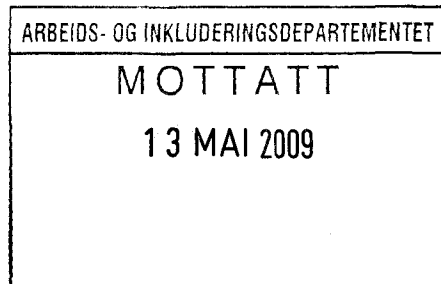




Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Vår ref. #132572/1

Postboks 8019 Dep
0030 Oslo



Deres ref.

Dato 24.04.2009

Høringsuttalelse om forslag til ny utlendingsforskrift

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev datert 16.2.2009.

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for samfunnsendringer gjennom å styrke holdninger, kunnskap og strukturer for gjennomføring og overvåking av barnets rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge og overvåker brudd på barnrettighetene, med spesielt fokus på sårbare grupper barn, herunder asylsøkerbarn.

Redd Barna synes generelt at departementet har gjort en god jobb med å rydde opp i dagens forskriftsverk. Gjeldende utlendingsforskrift framstår som uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig.

Merknadene våre til departementets forslag til ny utlendingsforskrift følger nedenfor.

Innledende merknader

I forbindelse med departementets høringsbrev om oppfølging av regjeringens asylopolitiske innstramningstiltak datert 18. november 2008, skrev Redd Barna en høringsuttalelse. Redd Barna uttrykte sterk bekymring for de forslagene som Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremmet, og uttrykte at innvandringsregulerende hensyn ikke skal gå foran eller på bekostning av barns rettigheter og barns særskilte behov for omsorg og trygghet. Vi viser til denne høringen.

Vi er klar over at departementet ikke ønsker at høringsinstansene skal uttale seg på ny om disse forslagene. Redd Barna har merket seg at høringsbrevets forslag til § 7-4 om Dublin-samarbeidet og forslag til § 8-2 om krav til individuell vurdering og begrenset tillatelse til enslige mindreårige over 16 år nå er vedtatt og iverksatt fra og med 1. mai 2009. Redd Barna stiller seg undrende til i hvilken grad disse forslagene var underlagt en reell høring. Departementet kom allerede en måned etter at forslaget ble fremmet, 1. oktober 2008, med instruksen til UDI om bruk av Dublin II-regelverket overfor enslige mindreårige asylsøkere. Tiltakene ble vedtatt og trådt i kraft 1. mai 2009. Redd Barna er ikke kjent med at det foreligger en innstilling eller annen form for synliggjøring av departementets vurderinger fra denne høringen. Redd Barna imøteser å motta dette.

Redd Barna vil gjerne gjenta vår oppfatning om at de vedtatte tiltakene kan innebære en tilleggsbelastning og usikkerhet for barn, som vil være i strid med grunnleggende menneskerettigheter. Norge har tidligere vist vilje til å følge FNs anbefalinger, men med de siste innstramminger av asylpolitikken og innstramningstiltakene som nå er vedtatt har regjeringen gått på tvers av sine egne løfter i Soria Moria-erklæringen om en mer human asylpolitikk. Tiltakene er heller ikke i tråd med føringene om å styrke barns rettigheter i ny utlendingslov.

Redd Barna mener at tiltakene som Arbeids- og inkluderingsdepartementet nå har vedtatt og iverksatt ikke er i tråd med barnekonvensjonens sentrale prinsipp om at barnets beste skal veie tungt i alle avgjørelser som tas av offentlig myndighet. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Selv om dette hensynet ikke er ufravikelig er det alminnelig antatt at det skal svært mye til å fravike dette. I departementets forslag til endringer kommer forholdet mellom dette hensynet og innvandringsregulerende hensyn på spissen. Redd Barna mener sist nevnte hensyn er tillagt uforholdsmessig stor generell vekt.

FNs barnekomité har også kommet med en generell kommentar om enslige mindreårige utenfor hjemlandet, General Comment No. 6 (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, som sier noe om særlig viktige forhold for enslige mindreårige asylsøkere. De vedtatte tiltakene er heller ikke i tråd med barnekomitéens forståelse. I barnekomitéens anbefalinger til Norges tredje rapport uttaler barnekomiteen sterk bekymring for Norges behandling av enslige mindreårige asylsøkere, og kommer med en rekke anbefalinger for en bedre gjennomføring av barnekonvensjonen. Tiltakene som departementet nå har vedtatt vitner om at generelle kommentarer og konkrete anbefalingene fra FNs barnekomité ikke blir tillagt tilstrekkelig vekt.

