unge kan i en slik situasjon lokkes av tilbud om jobb i Norge, for senere å bli utnyttet på ulike måter.

Barn og unge med rombakgrunn⁷⁷

Etter innlemmelsen av Romania i EU i 2007, har romfolk involvert i tigging, gatesalg og gatemusikantvirksomhet blitt et stadig mer kjent syn i byer og tettsteder i Norge. De fleste i denne gruppen er rumenere eller bulgarere som ser etter arbeid og et bedre liv utenfor hjemlandet. De omfattes av EØS-regelverket, noe som innebærer at de kan reise til Norge fritt og være her i tre måneder før de trenger å søke om oppholdstillatelse. En stor andel av rombefolkningen i Europa lever i fattigdom og opplever utestenging fra arbeidsmarkedet. På grunn av diskriminering og mangel på identifikasjonspapirer, er mange utestengt fra velferdsgoder som helsetjenester og sosialhjelp (Ravnbøl, 2009). Romfolk blir også i økende grad utsatt for trakassering og voldelige angrep.

I Norge har det vært et sterkt fokus på om tiggingen romfolket utfører er organisert av bakmenn. Som tidligere nevnt har Ada I. Engebriktsen i en rapport fra NOVA konkludert med at det ser ut til at tiggingen hovedsakelig er familieorganisert, og at de ikke er ofre for kriminelle nettverk som utnytter deres arbeid (Engebriktsen, 2012).

Det er imidlertid ingen betingelse at det er et organisert kriminelt nettverk som står bak utnyttelsen for at den skal kunne defineres som menneskehandel. Voksne – familiemedlemmer eller utenforstående – kan være

77: Dette avsnittet er tatt fra Vollebæk, Line Ruud (2012): *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel* (Redd Barna).

involvert i utnyttelsen av barn. Dette skjer som regel på grunn av fattigdom og fortvilelse. Det er flere sider ved de sosiale forholdene for rombefolkningen og hvordan migrasjonen til vesteuropeiske land er organisert som gjør gruppen sårbar for utnyttelse.

En studie av Roma Rights Centre og organisasjonen People in Need viser at romfolk i 2010 var kraftig overrepresentert (40–80 %) blant identifiserte ofre for menneskehandel i Romania, Bulgaria, Tsjekkia, Ungarn og Slovakia. Ofrene med rombakgrunn var utnyttet i prostitusjon eller til andre seksuelle formål, tvangsarbeid, utnyttelse i private hjem (domestic servitude), organhøsting, ulovlig adopsjon og gjeldsslaveri. I tillegg fant man at tilstedeværelsen av visse praksiser som tigging (spesielt når den involverer mindreårige), prostitusjon og tvangs- og barneekteskap økte risikoen for menneskehandel (Roma Rights Centre, 2011).

De sårbarhetsfaktorene som ble identifisert i studien, er hovedsakelig de samme som for andre grupper. Med andre ord er det ingen unik sårbarhetsfaktor knyttet til romfolket og ingen indikasjon på at menneskehandel er en «kulturell praksis» blant roma, slik man i ordsiftet om romfolk av og til kan få inntrykk av at enkelte mener. Det forskningen viser er at romfolket i Europa er svært sårbare for menneskehandel på grunn av strukturelle former for etnisk diskriminering og kjønnsdiskriminering, fattigdom og sosial ekskludering.

Sosiologen Olivier Peyroux beskriver hvordan de sosiale forholdene for rombefolkningen i Romania, og hvordan migrasjonen til vesteuropeiske land er organisert, gjør gruppen sårbar for utnyttelse og menneskehandel (Peyroux, 2009). Arbeidsledighet og et dårlig fungerende eller lite tilgjengelig velferdssystem gjør at mange ser på

migrasjon som en god strategi for å unngå eller bøte på ekstrem fattigdom. Det kan imidlertid vise seg at det er vanskelig å få jobb også i ankomstlandet, og manglende eller lav inntekt og høye kostnader gjør at familier kan føle seg tvunget ut i en situasjon der også mindreårige må bidra til inntekt. Det kan også være at enkeltpersoner og grupperinger tilbyr transport, hjelp og tilrettelegging mot betaling. Dette kan være enkeltpersoner som har migrert tidligere og kan tilby tilgang til nettverk og «kjentmannskunnskap», eller personer/grupper som ser en mulighet til å utnytte fattige mennesker med manglende kunnskap om prosedyrer og regler knyttet til migrasjon og manglende kjennskap til faren for utnyttelse. Familier kan bli lurt til å overlate sine barn i personen/gruppens varetakt i håp om at barnet vil få en bedre fremtid i Vest-Europa eller eventuelt bidra med inntekt for familien (ibid.).

Peyroux viser til *kamata* som en metode som brukes for å utnytte både barn og voksne. Kamata er en låneordning, spesielt utbredt i sørlige Romania, som baserer seg på svært høy rentesats og utvelgelse av fattige og sårbare låntakere. Utlåneren (kalt *kamatari*) tilbyr bevisst lån til personer og familier som ikke vil ha noen mulighet til å innfri lånet, og tilbyr seg å organisere og legge ut for alle kostnader knyttet til migrasjonen. Når personen eller familien er fremme i ankomstlandet, viser det seg at de skylder betraktelig mer enn forespeilet, og familien blir utsatt for sterkt press om å betale gjelden, som blir fordoblet hver måned. Fysiske trusler, og trusler om å for eksempel inndra huset i hjemlandet, blir brukt for å sikre at familien gjør nærmest hva som helst for å betjene gjelden. Etter hvert kan dette føre til at også mindreårige familiemedlemmer blir brukt til tigging, gatemusikantvirksomhet, gatesalg, vinningskriminalitet og prostitu-

sjon. Utlåneren er i liten risiko for å bli tatt som bakmann, siden han befinner seg i hjemlandet og situasjonen har utviklet seg slik at det er familien selv som organiserer den virksomheten som må til for å betjene gjelden (Peyroux, 2009).

Barn utnyttet i menneskehandel⁷⁸

Ansatte i offentlige tjenester og organisasjoner eller private som utøver oppgaver for det offentlige, har meldeplikt til barnevernstjenesten dersom det er grunn til å tro at et barn er i en omsorgssvikt- eller mishandlingssituasjon eller har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.

I mai 2012 ble det vedtatt en lovendring der også bekymring for menneskehandel nevnes eksplisitt og inngår i lovbestemmelsen om meldeplikt.

Menneskehandel med barn favner om et vidt spekter av saker, fra rent slaveri til de vanskelige gråsonetilfellene. Enkelte aktiviteter/utnyttelsesformer anses å være skadelige for barn i seg selv, som prostitusjon, narkotikasalg og kriminalitet. De fleste vil også være enige i at barn ikke skal utnyttes av kyniske kriminelle. Men hva med å delta i tigging, gatesalg og gatemusikantvirksomhet for å hjelpe familien eller for å skrape sammen et levebrød på egne vegne? Hva med å la barna være med å bidra til familie-

78: Dette avsnittet er tatt fra Vollebæk, Line Ruud (2012): *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel* (Redd Barna).

økonomien ved å ta seg en jobb? Riktignok er den dårlig betalt og med elendige arbeidsvilkår, men intensjonen er at pengene skal bidra til at familien klarer å beholde husværet i hjemlandet. Fattigdom, diskriminering, manglende tilgang til arbeidsmarkedet, familiære forhold og kulturelle praksiser kan bidra til at foreldre ser seg nødt til å sette hele familien i aktivitet for å livberge den eller at den mindreårige selv synes det er naturlig å ta sin del av ansvaret og bidra til familiens livsopphold.

Ved mistanke om bruk av vold og trusler, og når barnet er brukt til åpenbart skadelig aktivitet, vil antakeligvis terskelen for å kategorisere utnyttelsen som menneskehandel være lav. Men hvor går grensen for at «utnyttelse av sårbar situasjon» kan defineres som menneskehandel?

Barnekonvensjonen kan i slike tilfeller brukes som «kompass». Når barnet yter tjenester som andre får fordelene av og virksomheten går på bekostning av barnets basale behov for omsorg, skole, fritid, hvile, kosthold, bolig og frihet/medbestemmelse, da er det høyst sannsynlig menneskehandel.

Det er som tidligere nevnt spesielt verdt å merke seg at både Palermoprotokollen og straffeloven understreker at når det gjelder barn under 18 år, er det ikke nødvendig at noen av tvangsmidlene (vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon, utilbørlig atferd) er benyttet for at utnyttelsen skal klassifiseres som menneskehandel. Barn regnes i denne konteksten som pr. definisjon å være i en sårbar situasjon, og man kan da se helt bort fra hvilke kontrollmidler som er benyttet i utnyttelsen.

Rekruttering av sårbare barn og unge: Barn blir rekruttert til utnyttelse i menneskehandel gjennom et vidt spekter av hendelsesforløp. Barn som er identifisert som

ofre for menneskehandel i Norge har fortalt grusomme beretninger om bortføringer, fangenskap, voldtekter og grove overgrep i hjemlandet og på reisen til Norge. Noen barn blir på grunn av ekstrem fattigdom og manglende fremtidsutsikter i hjemlandet solgt, «lånt ut» eller sendt ut på egen hånd av sin familie. Barn som er foreldreløse eller kan bli skilt fra sin familie på grunn av væpnede konflikter eller naturkatastrofer blir plukket opp og tilbudt hjelp til å komme seg i sikkerhet i et vestlig land, for deretter å bli presset ut i utnyttelse for å betjene gjeld til menneskesmuglere og bakmenn. Gatebarn og barn fra vanskeligstilte hjem og dysfunksjonelle familier kan bli forespeilet en levevei gjennom vinningskriminalitet eller narkotikasalg av bakmenn som utnytter deres sårbare situasjon og selvpopholdelsesdrift for å generere økonomisk profitt. Andre tar imot det som ser ut til å være et akseptabelt jobbtilbud, og oppdager etter ankomst at vilkårene har endret seg og at det nærmest er umulig å komme seg ut av situasjonen – enten på grunn av trusler om vold mot den unge selv eller familien i hjemlandet eller fordi de ikke ser noen annen måte å livnære seg på i et fremmed land, der de verken har noe nettverk eller behersker språket. Unge jenter kan bli forledet av «kjærestere» og ende opp i seksuell utnyttelse.

Bekymringsmelding til barnevernstjenesten: Helse- og sosialarbeidere og andre som kommer i kontakt med mindreårige som kan være ofre for menneskehandel, må vurdere om situasjonen er så alvorlig og akutt at lokal barnevernstjeneste, barnevernvakt og/eller politi må varsles umiddelbart. Faktorer som barnets alder, bo- og omsorgssituasjon, fysisk og psykisk helsetilstand og sikkerhetssituasjon spiller inn her. Dersom barnets identitet

eller bostedsadresse er ukjent, kan det også være hensiktsmessig å koble inn barnevernvakt/politi umiddelbart for å sikre at barnet ikke «blir borte» for hjelpeapparatet. Det bør være en lav terskel for dette, og det anbefales at helse- og sosialarbeiderne rutinemessig kontakter lokal barnevernstjeneste (på dagtid) eller barnevernvakta (på kveldstid og i helger) for å informere om situasjonen og drøfte valg av fremgangsmåte.

Det skal uansett meldes bekymring til lokal barnevernstjeneste. Dersom det er kjent hvor barnet bor, skal bekymringsmeldingen sendes til barnevernstjenesten i den aktuelle kommunen eller bydelen. Dersom bosted ikke er kjent eller barnet ikke har noe bosted, er det kommunen eller bydelen der barnet oppholder seg eller ble påtruffet som skal ha bekymringsmeldingen. I tillegg til en grundig presentasjon av observasjoner og andre faktaopplysninger, bør meldingen inneholde helse- og sosialarbeidernes vurderinger knyttet til bekymringen for at barnet kan være utsatt for menneskehandel. Det kan være nyttig å koble relevante observasjoner og opplysninger helse- og sosialarbeideren er kjent med opp mot indikatorene for menneskehandel i KOM-prosjektets veiledere (noen av disse er gjengitt tidligere i dette kapittelet). Dersom det er grunn til å anta at den aktuelle barnevernstjenesten har lite erfaring med menneskehandelsaker, bør det også gis informasjon om mulighetene for råd og veiledning fra KOM-prosjektet og eventuell TOT-koordinator i kommunen.

