



Deres ref.: 14/1667-TFN

Vår ref.: SS/2014-09-05

Dato: 5. september 2014

Norsk barnelegeforenings notater til høring – endringer i utlendingsforskriften, varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berøre barn

Norsk barnelegeforening ser det positivt at det foreslås å tillegge hensynet til barnets beste større vekt enn i dag. Det er bra at regelverket bygges ut for å klargjøre hvordan disse vurderingene skal gjøres, og det er positivt med klarere retningslinjer for hvordan vedtak skal utformes slik at det synliggjøres hvilke hensyn som er vurdert og hvordan de er avveid mot hverandre.

Men vi mener det i større grad bør tas utgangspunkt i de internasjonale rettskildene og at folkerettslige forpliktelser i større grad bør speiles i det norske regelverket. Departementets forslag synes i for stor grad å bygge på innvandringsregulerende hensyn. De nye reglene bør tydeliggjøre for forvaltningen hvilke folkerettslige regler Norge er bundet av, og framheve barnekonvensjonens (BK) stilling.

- Ifølge BK 3 skal hensynet til barnets beste være grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som omhandler barn
- BK er gjort til norsk lov og dens regler har ved motstrid forrang framfor andre norske regler (Menneskerettsloven § 3)

Det må være en ambisjon om å praktisere det internasjonale regelverket i tråd med intensjonene, ikke praktisere det så strengt at det nærmer seg grensen for konvensjonsbrudd.

Departementets forslag til nye regler sier mye om hva som skal vurderes, men lite om hvordan det skal skje, og veldig lite om terskelen for å få oppholdstillatelse og hvordan ulike momenter skal veies mot hverandre. Det mangler regler om prosedyrer for å fastslå hva som er til barnets beste (bl.a. hvem det skal innhentes informasjon fra). Det oppstilles et krav om at vedtak skal være barnefaglig forsvarlige. Forsvarlighetskravet er absolutt, men det nærmere innholdet i vilkåret er ikke presisert. Det er heller ingen klare angivelser av hvordan de ulike hensynene skal vektes. Norsk barnelegeforening mener det er behov for større rettsklarhet.

Departementets forslag gir anvisning på en rekke skjønnsmessige vurderinger forvaltningen skal gjøre, men gir lite veiledning om hva som skal til for å få oppholdstillatelse. Det trengs en nærmere angivelse av hvor terskelen for å få opphold skal ligge. For en rettssikker praksis som er ensartet og ivaretar hensynet til likebehandling, og som er i tråd med lovgivers ønske om en sterkere vektlegging av hensynet til barnets beste, må det utformes klarere regler for hvordan ulike momenter skal vektes og for når tillatelse skal gis.

Barnekonvensjonen gir barn selvstendige rettigheter. Barneperspektivet bør derfor være det sentrale. I tilfeller der barnet har en sterk tilknytning og det er til barnets beste å få bli i landet, må barnets selvstendige rett til opphold framheves. I disse tilfellene bør hovedregelen være at familiene får oppholdstillatelse, og det må oppstilles klare grenser for når barnets interesser kan tilsettes på grunn av voksnes handlinger.

VURDERING AV BARNETS TILKNYTNING

Det er positivt med slik opplisting av momenter som departementet foreslår, og bra at det presiseres hva innholdet i vurderingen av barnets beste er og hva tilknytning til Norge skal bestå i.

Botidskrav for å få opphold bør presiseres, evt. også gradering knyttet til barnets alder og skolegang. Det bør gis klarere anvisninger for å sikre lik praksis. Når målet er likebehandling og at barnets beste i den enkelte sak skal veie tyngst, må rammen for forvaltningens skjønsmessige vurderinger klart avgrenses i form av konkrete prosedyrer, kriterier og terskler. Det bør settes en klar grense slik at hensynet til barnets beste på ett gitt tidspunkt må få gjennomslag uansett mothensyn.