Kapittel 7 – Beskyttelse

7.4 Overføring av ansvaret for å behandle asylsak til annen stat i tråd med Dublin-samarbeidet

Viser til innledende merknader og Redd Barnas høringsuttalelse på departementets høringsbrev om oppfølging av regjeringens asylpolitiske innstramningstiltak datert 18. november 2008

Kapittel 8 – Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket

8.3 Begrenset tillatelse til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år

Viser til innledende merknader og Redd Barnas høringsuttalelse på departementets høringsbrev om oppfølging av regjeringens asylpolitiske innstramningstiltak datert 18. november 2008

8.4 Ofre for menneskehandel

Redd Barna etterlyser et barneperspektiv i forslagene til nye forskrifter som relaterer seg til ofre for menneskehandel. Slik Redd Barna ser det er barneperspektivet fraværende.

Menneskehandel har først og fremst blitt forbundet med seksuell utnyttning av voksne kvinner. Men, det omfatter også andre former for utnyttning, og både menn og barn kan utnyttes. Det å utnytte barn i tiggings, kriminalitet, som arbeidskraft for ingen eller svært lav lønn samt selge og kjøpe menneskelige organer kan også være menneskehandel. I følge FN kan menneskehandel defineres som det å rekruttere, transportere, huse eller ta i mot personer med hensikt å utnytte dem. FN presiserer også at det er menneskehandel hvis man har utnyttet en persons sårbare stilling. Når det gjelder barn er det ikke nødvendig å vurdere sårbarheten for å bestemme om det er utsatt for menneskehandel eller ikke. FN slår fast at hvis man rekrutterer, transporterer, huser eller tar i mot et barn under 18 år for å utnytte barnet så skal det anses som menneskehandel uavhengig av metode,

middel eller samtykke. Dette er fordi en person under 18 år regnes for å være i en sårbar stilling i egenskap av å være et barn og er dermed tilgjengelige for voksne med onde hensikter.

I den nye utlendingslovens § 30 første ledd bokstav d er det presisert at tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe i relasjon til § 28 første ledd bokstav a. Vi vet at barn bevisst og kynisk utnyttes i menneskehandel, og Redd Barna mener at det i denne type saker må være en forholdsvis bred forståelse av at dette omhandler en sosial gruppe. Vi ber departementet tydeliggjøre i sine forskrifter at barn som er ofre for menneskehandel har krav på asyl. I tillegg ber vi departementet tydeliggjøre at barn er i en sårbar stilling i egenskap av å være barn (som beskrevet over), og at barn blir utsatt for særskilte utnyttelsesformer, som kan anses som barnespesifikk forfølgelse. Det er også fare for re-traffikering i denne type saker, og derfor svært viktig at barn som er ofre for menneskehandel får grundig vurdert behov for beskyttelse.

I saker der det ikke søkes om asyl kan personer som antas å være utsatt for menneskehandel få midlertidig oppholdstillatelse gjennom ordningen om refleksjonsperiode. I departementets høringsbrev står det at formålet med refleksjonsperioden er "...å tilrettelegge for at utlendingen skal bryte med miljøet bak menneskehandelen, og at bakmenn skal kunne straffeforfølges". Redd Barna mener denne ordningen i liten grad er tilpasset barn. Barn har helt andre forutsetninger for å samarbeide med politiet, og står ofte i en annen relasjon til sine bakmenn enn voksne ofre for menneskehandel, noe som ofte fører til henleggelse som innebærer at barna må søke asyl eller gjenoppta sin asylsøknad.

Redd Barna er betenkt over at ordningen med refleksjonsperiode blir brukt ovenfor barn. Redd Barna stiller spørsmålsteget ved om dagens ordning med refleksjonsperiode er en egnet ordning for å avdekke menneskehandel i saker som involverer barn, og om dagens ordning med refleksjonsperiode i tilstrekkelig grad ivaretar barns rettigheter i forhold til oppholds- og omsorgssituasjon. Videre har vi vanskelig for å se hvilke barnets beste- vurderinger som ligger til grunn for ordningen med refleksjonsperiode for barn som antas å være offer for menneskehandel, jfr. barnekonvensjonens artikkel 3.

