

Justis- og politidepartementet

Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Vår ref. #/

Deres ref.

Oslo, 05.04.2010

Høring - forslag om gjennomføring av Returdirektivet i norsk rett

Vi viser til Justis- og politidepartementets høringsbrev datert 03.02.2010, om forslag til gjennomføring i norsk rett av Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2008/115/EF av 16. desember 2008 om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold.

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 barnerettighetene, med spesielt fokus på sårbare grupper barn, herunder asylsøkerbarn.

Redd Barna vil først og fremst gi kommentarer til Returdirektivet der dette regulerer retur av barn. jf. Artikkel 10 om retur av enslige mindreårige asylsøkere. Redd Barna understreker imidlertid at også retur av voksne med barn i Norge vil berøre sentrale rettigheter for barnet og at en barnets beste vurdering også skal foretas i disse tilfellene.

Artikkel 10 om retur av enslige mindreårige asylsøkere

Vurdering av barnets beste

I Departementets høringsnotat om retur av enslige mindreårige asylsøkere isoleres fremstillingen og vurderingen til direktivets Artikkel 10(2). Redd Barna mener at man ikke kan lese Artikkel 10(2) isolert, den må leses i sammenheng med Returdirektivets artikkel 10(1) og artikkel 5. Det holder ikke å identifisere et familiemedlem, en utnevnt verge eller et tilfredsstillende omsorgstilbud for å ta beslutningen om retur. En vurdering av retur til ett av de nevnte punktene i artikkel 10(2) krever at det også skal foreligge en barnets beste vurdering som det refereres til i artikkel 10(1) og som følger av artikkel 5. Redd Barna er enig med departementet at det ikke er nødvendig med lovendring i Norge for å sikre at barnets beste prinsippet ivaretas. Det understrekes imidlertid at gjennomføringen av barnets beste vurderinger er krevende og at en tilfredsstillende lovgiving på dette området ikke er en garanti for at grundige vurderinger foretas. I dag ser vi en spenning mellom barnets beste og innvandringspolitiske hensyn som også vil gjøre seg gjeldende i forhold til



returdirektivet. I dag ser vi svakheter i utlendingsforvaltningen når det gjelder å foreta grundige barnets beste vurderinger, med godt begrunnede vedtak. FNs barnekomité har i sine merknader til Norge datert 29. januar 2010 uttrykt bekymring for hvordan prinsippet i praksis i varetas og har anbefalt norske myndigheter følgende:

“The Committee recommends that the State party continue and strengthen its efforts to ensure that the general principle of the best interests of the child is appropriately integrated in all legal provisions as well as in judicial and administrative decision-making procedures, including those related to family and alternative care issues and immigration cases, and in all projects, programmes, and services that have an impact on children. The Committee also recommends that the State party elaborates practicable directions for how to operationalize the principle and train all those involved in the determination of best interests of a child or children” (Ref. CRC/C/NOR/CO/4 pkt. 23).

Redd Barna ser implementeringen av returdirektivet i Utlendingsloven som en god anledning til å utdype og operasjonalisere de generelle kriteriene som bør inngå i en barnets beste vurdering ved retur. Vurderingen vil variere i forhold til de ulike returalternativene og lovgiver bør i forarbeidene tydeliggjøre vurderingstemaet nærmere.

Før et barn kan returneres til et land som er preget av krig og konflikt skal det foretas en grundig og individuell barnets beste vurdering. I følge UNHCRs *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child* (2008) skal det blant annet innhentes dokumentasjon og kunnskap om barnet, både ved å snakke med barnet selv og ved å snakke med personer i barnets nettverk (lærer, verge, trener, venner, ansatte på mottak og lignende). Barnet må få god informasjon hele veien og barnets egne synspunkter skal også innhentes i henhold til Barnekonvensjonens art 12. Barnets vilje i saken må også synliggjøres. Det skal innhentes dokumentasjon om hjemlandet og stedet barnet kommer fra med særlig blikk på den sikkerhetsmessige situasjonen og andre forhold som de sosioøkonomiske forhold som venter barnet når det kommer tilbake.

