

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 3.3.2015

Høringsuttalelse – endringer i utlendingsforskriften § 14.2 – varighet av innreiseforbud

For Fangers Pårørende (FFP) vil med dette avgi uttalelse i forhold til forslag om endringer i utlendingsforskriften – varighet av innreiseforbud.

For Fangers Pårørende (FFP) jobber for å ivareta interessene for pårørende til straffedømte og innsatte i fengsel, deriblant pårørende til personer utenlandsk statsborgerskap, og vi har gjennom mange år hatt direkte kontakt med familier berørt av utvisning. Det er derfor høyst relevant at vi uttaler oss i denne saken. Vi var ikke oppført som høringsinstans, og ble derfor sent klar over saken. Jeg viser til mailkorrespondanse med Kenneth A. Baklund 18.2.16, og takker for utsatt frist til 3.3.16 for innlevering av vår høringsuttalelse. Samtidig ber vi om at FFP blir oppført som høringsinstans i alle saker som angår vår målgruppe, inkludert saker som berører innsatte/straffedømte med utenlandsk statsborgerskap.

FFPs hovedsynspunkter

Det framkommer i forslaget at 10-årig innreiseforbud i hovedsak er ment å være et alternativ til 5-årig innreiseforbud. Dette innebærer altså at praksis skal strammes ytterligere inn - og i sterkere grad vil ramme familier. FFP er svært kritiske til forskriftsendringen, som vi mener i sterk grad vil ramme og gi en ytterligere belastning til en uskyldig part, nemlig familiene til den utviste. Vi mener også at departementets høringsforslag ikke gjør godt nok rede for mulige negative konsekvenser av forslaget. Særlig tenker vi her på at konsekvensene for den utvistes barn og familier i liten grad er synliggjort. Redegjørelsen for våre menneskerettslige forpliktelser, herunder barnekonvensjonen, er svært mangelfull og ensidig fokusert. Det vil etter vår mening være både uetisk og uforsvarlig å vedta denne forskriftendringen uten å ha utredet og synliggjort konsekvenser for familiene, og de samfunnsmessige konsekvenser innstramningen kan medføre. Utvisningssaker mot personer med tilknytning i Norge er ikke bare «utlendingssaker», men «familiesaker» og «barnesaker». Ved den foreslåtte forskriftsendringen er det en stor fare for at hensynet til familien og til barns rettigheter vil bli tilsidesatt i enda større grad enn det som gjøres i dag.

FFPs fokus: Straffedømte utlendinger med familie i Norge

Straffedømte utenlandske statsborgere er en sammensatt gruppe. Noen er utlendinger som har sin familie og tilhørighet i et annet land, mens andre er innvandrere som bor i Norge og har familie her. FFP er opptatt av den gruppa som har pårørende i Norge - ektefelle/samboer, barn, foreldre, søsken, kjæreste, nære venner osv. I disse sakene vil en utvisning og innreiseforbudet ofte ramme de

pårørende i sterk grad. Å utvise en utlending som ikke har tilhørighet i Norge og gi et langvarig innreiseforbud, er lite inngripende. Men jo mer tilknytning personen har til Norge, jo mer inngripende er det - også for andre berørte, som familien til den utviste. Selv om vedtaket formelt sett gjelder «utlendingen selv», så er det i praksis slik at vedtak om utvisning rammer hele familien. Familier blir splittet, eller familien, som uskyldig part, blir nødt til å forlate sitt hjemland, Norge, for å kunne opprettholde sitt familieliv. I begge tilfeller er dette en særdeles tung belastning. Den formelle straffen for det straffbare forholdet er sonet på det tidspunktet utvisningen finner sted, og slik sett har man «gjort opp for seg». Utvisningen er formelt sett et forvaltningsvedtak, men oppleves ofte som den verste straffen – og den som i aller sterkest grad rammer de uskyldige familiemedlemmene.

Retten til familieliv og barns rettigheter

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 sikrer den enkelte rett til respekt for sitt familieliv og privatliv. En utvisning er svært inngripende overfor familien. Det gjelder selvsagt der den utviste har barn, men også der den utviste har en samlivspartner eller annen nær familie som foreldre eller søsken. Norge har blitt dømt i EMD i saker som gjelder forholdsmessigheten av utvisningsvedtak. Vi skulle ønske at departementet hadde gitt en grundigere redegjørelse i forhold til dette.

Barnekonvensjonen slår fast at i alle saker som berører barn, skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn (art.3). Den slår også fast at barn har rett til kontakt med begge sine foreldre (art 9), så sant dette ikke strider mot hensynet til barnets beste. Departementet viser i høringsnotatet til at barns rettigheter kan fravikes dersom andre viktige hensyn tilsier dette. Det er imidlertid utvilsomt at barns beste skal tillegges stor vekt i en avveining mot andre hensyn.

