

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
PB 8005 Dep
0030 Oslo

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL NORWAY
Grensen 3, N-0159 Oslo
P.O. Box 702 Sentrum, N-0106 Oslo
T: +47 22402200 F: +47 22402250
E: info@amnesty.no W: www.amnesty.no

Oslo, 5. september 2014

Høringsuttalelse fra Amnesty International i Norge

Høring - Endring i utledningsforskriften, varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn

Amnesty International i Norge takker for anledningen til å kommentere forslag til endring i utlendingsforskriften om varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn.

Amnesty er positive til en varig ordning som sikrer at barns beste tillegges større vekt enn i dag. Amnesty stiller seg også svært positive til en tydeliggjøring av hvilke momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen av barns tilknytning til riket. Dette vil kunne sikre likebehandling og muliggjøre en reell og rettssikker domstolbehandling.

Amnesty kan imidlertid vanskelig se at det foreliggende forslaget til løsning for de lengeværende barna vil bedre situasjonen for barna som helhet sammenlignet med situasjonen slik den er i dag. Amnesty frykter at den foreslåtte hovedregel om at foreldrene til barna må ha medvirket til å avklare sin identitet og bidratt til å muliggjøre retur vil gjøre at en eventuell regelendring vil ha begrenset effekt.

Amnesty er også kritiske til at man i stedet for å ta utgangspunkt i et mål om å praktisere regelverket så nært opp til Barnekonvensjonens formål man kan, velger et fokus hvor prioriteten er å legge seg på konvensjonens minstestandard.

1. Nærmere kommentarer til departementets forslag

1.1 Varig ordning for lengeværende barn (utlendingsforskriften § 8-5)

1.1.1 Vurdering av barnets tilknytning

Amnesty er positive til at det inntas i forskrift hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen av barnets tilknytning til Norge. Dette vil sikre likebehandling og en mer

rettssikker saksbehandling. Vi er også positive til de momentene departementet foreslår som særskilt viktige å belyse. Et tilleggsmoment som kunne vært med er også å la barnet bli hørt.

Amnesty savner imidlertid klarere retningslinjer for hvordan disse momentene skal vurderes, og hvor terskelen skal ligge. Vi mener også at det ville være hensiktsmessig med en nærmere klargjøring av kravet til oppholdstid, da dette vil sikre forutberegnelighet og at praksis blir mer ensartet. Amnesty mener at barn som har vært i Norge fire år eller mer, og som gjennom barnehage og/eller skolegang har fått tilnytning til landet skal få oppholdstillatelse.

Amnesty mener også at når det gjelder hva slags supplerende opplysninger utlendingsmyndighetene må innhente om barnets situasjon, bør det presiseres tydeligere hva slags krav som stilles til innhenting av disse opplysninger. Amnesty er bekymret for at dersom det ikke stilles klarere krav til innhenting av opplysninger, vil man risikere at dette ikke følges opp, og at avgjørelsene baserer seg på hva slags dokumenter foreldrene og barnet selv har klart å fremskaffe.

Oppsummeringsvis savner Amnesty en nærmere regulering av hvordan de ulike momentene skal vurderes og vektlegges, samt hvilke dokumenter som skal innhentes av utlendingsforvaltningen. Det fremstår for Amnesty også som uklart hvor terskelen for å få oppholdstillatelse skal ligge. Amnesty frykter at dette vil føre til en strengere praksis enn lovgivers intensjon, samt at det kan føre til sprikende praksis og gjøre domstolprøving vanskelig. En reell domstolprøving forutsetter at regelverket konkretiseres, slik at barna ikke er prisgitt den enkelte saksbehandlers skjønn.

1.1.2 Krav om barnefaglig forsvarlige vedtak

Amnesty oppfatter det slik at § 8-5, 4.ledd er ment å sikre barnets rettigheter i saker om opphold på humanitært grunnlag. Men vi ser en fare for at det motsatte kan skje.

Amnesty mener at det er uklart hva som ligger i begrepet «barnefaglig forsvarlig » og hvordan dette forholder seg til prinsippet om barnets beste i Barnekonvensjonen art. 3. Amnesty mener videre det er uheldig å innføre et vurderingstema som vil være underlagt det frie skjønn, og således ikke kan overprøves av domstolene.

Det avgjørende kriteriet må være barnets beste. Dersom departementet velger å gå videre med kriteriet «barnefaglig forsvarlig» stiller Amnesty spørsmål med hensyn til hva departementet legger i kriteriet? Hva slags barnefaglig kompetanse skal utlendingsmyndighetene ha?

Amnesty mener det i så fall må stilles strengere krav til hva slags barnefaglig kompetanse myndighetene skal ha. Vi stiller derfor spørsmåltegn ved om det er tilstrekkelig med kompetanseutvikling og kurstilbud til utlendingsmyndighetene for å sikre at utlendingsmyndighetene innehar en slik kompetanse.

1.1.3 Medvirkning til identitetsavklaring og retur

Amnesty er kritisk til en hovedregel om at barnets foreldre må ha medvirket til å avklare identitet og bidratt til å muliggjøre retur for at det skal gis opphold på grunn av barns tilknytning til riket.

Amnesty er bekymret for at en hovedregel om medvirkning vil praktiseres svært strengt, og føre til at hensynet til barnets beste undergraves. I verste fall vil en slik hovedregel føre til innstramning av praksis, og en høyere terskel for å få innvilget oppholdstillatelse hvor innvandringsregulerende hensyn får gjennomslagskraft på bekostning av hensynet til barnets beste.

