



BARNEOMBUDET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
17/00603-2

Saksbehandler:
Anders Prydz Cameron

Dato:
15. august 2017

Høringsbrev - forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (partsstatus i utlendingssaker)

Barneombudet viser til høringsbrev datert 26.4.2017 med forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Departementet foreslår å lovfeste dagens praksis der det kun er den som vedtaket i en sak etter utlendingsloven direkte retter seg mot som er å anse som part i saken. Bakgrunnen for forslaget er at Høyesterett i Maria-dommen (Rt. 2015 s. 93) uttalte at det var en saksbehandlingsfeil at barnet ikke var part ved utlendingsmyndighetenes behandling. Vi besvarer høringen kun med tanke på barns rettigheter i utvisningssaker mot foreldrene. Det er først og fremst denne sakstypen uttalelsen fra Høyesterett i Maria-dommen dreier seg om.

Utvisning av en forelder angår barn direkte og er så inngripende i barnets rett til familieliv (barnekonvensjonen artikkel 9/EMK artikkel 8) at barnet bør ha partsrettigheter eller sikres informasjon og uttalerett i saken på andre måter. Barn som har stått i slike saker har overfor Barneombudet uttrykt et klart ønske om partsrettigheter eller tilsvarende rettigheter i den administrative behandlingen av saken. Det å gi barn partsrettigheter etter forvaltningsloven i saken vil bidra til å ivareta barna på en best mulig måte. Hensynet til barna i disse spesielle sakene er delvis ivaretatt gjennom forvaltningslovens regler, og kan ytterligere sikres gjennom egne bestemmelser i utlendingslovens kapittel om saksbehandlingsregler. Hvis barn ikke skal få partsrettigheter i utvisningssaker mot foreldre, bør departementet fremme alternative forslag som kan sikre barns uttalerett og at de blir informert på en forsvarlig måte om saken, eventuelt vedtak og klagerett.

I dag viser praksis i utlendingsforvaltningen, som blant annet er formalisert i rundskriv fra Utlendingsdirektoratet (UDI) at barn i liten grad involveres direkte i saksbehandlingen. Vi vil også bemerke at det er av relativt liten verdi for et barn å ha søksmålskompetanse i slike saker, gitt at et søksmål kun vil være aktuelt etter endelig vedtak i forvaltningen, og at barn i praksis er prisgitt voksne for å ha reell tilgang til norske domstoler i sivile saker¹. Dersom det å gi barn fulle partsrettigheter i utvisningssaker blir vanskelig av ulike årsaker, anbefaler vi at departementet utreder å lovfeste klare saksbehandlingsregler som ivaretar barns rett til informasjon og deltakelse i saken. Dette er utdypet nedenfor.

¹ Se mer om dette i utredningen [«Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett»](#) avgitt til Utenriksdepartementet av advokat Frode Elgesem i juni 2013

Barneombudets mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Ombudets mandat er avgrenset til barn under 18 år.

Mangelfull utredning av saken – barnekonvensjonen artikkel 3 og 12

Barneombudet viser til artikkel 3 og 12 i barnekonvensjonen som pålegger staten å utrede hensynet til barnets beste og tillegge dette behørig vekt ved alle avgjørelser som angår barn. Staten skal videre hente inn og vektlegge barns synspunkter før man tar avgjørelser eller fremmer forslag som angår barn. Vi kan ikke se at dette er gjort i høringsnotatet. En viktig konsekvens av dette er at departementet ikke har kartlagt berørte barns behov eller utredet skikkelig hva det faktisk vil innebære å gi barn partsrettigheter. Det er heller ikke gjort rede for konsekvensene for barn av det å ikke ha partsrettigheter. Barns ønsker om rettigheter som likner partsrettigheter ikke er tatt med og vurdert i forslaget (se mer om dette lenger ned).

Hva sier barn selv om partsrettigheter eller tilsvarende rettigheter i utvisningssaker, og hva følger av barnekonvensjonen?