Barnekonvensjonens artikkel 12 fastslår barns rett til å uttale seg i alle saker som angår barnet, men barn får ikke rutinemessig anledning til å bli hørt i utvisningssaker mot deres foreldre. Utvisning av, og potensiell atskillelse fra forelder, må utvilsomt sies å angå barnet, selv om barnet ikke er part i saken.

FNs barnekomité, som skal overvåke at Norge overholder sine forpliktelser i forhold til barnekonvensjonen, har gjentatte ganger (2000, 2004, 2010) uttrykt bekymring for at barnets beste ikke vurderes grundig nok eller vektlegges tilstrekkelig i utlendingssaker, og komiteen oppfordrer Norge til å ta mer hensyn til barn i utvisningssaker. De har også uttrykt bekymring for at barn ikke blir hørt.

FNs barnekomité sier i sine merknader og anbefalinger til Norge i 2010:

Barnets beste

22. (...) Komiteen er likevel betenkt over at prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, fortsatt ikke gjelder på alle områder som angår barn, som f.eks. i barnefordelingssaker og utlendingssaker, og at de som er ansvarlig for å ta hensyn til barnets beste, ikke alltid har god nok opplæring til å kunne foreta en grundig vurdering av hva som er til det beste for barnet i hvert enkelt tilfelle.

Respekt for barnets synspunkter

24. Komiteen er imidlertid betenkt over at barnets rett til å bli hørt ikke er fullt ut implementert i praksis eller effektivt praktisert i alle faser av prosesser der man treffer beslutninger eller kommer fram til ordninger for barns liv, særlig i saker om omsorg for barn og i utlendingssaker.

Familiemiljø

32. (...) Komiteen er imidlertid betenkt over (...) at barns rett til å leve med sine foreldre ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til når en forelder trues av utvisning.

33. (...) Komiteen anbefaler også at det blir tatt behørig hensyn til barns rett til å leve med sine foreldre når det blir vurdert å utvise en forelder.

Sett i lys av FNs barnekomites uttalelser kan man vanskelig forsvare en utvidelse av innreiseforbud fra fem til ti år i saker der den utviste har barn som vil bli skadelidende.

Rettsikkerhet for familiene

FFP er bekymret for at rettsikkerheten til familiene ikke er ivaretas i utvisningssaker. Det argumenteres med at innreiseforbud på 10 år bør innføres fordi 5 år ikke er tilstrekkelig i forhold til de alvorligste sakene. Dette lyder som et strafferettslig argument, til tross for at utvisning per definisjon ikke er en straff, men et forvaltningsvedtak. Det er fortsatt retten som idømmer straff som skal stå i forhold til alvorlighetsgraden av lovbruddet, og det gis ingen strafferabatt til utenlandske statsborgere. I retten har man større rettsgarantier, bl.a. i form av fri rettshjelp, personlig fram møte i egen sak, vitner, grundig belysning av saken og avveining av ulike forhold, herunder formildende omstendigheter og barns rettigheter. I utvisningssaker er rettsikkerheten langt svakere. Man har ikke krav på fri rettshjelp. FFP erfarer også at mange i mange utvisningssaker er det ikke full nemnd med personlig fram møte i UNE, men nemndleder fatter beslutningen alene, til tross for at saken kan føre til familiesplittelse. Vi erfarer at sakene ofte er dårlig belyst, og at myndighetene ikke selv tar ansvar for å innhente opplysninger om familien/barns situasjon utover det helt grunnleggende med om innsatte er gift og har barn etc. Når det mangler mer utdypende informasjon om familierelasjonene, familiemedlemmers fysiske og psykiske helse og sosiale situasjon etc., kan man vanskelig foreta en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering der hensynet til barn og øvrige familie skal veies opp mot andre hensyn.

10-årig innreiseforbud som alternativ til varig innreiseforbud

FFP mener at utvisning av mennesker med tilknytning til Norge, er å betrakte som en tilleggsstraff for utenlandske statsborgere. Dette tydeliggjøres gjennom bruken av tidsbegrenset innreiseforbud. FFP mener imidlertid at så lenge utvisningsinstituttet eksisterer, så er tidsbegrenset utvisning absolutt å foretrekke framfor varig innreiseforbud. Varig utvisning og den uvisshet for framtiden som det medfører, er en alvorlig tilleggsbyrde for familien. Tidsbegrenset utvisning vil kunne gi familien en viss forutsigbarhet. Sånn sett ville et 10-års innreiseforbud vært å foretrekke framfor varig utvisning. Men 10 år er så lang tid at det i praksis vil kunne være til hinder for senere innreise, både fordi kravene til familiegjening er strenge, og fordi familierelasjoner kan slites i stykker gjennom lang tid med atskillelse og store belastninger. Et 10-årig innreiseforbud som alternativ til varig vil sånn sett kunne gi et skinn av en viss hensyntaking til familier, mens det i praksis vil kunne ha de samme konsekvensene som et varig innreiseforbud.

