

BARNEOMBUDET

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8091 Dep

0030 Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.:	200605100
Arkivkode:	531.12
Dato:	16.02.07
Ansvar:	IVN PRE
Saksbeh.:	YUL
U.off.:	

Deres ref:

Vår ref:
07/00068-2

Saksbeh:
FH

Arkivkode:
008;O;ADM

Dato:
14.2.2007

Høringssvar: Endring i utlendingsforskriften - Oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur

Barneombudet viser til høringsbrev av 3. januar 2007 om endringer i utlendingsforskriften i tilknytning til praktiske hindringer for retur.

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter.

Det fremgår av høringsnotatet at bakgrunnen for forslaget er situasjonen for barn som har ventet lenge på asylmottak. Stortingsrepresentantene Tørresdal og Lilletun fremmet våren 2006 et privat lovforslag om tiltak for barn som har sittet lenge på asylmottak, Dokument nr. 8:69 (2005-2006). Forslaget fikk ikke støtte i Stortinget, men det ble varlet flere konkrete regelverksendringer fra regjeringen. Dette høringsnotatet omhandler oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur. Det er også foreslått flere endringer i høringsbrev av 1. november 2006 som allerede har vært på høring.

Barn som bor lenge på mottak er i en svært vanskelig situasjon, og dagens regelverk har vist seg å være mangelfullt når det gjelder å ivareta disse barna. Det er derfor gledelig at myndighetene forsøker å ta tak i denne situasjonen. Barneombudet er imidlertid bekymret for at den foreslåtte bestemmelsen om oppholdstillatelse ved praktiske hindringer for retur er så strenge at den i realiteten kun vil gjelde svært få. Nedenfor følger Ombudets kommentarer til høringsforslaget.

Ny bestemmelse i utlendingsforskriften - § 21 b

Høringsbrevet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsforskriften, § 21 b, som vil gi hjemmel til at utlendinger som har fått endelig avslag på søknad om asyl kan få arbeids- eller oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Det er bl.a. en forutsetning for tillatelse at retur ikke er gjennomført innen tre år fra saksopprettelse og at det heller ikke er utsikter til retur. Det stilles videre krav om at utlendingen bl.a. har medvirket til å avklare sin identitet og at vedkommende har bidratt til å muliggjøre retur, herunder bidratt til å skaffe seg hjemlandets reisedokumenter.

Departementet sier selv i punkt 4.1. i høringsnotatet at bestemmelsen trolig vil får svært begrenset anvendelse. Barneombudet er enig i at kriteriene er så strenge at det antakelig blir svært få som vil få opphold etter bestemmelsen. Det er da betenkelig dersom det samtidig fremstilles som at en innføring av en bestemmelse som § 21 b vil bidra til å avhjelpe situasjonen for lengeventende barn på mottak, jf høringsnotatets innledning hvor det vises til at bakgrunnen for forslagene nettopp er situasjonen for disse barna.

Barneombudet vil for øvrig påpeke at høringsnotatets punkt 4.2 ikke spesielt omtaler barn eller barnefamilier. Det kan tyde på at departementet ikke har gjort en egen vurdering av hvordan kravene i ny § 21 b vil falle ut for barn. Det drøftes for eksempel ikke i hvilken grad barn på selvstendig grunnlag kan ha rett til opphold etter bestemmelsen. Man vil kunne tenke seg at kravet til kjent identitet vil være langt lettere å oppfylle for barn som er født i Norge eller et annet europeisk land av foreldre som søker asyl enn for voksne personer som kommer til landet som asylsøker. Videre vil barnas mulighet til selv å bidra til retur mv være annerledes enn for voksen. Barneombudet vil anmode departementet om at man ser nærmere på kravene i den foreslåtte § 21 b opp mot barn og barnefamiliers situasjon.

Det stilles også krav om at utlendingen har medvirket til å avklare sin identitet *under* perioden som asylsøker, dvs fram til endelig vedtak foreligger. Departementet åpner opp for at det kan gjøres unntak fra dette kravet, slik at også medvirkning til å avklare identitet *etter* endelig avslag kan være relevant. Det vises til at dette fortrinnsvis vil gjelde der utlendingen selv i liten grad kan lastes. Barn bør ikke lastes for at foreldrene ikke medvirket til å avklare sin identitet under perioden som asylsøker. Det vil etter Ombudets oppfatning derfor være rimelig at det som en hovedregel gjøres unntak for barnefamilier fra vilkåret om at utlendingen skal ha medvirket til å avklare identitet *under* perioden som asylsøker. Alternativt vil man kunne få en situasjon der barnefamilier ikke vil få opphold, til tross for at det ikke foreligger utsikter til retur, at det ikke er tvil om identitet, at barna har vært lenge i landet mv. Dette vil neppe være i tråd med intensjonen om å avhjelpe situasjonen for disse barna.