Dersom helse- og sosialarbeiderne som har sendt bekymringsmelding ikke har fått noen tilbakemelding innen kort tid, bør de selv kontakte barnevernstjenesten for å undersøke hvordan de vurderer saken og om de ønsker bistand til å komme i kontakt med barnet. Hvis

det viser seg at barnevernstjenesten vil henlegge saken, er det mulig å kontakte Fylkesmannen. Det samme gjelder dersom det oppstår uenigheter om hvilken barnevernstjeneste som har ansvar for saken.

Se avsnittet *Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel*.

Representant og advokat: Mindreårige som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel, og som ikke er i følge med voksne som på tilfredsstillende vis kan dokumentere at de har foreldreansvar for barnet, skal også få oppnevnt representant⁷⁹ (tidligere hjelpeverge). Barn som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel har også krav på gratis bistand fra advokat. Advokatens oppgaver er blant annet å fungere som bistandsadvokat under politiets etterforskning av saken, som barnets advokat under UDIs behandling av refleksjonssøknad eller asylsøknad samt å være barnets advokat i barnevernssaken.

Traumatiserte barn og ungdom⁸⁰

Barn på flukt og barn utnyttet i menneskehandel kan ha blitt utsatt for mange traumer i familiesituasjon og oppvekst, i krig, konflikt og naturkatastrofer, under flukten samt under utnyttelse i andre land og i Norge. Dette gjør at de utgjør en risikogruppe med hensyn til det å utvikle psykiske forstyrrelser og tilpasningsvansker. Eksempler på dette er depresjon, angst, søvnforstyrrelser, tap av selvværd, aggresjonsproblemer, seksuelle problemer,

⁷⁹: Se *Verge-/representantordningen*

⁸⁰: Deler av dette avsnittet er tatt fra Vollebæk, Line Ruud (2012): *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel* (Redd Barna).

identitetsforandringer, sosial tilbaketrekning, fremmedgjorthetsfølelse, bruk av rusmidler og posttraumatisk stresslidelse (PTSD) (Varvin, 2003). God foreldrestøtte og andre nære relasjoner kan moderere risikoen for utviklingen av psykiske vansker etter traumatiske opplevelser. Det som gjør bl.a. enslige mindreårige asylsøkere særlig sårbare, er nettopp at de ikke har disse nære relasjonene som kunne utgjort en slik beskyttende faktor (Bræin og Christie, 2012).

Posttraumatisk stresslidelse (PTSD): De tre symptomene som ofte viser seg etter slike traumatiske hendelser, og som knytter seg til posttraumatisk lidelse (PTSD) hos barn, er gjenopplevelse, unngåelse/nummenhet og økt fysiologisk aktivering (Jensen, 2011). Gjenopplevelse omfatter bl.a. påtrengende minner, repetisjonslek, tilbakevendende drømmer og ubehag eller kroppslig uro i situasjoner som minner om hendelsen. Unngåelse og nummenhet omfatter unngåelse av tanker, følelser, aktiviteter, mennesker eller steder som vekker minner, redusert interesse for viktige aktiviteter, følelse av avstand til andre og forkortet fremtidsperspektiv. Unngåelsesatferden handler mest sannsynlig om barnets forsøk på å håndtere påtrengende minner, siden slike minner oppleves som så ubehagelige at barnet vil gå til store anstrengelser for unngå dem. Økt fysiologisk aktivering omfatter bl.a. søvnproblemer, irritasjon, sinne, konsentrasjonsvansker, hyperårvåkenhet og overfølsomhet overfor overraskende stimuli.

Barn som har erfart traumatiske hendelser er stadig på vakt for nye farer. De kan fremstå som engstelige, irritable eller sinte. Barn kan utvikle skoleproblemer på grunn av konsentrasjonsvansker og problemer med å

huske ting. Økt fysiologisk aktivering fører ofte til søvnvansker, som igjen påvirker barnets funksjon. Det forekommer også en økning i somatiske symptomer som hodepine og magesmerter. Traumatiserte barn som viser mange tegn på fysiologisk aktivering kan være generelt urolige og uoppmerksomme, og atferden kan derfor mis tolkes som symptomer på ADHD (Jensen, 2011).

Kompleks PTSD: Traumer kan deles inn i type I-traumer (avgrensede hendelser, som f.eks. ulykker og katastrofer) og type II-traumer (langvarige og gjentatte belastninger, som krig, vold, tortur, omsorgssvikt og overgrep). Mange mindreårige migranter har gjennomgått traumer av sistnevnte type, som er den mest skadelige. Reaksjonene på slike omfattende belastninger blir ofte komplekse. Begrepet *kompleks PTSD* (Herman, 1992, her i Bræin og Christie, 2012) beskriver de personlighetsendringene som forårsakes av omfattende og gjentatte traumatiske hendelser: Individets evne til å føle seg trygg, og til å regulere egne følelser og nærhet til andre mennesker, svekkes. Dersom denne alarmberedskapen vedvarer over tid, kan det føre til kroniske endringer i hjernen. Dette er særlig tilfelle hvis traumene inntreffer tidlig i livet (Bræin og Christie, 2012).

Developmental Trauma Disorder (DTD): På grunn av misnøye med hvordan PTSD-diagnosen fanger opp og beskriver barn med komplekse, vedvarende og relasjonelle traumeskader, ble det i 2005 foreslått innføring av en ny diagnostisk gruppe kalt *Developmental Trauma Disorder (DTD)* (van der Kolk, 2005, her i Bræin og Christie, 2012:273). DTD beskriver tre hovedområder for funksjonsskader:

1. Manglende evne til å regulere affekter og kroppslige tilstander:
 - F.eks. vansker med å roe seg ned, langvarig nedstemthet, hypersensitivitet, søvnvansker, motorisk uro, manglende bevissthet om og språk for følelsetilstander.
2. Dårlig regulering av oppmerksomhet og atferd:
 - Ofte innsnevret, trusselorientert fokus, feiltolkning av sosiale signaler, utrygghet og mistillit, dragning mot spenning og fare m.m.
3. Sosioemosjonelle vansker:
 - Skam, følelse av verdiløshet, konstant beredskap for avvisning, tilknytningsproblemer, vansker med å ta andres perspektiv m.m.

DTD er ennå ikke inkludert i dagens diagnosemanualer, men synes lovende i å beskrive mer komplekse vansker som følge av langvarig traumatisering – bl.a. mange enslige mindreårige asylsøkeres omfattende traumehistorier (Bræin og Christie, 2012).

Kulturelle variasjoner i traumereaksjoner: Traumereaksjoner må forstås ut fra sin kontekst, og kan ha ulik funksjon avhengig av individets kulturelle bakgrunn. Ut fra et kulturelt perspektiv, bør man være oppmerksom på at det kan være en risiko å fokusere for mye på mulige traumesymptomer hos enslige mindreårige asylsøkere (Bræin og Christie, 2012). Det kan være den uavklarte situasjonen her og nå (f.eks. når det gjelder asylsøknad og bosituasjon) som skaper mest stress, og det behøver således ikke være traumatiske minner som er mest plagsomt. Unngåelse av traumatiske minner kan være en hensiktsmessig mestringsstrategi for å fungere i hverdagen,

fordi det hjelper med å holde ubehagelige følelser unna. Trygghet og god omsorg her og nå er det barna først og fremst trenger (ibid.)

Skadevirkninger av menneskehandel, overgrep m.m.⁸¹

Utnyttelse i menneskehandel innebærer grove overgrep mot barns rettigheter og integritet. Omfang og type skadevirkninger vil variere fra barn til barn, avhengig av hvor utsatt barnet har vært for fysisk og psykisk vold samt barnets individuelle situasjon og egenskaper. Noen er blitt holdt i fangenskap og blitt utsatt for vold og overgrep over tid. Både jenter og gutter kan ha blitt utsatt for seksuelle overgrep, uavhengig av hvilken type menneskehandel de er blitt utsatt for (utnyttelsesform). Andre er blitt utsatt for mindre fysisk vold, men psykisk vold i form av bl.a. trusler. Mange har levd i frykt over lang tid, og opplevd at deres tillit og behov for voksne omsorgspersoner er blitt misbrukt. Mange er også over tid blitt utsatt for omsorgssvikt ved manglende tilgang til utdanning og helsetjenester, uforsvarlige boforhold, utilstrekkelig ernæring, manglende hygiene osv. Felles for de fleste mindreårige ofre for menneskehandel er at de over tid har levd i en situasjon der deres grunnleggende behov og rettigheter er blitt neglisjert.

Mistanke om at et barn har vært utsatt for fysisk vold bør generelt oppstå når man ser tegn til skader, og forklaringen på hvordan skaden har oppstått er vag, med få detaljer og stadig forandres. Bakmenn/-kvinner kan også

81: Deler av dette avsnittet er tatt fra Vollebæk, Line Ruud (2012): *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel* (Redd Barna).

ha benyttet torturlignende avstraffelsesmetoder som ikke nødvendigvis etterlater seg fysiske merker. Voldsut-satte barn og unge kan utvikle både psykiske og somatiske helseproblemer, og har bl.a. en vesentlig risiko for utvikling av posttraumatisk stresslidelse (PTSD). På sikt kan det å ha vært utsatt for vold, også resultere i egen voldelig atferd (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2011).

Skadevirkninger av seksuelle overgrep kan på kort sikt være angsttilstander (uro, redsel), mareritt, oppmerksomhets- og konsentrasjonsproblemer, fobier, posttraumatisk stresslidelse (PTSD), dissosiative reaksjoner, depresjon, lav selvfølelse, selvmordsatferd og seksuelle atferdsforstyrrelser. På lang sikt kan skadevirkninger være skyldfølelse, selvbepreidelse, sosial isolasjon, kriminalitet, rusavhengighet, seksuell problematikk og utsatthet for gjentatte overgrep. Det er forsket lite på om det er forskjeller mellom jenter og gutter når det gjelder senvirkninger av seksuelle overgrep, men noen forskere finner at jenter viser mer innadvendt atferd som depresjon, angst, posttraumatisk stresslidelse (PTSD) og selvmordsatferd mens gutter i større grad viser utagerende atferd som opposisjon, aggresjon, impulsivitet og rusavhengighet (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2011).

Både jenter og gutter utnyttes til seksuelle formål. Gutter og jenter som er utsatt for andre former for utnyttelse (tvangsarbeid eller tvangstjenester, tigging, utnyttelse i private hjem osv.), kan samtidig bli utsatt for seksuelle overgrep i tillegg. Bydel St. Hanshaugens koordinerende tiltaksenhet for mindreårige i Oslo sentrum skrev i 2012 en rapport om sitt arbeid med mindreårige gutter: «*Det har i noen av våre saker fremkommet mistanke om sek-*

suelle aktiviteter som kan minne om prostitusjon, men som har mer karakter av utnyttelse av deres sårbare situasjon og at seksuelle tjenester benyttes til å oppnå basale behov. Det er også vanskelig å få mer detaljert informasjon av guttene da de ikke ønsket å snakke om temaet.»

Forventninger i samfunnet knyttet til kjønn, gjerne forsterket av kulturelle eller religiøse forhold, kan gjøre det vanskeligere for gutter enn for jenter å fortelle om overgrep eller utnyttelse generelt. Gutter i en slik situasjon vil i mindre grad enn jenter uttrykke seg emosjonelt og be om støtte (Pearce, Hynes og Bovernick, 2009).

Usikkerhet knyttet til alder

For enslige mindreårige asylsøkere har alder stor betydning for hvilke rettigheter de har når det gjelder oppholdsstatus og skolegang samt hvilken oppfølging de får fra barnevernet. For utlendingsmyndighetene har barnets alder betydning i tilknytning til innvandringsregulerende hensyn, og for omsorgsapparatet er barnets alder viktig for at man skal kunne gi riktig omsorg og utviklingsstøtte (Eide, 2012).

