



**Redd Barna**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Vår ref. #133285/1

Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

28 MAI 2009

Deres ref. 200901648-/KEAB

Dato 12.05.2009

## **Høring – Forslag til kapittel 4, 17, 18 og 20 i ny utlendingsforskrift**

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev datert 23.3.2009.

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

Redd Barna vil i dette høringsbrevet kommentere Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag til kapittel 17 om saksbehandling, pkt 17.2.2 særskilt om høring av barn.

Redd Barna er positive til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker å styrke høring av barn i utlendingssaker. Redd Barna ser det som positivt at departementet nå foreslår en økt synliggjøring av barns rettigheter i utlendingsloven. Etter inkorporeringen av barnekonvensjonen gjelder denne som norsk lov, men det er likevel nødvendig å sikre gjennomføringen av rettighetene slik at disse også kommer til uttrykk i den nasjonale lovgivningen.

Vi har noen innvendinger og kommentarer til departementets forskriftsforslag som dreier seg særskilt om høring av barn i utlendingssaker. Redd Barna mener blant annet at barnets rett til å bli hørt må bli selve hovedprinsippet i lovteksten.

### **Barnets rett til å bli hørt**

Barnets rett til å bli hørt er i tillegg til å være nedfelt i en egen artikkel også ett av fire generelle prinsipper i barnekonvensjonen – og dermed gjennomgripende i forhold til de andre rettighetene. Barnets rett til å bli hørt skal gjelde i alle saker som gjelder barn, også i utlendingssaker.

I september 2006 holdt FNs komité for barnets rettigheter en "Day of General Discussion" (generell diskusjonsdag) om artikkel 12. På bakgrunn av denne dagen har barnekomiteen utarbeidet noen anbefalinger om anvendelsen av artikkel 12. I disse anbefalingene blir innvandrings-, asyl- og flyktningssaker nevnt spesielt. Det understrekes at barnets rett til å bli hørt i rettslig og administrativ saksbehandling skal gjelde i alle relevante settinger uten begrensninger, inkludert asylsøkende barn

og flyktningbarn og barn som har vært ofre for væpnet konflikt og katastrofe<sup>1</sup>. Komiteen anmoder om at barns rett til å bli hørt gis særlig oppmerksomhet i innvandrings-, asyl- og flyktningssaker, ved at myndighetene sørger for at regler og praksis er i samsvar med kravene i generell kommentar nr. 6 om behandlingen av enslige og atskilte barn utenfor sitt opprinnelsesland (2005), i særdeleshet paragraf 25<sup>2</sup>. Tilgang til tolk nevnes særskilt.

Redd Barna mener at barnets rett til å bli hørt som et overordnet prinsipp må nedfelles i utlendingsloven og sikres i en lovhjemmel, i tillegg til forskrifter og retningslinjer. Dette er i tråd med barnekonvensjonens artikkel 4 som sier at partene skal treffe egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre rettighetene i barnekonvensjonen. Ved at barnets rett til å bli hørt blir nedfelt i utlendingsloven vil det understreke betydningen av at barnets rett til å bli hørt gjelder i alle saker på utlendingsfeltet.

### **Barnets rett til å bli hørt som et hovedprinsipp i lovteksten**

Redd Barna foreslår at barnets rett til å bli hørt blir selve hovedprinsippet i lovteksten, og mener at lovteksten bør gi uttrykk for det samme som Barneloven § 31 og Lov om barneverntjenester § 6-3 første ledd. Redd Barna mener det generelle prinsippet som her kommer til uttrykk også gjelder i utlendingssaker. Dette kan imidlertid ikke være et argument for å svekke barnets rett til å bli hørt fra fylte 7 år og yngre barns rett der de er i stand til å danne seg egne synspunkter. Redd Barna understreker at dette er en rettighet for barnet og ikke en plikt, og at barnet på ethvert tidspunkt fritt vil kunne avstå fra å si sin mening. Redd Barna foreslår derfor at lovteksten om barnets rett til å bli hørt i utlendingsloven utformes i likhet med barneloven og barnevernloven.

Redd Barna har registrert at UDI har et økt fokus på høring av barn i utlendingssaker. Rapporten, "Å høre barn i utlendingssaker", av Lidén, Rusten og Aarset (2008), gir god og utfyllende kunnskap om hvordan gjeldende regelverk, rutiner og praksis hos utlendingsmyndighetene ivaretar forpliktelsene i barnekonvensjonens artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt. Rapporten reiser og illustrerer mange viktige problemstillinger og gir en rekke konkrete anbefalinger til hva utlendingsmyndighetene må gjøre for å realisere barns uttalerett i ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Redd Barna anbefaler å følge anbefalingene i rapporten.