En presisering av unntaket

Redd Barna registrerer at departementet anser det som nødvendig å nedfelle i lovs form det vernet enslige mindreårige asylsøkere har i medhold av direktivets artikkel 10(2). I forslag til ny § 90 sjuende og åttende ledd fremkommer det at ”*retur av enslige mindreårige skal bare skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et forsvarlig omsorgstilbud*”. Departementet fremhever at dette vil sette en absolutt skranke for retur av enslige mindreårige til andre enn familiemedlemmer, utnevnt verge eller forsvarlig omsorgstilbud. Det understrekes samtidig at direktivet vil bli praktisert i tråd med den til enhver tid gjeldende praksis i Norge og at denne kan utelukke retur selv om direktivets bestemmelser er oppfylt. Redd Barna etterlyser en presisering av unntaket. Det framgår ikke av høringsbrevet hvilke situasjoner lovgiver her har i tankene. Hvorvidt bestemmelsen faktisk blir en vernebestemmelse og en skranke, vil bero på praktiseringen og de vilkårene som stilles i forhold til de ulike omsorgsalternativene.

Forholdet mellom vurderingen av opphold og vurderingen av retur

Redd Barna er positive til at departementet har foreslått at ett av kravene skal være ”et forsvarlig omsorgstilbud” og ikke ”tilfredsstillende mottaksapparat”, som det står i Returdirektivet. Vurderingstemaet er kjent fordi det følger av utlendingsloven § 38 annet ledd bokstav a at ved vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn, skal



legges vekt på om ”*utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur*”. I denne bestemmelsen omfatter vurderingen alle omsorgsalternativene, men i forhold til retur er dette ett av tre alternativer. Vurderingstemaet vil derfor ikke bli det samme i de to bestemmelsene og innholdet bør presiseres nærmere i retursammenheng. Redd Barna vil bemerke at returdirektivet kan få innvirkninger på oppholdsvurderingene og vil advare mot at returdirektivet legger avgjørende føringer for vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis.

Uklare definisjoner

Redd Barna har en rekke spørsmål knyttet til de ulike returalternativene; om hva som anses for å være *et familiemedlem*, *en utnevnt verge* og *et forsvarlig omsorgstilbud*. Nedenfor har vi listet opp noen refleksjoner og spørsmål angående disse tre kravene. Vi ber om at disse blir tatt med videre og klargjort i lovarbeidet.

Retur til et familiemedlem

I UDIs praksisendring fra 4. september 2009 åpner utlendingsmyndighetene for at enslige mindreårige asylsøkere uten behov for beskyttelse kan bli returnert til slektninger eller andre omsorgstiltak i hjemlandet. Det fremkommer at denne endringen innebærer at ”slektninger, som for eksempel besteforeldre, tanter, onkler eller myndige søsken, skal kunne vurderes som forsvarlige omsorgspersoner”. Redd Barna ber likevel om en spesifisering av hva som ligger i et familiemedlem.

Hvordan er Artikkel 10(2) relatert til prosedyrer for oppsporing av familiemedlemmer?

Hvordan forsikrer man seg om at familiemedlemmet er et familiemedlem?

Hvordan vurderer man familiemedlemmets evne og vilje til å ta hånd om barnet. Hva skjer dersom familiemedlemmet ikke ønsker å bli kontaktet eller ikke ønsker å ta hånd om barnet? Blir det foretatt en reell barnets beste vurdering før en eventuell retur til et familiemedlem?

Vil det bli sikret en oppfølging av barnet etter retur til et familiemedlem?

Vil barnet få nødvendig informasjon og forberedelse før en eventuell retur?

Retur til en utnevnt verge

Hva er en utnevnt verge? Hva slags rolle, oppgave, kvalifikasjoner har en utnevnt verge?

Hvem er ansvarlig for å oppnevne en utvalgt verge?

