



**Redd Barna**

KOMM. OG REG. DEP

04 JUL 2005  
04/3411-89

Ark. 531

Avd. NN/PRE/KAB

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår ref. #38664/1

Deres ref. 04/3411-3 KAB

Dato 01.07.05

## Høring: NOU 2004:20 Ny utlendingslov

Vi viser til høringsbrev av 23.12.2005.

Redd Barna har vært oppnevnt som en del av utlendingsutvalgets referansegruppe, men har ikke deltatt på møter da forhold for barn aldri har vært en del av emnet i de innkallinger vi har mottatt.

### Innledning

Redd Barna ønsker å knytte noen kommentarer til mandatets punkt 10 der utvalget bl.a. blir bedt om å ta stilling til på hvilken måte FNs Barnekonvensjon skal innarbeides i utlendingsloven. Vi ønsker også å sette fokus på barns rettigheter generelt i forhold til utredningen og lovforslaget.

Vi vil konkret å kommentere følgende kapitler og temaer:

Utredningens kapittel 6, Beskyttelse, herunder menneskehandel

Utredningens kapittel 12 Utvisning

Utredningens kapittel 13 om Saksbehandling osv.

### Utvalget om Barnekonvensjonen

Utvalget konkluderer på side 92 (jf kap. 4.10.3.2) i utredningen med at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig med noen særskilt henvisning til Barnekonvensjonen i lovverket. Ut fra informasjonshensyn ønsker likevel utvalget at det presiseres at hensynet til barnets beste skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn. Det er derfor i utredningen foreslått at det innarbeides en henvisning til barnets beste i tilknytning til de mest sentrale skjønnsmessige bestemmelsene i lovutkastet, jf forslag til §§ 47, 57 og 81. Redd Barna ser positivt på at det er tatt med en henvisning i disse bestemmelsene.

### Utredningens kapittel 6 Beskyttelse

Vi mener at det i utredningen mangler et barnerettslig perspektiv når kapitlet om beskyttelse gjennomgås – både mht til gjeldene rett og i forhold til hva om er utvalgets egne vurderinger. Barn som gruppe er ikke omhandlet under de materielle bestemmelsene om beskyttelse.

Redd Barna ønsker at det settes ytterligere fokus på hvilke særskilte hensyn som skal tas når barn søker om asyl, og at det bør tas andre hensyn enn for voksne. Dette bør etter vår mening synliggjøres i lovverket.

Utvalget har sitert fra UNHCRs håndbok pkt 213-217 på side 176 under kapittelet om saksbehandlingsregler (jf kap. 6.11.7). Utvalget har unnlatt å sitere de to siste punktene om enslige mindreårige asylsøkere, nemlig at omstendighetene i den mindreåriges hjemland, inkludert foreldrenes situasjon skal tas med i betraktningen om et barn trenger beskyttelse, og at det i noen tilfeller kan fordre en liberal praksis om at tvilen skal komme søkeren til gode. Utvalget har heller ikke gått nærmere inn på betydningen av det som fremgår i håndboken.

Det er i utredningen ikke redegjort for at myndighetene er forpliktet til å følge prinsippet om barnets beste også når det skal vurderes om barnet har krav på status som flyktning, jf Barnekonvensjonen art 3 der det fremgår at barnets beste skal vurderes i alle saker som vedrører barn<sup>1</sup>. Vurderingen vil særlig gjøre seg gjeldene i vurderingen av om frykten er "velbegrunnet", jf Flyktningkonvensjonen art 1A og forslaget § 38 første ledd bokstav a. Det er også viktig at andre bestemmelser i Barnekonvensjonen brukes når Flyktningkonvensjonen skal tolkes.

Vi viser til Cecilia Bailliets rapport *Grensen mellom asyl og beskyttelse på humanitært grunnlag*. Etter å ha gjennomgått flere saker som omhandler barn som er asylsøkere, anbefaler hun at det bør utarbeides retningslinjer med hensyn til henvisninger til Barnekonvensjonen. Hun viser til at anvendelsen av Flyktningkonvensjonen krever tolkning via Barnekonvensjonen.<sup>2</sup> Vi viser spesielt til at Barnekonvensjonens prinsipper om barnets beste, jf Barnekonvensjonen art 3, ikke-diskrimineringsprinsippet, jf art 2 og flyktningbarn, jf art 22, bør være en sentral del av vurderingene.

Barn skal ikke automatisk behandles etter subsidiære bestemmelser bare fordi de er barn. Redd Barna mener at utvalget har glemt dette perspektivet ved at barn som asylsøkere nærmest ikke er drøftet, men at det er vist til barnets beste skal vurderes i rimelighetsbestemmelsen i forslaget § 47. Etter vår erfaring er det også i praksis slik at barnets beste-prinsippet eller andre artikler i Barnekonvensjonen ikke drøftes når det vurderes om barn har krav på beskyttelse (se for øvrig avsnittet om kapittel 13).