I rapporten [Barn med utviste foreldre](#) (2012) samlet Barneombudet råd fra seks barn som hadde opplevd å få en forelder utvist fra Norge. Barna fortalte både om hvordan utvisningen preget livene deres på en svært dramatisk måte i mange år, og om hvordan de hadde ønsket å bli sett og ivaretatt på en helt annen måte i saksbehandlingen. Her er noen av barnas viktigste erfaringer og råd som er relevante for denne høringen:

- Foreldre informerer ikke barna sine om saken, men barna skjønner nesten alt. Vi møtte et barn som ikke hadde fått vite hvor faren var før han allerede hadde vært ute av landet i flere år.
- Barna føler at de ikke blir tatt på alvor av utlendingsmyndighetene og at deres synspunkter ikke blir vektlagt.
- Barna ønsker informasjon om hva som skjer i saken. Flere uttrykte ønske om å kunne ta direkte kontakt med saksbehandler eller en annen i forvaltningen for å få informasjon om saksbehandlingen, for eksempel om når man kan forvente en avgjørelse.
- Flere av barna ga uttrykk for at de ville satt pris på å bli spurt direkte av saksbehandler i UDI om hva utvisningen ville bety for dem.

Barneombudet mener disse anbefalingene fra barna er gode, og at de i stor grad er i tråd med de kravene barnekonvensjonen stiller i artikkel 3 og 12 (ref. generell kommentar nr 12 og 14 fra FNs barnekomité) til en saksbehandling som ivaretar hensynet til barns beste og retten til å si sin mening og bli hørt. Om man velger å sikre barn informasjon og mulighet for å uttale seg ved å gi dem formelle partsrettigheter eller på annen måte er selvsagt ikke angitt i konvensjonen. I forvaltningssaker er det likevel det å bli ansett som part som er grunnlaget for å sikre helt sentrale rettigheter. Selv om enkelte av barns rettigheter er tatt inn i utlendingsloven og -forskriften, slik departementet gjør rede for i høringsnotatet, viser barnas erfaringer og dokumenter fra UDI at forvaltningen tolker sitt ansvar for å informere barn og sikre at barn blir hørt og at deres synspunkter blir vurdert svært snevert.

Hvordan blir barns rettigheter ivaretatt i praksis?

I høringsnotatet hevder departementet at egne regler om barn i utlendingsloven og -forskriften ivaretar barns rettigheter. Imidlertid er det mye som tyder på at forvaltningen i

liten grad ser det som et eget ansvar å ha direkte kontakt med barn som er berørt av utvisningssaker, med mindre det ser ut til å foreligge ekstraordinære omstendigheter².

Rapporten «Barn med utviste foreldre» dokumenterer at barn ikke føler at de får informasjon, blir tatt på alvor og hørt i saksbehandlingen i utvisningssaker. Ser man på retningslinjene i rundskriv UDI- RS 2010-043 fremgår det at UDI i praksis overlater det til foreldre og eventuelt foreldres advokat å informere barnet om saken og retten til å bli hørt og å formidle barnets synspunkter til UDI i tilsvarende forhåndsvarsel. Ifølge rundskrivet er det bare i tilfeller der det fremkommer opplysninger om at barnet på en ekstraordinær måte vil bli berørt av utvisningsvedtaket at forvaltningen skal *vurdere* å innhente flere opplysninger eller innkalle barnet til en samtale.

Informasjon fra rettshjelpiltaket JussBuss som gir rettshjelp i utvisningssaker tyder på en at barns synspunkter i liten grad fremgår av vedtak og at barnets beste-vurderinger i vedtakene ofte er korte og tar utgangspunkt i at utvisning uansett ikke vil være til barnets beste, og at man dermed ikke trenger å gjøre en grundigere vurdering med mindre det foreligger eksepsjonelle omstendigheter.

Internasjonale instanser har gitt uttrykk for at vurderingen og vektingen av barnets beste i utvisningssaker mot foreldrene ikke alltid er god nok: Den europeiske menneskerettsdomstol har ved to anledninger de senere årene dømt Norge for brudd på artikkel 8 i Den europeiske menneskerettskonvensjon i to utvisningssaker. Sentralt i begge dommene er at hensynet til barn ikke er godt nok utredet og/eller tillagt nok vekt³. FNs barnekomité har ved flere anledninger tatt opp dette i sine avsluttende merknader til Norge. Komiteen uttalte sist i 2010 bekymring for at barns rett til å bo sammen med sine foreldre ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til når en forelder trues av utvisning⁴.

Informasjonen over gjør Barneombudet bekymret for om saksbehandlingen i tilstrekkelig grad oppfyller kravene i barnekonvensjonen, særlig artiklene 3 og 12 – og at dette er spesielt viktig i saker som er av så stor betydning for involverte barn med tanke på retten til foreldreomsorg og familieliv i barnekonvensjonen artikkel 9 og EMK artikkel 8.