I hvilke tilfeller/situasjoner vil det være aktuelt å returnere et barn til en utvalgt verge? Vil en utnevnt verge ha et omsorgsansvar for barnet?

Retur til et forsvarlig omsorgstilbud

Hvordan defineres et forsvarlig omsorgstilbud? Hvilke elementer er essensielle for å sikre et forsvarlig omsorgstilbud?

I hvilke tilfeller vil det bli vurdert å returnere barn til et forsvarlig omsorgstilbud? Hvor lenge vil dette omsorgstilbudet bli sikret etter retur?

Hvem er ansvarlig for oppfølgingen og ivaretagelsen av et forsvarlig omsorgstilbud? Hvem er ansvarlig for å sikre at barna får den beskyttelse, omsorg og ivaretagelse de har rett på?

Den 10. juni 2009 sendte regjeringen ut en pressemelding om at regjeringen vil ta initiativ til å etablere gode omsorgsalternativ i de unge asylsøkernes hjemland. Bakgrunnen for forslaget var at Norge de siste to årene har opplevd en sterk økning i ankomstene av asylsøkere som oppgir å være enslige mindreårige, noe som gir press på mottakssystemet



og utfordringer for kommunene til å ha kapasitet til å bosette barna. Formålet med tiltaket er å stoppe det økte antallet enslige mindreårige som kommer til Norge og forebygge de risikoer og farer som barn møter når de migrerer. Regjeringen har nå besluttet at det skal opprettes omsorgstilbud for enslige mindreårige som returnerer til Afghanistan og Nord Irak.

Planene om å etablere omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere i hjemland ble tatt opp i de avsluttende merknadene og anbefalingene fra FNs barnekomiteen i januar d.å. Komiteen uttrykker en bekymring om Norges planer om å etablere omsorgssentre i hjemland, siden disse barna kommer fra områder som er preget av krig og konflikt der beskyttelse ikke kan garanteres¹. Redd Barna er også bekymret for regjeringens planer. Hovedformålet med tiltaket er å stoppe det økte antallet enslige mindreårige som kommer til Norge. Redd Barna er derfor bekymret for om det vil foretas en reell vurdering av det enkelte barnets beste, eller om målet med å få ned antall asylsøkere og en rask retur er hovedfokuset.

I forslag til ny § 90 sjuende og åttende ledd står det at ”kongen kan i forskrift gi regler om hva som skal anses å være et forsvarlig omsorgstilbud”. Redd Barna mener at en slik forskrift må utarbeides. Det må komme klart og tydelig frem hva som anses å være et forsvarlig omsorgstilbud. I dag finnes det ikke etablerte standarder og dette er svært vagt. Det kan utgjøre en fare for enslige mindreåriges rettssikkerhet. I tillegg bør det i denne forskriften gi regler for hva som anses for å være familiemedlem og utnevnt verge.

Reintegrering

Hvilke forpliktelser i returdirektivet sikrer en god reintegrering under hvert av alternativene i artikkel 10(2)? Vil det sikres en oppfølging av omsorgssituasjonen etter retur?

Fengsling

Redd Barna legger til grunn at i de tilfellene der mindreårige fengsles, enten alene eller sammen med sin familie vil den tidsbegrensningen på 18 måneder som oppstilles for fengsling og pågrep ikke ha praktisk betydning for barnet. Fengsling av barn skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom, jf. barnekonvensjonen artikkel 37 b). Fengsling av barn vil raskt være uforholdsmessig jf. strprl. § 174. Begrensningene for fengsling av barn framgår av barnekonvensjonen og kan ikke erstattes med en fastsatt maksimumsgrense i returdirektivet.

Med vennlig hilsen
Redd Barna

Marianne Borgen
Leder Norgesprogrammet

Thale Skybak
Rådgiver flyktningbarn

¹ The conclusions and recommendations concerning the implementation of the CRC in Norway, which were adopted by the Committee on the Rights of the Child during its 53rd session, January 29. 2010.