Tre aldersgrenser er av følgende grunner sentrale for myndighetene (Eide, 2012):

- 15 år: Om barnet er over eller under 15 år, regulerer hvem som har ansvar for omsorgssituasjonen i mottaksfasen – barnevernet eller utlendingsmyndighetene.
- 16 år: Denne aldersgrensen regulerer sjansene den mindreårige har for permanent eller begrenset opphold. De over 16 år har større mulighet for å bli tilbake-sendt til hjemlandet etter oppnådd myndighetsalder.
- 18 år: Den viktigste aldersgrensen, som regulerer om de tilhører kategorien enslig mindreårig asylsøker.

Når en asylsøker registreres hos Politiets utlendingsenhet (PU) etter ankomst, registreres de opplysninger søkeren fremlegger selv i form av dokumenter (de færreste har gyldige identitetspapirer) eller muntlig informasjon. Noen mindreårige ofre for menneskehandel kan oppgi en høyere alder for å unngå at det blir iverksatt tiltak fra barnevernstjenesten eller for å unngå å bli behandlet som enslig mindreårig asylsøker.

I etterkant av registreringen og utstedelse av asylsøkerbevis, starter arbeidet med å kontrollere opplysningene. UDI tar initiativ til en aldersundersøkelse dersom det oppstår mistanke om at en person er eldre eller yngre enn oppgitt og fastsetter identitet og alder i asylvedtaket. Slike aldersvurderinger og alderstester har over lang tid vært gjenstand for både politiske og faglige diskusjoner. Det er viktig å være oppmerksom på at barn som ikke er asylsøkere, men f.eks. fra europeiske land, også kan være utstyrt med falske identitetspapirer.

Den alderen som barnet er registrert med i DUF (Datasytemet for utlendings- og flyktningsaker) og som fremgår av asylsøkerbevis (utstedt av Politiets utlendingsenhet i forbindelse med registrering av asylsøknad) eller i antatt falske reisedokumenter, kan dermed ikke anses som kvalitetssikret før UDI har fattet et vedtak vedrørende oppholdstillatelse. Når en persons alder er uvisst og det er grunn til å tro at vedkommende er barn, har barnevernet derfor en plikt til å behandle personen som en mindreårig inntil alle nødvendige undersøkelser og vurderinger er gjennomført.

Hva sier UDI om aldersundersøkelse?

Aldersundersøkelse er aktuelt når søkeren sier at han eller hun er under 18 år, men fremstår som eldre enn det. En aldersundersøkelse er frivillig og skal tilbys asylsøkere hvis det er tvil om alderen deres. UDI avgjør i hver enkelt sak om det skal tilbys en aldersundersøkelse basert på observasjoner fra politiet, mottaksansatte og egne observasjoner fra vergesamtalen og asylintervjuet.

UDI innhenter vanligvis samtykke til aldersundersøkelse før asylintervjuet. Representanten/vergen skal også skrive under på samtykkeerklæringen. Det skal ikke gjennomføres aldersundersøkelse hvis det ikke foreligger samtykkeerklæring.

Utlendingsmyndighetene dekker utgiftene med aldersundersøkelsen til søkere som UDI har henvist. Hvis en søker gjennomgår en aldersundersøkelse på annet initiativ, dekker ikke UDI utgiftene.

Hvordan gjennomføres aldersundersøkelsen?

Det gjøres en røntgenundersøkelse av tennene og håndroten til søkeren. I tillegg vil allmenn observasjon av søkeren i løpet av perioden asylsøknaden er til behandling være relevant.

Når de to undersøkelsene over er foretatt, vil Barneklirikken ved Ullevål universitetssykehus gjøre en analyse av alle delresultatene. På grunnlag av dette, gir de en medisinsk uttalelse om hva de antar er korrekt alder. UDI vil i utgangspunktet kun forholde seg til den samlede konklusjonen fra Barneklirikken.

Allmenn observasjon

Alle som er i kontakt med søkeren mens søknaden om

asyl er til behandling, skal melde fra hvis de reagerer på den alderen søkeren har oppgitt. Det gjelder blant annet politiet som registrerer søkerne, de som gjennomfører asylintervjuene, de ansatte på mottaket og hjelpevergen.

Konsekvenser av aldersundersøkelsen

Resultatet av aldersundersøkelsen er viktig når UDI vurderer asylsøknaden og alderen til søkeren. Opplysningene fra aldersundersøkelsen vurderes sammen med de andre opplysningene i saken, også søkerens egne opplysninger. Resultatet av undersøkelsen er ikke nødvendigvis korrekt, og i tilfeller der det er tvil, skal søkeren bli vurdert som mindreårig. Søkere som bevisst har oppgitt feil alder, kan utvises fra Norge.

Resultatet av aldersundersøkelsen kan ha betydning når UDI vurderer søkerens troverdighet. Alderen er også avgjørende for om søkeren skal plasseres i et ordinært mottak eller i et mottak for enslige mindreårige. Som hovedregel vil søkere som UDI antar er over 18 år få tilbud om plass i voksenmottak.

En aldersundersøkelse er et tilbud til søkeren. Hvis søkeren ikke samtykker til tann- og håndrotundersøkelsen, kan det ha betydning for UDIs vurderinger når de behandler asylsøknaden.

Alle asylsaker vurderes individuelt. Personer som med rette frykter forfølgelse i hjemlandet, skal få asyl selv om de har oppgitt uriktig alder til myndighetene. Hvis søknaden om asyl avslås og det er aktuelt å innvilge opphold på annet grunnlag, kan det være avgjørende om søkeren er mindreårig.

Kilde: Utlendingsdirektoratet ⁸²

82: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Asylsokere-og-flyktninger/Enslige-mindrearige-asylsokere/Aldersundersokelse/>

Barnevernets ansvar og rolle⁸³

Barnevernets ansvar for å motta bekymringsmeldinger, iverksette undersøkelser og sette inn nødvendige tiltak

Riksrevisjonen fant i 2009⁸⁴, ved en gjennomgang av tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere, at enkelte barnevernstjenester ikke fulgte opp bekymringsmeldinger fra mottakene og at enkelte barnevernstjenester vegret seg for å gå inn i saker hvor omsorgssituasjonen eller asylsøkerstatusen var uavklart.

I 2010 oppdaterte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet derfor et rundskriv som avklarte barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og en rekke andre grupper mindreårige personer med uavklart omsorgssituasjon og/eller oppholdsstatus. Rundskrivet *Q06/2010: Barnevernstjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner* kommer med en rekke presiseringer vedrørende barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og barn som kan være utsatt for menneskehandel, blant annet:

- Bekymringsmeldinger vedrørende enslige mindreårige asylsøkere eller andre mindreårige med uavklart oppholdsstatus skal følges opp etter samme prosedyrer og saksbehandlingsrutiner som gjelder for andre barnevernssaker.
- Barnevernstjenesten har ansvar for å gå inn og under-

søke forholdene når enslige mindreårige asylsøkere velger å flytte fra omsorgssentre eller mottak til slekt eller andre.

- Barnevernstjenesten skal bistå UDI når det er behov for en vurdering av om enslige mindreåriges voksne følgeperson er egnet som omsorgsperson.
- Enslige mindreårige reflektanter (ofre for menneskehandel som er innvilget refleksjonsperiode) er den lokale barnevernstjenestens ansvar og bør ikke bo i mottak.
- Barn av reflektanter kan ha særskilte behov for bistand fra barnevernstjenesten.
- Asylsøkere som (etter en rent administrativ prosedyre for å ha oversikt over ledige mottaksplasser) er blitt registrert av UDI som forsvunnet fra mottak etter å ha vært borte fra mottaket over en periode, har fremdeles tilknytning til mottaket og dermed den lokale barnevernstjenesten i vertskommunen.
- Det er viktig at barnevernstjenesten melder fra til politiet om menneskehandelssaker med mindreårige ofre, siden barnet kan være alvorlig truet og ha behov for beskyttelsestiltak.

Barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg innen landets grenser. Det oppstår imidlertid ofte spesielle utfordringer for barnevernet i disse sakene, særlig knyttet til oppholdsstatus, de mindreåriges mobilitet og samarbeid med politi, norske utlendingsmyndigheter og andre lands (barneverns)myndigheter (Vollebæk, 2012).

83: Dette avsnittet er tatt fra Vollebæk, Line Ruud (2012): *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel* (Redd Barna).

84: Riksrevisjonen 2010: Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009 – Dokument 1 (2010–2011) http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2010-2011/Dokument%201/Dokument_1_2010_2011.pdf

Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel

Rundskriv Q-11/2006B: *Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater* gir retningslinjer for barnevernets arbeid med mindreårige som er utsatt for menneskehandel. Målet med rundskrivet var å gi nødvendig veiledning om hvordan ansatte i barnevernet skal forholde seg ved mistanke om at et barn har vært utsatt for menneskehandel. Videre omhandles hvilke tiltak den kommunale barnevernstjenesten kan iverksette med hjemmel i barnevernloven og hvordan barnevernstjenesten skal forholde seg videre, særlig når det gjelder samhandling med andre offentlige myndigheter som politi, utlendingsmyndigheter osv.

Ansatte i offentlige tjenester og organisasjoner, eller private som utøver oppgaver for det offentlige, har meldeplikt til barnevernstjenesten dersom det er grunn til å tro at et barn er i en omsorgssvikt- eller mishandlingssituasjon eller har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker. I mai 2012 ble det vedtatt en lovendring der også bekymring for menneskehandel nevnes eksplisitt og inngår i lovbestemmelsen om meldeplikt. Dersom barnevernstjenesten mottar bekymringsmelding om barn som kan være utsatt for menneskehandel, skal forholdet snarest undersøkes. Barnevernloven § 4-2 pålegger barnevernstjenesten å gå gjennom innkomne bekymringsmeldinger og vurdere om de skal følges opp med undersøkelser. Dette skal skje snarest mulig, og senest innen en uke. Dersom barnevernstjenesten mener det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som gir grunnlag for tiltak etter kapittel 4 i barnevernloven, skal forholdene snarest undersøkes (§ 4-3). Undersøkelsen skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder, i særlige tilfeller kan

fristen være seks måneder (§ 6-9).

Rundskrivet om barnevernets ansvar for mindreårige utsatt for menneskehandel slår fast – i tråd med Europarådskonvensjonen – at det ved tvil om barnets alder likevel skal gjennomføres undersøkelser frem til man får fastslått riktig alder.⁸⁵ Barnets sikkerhetssituasjon skal vurderes i samarbeid med politiet, og det skal iverksettes nødvendige tiltak for å sikre og ivareta barnet på best mulig måte. I rundskrivet gjennomgås også de plasseringsmulighetene barnevernstjenesten frem til nå har hatt mulighet til å benytte i saker som involverer barn som kan være utnyttet i menneskehandel. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil oppdatere rundskrivet innen utgangen av 2014.

Buudir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2013) har også gitt ut en veileder om mindreårige ofre for menneskehandel, rettet mot ansatte på barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel – barnevernloven § 4-29

1. august 2012 trådte det i kraft en ny bestemmelse i barnevernloven for barn som står i fare for å bli utnyttet til menneskehandel og trenger en midlertidig plassering i institusjon. Målet med lovendringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Barnevernloven § 4-29 skal benyttes når andre plasseringsalternativer ikke anses å gi tilstrekkelig beskyttelse. Bestemmelsen åpner for at det kan iverksettes

⁸⁵: Se avsnittet *Usikkerhet knyttet til alder*

§ 4-29 Midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Ved fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. straffeloven § 224, kan barnet uten samtykke plasseres i institusjon, jf. §§ 5-1 og 5-8. Formålet med plasseringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering etter første ledd dersom

- a) politiet finner at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og
- b) fylkesnemnda, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger i saken, finner det sannsynlig at det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og at barnet ikke kan oppnå tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre tiltak etter loven her eller på annen måte. Fylkesnemnda kan bare fatte slikt vedtak dersom den etter en helhetsvurdering finner at plasseringen er den beste løsningen for barnet.

