

Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 201000871

Vår ref: 11/238-12/IKH

Oslo, 08.09.2011

UTLENDINGSDIREKTORATETS MERKNADER - FORSLAG TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN § 40 SJETTE LEDD, FAMILIEINNVANDRING FOR SÆRKULLSBARN - FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN §§ 8-3 OG 9-6, FAMILIEINNVANDRING FOR BARN AV ANTATTE OFRE FOR MENNESKEHANDEL

Utlendingsdirektoratet viser til høring datert 8. juli 2011, om forslag til endringer i utlendingsloven § 40 sjette ledd, vedrørende beviskrav for avslag på søknad om familieetablering når det er fare for at særkullsbarn vil bli utsatt for seksuelle overgrep. Høringen gjelder også forslag om endringer i utlendingsforskriften §§ 8-3 og 9-6 tredje ledd, som regulerer adgang til familiegjenforening for barn av antatte ofre for menneskehandel.

Utlendingsdirektoratet mener endringene vil gi et regelverk som i større grad ivaretar hensynet til barn i en sårbar situasjon. Våre merknader knytter seg i første rekke til implementeringen og behov for presiseringer.

Til endringsforslagene i utlendingsloven § 40 sjette ledd

Utlendingsdirektoratet støtter formålet med den foreslåtte endringen. Vi er enige i at bestemmelsen slik den er utformet i gjeldende utlendingslov ikke i tilstrekkelig grad beskytter særkullsbarn mot fare for seksuelle overgrep. Vi mener forslaget både gir tydelige signaler. Vi ser imidlertid at deler av bestemmelsen vil bli vanskelig å praktisere, og at det kan være behov for presiseringer. Vi har også innspill til utlendingsforskriften § 17-8 som knytter seg til den praktiske implementeringen av bestemmelsen.

Endringsforslagene i utlendingsloven § 40 sjette ledd

Forslagets § 40 sjette ledd annet punktum viser til at tilatelse kan nektes når det er "grunn til å frykte" at særkullsbarnet vil bli utsatt for seksuelle overgrep. Vi mener vurderingstemaet er noe uklart formulert i høringsnotatet. Det kan oppfattes som om terskelen ligger et sted mellom kvalifisert frykt og sannsynlighetsovervekt, jf. siste setning i annet avsnitt av høringsnotates punkt 2.5.2: "*Det må foreligge konkrete, objektive holdepunkter for at seksuelle overgrep er sannsynlig i den aktuelle saken*". Vi mener terskelen ville ha vært tydeligere dersom "sannsynlig" ble byttet ut med "reell fare" eller lignende. Vi savner er nærmere presisering av hvordan bestemmelsen skal praktiseres, da det kan være rom for tolkningstilv.

Endringsforslagene i utlendingsforskriften § 17-8

Bestemmelsen åpner ikke for at utenriksstasjonene kan anmode politiet om opplysninger. Utlendingsdirektoratet mener utenriksstasjonene også har behov for å kunne innhente vandelsopplysninger i sin saksforberedelse. Vi forventer at dette behovet vil øke i forbindelse med førstelinjeprojektet og andre organisatoriske endringer på utlendingsfeltet. Et alternativ kunne være at utenriksstasjonen får hjemmel til å innhente opplysninger fra politiet om det foreligger treff i strafferegisteret som tilsier at en sak bør behandles av UDI. Vi viser for øvrig til UDIs merknader til departementets høringsbrev om utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer, vår ref. 11/1235 datert 31. august 2011.

For utlendingsmyndighetene ville det mest effektivt å ha en hjemmel som innebærer at referansepersonen selv må legge frem vandelsattest i de aktuelle søknadene om familieinnvandring. Et krav om vandelsattester vil medføre at søknadene vil være bedre opplyst når saken kommer til Utlendingsdirektoratet, noe som vil korte saksbehandlingstiden. Sammenlignet med andre tilfeller der det stilles krav om vandelsattest, kan vi ikke se at det finnes avgjørende personvern hensyn som taler mot et slikt krav.