Hva vil partsrettigheter for barn i utvisningssaker innebære?

Departementet går ikke i detalj inn på hva det vil innebære for et barn å ha partsrettigheter i en utvisningssak. Derfor er det vanskelig å ta stilling til forslaget – man nøyer seg fra departementets side stort sett med å påpeke det som kan være problematiske sider for barn og den saken direkte retter seg mot, heller enn å drøfte både fordeler og ulemper ved å gi barn partsrettigheter.

Barneombudet har ikke hatt mulighet til å utrede fullt ut hva det å gi barn partsrettigheter vil bety i praksis. Imidlertid vil vi trekke frem noen sentrale partsrettigheter som barn vil kunne ha særlig nytte av i utvisningssaker mot foreldre.

I forvaltningsloven finner vi de generelle reglene om partsrettigheter. Det er disse reglene som vil gjelde barn i utvisningssaker hvis man ikke velger å utforme egne regler om barns partsrettigheter i utlendingsloven. Vanligvis er det foreldre eller verge som utøver de fleste partsrettigheter på vegne av mindreårige. Forvaltningsloven fastsetter imidlertid at barn som har fylt 15 år skal få blant annet viktig informasjon om saken direkte. I særlover som pasient- og brukerrettighetsloven og barnevernloven er det gitt egne regler om partsrettigheter fordi

² Det er vanskelig å få oversikt over hvor mange barn som er direkte hørt i utvisningssaker. Informasjonen om at få barn blir hørt bygger på flere kilder: Dialog med saksbehandlere i UDI og UNE, Lidén m.fl. (2008) *Å høre barn i utlendingsaker* (ISF-rapport 2008:2) og henvendelser til Barneombudets kontor.

³ Sakene Nunez mot Norge og Kaplan m.fl. mot Norge.

⁴ FNs barnekomités avsluttende merknader til Norges 4. rapport til barnekomiteen – 2010.

dette er saksfelt som berører barn og deres liv i stor grad. I forslag om ny barnevernlov og ny straffeprosesslov som nylig var på høring, har man gått inn for å utvide barns partsrettigheter. Under vil vi nevne noen av de sentrale partsrettighetene i forvaltningsloven og synliggjøre hvordan partsrettigheter eller tilsvarende rettigheter også vil kunne ha stor betydning for berørte barn.

Forhåndsvarsel, underretning om vedtak, begrunnelse og klagemulighet

Forvaltningsloven § 16 pålegger forvaltningsorganer å varsle parter før vedtak kan fattes, slik at parten får mulighet til å uttale seg om saken. Denne bestemmelsen ivaretar altså retten til kontradiksjon, en helt sentral rettsikkerhetsgaranti.

I praksis vil et barn under 15 år som er part i saken normalt forhåndsvarsles gjennom vergen. Barn over 15 år som er part i saken har rett til eget forhåndsvarsel, uavhengig av om de ellers i saken er representert av verge eller ikke.

Det er forskjell på dagens praksis med et forhåndsvarsel adressert til en forelder med opplysninger om barns rett til informasjon og å bli hørt, og et varsel utformet med tanke på barnet, selv om varselet sendes via foresatte hvis barnet er under 15 år. Barna vi intervjuet i rapporten «Barn med utviste foreldre» ga klart uttrykk for at selv svært små barn forstår at noe skjer, og at de trenger saklig og ryddig informasjon. Det er ikke gitt at foreldre i en svært vanskelig situasjon kan gi barna dette eller forstår at barna trenger informasjon. Det er ikke engang gitt at foreldrene i utgangspunktet forstår situasjonens alvor og har nok kjennskap til norsk forvaltning til å kunne redegjøre på en forståelig måte for barnet om hvordan en forvaltningssak behandles.

Departementet skriver på side 11 i høringsnotatet at det er vanskelig å avgjøre «på hvilket tidspunkt barn eventuelt skulle gis forhåndsvarsel om at det vurderes utvisning av en av foreldrene. Gode grunner kan tale for at myndighetene ikke bør forhåndsvarsle barn direkte om at en av foreldrene er idømt straff for et kriminelt forhold og vurderes utvist.» Det er ikke vanskelig å være enig i at dette er svært komplisert. Barnets alder, modenhet og forholdet til forelderen som skal utvises vil spille inn i en slik vurdering. Samtidig er det vanskelig å hevde at man tar på alvor barns rett til faktisk å uttale seg om saken uten at de får informasjon om at et vedtak er i ferd med å fattes. Når det sendes ut forhåndsvarsel med en frist for tilsvarende, bør barn ha en reell mulighet til å uttale seg før denne fristen løper ut.