Negative konsekvenser ved forslaget

Både norsk og internasjonal forskning viser at barn med foreldre i fengsel har dårligere levekår enn andre barn, vokser opp i hjem med dårligere økonomi, og preges av en høyere forekomst av både sosiale og psykiske problemer enn andre barn. Foreldre i fengsel er en

risikofaktor i forhold til et antall problemer, som antisosial atferd, lovbrudd, psykiske helseproblemer og problemer på skolen (Nilsson 2002, Skardhamar 2002, Friestad og Skog Hansen 2004, Murray and Farrington 2008, Murray m.fl. 2009). Det er ikke grunn til å tro at belastningene og risikofaktorene vil svekkes ved utvisning av forelderen etter fengsling.

Erfaring, blant annet fra prosjektet EXIT (Voksne for Barn), viser at ungdom som vokser opp med vanskelige forhold i familien er sårbare, og lettere rekrutteres eller søker seg til radikale og ekstreme miljøer. Her kan de finne tilflukt og samhold. Blant annet sinne og søken etter tilhørighet har vist seg å være grunnlag for radikaliserings og politisk engasjement (Bjørø, Halhjem og Knudstad, *EXIT – Ut av voldelige ungdomsgrupper*). Regjeringen fremhever i sin handlingsplan mot radikaliserings at det til felles for mange personer som søker seg til ekstremistiske miljøer, ligger opplevelser av å falle utenfor, ikke passe inn eller å føle seg mislykket, både i forhold til skole, arbeidsliv og samfunnet generelt. Dette er faktorer FFP mener står i fare for å bli forsterket ved utvisning.

Hva gjør det med et barn/ungdom å oppleve at forelder blir fratatt dem – for nesten hele barndommen - uten at dette gjøres for å ivareta hensynet til barnets beste – men derimot på tross av at vedtaket regnes å ikke være til barnets beste? Hvilken lojalitet forventer man at barnet får til myndighetene/staten, som har tatt fra dem noe av det viktigste i et barns liv – nemlig forelderen? Også for partnere, søsken og andre familiemedlemmer kan utvisning ha alvorlige konsekvenser.

Konsekvenser for familiene - FFPs erfaring

Det er så vidt FFP kjenner til ikke gjort forskning i Norge på konsekvenser utvisning har for utviste og deres familiemedlemmer, og det registreres heller ikke hvor mange barn som rammes av utvisning av en forelder - på tross av oppfordringer fra både FFP, Barneombudet og andre. Det finnes imidlertid en del erfaringsbasert kunnskap på feltet.

FFP har jobbet for pårørende til innsatte, deriblant utenlandske innsatte, siden vi ble etablert i 1992. FFP mottar telefoner, mail og besøk fra familier som er fortvilte etter å ha mottatt varsel om utvisning av deres familiemedlem.

Pårørende som har kontaktet oss i utvisningssaker er både norske og innvandrere i Norge. De fleste av dem er ektefeller/samboere av den utvisningstruede eller utviste, men også tidligere partnere med felles barn, foreldre og søsken. FFPs erfaring med utvisningssaker ledet også til samarbeid med Barneombudet i etablering av en ekspertgruppe bestående av barn med utviste foreldre (2010-2011). Vi satt også i referansegruppe da Redd Barna utviklet brosjyren «De skjulte straffede» (2004), som omhandler barn av innsatte, deriblant barn som opplevde utvisning av sine foreldre.

Et fellestrekk ved de som tar kontakt med FFP i disse sakene er at de opplever utvisningen av deres familiemedlem som svært dramatisk, og det er noe som preger familiens liv i stor grad. «Nå er det jo meg og barna de straffer», uttrykte kona til en innsatt som har fått utvisningsvedtak. Det er ofte kvinnene som blir igjen med alt ansvar når menn utvises. Det er belastende både praktisk, økonomisk og følelsesmessig. I tillegg til å være alene om henting i barnehage, oppfølging på skole, jobb for å tjene nok osv., må hun håndtere både eget og barnas savn og bekymring for far. FFPs erfaring er at mange «setter livet på vent», og at fokus i livet blir på savnet etter han som ikke er her.