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering for opptil seks uker. § 4-15 annet ledd gjelder tilsvarende. Plasseringen kan forlenges med opptil seks uker av gangen gjennom nye vedtak. Samlet plassering etter annet og fjerde ledd kan ikke overstige seks måneder.

Barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten kan treffe midlertidig akuttvedtak dersom den finner det sannsynlig at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og plassering er nødvendig for å

beskytte barnet. Er det truffet slikt vedtak, skal begjæring om tiltak som nevnt i § 7-11 sendes fylkesnemnda snarest og senest innen to uker. Dersom saken ikke sendes fylkesnemnda innen denne fristen, faller vedtaket bort.

Det kan iverksettes beskyttelsestiltak ved plassering etter annet og fjerde ledd dersom det er nødvendig for å hindre at barnet får kontakt med personer som det er fare for kan utnytte det til menneskehandel. Beskyttelsestiltakene skal fremgå av vedtaket om plassering og skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Beskyttelsestiltakene kan begrense barnets adgang til å motta besøk, å kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Beskyttelsestiltakene kan også fastsette begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er. Beskyttelsestiltakene kan ikke fastsette begrensninger som hindrer barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjelesørger eller lignende.

Barnevernstjenesten kan unnlate å sette i verk vedtak etter annet ledd dersom forholdene skulle tilsi det og politiet samtykker. Fylkesnemnda skal varsles om dette. Er vedtak etter annet ledd ikke satt i verk innen seks uker, faller det bort.

Kapittel 7 får anvendelse for vedtak etter denne bestemmelsen. Dersom det er grunn til å anta at en person er under 18 år, kan det treffes vedtak overfor personen etter denne bestemmelsen inntil alderen er fastsatt.

omfattende beskyttelsestiltak som begrenser barnets adgang til å motta besøk, barnets bevegelsesfrihet utenfor institusjonens område, hvem som skal få vite hvor barnet er samt barnets adgang til kommunikasjon via post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr (f.eks. internett og sosiale medier).

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Oslo kommune har etablert særskilte institusjonstilbud for barn utsatt for menneskehandel som plasseres etter barnevernloven § 4-29. Bufdir har også utviklet nasjonale krav til kvalitet ved statlige, private og kommunale barnevernsinstitusjoner som skal ta imot barn etter denne paragrafen (Bufdir, 2012). Her stilles det bl.a. krav til at ansatte ved institusjonen skal ha god opplæring i menneskehandel som fenomen, opplæring i bruk av tolk i samtaler med mindreårige, opplæring i bruk av kartleggings-/utredningsverktøy for denne målgruppen samt særskilt sikkerhetsopplæring. Institusjonen skal også ha ansatte med erfaring fra arbeid med traumatiserte barn.

Verge-/representantordningen

Den nåværende vergemålsloven trådte i kraft 1. juli 2013. Vergemålsreformen innebærer både et nytt lovverk og ny organisering. De kommunale overformynderiene ble avvirket, og Fylkesmannen overtok overformynderiets oppgaver. Samtidig ble en ny ordning med representanter for enslige mindreårige asylsøkere og mindreårige ofre for menneskehandel som har fått innvilget refleksjonsperiode iverksatt.

Enslige mindreårige asylsøkere har etter utlendingslovens kapittel 11A⁸⁶ krav på å få oppnevnt representant når

- foreldre eller andre med foreldreansvar ikke befinner seg her eller disse ikke er i stand til å utøve foreldreansvaret
- barnet er under 18 år
- barnet søker beskyttelse eller begrenset oppholdstillatelse i Norge

Mindreårige som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel, og som ikke er i følge med voksne som på tilfredsstillende vis kan dokumentere at de har foreldreansvar for barnet, skal også få oppnevnt representant.

Endringen synliggjør at det er klare forskjeller mellom et oppdrag som verge og et oppdrag som representant for en enslig mindreårig asylsøker eller mindreårig representant. Enslige mindreårige asylsøkere har spesielle behov i forhold til andre barn. De trenger en juridisk erstatting for foreldrene, som taler barnas sak overfor utlendingsmyndighetene, skole, helsevesen, asylmottak, omsorgssenter m.m. Plikten til å høre barnet er blitt lovfestet, samt at representanten skal ta hensyn til den mindreåriges nasjonale, språklige, religiøse og kulturelle bakgrunn.

Representantene skal i tilstrekkelig grad være kjent med asylsaksgangen og de særlige forhold som er knyttet til rollen som representant for enslige mindreårige asylsøkere. Han eller hun skal være til stede ved samtaler mellom barnet og myndighetene for å sikre at disse gjennomføres på en god måte. Representanten skal videre

86: Utlendingsloven, kapittel 11A: Representant for enslige, mindreårige asylsøkere <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsloven/kapittel-11-representant-for-enslige-mindrearige-asylosokere/>

ta stilling til om vedtaket skal påklages, og bør derfor ha kontakt med barnets advokat. Representanten skal reagere dersom det offentlige ikke følger opp den mindreårige på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder også i forbindelse med oppfølging av barnevernstjenesten og forsvinning fra mottak. Representantordningen skal sikre barna kontinuerlig oppfølging, også dersom barnet flytter eller at det av andre årsaker er nødvendig å oppnevne en ny representant.

Når enslige mindreårige asylsøkere får innvilget opphold og blir bosatt i en kommune i Norge, skal de få oppnevnt verge i likhet med andre barn som er uten foreldre eller andre med foreldreansvar. Vergen er stedfortreder for foreldrene når det gjelder de juridiske sidene av foreldreansvaret og skal være barnets rettslige representant overfor offentlige myndigheter.

13. Rus- avhengige asylsøkere og papirløse

Det er mange faktorer ved tilværelsen som asylsøker, både når det gjelder usikkerhet knyttet til selve asylprosessen og når det gjelder levekår i eller utenfor asylmottak, som kan medføre en sårbarhet for å utvikle rusproblemer. I en intervjuundersøkelse (Freng og Lund, 2012) blant beboere på asylmottak, oppga informantene at hovedårsaken til å ruse seg var å dempe ulike former for lidelse. Belastningene og lidelsene som ble trukket frem, var bl.a. depresjoner, mangelen på tiltak, opplevelsen av meningsløshet, avslag på søknad og status som Dubliner. I tillegg presiserte flere at ventefasen og usikkerheten rundt den etterlatte familiens situasjon utgjorde en sterk psykisk belastning. 34 % av mottaksansatte som deltok i en spørreundersøkelse om temaet, bekreftet at de opplevde at rusmiddelbruk øker i takt med lengden på oppholdet. Bruk av rusmidler som et middel for å flykte fra hverdagen eller dempe smerter kan utvikle seg til pro-

blematisk bruk og rusavhengighet.

I en studie av personer med innvanderbakgrunn i det åpne rusmiljøet i Oslo, fant Sandøy at samtlige av de intervjuede hadde en migrasjonshistorie som rusmiddelbruket kan forstås på bakgrunn av (Sandøy, 2013). Han trekker frem åtte såkalte migrasjonsspesifikke forklaringer som fremkom av informantenes fortellinger:

1. *Barnesoldaten*. Sammenhengen mellom vanskelig barndom og problematisk rusbruk er en etablert sannhet og en allmenn risikofaktor. I tillegg har barnesoldaten ofte krigsskader og erfaringer med påtvungen rusmiddelbruk (tvangsmedisinering utført av offiserer eller andre for å dempe smerter av krigsskadene). Både fysiske smerter og vonde følelser knyttet til krigserfaringene kan føre til selvmedisinering etter ankomst til Norge.
2. *Smertestillende*. Her er det snakk om selvmedisinering i ordets enkle forstand. Hendelsen/skaden i hjemlandet var startskuddet for rusmiddelbruket, men selvmedisineringen fortsetter i Norge. I tillegg kan skepsis til leger og diagnostisering medføre at man ikke oppsøker eller tar imot annen medisinsk hjelp.
3. *Den ufrivillige reisen*. Her forstås rusmiddelbruket i lys av selve reisen og usikkerheten knyttet til denne. Den ufrivillige reisen medfører tapt autonomi og rotløshet, og en opplevelse av å bli fratatt mulighet til å være en aktiv, handlende agent. Det er andre som tar avgjørelsene. Reisen fremstilles som oppstykket, uoversiktlig, preget av uvisshet og frykt for å miste kontakt med familien. Barndommen går tapt, og man blir voksen over natta. Alt dette fører til et tankekjør, som bedøves med rus. «Rusen 'slår ut' og erstatter de psykiske

migrasjonsbelastningene. Abstinenser, som fremstilles som konkrete og lettere å takle enn tankekjøret, virker adspredende» (Sandøy, 2013:53).


4. *Overgangssmerter.* Her er det fokus på tilpasningspresset etter ankomst til Norge. En opplevelse av annerledeshet og manglende aksept resulterer i aggresjon og konflikter. Statusen som synlig minoritet, på siden av den norske normaliteten, blir en medvirkende årsak til tungt rusmiddelbruk. Informanten snakket om at det som møtte ham i Norge var «*kjed-somheten*» og følelsen av å «*ikke kunne kommunisere ordentlig, med medfødt språk og uttrykk og kropps-språk*» (Sandøy, 2013:54).
5. *Isolasjon.* *Livet i eksil* kan medføre både atskillelse fra familie og en følelsmessig isolasjon. For informanten fyller heroin en bestemt funksjon, nemlig å istandsette ham til et liv i ensomhet. Han trenger ikke være sosial, rusen demper følelser. Rusmiddelet fungerer som et substitutt for kontakt med omverdenen.
6. *Predisponert.* Tillærte rusmiddelvaner kan predisponere for et liv som rusmiddelavhengig i ankomstlandet. Bruken av rusmidler opphører ikke, men tar nye, problematiske former. Informanten hadde ruset seg på råopium sammen med venner og familie i hjemlandet, sporadisk og til rekreasjon. Han fortsatte med dette i Norge, men på grunn av liten tilgang på råopium, henvendte han seg til det åpne rusmiljøet for kjøp av den mer tilgjengelige varianten, heroin. Etter hvert hadde informanten utviklet en avhengighet av heroin, og planen om å vende tilbake til råopium måtte vike.
7. *Innkvartering på hospits.* På grunn av mangel på annet tilbud, ble informanten plassert på hospits,

der han knyttet kontakter med personer som brukte og solgte rusmidler og gradvis ble integrert i rusmiljøet. Fraværet av legale inntektskilder gjorde ham til et lett offer for undergrunnsøkonomien. Kontakten med narkomane og tilgangen til narkotika kulminerte i det uunngåelige – eget rusmiddelbruk. Rusmiddelbruket forstås utelukkende som miljøskade. Informanten mener at innkvarteringen var et resultat av gjennomgående institusjonalisert diskriminering – han sier at svarte menn med letthet plasseres på hospits, men at dette ikke er så lett med hvite som ikke ruser seg. Informanten forstår seg som et offer for institusjonell likegyldighet.

8. «*Better work, better life*». Underbetaling, hjemløshet og fravær av hjelp setter informanten i kontakt med en bekjent som bruker heroin, og han blir selv en del av narkotikaøkonomiens arbeiderklasse – salg av illegale rusmidler på gatenivå. Informanten retter fokus på diskriminering og rasisme. Hans forklaring dreies konsekvent rundt fraværet av hjelp, mistenkeliggjøring og marginaliseringsprosesser. Historien hans inneholder imidlertid også selvmedisineringskomponenter, der rusen brukes som en selvmedisinering av tanke- og følelsesliv.

Det finnes eksempler på at tidligere asylsøkere har utviklet alvorlig rusavhengighet etter å ha fått avslag på asylsøknaden og de har forlatt mottaket. Rusrelatert kriminalitet kan også få store konsekvenser for personer som har lovlig opphold i Norge, men som ikke er norske statsborgere.