Redd Barna viser til Separated Children in Europe Programme (SCEP) og Save the Children sitt "Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe" (2007)¹. Her fremmes det tydelig at et barn som antas å være utnyttet i menneskehandel bør automatisk innvilges midlertidig oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og få rett til å oppholde seg i landet på et gyldig juridisk grunnlag mens det avventer identifisering av en varig løsning, uavhengig av om barnet samarbeider med påtalemyndigheter eller ikke. Videre bør ikke assistanse til et barn som antas å være utnyttet i menneskehandel å være avhengig av hans/hennes vilje til å samarbeide med myndighetene.

8.5 Barns tilknytning til rike

Ventetiden som asylsøker er preget av alt fra fortvilelse rundt oppbruddet fra hjemlandet, familie og venner, håp om en ny fremtid, mangelen på kontroll over egen fremtid og egne valg, og usikkerheten med svar på asylsøknaden. Etter lang ventetid kan en retur til ens eget hjemland oppleves som et nytt oppbrudd. Alle er enige om at ventetiden i asylsaker må begrenses til et minimum.

Høsten 2006 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet forslag om opphevelse av utlendingsloven § 38 c og ny bestemmelse i utlendingsforskriften om sterkere vektlegging av barns

¹ Separated Children in Europe Programme & Save the Children (2007): "Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe" http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports/index.html

tilknytning til riket ut på høring. Redd Barna viser til vår høringsuttalelse datert 12.12.2006. Redd Barna var da og er fortsatt svært positive til forskrift § 21b sin intensjon om en bedre ivaretagelse av asylsøkende barn og en senking av terskelen for innvilgelse av oppholdstillatelse av sterke menneskelige hensyn.

Nå har gjeldende forskrift § 21b, forslaget i § 8-5 første ledd om at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn, vært gjeldene et par år. Tross denne, og at staten har bedt utlendingsmyndighetene prioritere klagesaker fra familier som har hatt saker under behandling i mer enn to år, har stadig et stort antall barn (233 barn per mars 2009²) bodd mer enn tre år i mottak. Erfaringer viser at barnefamilier med lang botid kan også få avslag fordi barn ikke blir vurdert å ha tilknytning til riket tross at de har bodd i Norge store deler av eller hele sitt liv. Praksis i dag viser at det må nærmere 4 års botid til i Norge samt at barna må ha 1-2 års skolegang. Dette betyr i praksis at svært mange barn under skolepliktig alder eller som er født i Norge blir boende uten tillatelse i Norge i svært mange år uten at forskriftsbestemmelsen vil være gjeldene for dem. Redd Barna stiller seg undrende til hvilke barnets beste-vurderinger og vurderinger vedrørende barnets tilknytning som ligger til grunn for praksisen. Vi stiller oss også undrende til hvilken kompetanse de som utøver vurderingene har. Redd Barna forutsetter at grundige barnefaglige vurderinger inngår som en selvfølgelig del av vurderingen av tilknytning til riket.

Ved vurdering av barnets beste mener Redd Barna at alle aspekter ved barnets liv skal vurderes. Blant annet personlig trygghet, muligheter og begrensninger samt personlig forhold for barnet, tilknytning til familie og miljø, stabilitet og kontinuitet vil være svært viktige momenter her. Dette kjenner vi fra andre vurderinger av barns behov, og de generelle prinsippene her er selvsagt overførbare til utlendingsretten. Etter Redd Barnas mening må det klart fremgå av vedtaket hva som er barnets beste i det enkelte tilfellet, og hvorfor man eventuelt er kommet frem til at andre hensyn skal veie tyngre.