I FFP møter vi mange utslitte kvinner, som står på for å forsøke å få endret utvisningsvedtaket eller få opphevet innreiseforbudet, som forsøker å skåne sine barn og være både mamma og pappa samtidig. De jobber for å få det til å gå rundt, og mange bidrar samtidig forsørge mannen som er sendt ut. Noen knekker av det enorme presset, de får fysiske og psykiske helseproblemer og faller ut

av arbeidslivet. Bekymringen for framtida forsterkes. - Hvordan skal hun klare å gi barna den omsorgen de trenger, og hvordan skal det bli mulig å få mannen tilbake til Norge? Dette blir fokuset for kvinnene, ofte i mange år. Mødrene bekymrer seg for barna sine. Særlig hører vi om bekymring for sønnene, som ofte reagerer på situasjonen ved å bli utagerende og sinte. Vi hører barn som har mareritt om nettene og som føler seg såret og krenket, og som preges sterkt av savnet av sin utviste forelder. Barn selv forteller om bekymring både for den utviste forelderen og for forelderen som er igjen i Norge. De forteller om savn og om hemmelighet. Det er skambelagt å ha en forelder som ikke får bli i Norge. Flere forteller oss at det oppleves som om deres familie er mindre verdt. Barn forteller om hvordan de drømmer om at pappa en dag skal komme og hente dem på skolen. De forteller om en mamma som ikke er glad.

Det er hardt for barn å oppleve at foreldre kommer i fengsel på grunn av en straffbar handling, men dette kan forklares for barn. Barn kan forstå at når man har gjort noe galt, må man sone straff og gjøre opp for seg. Under soning er det også mulig å opprettholde kontakt ved besøk i fengsel og etter hvert permisjoner. Men det kan være vanskelig for et barn å forstå og å godta at selv om pappa har sonet straffen sin, så blir han ikke fri til å komme tilbake til familien etterpå.

«De har på en måte tatt fra meg hele barndommen». Dette sitatet er fra ei jente som opplevde at far var utvist fra hun var nyfødt til hun var ti år. Hun har savnet pappa, vært bekymret for han og fått mye ansvar hjemme for en mor som var mye syk og preget av tapet av sin mann. For et barn er 10 år nærmest en hel barndom.

Barn og unge FFP har snakket med forteller mye om savn og tap. Noen sammenligner det med om forelderen hadde dødd. Det sier noe om hvor sterkt tapet oppleves. Ved foreldres død vil man kunne bearbeide tapet og få hjelp til å forstå at sykdom og død er noe vi mennesker ikke rår over. Utvisning er derimot ikke noe som bare skjer, men en villet handling. Myndighetene vil at pappaen skal utvises, selv om dette blir et stort tap for barnet. Det er verdt å stille spørsmål ved hvordan dette i seg selv kan skade et barn.

Enslig forsørger-fella

Når den ene forelderen over lengre tid soner i fengsel eller er utvist til et annet land, så er den andre forelderen i praksis alene om omsorgen for barna. Likevel regnes man ikke som enslig forsørger etter folketrygdloven, og får ikke krav på stønader. Flere av kvinnene som har kontaktet FFP, forteller at de på NAV er blitt oppfordret til å ta ut skilsmisse for å få økonomiske rettigheter som enslig forsørger. Vi kjenner også til at noen som har valgt å ta ut separasjon, er blitt anmeldt for trygdesvindel, fordi separasjonen ikke er basert på et reelt ønske om å bryte samlivet. Altså - dersom man *ønsker* å forbli et par, så har man ikke lov til å ta ut skilsmisse av økonomiske grunner, selv om man jo beviselig lever som aleneforsørger i praksis. Tar man likevel ut separasjon for å klare seg, så risikerer man ikke bare å dømmes for trygdesvindel, men også å miste et viktig argument for å få partneren tilbake etter at innreiseforbudet er opphevet. Muligheten for familiegjengforening, etter at innreiseforbudet er opphevet, svekkes dersom paret ikke lenger er gift.

Avsluttende kommentarer

Et innreiseforbud på fem år er svært lang tid for en familie, og en utvidelse til 10 år vil ytterligere forsterke de negative konsekvensene. For oss som til daglig jobber med disse problemstillingene, er det helt opplagt at en utvisning i tilknyttingssaker i sterk grad rammer familien og har alvorlige

konsekvenser for de berørte. Det fører til økt grad av sykdom, fattigdom og utenforskap. Vi synes det er svært problematisk og et demokratisk problem at denne siden av saken ikke framkommer i det offentlige ordskiftet og heller ikke i departementets høringsnotat. Innstrammingsiltak overfor utenlandske kriminelle er det lett å få støtte til i befolkningen, men støtten er gitt på falske premisser når man ikke har kunnskap om baksiden av medaljen.

FFP mener at hensynet til barns og familiers beste tilsier at forslaget om mulighet for 10 års innreiseforbud ikke bør innføres. Dersom det likevel innføres mulighet for 10-årig innreiseforbud, bør det presiseres at dette skal brukes som et alternativ i de sakene der det ellers ville bli gitt varig innreiseforbud eller i saker der det ikke strider mot hensynet til familien.

Med vennlig hilsen
For Fangers Pårørende (FFP)

Hanne L. Hamsund
daglig leder

Kjersti Holden
seniorrådgiver