Det er viktig å understreke at det skal tas spesielle hensyn når saker om asyl fremmet av barn behandles. Vi kan her vise til UNHCRs guidelines fra 1997 som understreker at barn kan ha en annen type frykt enn voksne, at barn kan ha begrenset kunnskap om forholdene i hjemlandet og at det er viktig å utrede familiens situasjon i hjemlandet. I saker som vedrører barn kan det også være viktigere å legge større vekt på objektive faktorer når det skal avgjøres om barnet har en velbegrunnet frykt for forfølgelse.

Redd Barna er bekymret for at barn behandles på samme måte som voksne etter ny utlendingslov. Det finnes forskning som antyder at dette er en tendens i forhold til dagens praksis<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Se for eksempel Separatet Children in Europe Programme (SCEP) Guidelines of Good Practice, Third Edition 2004, Save the Children, UNHCR, pkt 12.2

<sup>2</sup> Grensen mellom asyl og beskyttelse på humanitært grunnlag, Cecilia Bailliet, Institutt for offentlig retts skriftserie, nr. 6/2004, pkt 5.2

<sup>3</sup> Asylum Decisions on Child Applicants, Report on 4-country Pilot Project, Kate Halvorsen, June 2004, se oppsummering i punkt 4 hvor det går frem at barn som anerkjennes som flyktninger er betydelig lavere enn for den generelle flyktningmassen. Det går av studien også frem at det i avgjørelsene i liten grad tas hensyn til barnespesifikk informasjon fra opprinnelseslandet, som barns situasjon og barns rettigheter.

Redd Barna anbefaler at det vurderes en ny lovbestemmelse der det fremgår at prinsippene i Barnekonvensjonen skal vurderes i alle saker der barn er asylsøkere.

### **Handel med kvinner og barn**

Det er få utlendinger i Norge som har fått innvilget opphold på grunnlag av et beskyttelsesbehov fordi de har vært/er ofre for menneskehandel. Det er derfor svært lite praksis på området. UDI har utarbeidet to rundskriv om temaet. I disse er det henvist til Regjeringens handlingsplan hvor det bl.a. fremgår at bort- og utvisningsvedtak skal berostilles i 45 dager dersom en kvinne eller barn har vært utsatt for handel. Det har vært knyttet strenge vilkår til å få innvilget en slik refleksjonsperiode. Så vidt Redd Barna kjenner til har kun en kvinne til nå søkt om berostillelse, og at søknaden per i dag ikke er behandlet. Når det gjelder vilkår for å få beskyttelse i Norge, er dette ikke behandlet i rundskrivene.

Lovutvalget har valgt å gi en oppsummering av noen av de internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, og som sier noe om menneskehandel. Det konkluderes med at verken kvinnekonvensjonen eller FNs protokoll mot menneskehandel forplikter Norge i forhold til å gi ofre opphold i Norge. Utvalget henviser til de ordinære beskyttelsesbestemmelsene.

Redd Barna savner en drøftelse av vilkårene i Flyktingekonvensjonen i forhold til de spesielle hensynene som gjør seg gjeldene for personer som er ofre for menneskehandel. Barn som er ofre for denne typen handel er i en særskilt sårbar og utsatt posisjon.

Rettstilstanden for ofrene er i dag høyst usikker, og det kan være en av grunnene til at få velger å samarbeide med politiet. I Regjeringens nye handlingsplan mot menneskehandel (2005-2008) er det heller ikke sagt noe om beskyttelse i form av flyktningsstatus for ofre, utover at det er henvist til dagens beskyttelsesbestemmelser.

Redd Barna finner det uheldig at dette temaet ikke er grundigere behandlet. Som utvalget selv viser til er dette et fenomen som har fått stadig større oppmerksomhet, nasjonalt og internasjonalt. Alle tendenser peker i retning av at dette problemet bare vil øke. Etter vår oppfatning er det viktig at norske myndigheter utreder hvordan kvinner og barn som er ofre kan gis best mulig beskyttelse.

Redd Barna anbefaler at temaet menneskehandel utredes ytterligere i et flyktingesrettslig perspektiv. I utredningen bør det tas hensyn til at barn har spesielle rettigheter, vi viser spesielt til prinsippet om barnets beste, jf Barnekonvensjonen art 3, barnets rett til å gi uttrykk for sine meninger, jf art 12, ikke-diskrimineringsprinsippet, jf art 2, barnets rett til optimal utvikling, jf art 19, barnets rett til beskyttelse mot økonomisk utnyttning, jf art 32, barnets rett til beskyttelse mot ulovlig bortføring om tilbakehold, art 11 og til art 35 som sier noe om barnets rett til å bli beskyttet mot menneskehandel. Vi viser også til "Valgfri protokoll til konvensjon om barnets rettigheter om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi" og til de prinsippene som der fremkommer.