Barneombudet vil også tro at kravet til at det er utlendingen som har bevisbyrden for at det ikke er mulig å få til retur vil kunne være vanskelig å oppfylle i praksis. Dette vil kunne medføre at barnefamilier som egentlig faller inn under den gruppen som er ment å omfattes av bestemmelsen, ikke vil få opphold fordi de ikke klarer å bevise at det ikke er mulig å få til retur eller at de har medvirket tilstrekkelig til å avklare identitet. Her må barnas behov for å få opphold vurderes opp mot hvor strenge krav myndighetene skal sette for å sikre at ikke "uberettigete" får opphold. Barneombudet vil henstille om at det ikke settes så strenge krav til dokumentasjonen at det i praksis blir vanskelig å bevise at vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

Dersom søker ikke samarbeider om retur

Det fremgår også av høringsnotatet at det i noen situasjoner kan foreligge hensyn som tilsier at tillatelse likevel bør gis til tross for at søker ikke oppfyller de kravene til samarbeid som stilles i forskriften § 21 b. Departementet viser i denne forbindelse til forslag til forskriftsbestemmelse om sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket som ble sendt på høring 1. november 2006. Barneombudet forstår det forslaget som nå er på høring dit hen at søknaden da ikke vurderes etter foreslåtte § 21 b, men etter en konkret vurdering av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf ev andre relevante bestemmelser i utlendingsforskriften, eksempelvis foreslåtte § 25 a.

Barneombudet er glad for at det er foreslått å tydeliggjøre i ny forskriftsbestemmelse at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt i vurderingen etter utlendingsloven § 8 annet ledd, se Ombudets høringsuttalelse til dette forslaget. Ombudet er imidlertid bekymret for at andre hensyn, eksempelvis helsemessige forhold, ikke får tilsvarende tydelig angivelse i regelverket.

Som nevnt fremgår det av høringsnotatet som nå er på høring at et barns behov kan bli vektlagt tyngre enn foreldrenes manglende samarbeid i vurderingen av om opphold skal gis etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Problemstillingen er imidlertid svært kort behandlet, og det gis ingen føringer for når man ser for seg at barnas behov vil veie tyngst. Departementet sier *"Foreldrenes og andre omsorgspersoners eventuelle mangel på samarbeid i forhold til å muliggjøre retur, avklare identitet mv, vil være ett av flere hensyn det skal legges vekt på i denne vurderingen. Andre hensyn, som barnas tilknytning til riket eller helsemessige forhold, kan føre til at tillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd likevel innvilges for både barn og foreldre/andre omsorgspersoner."* Det er ikke mulig eller hensiktsmessig å fullt ut regulere hvilke hensyn som skal vektlegges eller hvilken vekt de ulike hensynene skal ha i vurderingen av "sterke menneskelige hensyn" i utlendingsloven § 8 annet ledd. Det er imidlertid viktig at dersom myndighetene faktisk ønsker å ta tak i disse barnas situasjon, bør det gis klarere føringer i forhold til hva man tenker skal anses som sterke menneskelige hensyn når det gjelder barn og vektleggingen av disse hensynene i forhold til andre hensyn, eksempelvis foreldrenes manglende samarbeid.

Den foreslåtte utlendingsforskrift § 25 a gir en føring for vurderingene av sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 8 annet ledd i forhold til barn, nemlig at det skal legges særlig vekt på barns tilknytning til riket. Forslaget til bestemmelsen er imidlertid meget generelt utformet, se Ombudets høringsuttalelse til dette forslaget hvor det påpekes at det må tydeliggjøres hva som menes med "barns tilknytning til riket." Ombudet mener det også bør vurderes å synliggjøre andre hensyn som kan være relevante i vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn," for eksempel helsemessige forhold. Hvis forskriften § 25 a kun viser til at det skal ses hen til barnets tilknytning til riket i vurderingen av sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 8 annet ledd, vil det kunne gi signaler om at andre hensyn er mindre relevante. Det vil i så fall være uheldig.

Med vennlig hilsen



Knut Haanes
nestleder



Frøydis Heyerdahl
rådgiver