

Over eller under 18?

*Sluttrapport fra NOAS' og Redd Barnas prosjekt om aldersvurderinger
av enslige mindreårige asylsøkere*



Norsk organisasjon
for asylsøkere

NOAS



Innhold

Forord.....	3
Sammendrag.....	3
1. Bakgrunn for prosjektet og målsetting.....	4
2. Prosjektgjennomføring og metode.....	6
3. Resultater og resultatvurdering.....	7
4. Oppsummering/konklusjon og videre planer.....	8
Referanser/litteratur.....	9
Vedlegg.....	9

Forord

Dette er en sluttrapport for et prosjekt om aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere, som ble gjennomført av NOAS og Redd Barna fra januar 2015 til mars 2016. Hensikten med prosjektet har vært å gjennomføre en kartlegging og utarbeide en rapport, med mål om å bidra til en bedring av norsk aldersvurderingspraksis. Prosjektet har blitt støttet av ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering med Extra-midler.

NOAS og Redd Barna er glade for at vi gjennom dette prosjektet har kunnet sette søkelys på en svært viktig problemstilling for en sårbar gruppe barn og unge. Tilstrekkelig kvalitet på norske myndigheters aldersvurderinger er avgjørende for å ivareta rettighetene til barn og unge alene på flukt. Vi vil derfor rette en stor takk til ExtraStiftelsen som har gjort prosjektet mulig.

Vi ønsker også å takke alle aktører som har bidratt med viktig informasjon og innspill til prosjektet. Vi vil særlig takke prosjektets referansegruppe, som har bestått av en enslig mindreårig asylsøker, Barneombudet, UNHCR, Norsk Folkehjelp, Vergeforeningen Følgesvennen, Norsk barnelegeforening, barne- og ungdomspsykiater Aina Basilier Vaage, stipendiat ved Norsk senter for menneskerettigheter Sevda Clark og advokat Cecilie Schjatvet. Vi ønsker også spesielt å takke PU, UDI og Statistisk sentralbyrå for bidrag til arbeidet med rapporten.

Kontaktpersoner for prosjektet:

Mona Reigstad Dabour, rådgiver i NOAS (mrd@noas.org/480 22 166)

Rannveig Åsheim, rådgiver i Redd Barna (Rannveig.asheim@reddbarna.no/924 01 356)

Sammendrag

For å ivareta rettighetene til barn og unge alene på flukt, er det viktig å vite om asylsøkere er over eller under 18 år. Det finnes ingen metode som med sikkerhet kan fastsette en ukjent alder. De medisinske aldersundersøkelsene som benyttes er omstridte, men resultatet fra undersøkelsene kan allikevel få store konsekvenser for den enkelte.

Målet for prosjektet har vært å kartlegge og analysere dagens praksis for aldersvurderinger og vurdere alternative metoder til den medisinske. Kartleggingen skulle resultere i en rapport med konkrete, realistiske anbefalinger til hvordan dagens praksis kan bedres. Den overordnede målsettingen for prosjektet har vært å bidra til en endring av dagens aldersvurderingspraksis, for å ivareta rettssikkerheten til enslige mindreårige asylsøkere på en bedre måte.

NOAS og Redd Barna engasjerte en prosjektleder i 6 månedsverk med ansvar for å gjennomføre prosjektet. Dette var metodene som ble benyttet for å foreta kartleggingen:

- Referansegruppe, bestående av:
 - Gutt 17 år, enslig mindreårig asylsøker
 - Barneombudet
 - UNHCR Stockholm
 - Norsk Folkehjelp
 - Vergeforeningen Følgesvennen
 - Norsk barnelegeforening
 - Barne- og ungdomspsykiater Aina Basilier Vaage
 - Stipendiat ved Norsk senter for menneskerettigheter Sevda Clark
 - Advokat Cecilie Schjatvet

- Gjennomgang av 50 asylsaker
- Gjennomgang av rapporter, lovverk, retningslinjer og annet skriftlig materiale
- Samtaler og e-postutveksling med relevante aktører
- Spørreundersøkelse blant representanter og saksbehandlere hos Politiets utlendingsenhet
- Innhenting av statistikk

Rapporten ble lansert på et arrangement på Litteraturhuset 30.mars 2016, og vi har fulgt opp rapporten politisk og ovenfor forvaltningen.