Det finnes flere tilfeller der personer som har hatt lovlig opphold i mange år, har fått utvisningsvedtak grunnet



lovbrudd som er direkte eller indirekte knyttet til deres rusavhengighet. Besittelse og salg av rusmidler, vinningskriminalitet begått for å finansiere eget rusforbruk og voldsepisoder som følge av konflikter i rusmiljøet er eksempler på lovbrudd det ikke er uvanlig å ha befatning med som rusavhengig. I tillegg kan en tilværelse som rusavhengig gjøre det vanskelig å ha oversikt over og følge opp sin egen utlendingssak (bl.a. sørge for å fornye oppholdstillatelsen). Mange i de tyngste rusmiljøene mangler fast, registrert adresse og bytter hyppig telefonnumre. I en slik situasjon vil eventuelle henvendelser fra advokat, politi eller utlendingsmyndighetene ofte ikke nå frem. På denne måten kan vedkommende unngå å få kjennskap til f.eks. avslag på asylsøknad eller forhåndsvarsel om utvisning og gå glipp av muligheter til å uttale seg eller klage på viktige vedtak.

14. Kartlegg alltid oppholdsstatus!

Personer uten norsk statsborgerskap som lever i en situasjon preget av sosiale problemer, rusbruk og kriminalitet, kan ende opp med å miste oppholdstillatelsen sin. En del vil likevel av ulike årsaker bli værende i Norge, ofte i en forverret situasjon etter at de ikke lenger har rettighetene som hører med til det å ha lovlig opphold i landet. Helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere som kommer i kontakt med målgruppen bør derfor *kartlegge* status på oppholdstillatelsen, gi *informasjon* om temaet og eventuelt *bistå* med praktisk hjelp.

■ **Kartlegging:** Når helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere er i kontakt med nye brukere som ikke er norske statsborgere, er det svært nyttig at oppholdstillatelse og status i deres utlendingssak er et av temaene for kartleggingen – på lik linje med f.eks. bolig, arbeid, skole, inntekt, familie, rus, kriminalitet osv. Erfaringsmessig har mange brukere en såpass kaotisk livssituasjon at de sjelden har full oversikt over saken, og videre også problemer med å følge opp fris-

ter for fornyelse av oppholdstillatelse, klagefrister på ulike typer vedtak o.l. Det finnes også eksempler på at ungdom og unge voksne som har vokst opp i Norge og trodd at de har hatt permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap, ved nærmere undersøkelser faktisk ikke har det.

■ **Informasjon:** Ikke alle har kunnskap om hvilke regler som gjelder for utvisning, at de fleste oppholdstillatelser må fornyes osv. Det er derfor viktig at helse- og sosialarbeidere som er i kontakt med denne målgruppen informerer om dette.

■ **Bistand:** I kontakt med brukere som ikke har oversikt over status på egen utlendingssak, kan helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere om nødvendig bistå dem med å innhente informasjon hos advokat eller utlendingsmyndigheter. De kan ved behov også bistå med faglige uttalelser til bruk i klager, omgjøringsbegjæringer m.m. – se avsnittet om *Dokumentasjon og faglige uttalelser i utlendingssaker*.

Avslutning: Om hjelperen selv

Helse- og sosialfaglig arbeid med asylsøkere, udokumenterte migranter og mulige ofre for menneskehandel medfører mange interessante utfordringer og muligheter for faglig utvikling. Det kan også føre til en rekke etiske utfordringer, som blant annet kan handle om hvorvidt hensynet til enkeltindivider, grupper, prinsipper eller samfunnshensyn skal vektlegges sterkest.

Slike dilemmaer kan, sammen med manglende kunnskap eller mangel på gode handlingsalternativer, føre til frustrasjon og avmaktsfølelse hos helse- og sosialarbeidere. Dette kan igjen føre til tilfeller av ansvarsfraskrivelse, der ansatte i sosial- og helseapparatet og statlig forvaltning sender videre eller ikke tør å ta i saker som gjelder for eksempel papirløse migranter (Ottesen, 2008). På denne måten blir en del mennesker kasterballe i systemet. Det kan også være smertefullt for helse- og sosialarbeidere og andre å måtte innse at man, på grunn av mandat og føringer, blir en del av et system man egentlig ikke vil være en del av (ibid.).

I møtet mellom helse- og sosialarbeidere og asylsøkere og udokumenterte migranter, blir den klassiske problemstillingen knyttet til balanse mellom hjelp og kontroll svært synlig. En undersøkelse fra Storbritannia (Sales og Hek, 2004) blant sosialarbeidere som jobber innen asyl- og flyktningsystemet viste at sosialarbeiderne utviklet forskjellige mestringsstrategier for å balansere ulike hensyn:

1. *Differensiere mellom det å møte individuelle klienter og bredere politiske spørsmål de ikke har kontroll over:* For eksempel være «føre var» og forklare klienten sin egen rolle og begrensningene i systemet for ikke å skape urealistiske forventninger. Særlig administrasjon og ledelse kan distansere seg fra enkeltpersoner som søker hjelp og konsentrere seg om hvordan saken prinsipielt håndteres. Dette er vanskeligere for «fotfolket».
2. *Fremholde et skille mellom individuelle klienters behov og mer generelle rettighetsspørsmål:* For eksempel gå svært langt for å hjelpe enkeltklienter man er i kontakt med, men samtidig være ambivalent eller negativ til

- generelle krav om bedre rettigheter.
3. *Differensiere mellom de «verdige» og de «uverdige» trengende:* For eksempel være positivt innstilt til enkelte klienter og sette pris på deres takknemlighet, og være mer negativt innstilt til personer som oppfører seg krevende og aggressivt og ikke fremstår som like trengende.
 4. *Unngå å gå inn i saken/overlate avgjørelsen til andre.*

Lignende reaksjoner kan oppstå når profesjonelle hjelpere i arbeidet med traumatiserte mennesker selv blir påvirket av traumet. En slik *sekundær traumatisering* kan gi seg utslag som motløshet, depressivt pregede tanker og søvnproblemer, og for å forsvare seg mot disse følelsene kan hjelperen ubevisst ty til irrasjonelle motreaksjoner. Motreaksjonene kan blant annet være distansering, generalisering og forenkling (Brunvatne, 2006). Det er derfor som regel fare på ferde dersom helse- og sosialarbeideren mister av syne at alle migranter er unike individer og forventer en «gruppetypisk» atferd av migrantene han eller hun møter i sitt arbeid.

En ekstra utfordring, og belastning, er at mange brukere vil bli værende i en svært vanskelig livssituasjon uavhengig av helse- og sosialarbeidernes innsats på grunn av forhold utenfor brukernes og hjelpernes innflytelse. Imidlertid betyr ikke dette at hjelpernes involvering er bortkastet eller verdiløs. Det å bli sett og hørt, at noen ønsker å hjelpe, at noen bidrar med emosjonell og praktisk støtte og veiledning, er noe personen kan ta med seg videre, uansett om fremtiden blir i Norge eller andre steder.

Kollegastøtte, refleksjon over egen praksis og veiledning er nødvendig for å motvirke avmaktfølelse og «utbrente» helse- og sosialarbeidere. Det kan også være

nyttig å forsøke å ha fokus på mulighetene for læring og utvikling som ligger i arbeidet med asylsøkere, flyktninger og andre migranter:

«Ved å møte flyktninger, får vi innblikk i en større verden enn vår lille norske, og i liv som leves på andre måter. Vi får innblikk i store dramaer og tapper kamp for mestring på tross av alle tilbakeslag. Vi får et nytt perspektiv på konsekvensene av de kriger, maktkamper og økonomiske interessenkonflikter som fyller vår TV-skjerm. Vi blir klokere og mer vidsynte.»

(Brunvatne, 2006:52)

Asylpolitikken, utlendingslovgivningen og praktiseringen av dette er et felt som stadig er i endring. I tillegg vil det være endringer i migrasjonsmønstre og problemstillinger hos ulike migrantgrupper. Det er derfor viktig at helse- og sosialarbeidere som jobber med disse målgruppene holder seg oppdatert på fagfeltet og når det gjelder lov- og forskriftsendringer.

- Litteratur**
- Oversikt over nyttige instanser**
- Nyttige nettsteder**

Litteratur

Amnesty International (2013): *Human Rights Here, Roma Rights Now. A wake-up call to the European Union*. <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR01/002/2013/en>

Berg, Berit (2012): *Mottakssystemet – historikk og utviklingstrender*.

I: Valenta, Marko og Berit Berg (red.) (2012a): *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget.

Bergens Tidende (05.12.2009): – *Bruker barneslaver som tyver*.

www.bt.no/nyheter/lokalt/-Bruker-barneslaver-som-tyver-978409.html (12.03.2010)

Bicocchi og LeVoy (2007a): *PICUM's Main Concerns About the Fundamental Rights of Undocumented*

Migrants in Europe 2006. PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants. <http://www.picum.org/sites/default/files/data/PICUM%27s%20Concerns%20About%20the%20Fundamental%20Rights%20of%20UDM.pdf> (12.03.2010)

Bicocchi og LeVoy (2007b): *Undocumented Migrants Have Rights. An Overview of the International Human Rights*

Framework. PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.

<http://www.picum.org/sites/default/files/data/UndocumentedMigrantsHaveRights!.pdf> (12.03.2010)

Buudir (2012): *Krav til kvalitet ved statlige, private og kommunale barneverninstitusjoner som skal ta imot*

barn etter barnevernloven § 4-29 http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Menneskehandel/Krav_til_kvalitet_mh.pdf

Buudir (2013): *Mindreårige ofre for menneskehandel*

http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Menneskehandel/informasjonshefte_menneskehandel.pdf

Brattvåg, Hildegunn (2007): *Folk fra Romania som tigger i Oslo. En rapport fra Kirkens Bymisjons pro-*

sjekt Rett i koppen. Kirkens Bymisjon. <http://www.bymisjon.no/PageFiles/16323/Folk%20fra%20Romania%20som%20tigger%20Oslo.pdf>

Brekke, Jan-Paul og Monica Five Aarset (2009): *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*.

ISF-Rapport 2009:12. Institutt for samfunnsforskning
<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2009/2009-012>

-
- Brekke, Jan-Paul, Nora Sveaas og Vigdis Vevstad (2010): *Sårbare asylsøkere i Norge og EU*. Institutt for samfunnsforskning <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2010/2010-014>
- Brunovskis, Anette og Lise Bjerkan (2008): *Research with irregular migrants in Norway. Methodological and ethical challenges and emerging research agendas. I: Learning About Illegals: Issues and Methods. FoU-report June 2008*, Utlendingsdirektoratet <http://www.udi.no/upload/FOUrapport%20SSB%20FAFO.pdf> (12.03.2010)
- Brunvatne, Reidun (2006): *Flyktninger og asylsøkere I helsetjenesten*. Gyldendal Akademisk
- Bræin, Mari Kjølseth og Helen Johnsen Christie (2012): *Terapi med enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. I: Eide, Ketil (red.) (2012): Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Gyldendal Akademisk
- Bydel St. Hanshaugen (2012): *Bydel St. Hanshaugens koordinerende tiltaksenhet for mindreårige I Oslo sentrum 2011/2012*
- The Children's Society (2009): *Hidden Children – separated children at risk*. The Children's Society http://www.childrenssociety.org.uk/resources/documents/media/18843_full.pdf (12.03.2010)
- Eide, Qureshi, Rugkåsa og Vike (red.) (2009): *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Gyldendal Akademisk
- Eide, Ketil (red.) (2012): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Gyldendal Akademisk
- Eide, Ketil (2012): *Omsorg, utvikling og alderens betydning. I: Eide, Ketil (red.) (2012): Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Gyldendal Akademisk
- Engebriqtsen, Ada (2012): *Tiggerbander og kriminelle bakmenn eller fattige EU-borgere? Myter og realiteter om utenlandske tiggere i Oslo*. NOVA Notat nr. 2/12 – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring http://www.hioa.no/asset/5541/1/5541_1.pdf
- Erdal, Børge (2006): *Tilstedeværelse og kontakt*, i Erdal, Børge (red.) (2006): *utejlnne. Oppsøkende sosialt arbeid med ungdom*. Gyldendal Akademisk
- Erdal, Børge (red.) (2006): *utejlnne. Oppsøkende sosialt arbeid med ungdom*. Gyldendal Akademisk
- Espeland, Karen Elise (2013): *Savnet – en rapport om enslige asylsøkende barn som forsvinner fra mottak*. PRESS – Redd Barna Ungdom <http://www.press.no/files/Rapport-om-asylsokende-barn-som-forsvinner-fra-mottak-ferdig.pdf>