Det bør vurderes om en egen lovbestemmelse som gir vern til ofre for menneskehandel, skal utformes i utlendingsloven.

## **Utredningens kapittel 12 Utvisning**

Utvalget har ikke diskutert forbud mot utvisning før fylte 18 år, men har vist til at det i henhold til gjeldene lov i prinsippet ikke noe i veien for å utvise en utlending som er mindreårig. Det er vist til at det i forholdsmessighetsvurderingen skal være et grunnleggende prinsipp hva som er barnas beste.

Redd Barna mener det bør være en meget snever adgang til å utvise barn under 18 år. I forholdsmessighetsvurderingen bør det tas hensyn til at barn oppretter tilknytning raskt og på en annen måte enn voksne. Barn kan også på et tidligere stadium enn voksne oppleve å miste tilknytningen til opprinnelseslandet.

Utvalget argumenterer mot at det skal innføres et absolutt forbud mot å kunne utvise utlendinger som begår straffbare handlinger før de begår 18 år, etter at de har fylt 18. Det vises bl.a. til at trusselen om utvisning kan ha en preventiv effekt i de tilfellene der straffereaksjoner har vist seg å ikke ha denne effekten. Dersom staffetiltakene for barna ikke har tilsiktet effekt, bør det settes i gang andre tiltak og ikke trues med utvisning fra landet. Vi mener det viktig å gi klare signaler til unge utlendinger som oppholder seg i Norge om at de er en del av det norske samfunnet istedenfor å true med utvisning.

Redd Barna foreslår at straffbare handlinger utført av barn under 18 år i kun helt spesielle tilfeller kan føre til utvisning når de har nådd voksen alder. Vi mener dette vil være et uforholdsmessig inngrep i alle tilfeller.

### **Foreldre som utvises**

Utvalget har vist til at barnets beste er og skal være en del av vurderingen når det skal vurderes om utvisning er et uforholdsmessig inngrep overfor den utviste eller hans familie. Utvalget sier at Barnekonvensjonen likevel ikke vil være til hinder for at andre hensyn enn barnets beste kan få avgjørende betydning. Det vises til at det normalt skal kunne treffes vedtak om utvisning selv om den utviste har barn i Norge.

For å kunne foreta en rimelig avveining mellom de ulike hensynene som gjør seg gjeldene i slike saker, bør barn gis anledning til å uttale seg i overensstemmelse med prinsippene i Barnekonvensjonen art 12. Ut fra Redd Barnas kunnskap følges ikke dette opp i dagens praksis. Redd Barna mener også at det bør innhentes barnefaglig kompetanse for å få barnets situasjon tilstrekkelig belyst.

Redd Barna anbefaler at barnets rett til å bli hørt i forbindelse med forholdsmessighetsvurderingen lovfestes.

## **Utredningens kapittel 13, Saksbehandling, organisering av utlendingsmyndigheten m.m. Alderstesting (jf kap. 13.3.3.3 og 13.3.4.6)**

Hovedhensikten med en aldersundersøkelse bør etter Redd Barnas mening være å identifisere de som på grunn av umodenhet og sårbarhet trenger spesiell oppfølging som barn. Slik det fremgår av UDIs rundskriv 2004-028 er hovedhensikten kontroll av identitet og gitte opplysninger. Redd Barna mener det er positivt at voksne personer ikke bør på samme mottak som barn og ungdom under 18. Vi ser at en aldersundersøkelse kan være med å sikre dette.

Redd Barna mener imidlertid at en undersøkelse av alder må inneholde både fysiske, utviklingsmessige, psykologiske og kulturelle faktorer. Hvis det menes at en aldersundersøkelse er nødvendig, bør undersøkelsen utføres av uavhengige profesjonelle med egnet ekspertise og kjennskap til barnets etniske og kulturelle bakgrunn. Det bør videre tas hensyn til kjønn i vurderingen av alder.

Ut fra internasjonale standarder vil det i tillegg til de to testene som norske myndigheter utfører ved aldersundersøkelsen i dag, måtte suppleres med en somatisk og psykologisk vurdering. Uten dette mister undersøkelsen viktige elementer. Slik aldersundersøkelsen nå blir gjennomført, kan de ikke sies å være på nivå med internasjonale standarder slik de blant annet fremstår i UNHCRs retningslinjer<sup>4</sup> og Separated Children in Europe Program (SCEP) Statement of Good Practice. I de tilfellene hvor det velges å foreta en aldersundersøkelse, må utlendingsmyndighetene se resultatene i forhold til opplysninger i saken ellers.