Aktivitetene i den opprinnelige prosjektplanen har blitt gjennomført. Prosjektet har imidlertid vart over en lengre periode enn først planlagt. Hovedårsaken til det er at prosjektleder måtte prioritere andre arbeidsoppgaver parallelt med gjennomføring av prosjektet.

Prosjektets produkt er en rapport på 143 sider.

Prosjektet har bidratt til økt kunnskap, og har avdekket at norske myndigheters aldersvurderingspraksis bryter med utlendingsloven og FNs retningslinjer. Rapporten inneholder 30 konkrete anbefalinger. Målet om å kartlegge bestemte problemstillinger og utarbeide anbefalinger er oppnådd.

Det overordnede målet om endring i praksis, krever langsiktig arbeid. Vi har så langt iverksatt en rekke tiltak for å spre innholdet i rapporten og påvirke praksis.

Vi oppfatter gjennomføringen av prosjektet som vellykket. Med unntak av utvidelse av prosjektperioden, har prosjektet blitt gjennomført som planlagt. Målet om å gjennomføre en kartlegging av aldersvurderingspraksis og utarbeide anbefalinger er oppnådd. Aktiviteten i prosjektet var å skrive en rapport om aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere. Rapporten er skrevet og publisert, og prosjektet er derfor avsluttet. Vi jobber videre med prosjektets overordnede mål om å endre aldersvurderingspraksis.

1. Bakgrunn for prosjektet og målsetting

I asylsaker er det viktig å vite om en søker er over eller under 18 år, siden mindreårige asylsøkere behandles annerledes enn voksne asylsøkere. Mindreårige har særlige rettigheter i følge FNs barnekonvensjon og norsk lovgivning. Barn som flykter alene er særlig sårbare, og har krav på omsorg og beskyttelse. Utlendingsforvaltningen har den vanskelige oppgaven med å avgjøre hvem som skal behandles som voksne og hvem som behandles som barn.

Det finnes per i dag ingen metode som med sikkerhet kan fastsette en ukjent alder. Aldersundersøkelsene som norske myndigheter benytter er medisinske, og innebærer undersøkelse av hånd og tenner. Det er det private firmaet Unilabs som foretar røntgen av hånd. Unilabs vurderer søkerens alder ved å undersøke skjelettmodning på røntgenbildet. Tannundersøkelsen gjennomføres av Institutt for klinisk odontologi ved Universitetet i Oslo, og består av røntgen av tenner og en klinisk undersøkelse av tennene. Resultatene fra de to undersøkelsene sammenstilles av barnelege Jens Grøgaard.¹

De medisinske aldersundersøkelsene har store feilmarginer, og er omstridte i medisinskfaglige miljøer. Håndundersøkelsen er utviklet for å undersøke skjelettmodning der kronologisk alder er

¹ UDI, *Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88, RS 2010-183* (tilgjengelig fra: <http://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-183/>).

kjent, og ikke motsatt. Skjelettmodningen kan påvirkes av kromosonfeil, hormonforstyrrelser, metabolske sykdommer, medikamenter, alvorlig sykdom og feilernæring. Etnisitet kan også påvirke skjelettmodningen. Ved håndundersøkelsen benyttes atlasen til Greulich & Pyle, som er utviklet på 1930-tallet på bakgrunn av en undersøkelse av middelklassebarn i USA. Metoden kritiseres derfor for ikke å ta hensyn til endringer i skjelettmodning de siste 60, 70 årene, og for ikke å ta hensyn til etniske forskjeller. Sentralstyret i Legeforeningen, Norsk barnelegeforening, Den svenske Barnläkarforeningen og Den europeiske barnelegeforeningen anbefaler leger å ikke delta i disse undersøkelsene.

En rekke eksperter har advart mot å bruke undersøkelse av tenner for å fastsette alder. Metoden kritiseres for å ikke kunne si noe nøyaktig om alder for personer over ca. 14 år, fordi de fleste tenner er ferdigutviklet innen denne alderen. The Royal College of Paediatrics and Child Health mener at tannundersøkelsene har en feilmargin på pluss/minus to år.