Redd Barna mener det er godt dokumentert hvordan lang ventetid og botiden i asylmottak kan være en stor belastning for asylsøkere. Vi er klar over at forvaltningen stadig har forsøkt og jobber stadig med å senke saksbehandlingstiden. Likevel er det fremdeles barn som må vente altfor lenge. Redd Barna er av den oppfatning at utlendingsforvaltningen har behov for mer kunnskap og innsikt om hva tiden brukes til i saksbehandlingen. Det er en av konklusjonene fra et prosjekt som Redd Barna gjennomførte i 2007/2008 om dette temaet. Redd Barna startet prosjektet "Ventetid for barn i asylsaker" for å få kartlagt og samle kunnskap om saksbehandlingstiden for asylsøkerbarn. Vi var nødt til og avsluttet prosjektet vårt fordi det var for vanskelig å få god informasjon fra forvaltningen³. Redd Barna vil oppfordre departementet til å utvikle utlendingsforvaltningens statistikk for å tydeliggjøre tallene som gjelder for barn og barnefamilier, for å gi bedre kunnskap og synliggjøre barna og for å blant annet kunne sette i gang tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i asylprosessen. Kompleksiteten på dette feltet tilsier at det også er behov for å se bredere på dette, for eksempel gjennom et forskningsprosjekt.

Kapittel 14 – Utvisning

I forslaget til ny Utlendingslov går Arbeids- og inkluderingsdepartementet inn for å fastsette at hensynet til barnets beste skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn i utvisningssaker som berører barn. Dette synes Redd Barna er svært positivt og bra.

FNs komité for barns rettigheter har ikke vært fornøyd med hvordan hensynet til barn blir ivaretatt i utvisningssaker i Norge. I kommentarene fra 2005 kom komiteen for barns rettigheter med en

² UDIs statistikkavdeling 27. mars 2009

³ Prosjektet resulterte i en rapport: Redd Barna (2008): "Ventetid for barn i asylsaker".

oppfordring til Norge om i større grad å ta hensyn til barnets beste i utvisningssaker: ”komiteen ber parten innstendig om å sikre at barnets beste er et hovedanliggende når det skal fattes vedtak om utvisning av barnets foreldre”.


I høringsforslaget drøfter departementet hvordan forholdsmessighetsvurderingen ved utvisningsvedtak skal reguleres, og hvilke retningslinjer for praksis som skal forskriftfestes.

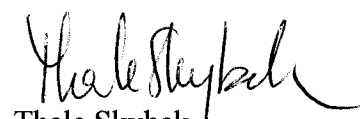
Etter barnekonvensjonens artikkel 3 skal hensynet til barnets beste være et ”grunnleggende hensyn” i alle saker som vedrører barnet. Videre har barnet rett til å bli hørt i saker som vedrører det i tråd med barnets alder og modenhet, jfr. barnekonvensjonens artikkel 12. Begge artiklene stiller krav til saksbehandlingen i saker som angår barn. Barnekonvensjonens artikkel 3 stiller også krav til innholdet av avgjørelsene.

Redd Barna er svært opptatt av at det må stilles krav til begrunnelsen for utvisning i saker som vedrører barn, og det må klart fremgå hva som er til barnets beste i hver enkeltsak. Det må innhentes informasjon om konsekvensene for barnet av at en forelder utvises, og at dette må ligge til grunn for vedtaket. Det er i dag opp til foreldrene og eventuelt deres advokat å hente inn tilstrekkelig informasjon om barnas situasjon. UDI gir ikke rutinemessig ut informasjon som kan være av betydning for saken. Foreldre er også ofte usikre på hva slags informasjon som kan være av betydning for saken. Hva slags informasjon som innhentes varierer og er ofte avhengig av en rekke variabler som f. eks. hvor ressurssterke foreldrene er, advokatens innsats, samt velvilje hos skole, barnehage, helsevesenet og barnevern. Det blir dermed tilfeldig og varierende hva slags informasjon som kommer frem. Vi ber derfor om at det kommer med i forskriften et krav om at barnets beste vurderes konkret i utvisningssaker med krav til begrunnelse for utvisning og hva som er til barnets beste.

Barn har også rett til å få informasjon om saker som vedrører dem. I en utvisningssak vil barnet ha behov for å oppleve at det får delta i hele prosessen. Det betyr at i saker hvor det fattes et utvisningsvedtak for en av foreldrene er det viktig at det legges opp til at barnet får tilstrekkelig informasjon, at barnet får tatt et ordentlig farvel med forelderen, og at denne avskjedsprosessen oppleves som verdig.

Med vennlig hilsen
Redd Barna


Marianne Borgen
Leder av Norgesprogrammet


Thale Skybak
Rådgiver flyktningbarn