-
- Dagbladet (19.06.2009): *Voldsbølge mot romfolket*. <http://www.dagbladet.no/2009/06/19/nyheter/uten-riks/rasisme/romanifolk/6802867/> (12.03.2010)
- Dahl, Øyvind (2001): *Møter mellom mennesker. Interkulturell kommunikasjon*. Gyldendal Akademisk
- Fløtten, Tone, Inger Lise Skog Hansen og Hanne Cecilie Kavli (2009): *De ti største humanitære utfordringene i Norge*. FAFO <http://www.fafo.no/pub/rapp/10079/10079.pdf> (12.03.2010)
- FRA (2009): *Data in Focus Report|The Roma. 01 EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey*. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf (12.03.2010)
- Freng, Espen J. og Simen Jørgen L. Lund (2012): «Freeland» – ventefasen, rus og livsinnhold. En rapport om rusmiddelbruk på asylmottak. *Kompetansesenter rus – Oslo, Velferdsetaten, Oslo kommune* <http://www.forebygging.no/en/Rapporter-og-undersokelser/Temarapporter/Rapporter-20082010/Freeland--ventefasen-rus-og-livsinnhold/>
- Førde, S. (2007): *Refugee children and resilience: empowerment, participatprion and subjective wellbeing*. Thesis: master of Philosophy in Health Promotion, University of Bergen <http://brage.bibsys.no/hsf/retrieve/472/SivForde07.pdf>
- Gundhus, Helene I. og Marit Egge (2013): *Grenser for forebygging? «De unge fremmede» og kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. I: Johnsen, Nicolay B., Thomas Ugelvik og Katja Franko Aas (red.) (2013): *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*. Universitetsforlaget
- Harrow Council (2011): *Agency specific indicators to help identify a trafficked child* <http://www.londonscb.gov.uk/trafficking/>
- Hayes, Debra and Beth Humphries (red) (2004): *Social Work, Immigration and Asylum. Debates, Dilemmas and Ethical Issues for Social Work and Social Care Practice*. Jessica Kingsley Publishers
- Helsedirektoratet (2009a): *Helsehjelp til personer uten lovlig opphold* (datert 19.02.2009) http://www.helsedirektoratet.no/loverogregler/pasientrettigheter/helsehjelp_til_personer_uten_lovlig_opphold_346884 (12.03.2010)
- Helsedirektoratet (2009b): *Migrasjon og helse. Utfordringer og utviklingstrekk*. Helsedirektoratet. http://www.helsedirektoratet.no/personell/publikasjoner/migrasjon_og_helse___utfordringer_og_utviklingstrekk_418374 (12.03.2010)

-
- Holm, Lise Kathrine (2000): *Profesjonsdiskursens betydning for sosialarbeiderens forståelse av egen kompetanse. Oppsøkende sosialarbeideres forståelse av egen holdnings- og handlingsberedskap i møte med marginalisert minoritetsungdom*. Prosjektoppgave ved Høgskolen i Oslo, videreutdanning i Flerkulturell forståelse
<http://www.losu.no/index.php/bibliotek/fagpublikasjoner/fagartikler/95-profesjonsdiskursens-betydning-for-sosialarbeiderens-forstaelse-av-egen-kompetanse>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: www.imdi.no (2010–2013)
- Jensen, Tine K. (2011): *Posttraumatisk stress hos barn og unge – forståelse og prinsipper for behandling*. Tidsskrift for Norsk Psykologforening. Vol. 48, nr. 1 20011, s. 57–63
http://www.psykologtidsskriftet.no/?seks_id=132656&a=2
- Johnsen, Nicolay B., Thomas Ugelvik og Katja Franko Aas (red.) (2013): *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*. Universitetsforlaget
- Kjeldstadli, Knut (2008): *Sammensatte samfunn. Innvandring og inkludering*. Pax forlag
- KOM (2008a): *Veileder – Identifisering av mulige ofre for menneskehandel*. Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel/Politidirektoratet
https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_37.pdf (12.03.2010)
- KOM (2008b): *Menneskehandel – Utnyttelse i prostitusjon eller andre seksuelle formål*. Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel /Politidirektoratet https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_39.pdf (12.03.2010)
- KOM (2008c): *Menneskehandel – Utnyttelse i tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tigging*. Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel /Politidirektoratet https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_40.pdf (12.03.2010)
- KOM (2008d): *Menneskehandel – Utnyttelse av barn*. Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel /Politidirektoratet
https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_38.pdf (12.03.2010)
- KOM (2009a): *Informasjon til deg som identifiseres som mulig offer for menneskehandel*. Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel /Politidirektoratet https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_395.pdf (12.03.2010)
- KOM (2009b): *Til deg som har fått innvilget refleksjonsperiode*. Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel/ Politidirektoratet https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_397.pdf (12.03.2010)

-
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Psykisk helse for barn i asylmottak*. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe. http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2005/0018/ddd/pdfv/259573-psykisk_helse_hos_barn_i_asylmottak.pdf
- Krisesentersekretariatet (2005): *Etikk og sikkerhet i samtale med kvinner utsatt for menneskehandel* <http://www.krisesenter.com/materiell/pdf/menneskehandel.pdf>
- Krisesentersekretariatet (2007): *Veiviser til assistanse – for kvinner som er utsatt for menneskehandel* <http://www.rosa-help.no/pdf/veiviser-til-assistanse.pdf>
- La Strada (2005): *Trafficking in Human Beings in Central Europe*. La Strada Czech Republic http://www.lastradainternational.org/lisidocs/trafficking_CE.pdf (12.03.2010)
- Lauritsen (2012): *Små barn i asylmottak*. I: Valenta, Marko og Berit Berg (red.) (2012a): *Asylsøker. I velferdstatens venterom*. Universitetsforlaget.
- Levin, Irene (2004): *Hva er sosialt arbeid*. Universitetsforlaget
- Lidén, Hilde, Marie Louise Seeberg og Ada Engebriksen (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak*. Rapport 2011:001, Oslo: Institutt for samfunnsforskning <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2011/2011-001>
- Lidén, Hilde, Ketil Eide, Knut Hidle, Ann-Christin Nilsen og Randi Wærdahl (2013): *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Rapport 2013:003, Oslo: Institutt for samfunnsforskning <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2013/2013-003>
- Mai, Nick (2008): *Minors and young migrants' involvement in errant mobility and sex work within the EU*. London Metropolitan University <http://tdh-childprotection.org/documents/minors-and-young-migrants-involvement-in-errant-mobility-and-sex-work-within-the-eu>
- Martinsen, Jon Ole (2010): *Samtale 18.01.2010*.
- Mikkelsen, Jens og Katia Wagner (2013): *De förlorade barnen. Ett reportage*. Natur & Kultur, Stockholm
- Mougne, Christine (2010): *Trees only move in the wind. A study of unaccompanied Afghan children in Europe*. UNHCR – The UN Refugee Agency <http://www.unhcr.org/4c1229669.html>
- Nafstad, Ida (2011): *Changing Control of the Open Drug Scenes in Oslo – Crime, Welfare, Immigration Control, or a Combination?* *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 12:2, 128-152
- NKVTS (2011): *Seksuelle og fysiske overgrep mot barn – kunnskapsstatus*. Revidert 2011. *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress* http://www.nkvts.no/biblioteket/Publikasjoner/SeksuelleogFysiskeOvergrepmotBarn_Kunnskapsstatus_revidert2011.pdf

-
- Oppedal, Britt, Karoline B. Seglem og Leila Jensen (2009): *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flyktnings stemmer i tall og tale*. Rapport 2009:11. Nasjonalt folkehelseinstitutt
<http://www.fhi.no/dokumenter/87bc8567f7.pdf>
- Ottesen, Solveig Holmedal (2008): *Papirløse migranter. En undersøkelse av situasjonen for mennesker uten lovlig opphold i Norge, og humanitære tiltak for denne gruppen i andre europeiske land*. Kirkens Bymisjon Oslo
<http://www.bymisjon.no/PageFiles/4132/Pairl%C3%B8se%20migranter%20rapport.pdf>
- Pastoor, Lutine de Wal (2012): *Skolen – et sted å lære og et sted å være*. I: Eide, Ketil (red) (2012): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktnings*. Gyldendal Akademisk
- Pearce, Jenny J., Patricia Hynes og Silvie Bovernick (2009): *Breaking the wall of silence. Practitioners' responses to trafficked children and young people*. University of Bedfordshire/NSPCC https://www.nspcc.org.uk/Inform/research/findings/breaking_the_wall_of_silence_report_wdf66135.pdf
- Peyroux, Olivier (2009): *Integration into the EU and the influence of immigration on the exploitation of Romanian children*. Terre des Hommes Foundation <http://tdh-childprotection.org/opinions/integration-into-the-eu-and-the-influence-of-immigration-on-the-exploitation-of-romanian-children> (12.03.2010)
- PICUM (2002): *Some Guidelines for Assisting Undocumented Migrants*. PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
[http://www.lastradainternational.org/Isidocs/26%20Some%20guidelines%20\(PICUM%20ethical%20guide\)EN.pdf](http://www.lastradainternational.org/Isidocs/26%20Some%20guidelines%20(PICUM%20ethical%20guide)EN.pdf) (12.03.2010)
- PICUM (2003): *Book of Solidarity. Providing Assistance to Undocumented Migrants in Sweden, Denmark and Austria*. PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
<http://www.picum.org/sites/default/files/data/bos3.pdf> (12.03.2010)
- Plafker, Karen (2002): *The Social Roots of Roma Health Conditions in Central and Eastern Europe*. EurActiv Network <http://www.euractiv.com/en/enlargement/social-roots-roma-health-conditions-central-eastern-europe/article-117176> (12.03.2010)
- Qureshi, Naushad Ali (2009): *Kultursensitivitet i profesjonell yrkesutøvelse*, i Eide, Qureshi, Rugkåsa og Vike (red.) (2009): *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Gyldendal Akademisk

-
- Ravnbøl, Camilla Ida (2009): *Intersectional discrimination against children: Discrimination against Romani children and anti-discrimination measures to address child trafficking*. UNICEF Innocenti Research Centre http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_11.pdf
- Redd Barna m.fl. (2011): *Alternativ NGO-rapport – Innspill til Stortingsmeldingen Barn på flukt* http://www.losu.no/images/pdf/alternativ_ngo_rapport_til_stortingsmelding_om_barn_p_flukt_2011_pdf.pdf
- Roma Rights Centre (2011): *Breaking the Silence. Trafficking in Romani communities*. Roma Rights Centre/ People in Need. <http://www.errc.org/cms/upload/file/breaking-the-silence-19-march-2011.pdf>
- ROSA (2007): *Veiviser til assistanse for kvinner som er utsatt for menneskehandel*. ROSA/Krisesentersekretariatet <http://www.rosa-help.no/pdf/veiviser%20til%20assistanse.pdf> (12.03.2010)
- Ruud, Line (2000): *Enslige mindreårige på asylmottak. Uteseksjonens skriftserie 3/2000* <http://www.losu.no/images/pdf/ema%20p%20mottak.pdf>
- Sales, Rosemary og Rachel Hek (2004): *Dilemmas of Care and Control: The Work of an Asylum Team in a London Borough*. I: Hayes, Debra and Beth Humphries (red) (2004): *Social Work, Immigration and Asylum. Debates, Dilemmas and Ethical Issues for Social Work and Social Care Practice*. Jessica Kingsley Publishers
- SalTo (2013): *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo. Rapport basert på data fra 2012*. Oslo politidistrikt og Oslo kommune <http://www.salto.oslo.kommune.no/article253206-19797.html>
- Sandøy, Thomas Anton (2013): *Fremmede i Norge, fremmede på Plata? – en kvalitativ studie av innvandrere i Oslos synlige rusmiljø*. SIRUS-rapport nr. 1/2013. Statens institutt for rusmiddelforskning. http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/Vedlegg_publicasjon/sirusrap.1.13.pdf
- Seland, Idunn og Hilde Lidén (2011): *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak. Rapport 2011:2, Institutt for samfunnsforskning*, <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2011/2011-002>