Redd Barna er bekymret for at stor tiltro til de vitenskapelige testene, svekker barnas rettsikkerhet ved at andre opplysninger i mindre grad vurderes.

Ved tvil og forskjellig resultat i de ulike testene må tvilen komme søker til gode og laveste alder legges til grunn. Aldersundersøkelser er ikke en eksakt vitenskap. De store mulige avvikene underbygger dette. Redd Barna har også merket seg en uro i ulike fagmiljøer som jobber med barn vedrørende gjennomføringen og vurderingen av alderstestene. På grunn av såpass stor usikkerhet, mener Redd Barna at alderstestene slik de hittil har fremstått bør benyttes med forsiktighet. Det kan ikke være slik at det er grunn til å tvile på alle som hevder å være barn som søker asyl i Norge uten omsorgspersoner.

Redd Barna anbefaler at det settes i gang en uavhengig evaluering av dagens ordningen med alderstesting. Evalueringen bør både ta for seg etiske og vitenskapelige sider ved testene, men også hvordan resultatene benyttes i vedtak gjort av utlendingsmyndighetene.

Lovforslagets § 98 foreslår å kunne pålegge alderstest. I denne forbindelse mener Redd Barna at bestemmelsen også må inneholde klare føringer for i hvilke tilfeller det skal kunne utføres alderstest, hvilke standarder en slik test må inneholde og hvem som har kompetanse til å vurdere resultatene og bestemme alderen fra de ulike testene.

#### **Høring av medfølgende barn i asylsaker**

Redd Barna ønsker å bemerke at utredningen ikke behandler barns rett til å bli hørt i asylsaker, jf prinsippet i Barnekonvensjonens art 12.

Vi anbefaler at alle barn over 7 år gis mulighet til å uttale seg i sin asylsak når de søker asyl sammen med en eller begge av foreldrene, dersom barnet selv ønsker det, jf Barneloven. Dette prinsippet bør lovfestes i den nye utlendingsloven.

#### **Begrunnelsesplikt i utlendingssaker (jf kap. 13.1.8.4)**

---

<sup>4</sup> UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum, paragraph 5.11

Redd Barna ønsker å knytte noen kommentarer til kapitlet *Begrunnelsesplikt i utlendingsaker*. Utvalget viser selv til kritikken som fremkom i Cecillia Bailliets rapport *Grensen mellom asyl og beskyttelse på humanitært grunnlag* mot begrunnelsene i asylvedtak. Redd Barna er opptatt av at det i alle saker hvor barn er søkere, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf Barnekonvensjonen art. 3. De vurderinger som gjøres av barnets beste må synliggjøres i vedtakene. Vurderingen bør skriftliggjøres ut over en henvisning til at "Barnekonvensjonens art. 3 er vurdert, men..." De hensyn som veies opp mot hverandre bør klart gå frem av vedtaket. Redd Barna er bekymret for at en stadig økende bruk av standard svar skaper en situasjon der den reelle klagemuligheten blir svekket fordi etterprøving av vedtaket i stor grad vanskeliggjøres. Redd Barna er videre bekymret for at en utstrakt bruk av standardbegrunnelser fremmer standardvurderinger.

Av den grunn mener Redd Barna at det bør inntas i loven faktiske krav til innhold i begrunnelsene.

### **Sluttmerknad**

Gjennomgangen av utlendingsfeltet i forhold til barns rettigheter ble tatt ut av den øvrige saksbehandlingen av inkorporeringen av Barnekonvensjonen, jf Ot.prp. 45/2002/2003, på bakgrunn av utlendingslovutvalgets mandat, jf kap 8.5.

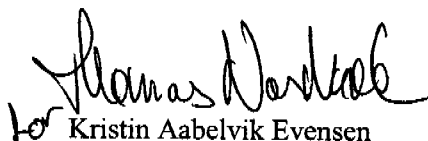
Utlendingslovutvalgets mandat er for snevert i forhold til behovet for å få gjennomgått hele utlendingsfeltet i forbindelse med inkorporeringen av Barnekonvensjonen i norsk lov, vi viser til tidligere innsendte brev av 25.06.2003 fra Redd Barna til Sekretariatet for Utlendingslovutvalget, vår ref: EKS/892/250703.

Redd Barna opprettholder anbefalingen om en gjennomgang av hele utlendingsfeltet sett i lys av inkorporeringen av Barnekonvensjonen. Vi vil i denne forbindelse vise til at Norge nylige mottatte merknader fra FNs komité for barns rettigheter, har fått tydelige anbefalinger om forbedringer for barn i asylmottak jf. merknadens kapittel C.7, punkt 41 og 42

Med vennlig hilsen  
Redd Barna



Elin Saga Kjørholt  
Fungerende leder, Norgesprogrammet



for Kristin Aabelvik Evensen  
Juridisk rådgiver