Amnesty mener videre at en hovedregel om medvirkning ikke tar tilstrekkelig hensyn til barnets selvstendige rettigheter. Barnekonvensjonen gir barn rettigheter som selvstendige rettssubjekter. Barn er selvstendige individer, og deres rettigheter må ikke være avhengig av deres foreldres valg. Ved en slik hovedregel identifiserer man barna med de voksnes handlinger, og man risikerer at barna straffes som en følge av foreldrenes valg. Dette fremstår for oss som svært urimelig, og fører til det motsatte av det lovforslaget forsøker å oppnå.

Hensynet med en lovendring er ifølge departementet å sikre at hensynet til barnets beste tillegges større vekt. En hovedregel om medvirkning vil flytte fokuset vekk fra barnets beste, og slå bena under lovforslagets intensjon. Samfunnet har her et ansvar for å ivareta disse barnas rettigheter, uavhengig av foreldrenes forhold.

Mange asylsøkere som får avslag på sin søknad mener de har en berettiget frykt for å bli utsatt for overgrep hvis de returneres til sitt hjemland, og derfor motsetter seg retur. Det er i disse tilfellene urimelig at barna skal rammes på grunn av foreldrenes overbevisning om at de har et beskyttelsesbehov. Det vises herunder til Advokatforeningens Aksjons- og prosedyreprosjekt i utlendingsretts sluttrapport, hvor 65 % av asylsakene som ble ført for retten endte med positivt resultat. Sluttrapportens resultat, som ble presentert torsdag 26. juni 2014, reiste dermed grunnleggende spørsmål ved asylsøkeres rettssikkerhet i Norge.

Flukt fra krig og forfølgelse skjer ofte irregulært, med falske eller ingen id-papirer. Ofte blir flyktninger rådet av bakmenn til å lyve under asylintervjuet. Det kan også oppstå misforståelser, og man forstår ikke alltid konsekvensene av det å gi uriktige opplysninger. Utlendingsmyndighetene må også ta i betraktning det store presset og stresset de selv utsetter asylsøkerne for ved ankomst og i asylintervjuet. I den forbindelse synes det uforholdsmessig å sette opp som hovedregel at man må ha medvirket til identitetsavklaring gjennom *hele* saksbehandlingsprosessen.

Amnesty mener at det hensiktsmessige her vil være at medvirkning til identitetsavklaring og retur i stedet for å settes opp som en hovedregel, vil være et moment i avveiningen mellom barnets beste og innvandringsregulerende hensyn. Det vises i denne forbindelse til at bruk av falsk identitet også i dagens praksis er et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn som taler mot at oppholdstillatelse skal gis. En hovedregel om medvirkning kan føre til at dette hensynet vil tillegges enda større vekt enn i dag, noe som ikke er i tråd med lovforslagets intensjon om å styrke vurderingen av barnets beste.

Ettersom intensjonen med lovforslaget er at hensynet til barnets beste skal styrkes, bør også dette fokuset gjenspeiles i lovverket. En hovedregel om medvirkning fra foreldrenes side harmonerer dårlig med denne intensjonen. Amnesty mener at det først er når barnets beste er fastlagt, at man kan foreta en avveining mot innvandringsregulerende hensyn innenfor rammen av lovverket og våre internasjonale forpliktelser.

1.2 Begrunnelse for vedtak

Amnesty er positive til en tydeliggjøring av hvilke momenter som skal belyses i saker som berører barn. Dette vil gjøre det enklere å vurdere og kontrollere om hensynet til barnets beste er tilstrekkelig vurdert og vektlagt. I denne sammenheng er vi positive til en tredeling av begrunnelsens innhold, hvor det først foretas en separat vurdering av barnets situasjon, før den avveies mot de aktuelle innvandringsregulerende hensynene. Dette vil muliggjøre reell domstolprøving og kontroll av forvaltningens vedtak.

Amnesty er skeptiske til bestemmelsen i § 17-1 a, 2. ledd, og bemerker at Barnekonvensjonen art. 3 gjelder i alle vedtak som berører barn.

1.3 Begrensede tillatelser

Amnesty stiller spørsmål med hensyn til hvilken tillatelse barn får som ikke har klarlagt identitet, men som på bakgrunn av den barnefaglige vurderingen etter 4. ledd får oppholdstillatelse. Vi mener det er uheldig om denne gruppen vil falle inn under utlendingsloven § 38, 5. ledd og ender opp med begrensede tillatelser.

Begrensede tillatelser setter livet til utlendingen på vent. Dette er særdeles uheldig for utlendingens integrering i det norske samfunnet. De blir halvborgere som verken kan få permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening, de vil heller ikke ha krav på norsk opplæring med mindre det foreligger særskilt vedtak fra kommunen.

Vi mener dette vil være ekstra uheldig for gruppen dette forslaget er ment å omfatte. Problemet for denne gruppen at de i lang tid har måttet vente på oppholdstillatelse, og man finner at de på grunn av lang ventetid nå må få oppholdstillatelse. Vi mener det da er viktig at norske myndigheter legger til rette for at denne gruppen raskt skal integreres i det norske samfunnet og at vi gir dem en stabil og trygg ramme for deres etablering her.

2. Økonomiske og administrative konsekvenser

Amnesty mener at verken økonomiske eller administrative konsekvenser må være førende for hvem som skal gis opphold i Norge på bakgrunn av lengeværende opphold som barn.

Vennlig hilsen
Amnesty International i Norge



John Peder Egenæs
Generalsekretær



Beate Ekeløve-Slydal
Politisk rådgiver