

Oslo 9. februar 2016

Høring – endringer i utlendingslovgivning (Innstramninger II)

Viser til høringsbrev datert 29. desember 2015.

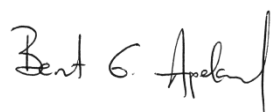
UNICEF er FNs barnefond, og er verdens største hjelpeorganisasjon for barn. UNICEF jobber med å styrke barns rettigheter, både i Norge og globalt.

UNICEF Norge takker for muligheten til å komme med våre kommentarer til endringsforslagene fra justis- og beredskapsdepartementet.

Vi vil innledningsvis gi våre generelle kommentarer til høringsnotatet fra departementet. Videre vil vi komme med våre merknader til utvalgte deler av endringsforslagene som er presentert i høringsnotatet.

Dersom departementet har kommentarer eller spørsmål til UNICEF Norges høringsinnspill kan disse rettes til juridisk rådgiver Ivar Stokkereit på e-post: ivar.stokkereit@unicef.no eller på telefon: 24 14 51 13.

Med vennlig hilsen



Bernt G. Apeland
Generalsekretær

1. Innledende merknader

FNs barnekonvensjons artikkel 3 om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn har etablert et rammeverk med tre forskjellige typer av forpliktelser for stater:

- Plikt til å sikre at barnets beste er integrert og anvendt i alle handlinger foretatt av en offentlig institusjon som har direkte eller indirekte innvirkning på barn.
- Plikt til å sikre at alle rettslige og administrative avgjørelser, samt prinsipper og lovgivning som gjelder barn, viser at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn.
- Plikt til å sikre at hensynet til barnets beste er vurdert og ansett som et grunnleggende hensyn i beslutninger og handlinger foretatt av privat sektor som tar beslutninger som angår eller har innvirkning på et barn.

I sin generelle kommentar nr. 14 fra 2013 understreker FNs barnekomité at vedtak av lov eller forskrifter skal være underlagt det beste for barnet¹. Det understrekes videre i avsnitt 35 at ” *With regard to implementation measures, ensuring that the best interests of the child are a primary consideration in legislation and policy development and delivery at all levels of Government demands a continuous process of child rights impact assessment (CRIA) to predict the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation on children and the enjoyment of their rights, and child rights impact evaluation to evaluate the actual impact of implementation*”.

UNICEF Norge mener det fremlagte lovendringsforslaget ikke har gjort rede for hvilke vurderinger departementet har gjort knyttet opp mot hensynet til barnets beste, i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs barnekonvensjon.

FNs barnekomité har uttalt at hensynet til barnets beste må vurderes generelt og fastsettes i lys av omstendighetene til den aktuelle gruppen barn og/eller barn generelt. Det skal blant annet legges vekt på å identifisere mulige løsninger som er til barnets beste. Staten har dermed en plikt til å avklare hva som er til barns beste og hvordan dette eventuelt er analysert og veid opp mot andre aktuelle hensyn.

Det fremgår av pressemeldingen departementet sendte ut i forbindelse med fremleggelsen av endringsforslagene at formålet med endringene er ”å stramme inn og gjøre det mindre attraktivt å søke asyl i Norge.” Til tross for at høringsnotatet inneholder en rekke forslag som på ulik måte angår barn, er det ikke vist til hvordan de foreslåtte endringsforslagene kan påvirke barn, eller hvordan ulike hensyn er vurdert, slik FNs barnekonvensjon krever.

¹[http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_ & Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en)

UNICEF Norge mener at den manglende redegjørelsen av hensynet til barnets beste i høringsnotatet er i strid med FNs barnekonvensjon artikkel 3. Fraværet av en konkret konsekvensanalyse knyttet til hvordan forslagene vil kunne påvirke barn og deres rettigheter, gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt tiltakene som foreslås er i samsvar med konkrete forpliktelsene staten har etter barnekonvensjonen.

UNICEF Norge oppfordrer departementet til å sikre at det utarbeides rutiner for hvordan fremtidige lovendringsforslag belyser hvilke virkninger disse kan ha for barn, og at disse kommer tydelig frem i høringsnotatene som departementet fremmer, jf. barnekonvensjonens artikkel 3, og FNs barnekomités generelle kommentar Nr. 14 (2013).