Barnets beste-vurderingen bør også omfatte krav til prosedyre, blant annet om hvem som skal uttale seg om de angitte punktene. Opplistingen av momenter i vurderingen bør suppleres med prosedyrekrav, for å sikre at saken er godt nok belyst, at beslutningstakere får relevant informasjon om forholdene som skal vurderes (som barnets helsetilstand og foreldrenes omsorgsevne) og at det innhentes informasjon fra fagpersoner i skole og helsevesen som kjenner barna. Både de som er nærmest til å si noe om barnets tilknytning må bli hørt, og saken må vurderes av personer i forvaltningen med barnefaglig kompetanse.

KRAV OM BARNEFAGLIG FORSVARLIGE VEDTAK

Det er positivt at det stilles et absolutt krav om at vedtak skal være barnefaglig forsvarlig: Hvis et avslag ikke vil være barnefaglig forsvarlig, skal familiene gis tillatelse. Men den nærmere betydningen av forsvarlighetskravet er i liten grad klarlagt. Departementet skriver at «forslaget innebærer at utlendingsmyndighetene må ivareta barneperspektivet på en god måte», at barnets rett til å bli hørt skal ivaretas, og at forvaltningen må ha tilstrekkelig barnefaglig kompetanse. Utover dette er det sagt lite om hvordan vurderingene skal gjøres, hvilken barnefaglig kompetanse som er tilstrekkelig etc.

Departementet skriver at det må vurderes konkret av utlendingsmyndighetene i hver enkelt sak hvor grensen skal gå mellom tungtveiende innvandringsregulerende hensyn og hva som er forsvarlig ut fra en vurdering av hensynet til barnet. Vi mener at det må angis klarere hva som skal inngå i denne vurderingen og hvor mye som skal til for at et avslag ikke anses som barnefaglig forsvarlig. Det må også presiseres hvilken barnefaglig kompetanse forvaltningen skal besitte.

Barnekonvensjonen forplikter Norge til å vurdere barnets beste som et grunnleggende hensyn i saker som gjelder lengeværende barn. Forvaltningen må først ta stilling til om det er i barnets beste interesse å bli i Norge, ut fra konkrete vurderinger av faktorer som helse, læring, oppvekstmiljø, utviklingsmuligheter og retursituasjon. Vurderingene må baseres på informasjon innhentet fra fagpersoner og andre som kjenner barnets situasjon. Andre del av vurderingen gjelder hensynet til barnets bestes egenvekt; hvor tungtveiende de ulike elementene som tilsier videre opphold i Norge er. Det er særlig i denne fasen at forsvarlighetsvurderingen vil ha betydning. Forsvarlighetsvurderingen må komme inn før det eventuelt gjøres en avveining mot hensyn som taler for et avslag. Krav til prosedyren for hvordan barnets beste skal fastlegges er en forutsetning for å kunne foreta en reell forsvarlighetsvurdering.

MEDVIRKNING TIL IDENTITETSAVKLARING OG RETUR

Vi har forståelse for at det er ønskelig å avklare identitet, men er kritiske til at det blir en hovedbetingelse for opphold at foreldre må ha medvirket til å avklare identitet og bidratt til å muliggjøre retur. Det er uttalt i samarbeidsavtalen at barnets beste skal tillegges større vekt. Samtidig innføres medvirkningskrav som potensielt kan praktiseres svært strengt og som innebærer en innstramning av praksis. En slik hovedregel om medvirkning står i veien for en praksis som tillegger hensynet til barnets beste større vekt enn i dag.

Departementets forslag åpner for å legge avgjørende vekt på foreldrenes opptreden på bekostning av hensynet til barnets beste og dets tilknytning. Medvirkningskravet innebærer at svært mange familier kan gis avslag. Hvis lovgivernes intensjon er å legge større vekt på hensynet til barnets beste, må medvirkningskravet ikke bli en hovedregel.