Til endringsforslagene i utlendingsforskriften § 8-3 og § 9-6, barn av antatte ofre for menneskehandel

Utlendingsdirektoratet støtter departementets beskrivelse av problemstillingen og behovet for å håndtere søknadene fra barn til offer for menneskehandel på en mer hensiktsmessig måte. Vi mener forslaget vil ivareta dette. Våre merknader knytter seg i første rekke til behov for eventuelle presiseringer.

Endringsforslagene i utlendingsforskriften § 8-3

Vi påpeker at overskriften i forskriftens § 8-3 etter sin ordlyd ikke favner barn til mulige ofre for menneskehandel, med mindre barna selv også antas å være ofre for menneskehandel.

I høringsbrevet foreslår departementet at det gjøres unntak fra kravet til dokumentert eller sannsynliggjort identitet i vurderingen av om tillatelse skal gis i medhold av utlendingsforskriften § 8-3 fjerde ledd. Utlendingsdirektoratet anbefaler at bestemmelsen legger opp til at det "kan" gjøres unntak kravet til dokumentert eller sannsynliggjort identitet. Mange mulige ofre for menneskehandel kommer fra stater der det erfaringsmessig ikke skal by på store utfordringer å dokumentere sin identitet. En "kan" regel vil gjøre det lettere å få den dokumentasjon søkerne måtte ha, eller enkelt kan skaffe seg.

Vi ser videre av høringsnotatet at tillatelser som gis etter forskriftens § 8-3 annet ledd, omtales som kortvarige. Vi bemerker at dette ikke alltid er tilfellet. Som hovedregel gis tillatelse for ett år om gangen, men tillatelsen kan fornyes så lenge vilkårene er tilstede. Utlendingsdirektoratet har flere eksempler på at samlet oppholdstid i medhold av utlendingsforskriften §§ 8-3 første ledd og 8-3 annet ledd, kan komme opp i 2 til 3 år. Det kan være grunn til å vurdere om terskelen for å gi en tillatelse til barn bør være den samme, uavhengig av om forelderen har eller får tillatelse etter § 8-3 første eller annet ledd. Det at vi kan gjøre unntak fra vilkår om dokumentert identitet og samtykke fra den andre forelderen som nevnt i utlendingslovens § 42 annet ledd, kan bli problematisk dersom oppholdet blir av lengre varighet.

Vi vil påpeke at når verken antatt offer for menneskehandel eller medfølgende barn må dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet, vil vi ikke ha dokumentasjon på relasjonen mellom forelder og barn. I henhold til forskriftsteksten skal barnet være "barn av person som nevnt..". Slik vi ser det utelukker ikke forskriftsteksten at vi kan tilby DNA-test i saker det er særlig behov for å avklare relasjonen.

Vi anbefaler at forskriftsteksten åpner for at Utlendingsdirektoratet gir nærmere retningslinjer. Det bør gis nærmere retningslinjer om innhenting av dokumentasjon på identitet og samtykke fra den andre forelderen. Det bør også gis retningslinjer om hvilke saker det kan være aktuelt å tilby en DNA-test for å avklare relasjon.

Endringsforslagene i § 9-6

Forslaget til ny forskriftstekst har tatt inn avgrensningen om at bestemmelsen gjelder barn som oppholder seg i hjemlandet eller annet oppholdsland. Vilkåret om "alvorlig fare for barnets sikkerhet og manglende beskyttelse", er kun knyttet til forhold i hjemlandet.

Økonomiske og administrative konsekvenser for begge forslag

Forslagene forventes ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser da forslagene omfatter et begrenset antall saker. Vi bemerker at mulige ofre for menneskehandel kan ha unnlatt å legalisere oppholdet til sine medfølgende barn fordi de har oppfattet rettstilstanden som uavklart. Forslag til nytt regelverket kan derfor føre til en økning i antall søkere.

Avslutningsvis gjør vi oppmerksom på at de foreslåtte endringer i regelverket vil innebære forskyvninger i kodeverket og behov for tilpasninger i våre systemer, vedtakstekster med mer. Dette vil ha noen omkostninger og vil ta noe tid å implementere.

Med hilsen



Ida Børresen
direktør



Frode Mortensen
avdelingsdirektør