I høringsbrevet henviser også Arbeids- og inkluderingsdepartementet til rapporten "Å høre barn i utlendingssaker" ved flere anledninger. Departementet har i sine forslag til ny utlendingsforskrift langt på vei tatt hensyn til anbefalingene fra Lidén, Rusten og Aarset. Redd Barna har imidlertid merket seg at det særlig er *en* anbefaling departementet ikke har fulgt opp. Det er anbefalingen om at barns uttalerett bør nedfelles i utlendingsloven (s. 220-221); "...uttaleretten, som i likhet med barnets beste-prinsippet er et av barnekonvensjonens fire hovedprinsipper, bør inn i utlendingsloven som et overordnet prinsipp, i tillegg til i forskrifter og retningslinjer". Dette er en anbefaling helt i tråd med det Redd Barna foreslår. Redd Barna mener at departementet også må følge anbefalingen om at barnets rett til å bli hørt blir selve hovedprinsippet i lovteksten.

### **Kommentarer til forslaget § 17-3**

Redd Barna er i utgangspunktet positive til innholdet i departementets forslag til forskrift § 17-3. Forslaget ivaretar i stor grad lovteksten i Barneloven § 31 og Lov om barneverntjenester § 6-3. Vår hovedinnvending er at dette forslaget bør fremkomme i utlendingsloven, og ikke i utlendingsforskriften. Barnets rett til å bli hørt bør etter Redd Barnas mening være selve hovedprinsippet i lovteksten.

Hva gjelder innholdet i § 17-3 første ledd vil vi foreslå en endring. Departementet foreslår at barn som er fylt 7 år skal "...gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører

<sup>1</sup> FNs Barnekomité, Day of General Discussion on the Right of the Child to be heard, unedited version 29 september 2006, avsnitt 39.

<sup>2</sup> Ibid., avsnitt 54.

dem etter utlendingsloven". Redd Barna mener det bør presiseres at det gjelder "alle typer saker" som vedrører dem etter utlendingsloven.

Det bør også presiseres at barnet skal gis anledning til å bli hørt gjennom en representant dersom det ikke ønsker å bli hørt personlig.

I § 17-3 annet ledd fremkommer det at UDI skal gi nærmere utfyllende retningslinjer om hvordan barnet skal høres og at dette skal tilpasses ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Redd Barna mener imidlertid at enkelte prinsipper om hvordan barnets interesser og rettigheter skal sikres i en høringssituasjon bør inngå i forskriften. Høring av barn krever at gjennomføringen skjer på en barnevennlig måte og i barnevennlige omgivelser. Redd Barna mener dette må være førende for hvordan høringssituasjonen tilrettelegges. Det er avgjørende at en høring av barnet gjennomføres på en måte som ivaretar barnets rett til beskyttelse og omsorg. Barnets deltakelse i en høring skal gjennomføres på barnets egne premisser. Vi mener det er behov for økt barnefaglig kompetanse og styrkede ordninger rundt høring av barn.

Momenter som bør inngå i forskriften er for eksempel behovet for barnesensitiv vurdering av asylsaker, krav til barnets eventuelle representant, krav til den som gjennomfører samtalen med barnet, rett til tolk og tolken rolle, begrunnelse i vedtak og tilbakemelding til barnet om utfallet av saken.

#### **Kommentarer til forslaget § 17-4**

Redd Barna er positive til at det utformes en særskilt regel om at det skal gjennomføres samtale med barn i asylsaker, og at det presiseres at formålet med samtalen skal være "å belyse barnets situasjon og kartlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag".

Vi er imidlertid kritiske til formuleringen i § 17-4 annet ledd om at man kan unnlate å gjennomføre samtaler med barn når det er "åpenbart unødvendig". Hvem vil ta denne vurderingen? Det vil her legges opp til en skjønnsvurdering som kan føre til at enkelte barn som skal gis anledning til å bli hørt ikke blir det. Det vil også være vanskelig å slå fast om det er unødvendig å gjennomføre samtaler med barnet før det faktisk er hørt. Redd Barna foreslår at denne formuleringen strykes. Eksempelet som departementet viser til, om tilfeller der familien skal returneres til første asylland etter Dublinkonvensjonen, mener Redd Barna ikke er aktuell. Dublin saker i seg selv kan ikke begrunne et slikt unntak fordi personer som får vedtak etter Dublin II-forordningen, får ikke vurdert asylgrunnlaget av norske myndigheter.