Folkehelseinstituttet (FHI) mener at dagens system for medisinske aldersundersøkelser ikke er tilstrekkelig vitenskapelig basert.²

Til tross for usikkerheten knyttet til metodene, kan resultatet fra aldersundersøkelsen få store konsekvenser for søkeren. Den medisinske aldersundersøkelsen tillegges stor vekt når alder fastsettes, og kan være avgjørende for hvorvidt det gis oppholdstillatelse i Norge eller ikke. Det påvirker også om søkeren får bo på mottak for mindreårige eller plasseres på voksenmottak, og hvorvidt han/hun får andre rettigheter i det norske samfunnet som barn har krav på (for eksempel skole og barneverntjenester). Det å bli aldersundersøkt kan også i seg selv være psykisk belastende for barn og ungdom.³

I 2006 utga NOAS og Redd Barna rapporten *Mamma vet hvor gammel jeg er*, som er en kartlegging av de medisinske aldersundersøkelsene. Ti år senere så vi et behov for et nytt blikk på utlendingsmyndighetenes aldersvurderinger. Denne gangen har vi ikke ønsket å undersøke de medisinske metodene i seg selv, siden dette ble gjort i vår tidligere rapport. Målet har vært å beskrive dagens praksis for aldersvurderinger; vurdere hvilke konsekvenser den har; sammenligne norsk praksis med FNs retningslinjer; innhente erfaringer fra andre europeiske land; og se nærmere på alternative aldersundersøkelsesmetoder til den medisinske. Kartleggingen skulle resultere i en rapport med konkrete, realistiske anbefalinger til hvordan dagens praksis kan bedres. Den overordnede målsettingen for prosjektet har vært å bidra til en endring av dagens aldersvurderingspraksis for bedre ivareta rettssikkerheten til enslige mindreårige asylsøkere. Målgruppen for prosjektet har vært politikere, utlendingsforvaltningen, representanter, fylkesmenn, mottaksansatte og andre som jobber med rettighetene til enslige mindreårige asylsøkere.

NOAS og Redd Barna søkte om kr. 450 000,- i støtte fra ExtraStiftelsen til et 6 måneders prosjektet.

Budsjettet for prosjektet var som følger:

Lønn og sosiale utgifter til prosjektmedarbeider(e)	
i til sammen 100 % stilling i 6 mnd.	kr 400.000,-
Rapportutgifter (design og opptrykk 300 eks, elektronisk versjon)	kr 40.000,-
Lansering (seminar)	kr 5.000,-
Distribusjonsutgifter	kr 5.000,-

NOAS og Redd Barnas egenandel:

² NOAS og Redd Barna, *Over eller under 18? Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere*, 2016.

³ Ibid.

Adm. oppfølging, veiledning og oppfølging i alle prosjektets faser	kr 10.000,-
Samlede utgifter	kr 460.000,-
<u>Søknadssum ExtraStiftelsen</u>	<u>kr 450.000,-</u>

Dette var den opprinnelige fremdriftsplanen:

Måned i prosjektperioden	Aktivitet
1. måned	• Kartlegge litteratur og annet skriftlig materiale • Opprette referansegruppe
2. måned	• Praktisk planlegging av intervjuer og innhenting av informasjon • Gjennomføre intervjuer og innhente informasjon • Skriftliggjøring/bearbeiding av intervjuer og innhentet informasjon
3. måned	• Ferdigstille skisse til rapport • Starte skriving av rapporttekst
4. måned	• Skrive rapporttekst
5. måned	• Skrive rapporttekst • Ferdigstille førsteutkast, sende til gjennomlesning • Bearbeide innspill fra referansegruppe og kollegaer
6. måned	• Bearbeide innspill fra referansegruppe og kollegaer • Siste gjennomlesninger og justeringer av prosjektansvarlige • Lansering/publisering
Hele prosjektperioden	• Regelmessig kontakt med referansegruppen gjennom e-post, telefon og 1-3 møter
Etter prosjektperioden	• Påvirkningsarbeid med utgangspunkt i rapporten

2. Prosjektgjennomføring og metode

NOAS og Redd Barna engasjerte en prosjektleder i 6 månedersverk. Prosjektlederen startet med gjennomgang av 50 asylsaker. Dette var saker NOAS har mottatt i forbindelse med organisasjonens rettshjelpsarbeid. Informasjon og vurderinger knyttet til alder i vedtakene ble hentet ut og analysert. Gjennomgang av enkeltsaker har vært et svært viktig informasjonsgrunnlag for rapporten. Rapporter, lovverk, retningslinjer og annet skriftlig materiale ble også gjennomgått.