UNICEF Norge vil også vise til FNs barnekonvensjons artikkel 12 om barns rett til å bli hørt. Den aktuelle bestemmelsen tydeliggjør plikten til å sikre at vurderingen av barnets beste må innbefatte respekt for barns egne synspunkter. Dette inkluderer i saker av betydning for en gruppe barn. UNICEF Norge kan ikke se at barnas egne synspunkter knyttet til de fremlagte endringsforslagene er synliggjort. Dette til tross for at det finnes uttalelser fra barn selv som kan bidra til å belyse dette i ulike rapporter og gjennom forskning som bidrar til å belyse barn på flukts synspunkter på situasjonen de lever i, og hvilke tiltak de mener bør iverksettes.

Det vises også til Grunnlovens § 104, som både fastsetter barns rett til å bli hørt, og prinsippet om barns beste.

2. Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b – ny bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse

I departementets forslaget til endringer i utlendingsloven § 28 fremgår det av høringsnotatet at departementet samtidig som de ønsker å oppheve § 28 første ledd bokstav b også har tatt bort tredje ledd i § 28. Dette innebærer at plikten til å ta hensyn til om søker er barn foreslås fjernet fra dagens lovtekst.

I Ot. Prp. Nr. 75 (2006-2007)² uttaler departementet følgende knyttet til innføringen av det som i dag er 3 ledd i § 28:

”Ved flyktningvurderingen skal det tas hensyn til at barn kan være mer sårbare enn voksne. Terskelen for hva som skal anses som forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling mv., vil kunne være lavere for barn enn for voksne.”

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2006-2007-/id474152/?q=&ch=21>

UNICEF Norge kan ikke se at departementet har synliggjort hvorfor dette er gjort. Den nevnte endringen i dagens rettstilstand er heller ikke problematisert eller omtalt under «departementets syn». Etter vår vurdering bør derfor dagens rettstilstand opprettholdes.

3. Fornyet beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere.

3.1 Innledning

Innledningsvis i avsnittet om fornyet beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere viser departementet til en UNICEF-rapport fra 2010 som viser at barn og deres familier har liten informasjon om hvilke risiko de eksponeres for under flukten til Norge og Europa.

UNICEF Norge er enig i at det er et stort behov for å styrke informasjonen om farer barn møter under flukten til Norge og resten av Europa. For å møte dette behovet mener vi derfor det er behov for å se på hvordan denne typen informasjon kan spres på en god og hensiktsmessig måte til barn og deres familier. I budsjettproposisjonen for 2012 bevilget justis- og beredskapsdepartementet midler til et slikt informasjonsprogram i regi av UNICEFs landkontor i Afghanistan, med følgende begrunnelse:

”Senere års forskning viser at informasjon om risikoen barn og unge løper underveis på reisen til Europa ikke alltid når fram til familiene som sender sine unge ut på slike reiser. For å forebygge migrasjon av mindreårige fra Afghanistan arbeider Norge også med å få på plass en informasjonskampanje i landet hvor målet er å styrke barns rettigheter generelt, og samtidig nå fram til de aktuelle familiene og miljøene med informasjon om risikoen ved å migrere alene som barn. UNICEF vil være ansvarlig for gjennomføring av kampanjen.”³

Vi anser den gjennomførte informasjonskampanjen for å være vellykket, noe som også fremgår i en vurdering av prosjektet som UNICEF Afghanistan gjennomførte i 2015; *”Assesment report; Interventions for Child Protection in Afghanistan”*. Vi håper derfor at departementet vil vurdere å gjenoppta støtten til dette prosjektet, slik at flere barn og deres familier kan få et bedre bilde av hvilken risiko barna utsettes for på flukten til Europa. I tillegg til at det gis generell rettighetsinformasjon til barn i Afghanistan.

Når det gjelder departementets bruk av rapporten fra 2010, mener vi det er grunn til å bruke denne rapporten med forsiktighet. Rapporten gir et øyeblikksbilde av hvordan situasjonen

³ http://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2012/dokumenter/pdf/jd/jd.pdf

var i 2009. Den er basert på et lite antall intervjuer, og er ikke egnet til å trekke bastante konklusjoner om dagens motiver for at barn legger ut på flukt.

I høringsnotatet viser departementet til at rapporten fremholder at ønsker om økt velstand for familiene - og bruk av barna som såkalte ankerbarn – er motivasjon for at barn sendes til Europa. Det er liten tvil om at ønske om en bedre økonomisk fremtid både for barna og familiene går igjen som motivasjon hos de familiene som er intervjuet i undersøkelsene, men det mest gjennomgående inntrykket er at avgjørelsen om å legge ut på flukt er basert på en vurdering av barnas behov for bedre beskyttelse. Dette trekkes særlig frem av barna selv når de forteller om motivene for å legge ut på flukt.