Redd Barna er også kritiske til § 17-4 fjerde ledd. I forslaget fra departementet er det foreslått at samtalen med enslige mindreårige asylsøkere så vidt mulig skal foretas innen 14 dager etter søknaden er fremsatt. Det er bra. Men departementet har presisert et unntak for samtale med enslige mindreårige i tilfeller hvor det er behov for aldersundersøkelse for å kartlegge søkeren alder. Redd Barna foreslår at også denne formuleringen strykes, da dette i praksis vil gjelde om lag 80 % av enslige mindreårige asylsøkere. UDI understreker selv at en aldersvurdering er en helhetlig vurdering av alle relevante opplysninger i saken, i tillegg til en tannundersøkelse. En samtale med barnet kan gi viktige opplysninger som kan gå inn i den helhetlige vurderingen i en aldersvurdering av barnets alder. Samtalen bør likevel gjennomføres uavhengig av en aldersvurdering. Redd Barna mener at det ikke er nødvendig å foreta en aldersvurdering for å gjennomføre en samtale.

Departementet viser til en del problemstillinger som har vist seg i praksis. Blant annet uklarhet om hvordan man skal gjennomføre intervjuer med barn, særlig knyttet til en bekymring for å sette barnet i en vanskelig situasjon dersom barnet gir opplysninger som svekker foreldrenes asylforklaring. Redd Barna viser til høringsuttalelse, datert 25.2.2009, på Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag til lovbestemmelse § 81 tredje til femte ledd, om å kunne gjennomføre samtaler med barnet uten foreldrenes samtykke. Redd Barna foreslo i den sammenheng å forskriftsregulere departementets lovforslag, og fremmet barnets rett til å bli hørt

som selve hovedprinsippet i lovteksten. Redd Barna er svært positive til at departementet foreslår å fjerne de bestemmelsene i gjeldende forskrift som sier at foreldre kan motsette seg samtale med barnet og at minst én av foreldrene må være tilstede.

Under forslaget om § 17-4 fremmer departementet også her behovet for at UDI gir utfyllende retningslinjer om hvordan høre barn i asylsaker, og hvordan møte ulike problemstillinger som for eksempel at barnets opplysninger kan svekke foreldrenes asylforklaring. Redd Barna viser her til våre kommentarer ovenfor.

#### **Kommentarer til forslaget § 17-5**

Redd Barna støtter forslaget til at det utformes en særskilt regel om at det skal gjennomføres samtaler med barn i enkelte saker som gjelder familiegjeningforening.

Redd Barna er av den oppfatning at det også her, tilsvarende § 17-4, bør fremkomme at en samtale med barnet skal være frivillig fra barnets side og at barnet kan høres muntlig eller skriftlig eller gjennom andre som kan uttale seg på vegne av barnet. Vi mener at ”med mindre det anses åpenbart unødvendig” bør fjernes fra teksten, og viser til vår argumentasjon under avsnittet knyttet til § 17-4.

#### **Kommentarer til forslaget § 17-6**

Redd Barna er svært positive til at departementet foreslår å forskriftfeste en plikt til å melde fra til barnevernmyndighetene dersom det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for mishandling, alvorlig omsorgssvikt eller har vist vedvarende avvikende atferd, i tråd med barnevernloven § 6-4 annet ledd.

Vi er enige i at denne plikten til å melde bekymringer skal omfatte alle ansatte på asylmottak, uavhengig av om mottakene drives av kommuner, frivillige organisasjoner eller private driftsoperatører.

#### **Utvisingssaker**

Redd Barna mener at barnet har en rett til å bli hørt i utvisningssaker. I henhold til barnekonvensjonen har barnet rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i ”alle forhold som angår barnet”, det er ikke avhengig av å være en formell part for at det skal ha rett til å uttale seg.

Ved å presisere i forskriftens § 17-3 at barn skal gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i alle typer saker som vedrører dem etter utlendingsloven, mener vi at også utvisningssaker innlemmes her.

Redd Barna mener at taushetsplikten ikke kan brukes som argument for å unnlate å oppfylle barnets rett til informasjon og til å bli hørt. I følge § 3 i menneskerettsloven gis bestemmelsene i barnekonvensjonen forrang over bestemmelsene i norsk lovgivning ved motstrid. Informasjon er en forutsetning for å kunne benytte seg av retten til å bli hørt.

Utvisingssaker er svært inngrepene i barnets livssituasjon. Departementet har gjennom § 70 i ny Utlendingslov fremmet at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved forholdsmessighetsvurderingen. Et vesentlig virkemiddel for å kunne foreta en best mulig vurdering av barnets beste er en direkte samtale med barnet selv. Redd Barna viser i denne sammenheng til rapporten ”Å høre barn i utlendingssaker” side 236. Vi stiller oss bak anbefalingen om at barn bør i utvisningssaker kunne velge om de vil ha en samtale med politi, gi en skriftlig fremstilling eller om de vil uttale seg via foreldre, advokat eller verge (Liden, Rusten og Aarset 2008).