Dersom barn ikke får partsrettigheter i utvisningssaker mot foreldre, vil tilrettelagt informasjon om hva en utvisningssak innebærer, hvordan avgjørelser blir tatt og hvilke regler som gjelder kunne ha stor betydning for barnets faktiske mulighet til å delta og si sin mening. Plikten til å gi slik informasjon følger også av utlendingsforskriften § 17-3, men det virker ikke som om denne forpliktelsen blir fulgt opp godt nok i dag.

Mange av argumentene over gjelder andre sentrale partsrettigheter, kanskje særlig partens rett til underretning om vedtak, begrunnelse og opplysning om klagerett i fvl. §§ 24-27.

Opplysning om klagerett er svært viktig å formidle til berørte barn (eventuelt gjennom verge), siden barn kan ha selvstendig rettslig klageinteresse.

Muntlig konferanse

§ 11 d i forvaltningsloven gir parter som har saklig grunn adgang til å «tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken». Det å kunne ringe noen i UDI og få opplysninger om saksbehandlingen, ventetid og regelverk er noe flere av barna som deltok i arbeidet med «Barn med utviste foreldre» etterlyste.

I rundskriv UDI-RS 2010-043 fremgår det at «Dersom barnet selv ønsker en samtale, skal det gis anledning til det.» Dette er en klar og grei instruks, men den er kun forankret i et

rundskriv. Utfra sammenhengen ser det også ut til å retten til muntlig konferanse at fvl § 11 d også gjelder mulighet for kontakt for å få informasjon om saken og saksbehandlingen, mens formuleringen i rundskrivet først og fremst er knyttet til muligheten til å gi opplysninger til forvaltningen.

Dekning av sakskostnader ved omgjøring til gunst

Muligheten for å få dekket sakskostnader ved omgjøring til gunst for parten i forvaltningsloven § 36 er knyttet til partsbegrepet, og vil trolig ikke omfatte andre med rettslig klageinteresse. Dersom berørte barn ikke får partsstatus i saken, vil de heller ikke kunne få slik dekning. Dekning av sakskostnader kan ha betydning for enkelte barns mulighet til å klage på en avgjørelse.

Oppsummering og konklusjon

Vi har i denne høringsuttalelsen formidlet barns egne ønsker om i større grad å delta i utvisningssaker mot foreldrene, noe vi mener at barnekonvensjonen også gir dem rett til. Vi har også forsøkt å synliggjøre noen positive og viktige sider ved det å gi barn som er berørt av utvisningssaker partsrettigheter. Vi mener de reelle konsekvensene for barn burde ha vært drøftet mer inngående enn de er i høringsnotatet. Det er tydelig behov for å sikre barns rett til informasjon og reell deltakelse i saken på en bedre måte enn dagens regelverk og praksis gjør.

Reglene i forvaltningsloven utgjør rammene for saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. Å anse barn som part i utvisningssak mot foreldrene vil være den enkleste og klareste måten å gjøre det på. Bestemmelser i forvaltningsloven vil gjøre det mulig å beskytte barna mot for eksempel informasjon de ikke bør ha tilgang til av hensyn til barnets beste eller vern om foreldrenes privatliv. Ved behov for ytterligere beskyttelse av barnas og/eller foreldrenes interesser, kan det også inntas bestemmelser i utlendingsloven om forhåndsvarsel, innsyn og andre sider ved det å ha partsrettigheter som reiser særlige spørsmål rundt mindreårige.

Dersom departementet velger å opprettholde forslaget om å presisere i utlendingsloven at kun den vedtaket direkte retter seg mot er part i saken, anbefaler vi at man samtidig ser på muligheten for å ta inn i loven bestemmelser som i større grad enn i dag pålegger forvaltningen å sikre barn blant annet forståelig informasjon, tilgang til kontakt med organet som behandler saken og informasjon om klagemuligheter og frister når det blir fattet utvisningsvedtak mot foreldre.

Vi takker for muligheten til å komme med kommentarer, og stiller oss til disposisjon for videre dialog med departementet hvis det er ønskelig.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Anders Prydz Cameron
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.