3.2 Tiltak for å begrense antall barn som legger ut på flukt

Tall fra Eurostat (Eurostat 2015) viser at det har vært et relativt stabilt antall enslige mindreårige asylsøkere som har kommet til Europa i perioden 2009-2013. I 2014 ble antallet nesten fordoblet. Denne økningen fortsatte i 2015.

I forbindelse med at det ble foretatt endringer i utlendingsloven i 2009 ble det registrert en nedgang i antallet enslige mindreårige som søkte asyl i Norge. Men det er likevel ikke grunnlag for å si at dette førte til at færre barn la ut på reisen til Europa. Dette støttes av tall fra Eurostat som viser at det totale antallet enslige mindreårige som kom til Europa var stabilt også etter de norske endringene.

Med utgangspunkt i departementets ønske om å begrense antallet barn som legger ut på flukt er det grunn til å stille spørsmål ved om de foreslåtte innstramningstiltakene vil ha denne effekten. Skal man oppnå denne målsetningen om å redusere antallet barn som legger ut på flukt må en samtidig styrke innsatsen i deres opprinnelsesland. Som vi har påpekt under punkt 3.1 er det behov for å sikre bedre informasjon rundt farene barn opplever under en flukt til Europa. Dette vil kunne bidra til å redusere antallet familier som ønsker å la barna legge ut på flukt. Samtidig som bedre rettighetsinformasjon til barn og unge er viktig i arbeidet med å styrke deres rettigheter i et land som eksempelvis Afghanistan.

3.3 Vurdering av barns behov for beskyttelse

Departementet viser i høringsnotatet til at barn kan innvilges oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 28, dersom deres beskyttelsesbehov er så omfattende at det også etter den standarden som gjelder for voksne vil gi grunnlag for innvilgelse. UNICEF Norge oppfatter dette som en innstramming av dagens regelverk.

Barn er særlig sårbare for brudd på deres rettigheter, og det faktum at de er barn gir anvisning til at det skal legges til grunn en lavere terskel for at de skal kunne innvilges asyl. Det vises her til UNHCRs retningslinjer for internasjonal beskyttelse Nr. 8 (2009)⁴. Her er det gitt henvisning til "barne-spesifikke" grunner for forfølgelse som staten har et særlig ansvar for å kartlegge og vurdere i hver enkelt sak. Bakgrunnen for dette er forpliktelsene stater har etter barnekonvensjonens artikler 9 (retten til ikke å bli skilt fra familien), artikkel 19 (beskyttelse mot alle former for vold), artikkel 24 (rett til helsehjelp), artikkel 27 (rett til tilstrekkelig levestandard), artikkel 37 (beskyttelse mot tortur eller annen grusom eller umenneskelig behandling) og artikkel 38 (beskyttelse mot rekruttering som barnesoldat).

Med utgangspunkt i statens plikt til å ivareta barns særlige behov for beskyttelse mener UNICEF Norge at det ikke automatisk kan legges til grunn at barn skal innvilges midlertidig oppholdstillatelse dersom de oppfyller kravene i artikkel 28, med henvisning til deres særlige beskyttelsesbehov som barn. Dette må vurderes konkret *i hvert enkelt tilfelle*, og barns særlige sårbarhet må tilleggs vekt også ved vurdering av opphold etter den ny § 28 i utlendingsloven.

3.3. Utvidelse av ordningen med midlertidige tillatelser

Når det gjelder forslaget fra departementet om å innføre en ny type, midlertidig oppholdstillatelse til barn, er UNICEF Norge uenig i departementets forslag om å utvide ordningen med midlertidige oppholdstillatelser til enslige mindreårige.

Selv om det ikke finnes et forbud mot såkalte midlertidige oppholdstillatelser i FNs barnekonvensjon som sådan, er det grunn til å peke på de negative konsekvensene en slik ordning har for barna. I kartlegginger som ser på både omsorgssituasjonen til enslige mindreårige asylsøkere og deres helsesituasjon viser at det er behov for å styrke tilbudet til denne gruppen barn⁵, særlig hva gjelder kapasitet og kompetanse blant de som jobber med barna, og som dermed også yter omsorg for dem. Barn som innvilges en midlertidig oppholdstillatelse vil oppleve at livene deres settes på vent i påvente av at de blir 18 år.