Tidlig i prosjektperioden ble det opprettet en referansegruppe. Den har bestått av:

- Gutt 17 år, enslig mindreårig asylsøker
- Barneombudet
- UNHCR Stockholm
- Norsk Folkehjelp
- Vergeforeningen Følgesvennen
- Norsk barnelegeforening
- Barne- og ungdomspsykiater Aina Basilier Vaage

- Stipendiat ved Norsk senter for menneskerettigheter Sevdal Clark
- Advokat Cecilie Schjølvet

Prosjektleder hadde et innledende møte med hvert av medlemmene i referansegruppen, og deretter regelmessig kontakt per e-post/telefon. Referansegruppen var sentral i forbindelse med utvelgelse av problemstillinger for rapporten og utvikling av anbefalinger.

Det har blitt gjennomført en rekke samtaler og e-postutvekslinger med relevante aktører, blant annet Politiets utlendingsenhet (PU), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE). Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant representanter for enslige mindreårige asylsøkere og saksbehandlere hos PU. UDI ønsket ikke at deres saksbehandlere deltok i denne spørreundersøkelsen.

Vi har i tillegg innhentet en mengde statistikk om aldersvurderinger fra utlendingsforvaltningen.

Rapporten ble lansert på et arrangement på Litteraturhuset 30.mars 2016, og vi har fulgt opp rapporten politisk og ovenfor forvaltningen (se punkt 3 for mer informasjon om lansering og oppfølging).

Aktivitetene i den opprinnelige prosjektplanen har blitt gjennomført. Prosjektet har imidlertid vart over en lengre periode enn først planlagt. Hovedårsaken til det er at prosjektleder har måtte prioritere andre arbeidsoppgaver parallelt med gjennomføring av prosjektet.

3. Resultater og resultatvurdering

Prosjektets produkt er en rapport om aldersvurderinger på 143 sider:

NOAS og Redd Barna (2016): *Over eller under 18? Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere.*

Prosjektet har bidratt til økt kunnskap om aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere. Prosjektet avdekket at norske myndigheters aldersvurderingspraksis bryter med utlendingsloven og FNs retningslinjer. I rapporten oppsummeres hovedfunnene slik:

Norsk aldersvurderingspraksis er i strid med utlendingsloven og FNs retningslinjer. Medisinske aldersundersøkelser brukes oftere enn hva utlendingsloven tillater, og oftere enn hva FNs retningslinjer tilsier. Det legges for mye vekt på resultatet fra medisinske aldersundersøkelser når alder fastsettes. Det sikres ikke at det gjøres helhetlige aldersvurderinger, med vektlegging av både fysisk og psykososial utvikling. Dette bryter med FNs retningslinjer, som bekreftes av UNICEF Norge.

Aldersuttalelser fra representanter og saksbehandlere i PU og UDI er for dårlig begrunnet. Uttalelsene legger for mye vekt på utseende, og for lite på psykososial utvikling. Representanters og saksbehandleres kompetanse til å uttale seg om alder er varierende. Det kan være tilfeldig om ansatte på omsorgssenter/mottak skriver aldersuttalelser for søkere, noe som medfører en urimelig forskjellsbehandling. Aldersvurderinger begrunnes for dårlig i vedtak, og tvil om alder kommer ikke søkerne til gode i tilstrekkelig grad.

Rapporten inneholder 30 konkrete anbefalinger til tiltak vi mener vil forbedre norsk aldersvurderingspraksis, og som vi anser er innenfor realistiske rammer. Anbefalingene retter seg mot:

- PU
- UDI
- UNE
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Fylkesmannen
- Representanter
- Advokater

Målet om å kartlegge bestemte problemstillinger og utarbeide anbefalinger er således oppnådd.