-
- Seeberg, Marie Louise (2009): *Små barns hverdager i asylmottak*. NOVA-rapport 14/2009, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
<http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2009/Smaa-barns-hverdager-i-asylmottak>
- Skilbrei, Tveit og Brunovski (2006): *Afrikanske drømmer på europeiske gater. Nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge*. Fafo-rapport 525. Fafo
<http://www.fafo.no/pub/rapp/525/index.htm>
- Skytte, Marianne (2001): *Etniske minoritetsfamilier og sosialt arbeid*. Gyldendal Akademisk
- Sletten, Mira Aabo og Ada I. Engebrigtsen (2011): *Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere*. NOVA 20/2011, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
http://www.hioa.no/asset/4915/1/4915_1.pdf
- Smeby, Sheela (2009): *Menneskehandel med barn – avdekking, anmeldelse og straffefølgelse*. Redd Barna <http://www.reddbarna.no/soek?q=menneskehandel>
- Smith, Terry (2004): *Separated Children in Europe: Policies and Practices in European Union Member States – a comparative analysis*. Save the Children
<http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/1844.pdf>
- Sosial- og helsedirektoratet (2006): Rundskriv IS-9/2006: *Krav i forbindelse med utstedelse av attester, helseerklæringer o.l.*
- Store Norske Leksikon (2010): *Rom – etnisk gruppe*. http://www.snl.no/rom/etnisk-_gruppe (26.02.2010)
- Sveaas, Nora, Vigdis Vevstad og Jan-Paul Brekke (2012): *Sårbare asylsøkere i mottak – identifisering og oppfølging*. I: Valenta, Marko og Berit Berg (red.) (2012a): *Asylsøker*. I velferdsstatens venterom. Universitetsforlaget.
- Tarnocschi, Daniela (red.) (2012): *Roma from Romania, Bulgaria, Italy and Spain between Social Inclusion and Migration – Comparative Study*. Soros Foundation Romania
<http://tdh-childprotection.org/documents/roma-from-romania-bulgaria-italy-and-spain-between-social-inclusion-and-migration>
- UNICEF (2011): *Child Trafficking in the Nordic Countries – Rethinking strategies and national responses*
<http://www.unicef-irc.org/publications/654>
- UNODC (2012): *Abuse of a position of vulnerability and other «means» within the definition of trafficking in persons*. United Nations Office on Drugs and Crime http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf

-
- Utekontakten i Bergen (2012): *Hva kjennetegner ungdom med minoritetsbakgrunn som oppholder seg på Utekontaktens arenaer? En kartleggingsrapport om ungdommenes helse, fritid og skolehverdag*. Utekontakten, Bergen kommune
https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00137/Rapport_fra_Utekont_137646a.pdf
- Utlendingsdirektoratet: www.udi.no (april 2013 – januar 2014)
- Valenta, Marko, Kristin Thorshaug, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen. Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. NTNU Samfunnsforskning
http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/Evaluering_av_ventemottak.pdf
- Valenta, Marko (2012): *Avviste asylsøkere, kamp mot uttransportering og livet utenfor mottakssystemet*. I: Valento, Marko og Berit Berg (red.) (2012a): *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget.
- Valenta, Marko og Berit Berg (red.) (2012a): *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget.
- Valenta, Marko og Berit Berg (2012b): *Innledning: Asylsøkere i Norge*. I: Valenta, Marko og Berit Berg (red.) (2012a): *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget.
- Varvin, Sverre (2003): *Flukt og eksil. Traume, identitet og mestring*. Universitetsforlaget
- Vike og Eide (2009): *Kulturanalyse, minoritetsperspektiv og psykososialt arbeid, i Eide, Qureshi, Rugkåsa og Vike (red.) (2009): Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Gyldendal Akademisk
- Vitus, K. og H. Lidén (2010): *The Status of the Asylum-Seeking Child in Norway and Denmark. Comparing discourses, Politics and Practices*. Journal of Refugee Studies 23 (1):62-81
<http://jrs.oxfordjournals.org/content/23/1/62.full.pdf?keytype=ref&ijkey=iiZb6ZHv9ouLpZp>
- Vollebæk, Line Ruud (2012): *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel*. Redd Barna
<http://www.reddbarna.no/nyheter/handel-med-barn-vaart-ansvar>
- Wallin Weihe, Hans-Jørgen (1997): *Relasjonsarbeid og kommunikasjon*. Tano-Aschehoug
- Wikipedia (2010): *Antiziganism*. http://en.wikipedia.org/wiki/Modern_Antiziganism (12.03.2010)
- Øien, Cecilie (2010): *Underveis. En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Fafo-rapport 2010:20. Fafo
<http://www.fafo.no/pub/rapp/20164/20164.pdf>
- Østersjørådet (2010): *Information Management to Prevent Trafficking. Council of Baltic Sea States*
http://www.childcentre.info/public/CBSS_IMPT_report_new.pdf

Oversikt over nyttige instanser

Utlendingsdirektoratet (UDI)

www.udi.no

UDI sentralt

Besøksadresse: Hausmanns gate 21, 0182 Oslo
Postadresse: Postboks 8108 Dep., 0032 Oslo
Telefon: 23 35 15 00
Telefaks: 23 35 15 01
E-post: udi@udi.no
Åpningstid: 08.00–15.45 (sommertid 15. mai–14. september: 08.00–15.00)

Opplysningstjenesten i UDI

Telefon: 23 35 16 00
E-post: ots@udi.no
Åpningstid: 09.00–15.00 (sommertid 15. mai–14. september: 09.00–14.30)

I juni 2013 stengte UDIs servicesenter, og det er ikke lenger mulig å møte opp personlig hos UDI for å få veiledning. Ved spørsmål om mottak eller innkvartering, kan man møte opp i resepsjonen i Hausmanns gate 21 onsdager og fredager 10.00–13.00.

UDI regionkontor Oslo (Akershus, Oslo)

Besøksadresse: Hausmanns gate 21, 0182 Oslo
Postadresse: Postboks 8108 Dep., 0032 Oslo
Telefon: 23 35 15 00
Telefaks: 23 35 15 80
E-post: rko@udi.no

UDI regionkontor Midt-Norge (Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag)

Besøksadresse: Utsiravegen 6, 7045 Trondheim
Postadresse: Postboks 6655 Persaunet, 7444 Trondheim
Telefon: 73 10 40 00
Telefaks: 73 10 40 64
E-post: rkm@udi.no

UDI regionkontor Sør (Aust-Agder, Telemark, Vest-Agder, Vestfold)

Besøksadresse: Slottsquartalet, Tordenskjolds gate 9, 4621 Kristiansand
Postadresse: Postboks 647, 4666 Kristiansand
Telefon: 38 10 60 60
Telefaks: 38 02 04 80
E-post: rks@udi.no

UDI regionkontor Nord (Finnmark, Nordland, Troms)

Besøksadresse: Sleggesvingen 15, 8514 Narvik
Postadresse: Postboks 683, 8508 Narvik
Telefon: 76 96 58 10
Telefaks: 76 96 58 39
E-post: rkn@udi.no

UDI regionkontor Vest (Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane)

Besøksadresse: Rosenkrantzgaten 3, 5003 Bergen
Postadresse: Postboks 4048 Sandviken, 5835 Bergen
Telefon: 55 30 09 99
Telefaks: 55 30 09 88
E-post: rkv@udi.no

UDI regionkontor Indre Østland (Buskerud, Hedmark, Oppland, Østfold)

Besøksadresse: Storgata 10, 2815 Gjøvik
Postadresse: Postboks 1253, 2806 Gjøvik
Telefon: 61 14 65 00
Telefaks: 61 17 08 95 / 61 17 57 14
E-post: rki@udi.no

Asylmottak

Oversikt over alle asylmottak med adresser og telefonnumre finnes på UDIs nettsider:

<http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Nyttig-informasjon/Adresselister-asylmottak/>

Politiets utlendingsenhet (PU)

www.politi.no/pu

Besøksadresse: Christian Krohgs gate 32, Oslo
Postadresse: Postboks 8102 Dep, 0032 Oslo
Telefon: 22 34 24 00
Telefaks: 22 34 24 80
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

PU er åpen for mottak av asylsøkere hele døgnet.

Registrering:

Mandag–fredag: 07.30–23.00
Lørdag: 11.00–20.00
Søndag: 10.00–19.00

Politiets utlendingsinternat, Trandum:

Telefon: 23 20 49 50
Besøk må avtales på forhånd.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

www.imdi.no

Hovedkontor i Oslo

Besøksadresse: Tollbugata 20, 0152 Oslo
Postadresse: Postboks 8059 Dep., 0031 Oslo
Sentralbord: 24 16 88 00
Telefaks: 24 16 88 01
E-post: post@imdi.no
Åpningstider: 08.00–15.45 (vintertid)
08.00–15.00 (15.05–14.09)

IMDi Nord (Finnmark, Nordland, Troms)

Besøksadresse: Dronningensgate 52/54, 8514 Narvik
Postadresse: Postboks 83, 8502 Narvik
Telefon: 24 16 88 00

IMDi Midt-Norge (Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal)

Besøksadresse: Peter Egges plass 2 (inngang fra Kjøpmannsgata 32), 7011 Trondheim
Postadresse: Postboks 2438 Sluppen, 7005 Trondheim
Telefon: 24 16 88 00

IMDi Vest (Sogn og Fjordane, Rogaland, Hordaland)

Besøksadresse: Sandbrogaten 5–7, Bergen
Postadresse: Postboks 159 Sandviken, 5812 Bergen
Telefon: 24 16 88 00

IMDi Sør (Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark)

Besøksadresse: Tordenskjoldsgate 9, 4216 Kristiansand
Postadresse: Postboks 647, 4666 Kristiansand
Telefon: 24 16 88 00

IMDi Øst (Oslo, Akershus, Vestfold, Østfold)

Besøksadresse: Tollbugata 20, 0152 Oslo
Postadresse: Postboks 8059 Dep., 0031 Oslo
Telefon: 24 16 88 00

IMDi Indre Øst (Hedmark, Oppland, Buskerud)

Besøksadresse: Storgata 16, 2. etg., 2815 Gjøvik
Postadresse: Postboks 1133, 2806 Gjøvik
Telefon: 24 16 88 00

Barne-, ungdoms- og familie- direktoratet (Bufetat)

www.bufetat.no

Besøksadresse: Stensberggata 25, 7. etg., Oslo
Postadresse: Postboks 2233, 3103 Tønsberg
Telefon: 466 15 000
Telefaks: 22 98 01 06
E-post: postmottak@bufetat.no

Oversikt over Bufetats regionkontorer, fagteam, barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre m.m. finnes på www.bufetat.no/kontakt

Alarmtelefonen for barn og unge

www.116111.no

Alarmtelefonen for Barn og Unge er en gratis nødtelefon for barn og unge. Nødtelefonen er åpen når barnevernstjenestenes kontorer er stengt. I ukedager er den åpen fra kl. 15.00 om ettermiddagene og til kl. 08.00 neste morgen. I helgene er den åpen hele døgnet.

Telefon: 116 111 (gratis)
E-post: alarm@116111.no
SMS: 41 71 61 11

Barnevernvakten

www.barnevernvakten.no

Felles portal for alle barnevernvaktene i Norge. Her kan man søke opp og finne telefonnumre til de lokale barnevernvaktene.