Redd Barna foreslår at det utformes en særskilt regel for gjennomføring av samtale med barn i utvisningssaker, og at det presiseres at formålet med samtalen er å belyse barnets situasjon og innhente tilstrekkelig informasjon for å kunne foreta en grundig barnets beste vurdering. Denne

regelen bør utformes i tråd med bestemmelsene for gjennomføring av samtale med barn i asylsaker og saker om familieinnvandring.

### **Særlig om utarbeidelse av retningslinjer for gjennomføringen av høring av barn**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet henviser ved flere anledninger til at UDI skal utarbeide retningslinjer om hvordan barnet skal høres og at dette tilpasses ulike sakstyper og søknadssituasjoner. I høringsbrevet bemerker departementet at retningslinjene bør understreke behovet for barnesensitiv vurdering av asylsaker, at de som gjennomfører samtaler med barnet får god opplæring og vurderinger av å innhente eksterne faglige uttalelser. Det er svært viktige momenter som departementet nevner. Redd Barna mener imidlertid at flere av disse momentene bør komme frem i forskriften og ikke i retningslinjer, jfr. kommentar til forslaget § 17-3.

Redd Barna er opptatt av at barn er rettssubjekter som skal få vurdert sitt selvstendige beskyttelsesgrunnlag. Det forutsetter blant annet at barnet reelt blir hørt, på en god måte. Det forutsetter også at barnets sak blir tilstrekkelig belyst, at den vurderes ut fra tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag opp mot relevante opplysninger og rettskilder, at saken er belyst opp mot et større register av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonenes grunnprinsipper og artikler, at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om oppvekstsituasjonen i hjemlandet generelt og for det enkelte barnet og at informasjonen tillegges vekt når vedtak fattes. Dette krever ressurser og kompetansebygging.

Redd Barna mener utlendingsmyndighetene må få økte ressurser og kompetansebygging for å sikre at barns uttalerett blir reell, for å styrke gjennomføringen av UDIs barnesamtale, for å reelt å innføre barns erfaringer i vurderinger og vedtak, for å bedre Landinfos kunnskapsbase om barn, og for å øke fokus på barnespesifikke former for forfølgelse samt kunnskapsgrunnlaget for å vurdere barnespesifikk forfølgelse. Landinfo genererer landinformasjon ut fra etterspørsel fra utlendingsforvaltningen. Dersom utlendingsforvaltningen ikke etterspør særlig dokumentasjon og informasjon spesifikt om barn vil de heller ikke innhente informasjon spesielt om deres situasjon. Utlendingsmyndighetene må i større grad innhente relevant dokumentasjon og rettskilder for å vurdere barns situasjon spesielt.

Redd Barna har en del spørsmål i forbindelse med at departementet overlater oppgaven med å utarbeide retningslinjer til UDI; Vil det gis anledning til å komme med innspill når UDI skal utarbeide utfyllende retningslinjer for hvordan høre barn i utlendingssaker? Når skal arbeidet med disse retningslinjene foretas? Vil det bli innhentet erfaringer og synspunkter fra barn som har vært i møte med UDI tidligere i utarbeidelsen av retningslinjene?

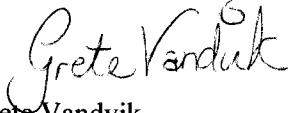
Redd Barna ber om at utarbeidelsen av retningslinjene blir sendt på høring til aktuelle faginstanser og organisasjoner som har kunnskap om hvordan man kan gjennomføre intervjuer med barn. Se for øvrig også kommentarer til § 17-3.

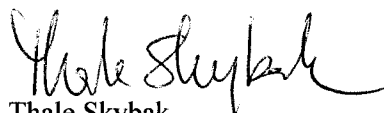
I Redd Barna er barns medvirkning et arbeidsprinsipp og vi har utarbeidet en rekke standarder for hvordan vi skal møte og ivareta barn i ulike beslutningsprosesser. Vi har gjennom flere års arbeid bred kompetanse på barns deltakelse og medvirkning. I utlendingsmyndighetenes videre arbeid med å sikre god gjennomføring av høring av barn vil Redd Barna gjerne tilby vår kompetanse.

Med vennlig hilsen

Redd Barna

  
Marianne Borgen  
Leder Norgesprogrammet

  
Grete Vandvik  
Rådgiver barns medvirkning

  
Thale Skybak  
Rådgiver flyktningbarn