Når det gjelder det overordnede målet om endring i aldersvurderingspraksis, er dette en langsiktig målsetting som vi fortsetter å jobbe med i etterkant av prosjektperioden. Vi har så langt iverksatt følgende tiltak for å spre innholdet i rapporten og påvirke praksis:

- *Lanseringsarrangement:* Rapporten ble lansert på et arrangement på Litteraturhuset 30. mars 2016. Vi presenterte hovedfunn og anbefalinger i rapporten, og rapporten ble kommentert av UDI, Barneombudet og barne- og ungdomspsykiater Aina Basilier Vaage. Deretter ble det åpnet for spørsmål/diskusjon. Det var 120 deltagere i et fullt lokale.
- *Mediedekning:* Samme dag som vi lanserte rapporten, publiserte Aftenposten en artikkel om rapporten på nett og papir (<http://www.aftenposten.no/norge/Mener-UDI-bryter-loven-nar-unge-asylsokere-alderstestes-55334b.html>), og P4 hadde flere innslag om rapporten (blant annet dette: <http://www.p4.no/nyheter/--kan-ikke-bare-virke-som-en-voksen/artikkel/653835/>).
- *Publisert på nett:* Rapporten er lagt ut på NOAS' og Redd Barnas nettsider.
- *Foredrag/innledning:* prosjektleder har holdt foredrag om rapporten ved NTNU, og presentert rapporten i et møte i EMA-nettverket ⁴
- *Oppfølging med forvaltningen:* I forkant av lansering hadde vi møter med Utlendingsdirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet for å presentere funnene og anbefalingene i rapporten. I etterkant av lansering har vi fulgt opp rapporten i møter med PU og UDI. Vi har av PU og UDI blitt lovet en konkret tilbakemelding på hvordan de vurderer anbefalingene.
- *Rapporten er sendt til politikere:* rapporten med følgebrev er sendt til innvandrings- og integreringsministeren, barne- og likestillingsministeren, helse- og omsorgsministeren og innvandringspolitiske talspersoner på Stortinget.
- *Rapportering til FNs barnekomité:* Funn og anbefalinger i rapporten har dannet grunnlag for innspill til Forum for barnekonvensjonens rapportering til FNs barnekomité.
- *Representantforslag:* på bakgrunn av funnene og anbefalingene i rapporten, har NOAS og Redd Barna i samarbeid med Venstre utarbeidet et representantforslag (Dok 8-forslag), som nå er til behandling i Stortinget.

4. Oppsummering/konklusjon og videre planer

Vi oppfatter gjennomføringen av prosjektet som vellykket. Med unntak av utvidelse av prosjektperioden, har prosjektet blitt gjennomført som planlagt. Målet om å gjennomføre en kartlegging av aldersvurdering av enslige mindreårige asylsøkere og utarbeide anbefalinger er

⁴ EMA-nettverket er et nettverk bestående av organisasjoner og enkeltpersoner som jobber med enslige mindreårige asylsøkere. Nettverket møtes månedelig, og tar opp relevante problemstillinger. Nettverket er et forum for erfarings- og informasjonsdeling, og et forum for å overvåke situasjonen for enslige mindreårige i Norge. Nettverket koordineres av NOAS og Redd Barna.

opnådd. Aktiviteten i prosjektet var å skrive en rapport om aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere. Rapporten er skrevet og publisert, og prosjektet er derfor avsluttet. Prosjektets overordnede mål om å påvirke norsk aldersvurderingspraksis, er imidlertid noe vi kommer til å fortsette å jobbe med i etterkant av prosjektperioden. Vi har allerede iverksatt flere tiltak for å følge opp funnene og anbefalingene i rapporten, og kommer til å følge opp videre med forvaltningen og politikere gjennom brev, e-post og møter. Vi kommer også til å bruke funn og anbefalinger fra rapporten når vi holder foredrag/presentasjon/innledning som omhandler enslige mindreårige asylsøkere og aldersvurderinger.

Referanser/litteratur

UDI, *Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88, RS 2010-183* (tilgjengelig fra: <http://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-183/>).

NOAS og Redd Barna, *Mamma vet hvor gammel jeg er*, 2006.

NOAS og Redd Barna, *Over eller under 18? Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere*, 2016.

Vedlegg

Rapporten fra prosjektet kan lastes ned ved å følge denne lenken: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2016/03/Over-eller-under-18-Aldersvurderinger-av-enslige-mindre%C3%A5rige-asyls%C3%B8kere.pdf>