International Organization for Migration (IOM)

www.iom.no

Besøksadresse: Skippergata 33, 0154 Oslo
Postadresse: Postboks 8927 Youngstorget, 0028 Oslo
Telefon: 800 37 484
Telefaks: 23 10 53 21
E-post: Kontaktskjema på www.iom.no

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)

www.noas.org

Besøksadresse: Torggata 22, 0183 Oslo
Postadresse: Postboks 8893 Youngstorget, 0028 Oslo
Telefon: 22 36 56 60
Telefaks: 22 36 56 61
Henvendelser: Mandag, onsdag og torsdag: 09.30–12.00 og 13.00–15.30
Tirsdag og fredag stengt.

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)

www.seif.no

E-post: seif@seif.no

Oslo

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 7, 4. etg.
Postadresse: Postboks 6856 St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 22 03 48 30
Telefaks: 22 11 05 13
E-post: seif@seif.no
Åpningstider: mandag–torsdag 09.00–16.00

Bergen

Adresse: Strandgaten 6, 5013 Bergen
Telefon: 55 56 09 00
Telefaks: 55 56 09 02
E-post: bergen@seif.no
Åpningstider: mandag–torsdag 09.00–16.00

Stavanger

Adresse: Øvre Holmegate 23, 4006 Stavanger
Telefon: 51 89 09 90
Telefaks: 51 89 09 91
E-post: stavanger@seif.no
Åpningstider: mandag–torsdag 09.00–16.00

Trondheim

Adresse: Kongensgt. 60, 7012 Trondheim
Telefon: 73 51 71 84
Telefaks: 73 52 42 08
E-post: trondheim@seif.no
Åpningstider: mandag–torsdag 08.30–15.30

Kristiansand

Adresse: Skippergata 2, 4610 Kristiansand
Telefon: 38 07 10 95
Telefaks: 38 02 89 77
E-post: kristiansand@seif.no
Åpningstider: mandag–torsdag 10.00–17.00

Ålesund

Adresse: Tollbugata 6, 6002 Ålesund
Telefon: 70 11 55 30
Telefaks: 70 12 26 23
E-post: alesund@seif.no
Åpningstider: mandag–torsdag 09.00–16.00

JussBuss

www.jussbuss.no

Adresse: Arbins gate 7, 0253 Oslo
Sentralbord: 22 84 29 00
Telefaks: 22 84 29 01

Mottak av nye saker:

Mandag: 10.00–15.00
Torsdag: 17.00–20.00

Servicesenter for utenlandske arbeidstakere

www.sua.no

Felles servicesenter for utenlandske arbeidstakere i Norge med ansatte fra politiet, UDI, Skatteetaten og Arbeidstilsynet. Servicesentrene bistår utenlandske arbeidstakere med søknader om arbeids- og oppholdstillatelser, skattekort, D-nummer og melding til folkeregisteret. Politiet tar kun imot elektroniske søknader, og man må bestille time på forhånd – se mer på www.sua.no.

Oslo

Adresse: Schweigaards gate 17
(i Skatt øst sine lokaler)
Åpningstider: mandag–fredag 09.00–15.00
(sommertid 15. mai–
14. september: 09.00–14.30)

Politiets informasjonsskranke:

mandag–torsdag 09.00–11.30 (hele året)

Stavanger

Adresse: Lagårdsveien 46
(i Skatt vest sine lokaler)
Åpningstider: mandag–fredag 09.00–15.00
(sommertid 15. mai–14. september:
09.00–14.30)

Politiets informasjonsskranke:

mandag–fredag 09.00–11.45 (hele året)

Arbeidstilsynet åpner klokken 12.00 på mandager.

Kirkenes Servicesenter for utenlandske arbeidstakere, politi:

Adresse: Rådhusvingen 1, 9917 Kirkenes
Åpningstider: Mandag, tirsdag, onsdag, fredag
10.00–14.00 (stengt torsdag)

Servicesenter for utenlandske arbeidstakere, skatt:

Adresse: Pasvikveien 2, 9900 Kirkenes
Åpningstider: Mandag–fredag 09.00–14.30

Helsesenteret for papirløse migranter – Oslo

Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo og Oslo Røde Kors driver et helsesenter for papirløse migranter i Oslo. Senteret tilbyr vanlig helsehjelp der man kan møte sykepleier, lege, psykolog og fysioterapeut osv. for konsultasjon. All helsehjelp er gratis.

Åpningstider: Tirsdag 16.00–20.00
Torsdag 11.00–15.00
Telefon: 48 89 05 60

På www.kirkensbymisjon.no kan man laste ned brosjyrer om helsesenteret på flere språk.

Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM) tilbyr:

- Veiledning i sakshåndtering
- Nettverk med beredskap
- Verktøy for identifisering og oppfølging av ofre for menneskehandel
- Informasjonsmaterieill til potensielle ofre for menneskehandel
- Rapporter om omfang og utvikling
- Opplæring og kompetansehevingstiltak

Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel
Politidirektoratet
Hammersborggata 12
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Telefon: 23 36 41 11
(Politidirektoratets sentralbord)
E-post: KOM.pod@politiet.no

ROSA-prosjektet

www.rosa-help.no

ROSA tilbyr bistand og beskyttelse i hele Norge 24 timer i døgnet for kvinner utsatt for menneskehandel

Adresse: Krisesentersekretariatet,
Storgata 11, 0155 Oslo
Telefon: 22 33 11 60 (døgnbemannet, alle dager)
Mobil: 90 55 46 06 / 48 04 08 04
(mandag–fredag 08.00–16.00)
E-post: mmi@krisesenter.com /
lls@krisesenter.com

Tilbud til kvinner og menn som selger seksuelle tjenester

PRO-sentret (Oslo)

Landsdekkende kompetansesenter vedrørende prostitusjon. Sosial- og helsefaglig tilbud til kvinner og menn som selger seksuelle tjenester.

Adresse: Storgata 11, 0155 OSLO
Telefon: 23 10 02 00
Telefaks: 22 41 05 44
E-post: prosentret@vel.oslo.kommune.no
Internett: www.prosentret.no

Drop-in helsetilbud og varmestue:

Mandag, onsdag og fredag: 12.00–15.00

Tirsdag og torsdag: 12.00–20.00

Oslo: Nadheim (Kirkens Bymisjon)

Sosialfaglig tilbud til kvinner og menn med prostitusjonserfaring.

Besøksadresse: Norbygata 45
Postadresse: Postboks 9420 Grønland, 0135 OSLO
Telefon: 22 05 28 80
Telefaks: 22 05 28 88
E-post: firmapost.nadheim@bymisjon.no
Internett: www.bymisjon.no/nadheim
Åpningstider: Hverdager 09.00–16.00
(fredager 09.00–21.00)

Bergen: Utekontakten

Adresse: Strømgaten 10, 5008 Bergen
Telefon: 55 56 86 00
E-post: utekontakten@bergen.kommune.no

Bergen: Omsorgsbasen for kvinner (Kirkens Bymisjon)

Adresse: Nygårdsgaten 29, 5015 Bergen
Telefon: 55 32 97 70 / 916 07 169
E-post: obasen@kirkens-bymisjon-bergen.no

Bergen: EVA (Røde Kors)

Tilbud for utenlandske kvinner i en vanskelig situasjon.
Mobil: 411 79 342

Stavanger: Albertine

Sosialfaglig tilbud til kvinner med prostitusjonserfaring.
Adresse: Kongsgata 48, 4005 Stavanger
Telefon: 51 29 51 00

Oppsøkende tjenester i storbyene

Uteseksjonen i Oslo (Velferdsetaten, Oslo kommune)

Adresse: Maridalsveien 3, 0178 Oslo
Vakttelefon: 913 03 913
Sentralbord: 23 46 04 40
E-post: postmottak.us@vel.oslo.kommune.no
Internett: www.uteseksjonen.no

Utekontakten i Bergen (Bergen kommune)

Adresse: Strømgaten 10, 5008 Bergen
Vakttelefon: 977 40 533
Sentralbord: 55 56 86 00
E-post: utekontakten@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/utekontakten

Uteseksjonen i Stavanger (Stavanger kommune)

Adresse: Nytorget 1, 4012 Stavanger
Vakttelefonen: 910 07 168
Internett: www.ungistavanger.no

Uteteamet i Drammen (Drammen kommune)

Adresse: Torgeir Vraas plass 13, Drammen
Telefon: 32 04 55 55
Mobil: 959 16 555
E-post: uteteamet@drmk.no
Internett: www.drammen.kommune.no/no/Tjenester/Helse/Rustiltak/Uteteamet/

Utekontakten i Tromsø (Tromsø kommune)

Adresse: Søndre Tollbodgate 3A,
9008 Tromsø
Telefon: 77 79 08 25
Mobil: 992 66 345
E-post: utekontakten@tromso.kommune.no
Internett: www.utekontaktenitromso.net

Utekontakten i Bodø (Bodø kommune)

Adresse: Parkveien 51, 8005 Bodø
Telefon: 75 55 54 90
Mobil: 907 37 876
E-post: utekontakten@bodo.kommune.no
Internett: www.utekontakten.no

Utekontakten i Trondheim (Trondheim kommune)

Adresse: Søndregata 5, 7004 Trondheim
Telefon: 72 54 80 24
Internett: www.utekontakten-trondheim.no/

De fleste oppsøkende tjenester er medlem av LOSU – Landsforeningen for oppsøkende sosialt ungdomsarbeid (www.losu.no). På organisasjonens nettsider finner du oversikt over og kontaktinformasjon til oppsøkende ungdomstiltak over hele landet.

Nyttige nettsteder

Utlendingsdirektoratet

www.udi.no

www.udiregelverk.no

Utlendingsnemnda

www.une.no

IMDi – Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

www.imdi.no

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

www.landinfo.no

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

www.bufetat.no

Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse

www.nakmi.no

Likestillings- og diskrimineringsombudet

www.ldo.no

Nasjonalt tolkeregister

www.tolkeportalen.no

International Organization for Migration

www.iom.int (internasjonalt)

www.iom.no (Norge)

SEIF – Selvhjelp for innvandrere og flyktninger

www.seif.no

NOAS – Norsk Organisasjon for Asylsøkere

www.noas.no

Work in Norway – The Official Guide

www.nav.no/workinnorway

PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants

www.picum.org

La Strada International – European Network against Trafficking in Human beings

www.lastradainternational.org

Terre des Hommes International Foundation

www.terredeshommes.org

www.tdh-childprotection.org

FRA – The European Union Agency for Fundamental Rights

www.fra.europa.eu

UNHCR – FNs høykommissær for flyktninger

www.unhcr.org

UNICEF

www.unicef.org

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

www.unodc.org

**Redd Barna**

www.reddbarna.no
www.savethechildren.org

Røde Kors

www.rodekors.no

Kirkens Bymisjon

www.bymisjon.no

Amnesty International

www.amnesty.org
www.amnesty.no

**ECPAT – End Child Prostitution, Child Pornography and
Trafficking of Children for Sexual Purposes**

www.ecpat.net

Human Trafficking.org

www.humantrafficking.org

Migration Information Source

www.migrationinformation.org

Migration Research at PRIO

www.prio.no/Research-and-Publications/Migration/

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

(har egne temasier om migrasjon m.m.)

www.oecd.org

Forced Migration Online

www.forcedmigration.org

Development Research Centre on Migration, Globalisation & Poverty

www.migrationdrc.org

European Committee on Migration (CDMG)

www.coe.int/t/dg3/migration/

Open Society Institute

www.soros.org

Migrants Rights International

www.migrantwatch.org

The European Roma Rights Centre

www.errc.org

European Roma Information Office

www.erionet.eu

European Commission: Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

www.ec.europa.eu/social/

Destination Unknown – protect children on the move

www.destination-unknown.org

RACE in Europe – A response to the issue of human trafficking for forced criminal exploitation in Europe

www.raceineurope.org

Undocumentary – The reality of Undocumented Migrants in Europe

www.undocumentary.org

Notater

Notater

Velferdsetaten

Postboks 30, Sentrum
0101 Oslo

Telefon

02 180

www.vel.oslo.kommune.no