Medvirkningskravet slik det nå er utformet vil medføre en innstramning i praksis som innebærer at hensynet til barnets beste svekkes. Dette er vanskelig forenlig med samarbeidsavtalens intensjon: større vekt på hensynet til hva som er barnefaglig forsvarlig. Det er ikke mulig å praktisere en hovedregel om at det kreves aktiv medvirkning og samtidig legge større vekt på barnets beste.

En praksis som gir avslag til barn med foreldre som ikke medvirker, innebærer at barn rammes av norske myndigheters ønske om å sanksjonere foreldre som har brutt utlendingsloven. Barna blir ofre i en voksenkonflikt. De identifiseres med foreldrenes handlinger, og myndighetenes reaksjoner går i særlig grad ut over dem. Der det primære hensynet på andre rettsområder er å skåne barna, synes det i lengeværende barns tilfelle å være viktigere å sanksjonere foreldre som har brutt utlendingsloven, og da i praksis også barna. Om en ønsker en sterkere vektlegging av hensynet til barnets beste, kan en ikke samtidig styrke identifikasjonen med foreldrenes ulovlige handlinger. Norge er allerede på grensen av hva våre internasjonale forpliktelser tillater – og må derfor unngå å stramme inn regelverk og praksis ytterligere.

At barnets tilknytning skal tillegges «særlig vekt» innebærer at det normalt skal være avgjørende. Det samsvarer dårlig med å oppstille en hovedregel om at vilkåret om aktiv

medvirkning må være oppfylt. Et medvirkningskrav som hovedregel bidrar heller ikke til å ivareta prinsippet i FNs barnekonvensjons artikkel 3 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Tvert imot vil det føre til at barn straffes for foreldrenes handlinger (eller unnfallenhet). Norsk barnelegeforening er bekymret for at medvirkningskravet vil praktiseres urimelig strengt, og at et avslag på asylsøknaden ses som ensbetydende med at personen ikke har grunn til å frykte hjemlandets myndigheter. Vi bemerker at også mange av de som har fått avslag på asylsøknaden, har gode grunner til å frykte hjemlandets myndigheter. For eksempel er det en del mennesker som har vært utsatt for alvorlige overgrep i hjemlandet, men som likevel får avslag på asylsøknaden, for eksempel fordi det ikke anses å være tilstrekkelig risiko for at liknende overgrep vil skje i framtida. Også mange av dem som ikke selv har vært utsatt for overgrep, men som for eksempel har familiemedlemmer eller andre kjente som har blitt forfulgt, bør møtes med forståelse for at de ikke ønsker å oppsøke hjemlandets myndigheter. Departementets forslag om en hovedregel om medvirkning vil omfatte skjønnsmessige og vanskelige vurderinger av hva som er forståelige og akseptable grunner til at foreldre for eksempel ikke har tatt aktive skritt for å skaffe reisedokumenter.

Vi vil foreslå at det i stedet tas i bruk sanksjoner som ikke rammer barna direkte, for eksempel bøter eller karantenetid for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. For å sikre at barnas selvstendige rettigheter respekteres, bør de i mindre grad identifiseres med foreldrenes ulovlige handlinger, og reaksjoner overfor foreldre bør i større grad ses som et separat spørsmål.

BEGRUNNELSE I VEDTAK SOM BERØRER BARN

Norsk barnelegeforening støtter departementets forslag om begrunnelse i vedtak som berører barn. Vi mener det er veldig bra at det synliggjøres i vedtakene hvordan barnets beste er vurdert, hvilke andre momenter som inngår i vurderingen, og hvordan de ulike hensynene avveies mot hverandre. Strengere krav til begrunnelsen kan også være et verktøy for økt likebehandling. Ved at vurderingene og avveiningene som ligger til grunn for Utlendingsnemndas avgjørelser framkommer tydeligere, blir det lettere å vurdere ulike saker opp mot hverandre.

Med hilsen
Norsk barnelegeforening



v/ Synne Sandbu (styremedlem og høringsansvarlig)