UNICEF Norge finner grunn til å påpeke at det mangler en redegjørelse for hvilke konsekvenser det nye forslaget vil ha for barna. Det er ikke gitt noen redegjørelse for hvordan dagens ordning fungerer, til tross for at UDI har pekt på at mange av de barna som har vært innvilget midlertidig oppholdstillatelse har forsvunnet fra mottak, og at et begrenset antall er returnert til sitt opprinnelsesland. Erfaringene tilsier dermed at en stor

⁴ <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

⁵ [http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2013/2013-003/\(language\)/nor-NO](http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2013/2013-003/(language)/nor-NO)

andel av barna som får slike tillatelser blir værende i Norge uten oppholdstillatelse, eller reiser til andre europeiske land⁶.

I en rapport fra april 2014 har Storbritannias Children's Commissioner sett på ordningen med begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere til Storbritannia. Et av hovedfunnene er at det er et "deportation gap" mellom antallet som fikk innvilget midlertidig opphold og antallet som har reist ut frivillig eller ved tvang⁷. Rapporten stiller derfor spørsmål ved om en politikk som gir midlertidige oppholdstillatelser til barn, hvor det legges opp til frivillig eller tvungen retur ved utløp av denne kan anses for å være "effektiv". Ved vurderingen av oppholdstillatelse til enslige mindreårige barn skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn. Dette er etter vår vurdering ikke kommet tydelig frem i forslaget til ny § 28c. Departementet har tatt inn begrepet "barnesensitiv vurdering" i lovteksten, uten at det er gitt nærmere beskrivelse av hva denne vurderingen konkret skal innbefatte.

I rapporten "Safe & Sound" som UNICEF og UNHCR lanserte i 2015 er det gitt en oversikt over hvordan statene kan implementere Barnekonvensjonenes artikkel 3 på en god måte⁸. Rapporten understrekes statenes plikt til å finne en varig løsning for barna. Dette innebærer å sikre at barna kan få utviklet seg i henhold til sitt potensial og vil innebære at barna gis tilgang til nødvendig utdanning, helsehjelp og omsorg.

UNICEF Norge vil derfor peke på behovet for å styrke enslige mindreårige asylsøkeres rett til opplæring, herunder videregående opplæring, herunder de som i dag ikke har rett til denne opplæringen jf. opplæringslovens § 3-1 siste ledd. Vi vil også peke på behovet for at de får avsluttet påbegynt utdanning.

UNICEF Norge er på denne bakgrunn uenig i departementets forslag. Dersom man likevel velger å innføre midlertidige oppholdstillatelse som hovedregel for enslige mindreårige er det avgjørende at barna sikres tilgang til opplæring og tjenester som setter barna i stand til å møte voksenlivet. Dette bør også tilbys utover fylte 18 år slik at den enkelte gis mulighet til å fullføre påbegynt utdanning.

UNICEF Norge vil videre peke på behovet for at barnevernet overtar omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere som oppholder seg i Norge. For å sikre at vi ivaretar barns behov for beskyttelse og omsorg på en forsvarlig måte er det avgjørende at barna plasseres i omsorgsinstitusjoner hvor det er kapasitet og kompetanse til å ivareta barnas

⁶ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2015-2016/dok8-201516-013/>

⁷ <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/sites/default/files/publications/What%27s%20going%20to%20happen%20tomorrow.pdf>

⁸ https://issuu.com/unicefnorge/docs/safe_sound/1?e=8113616/30220474

individuelle behov. Dette behovet vil etter vår vurdering øke dersom flere vil falle inn under bestemmelsen om midlertidig opphold.

4. Endring i regler om familiegjenforening

Departementet har foreslått en rekke innstramminger i retten til familiegjenforening. UNICEF Norge er opptatt av å sikre at de foreslåtte tiltakene ikke begrenser barns rett til å vokse opp med sin familie, jf. barnekonvensjonenes artikler 9 som presiserer at statene skal sikre at «et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje». I artikkel 10 fremgår det at Staten skal behandle søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn i landet med henblikk på familiegjenforening på en «positiv, human og rask måte.» UNHCRs bakgrunnsnotat fra 2001 understreker behovet for fleksible og hurtige prosedyrer for gjennomføring av familiegjenforening⁹.

Videre fremhever den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 at enhver har rett til respekt for sitt familieliv. Praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen konkluderer med at administrativ forhold har sekundær betydning ved vurderingen av statenes forpliktelser til å gjennomføre retten til familiegjenforening, jf. retten til utøvelse av familieliv, og at det skal foretas konkrete vurderinger i hver enkelt sak.

Innstramminger i retten til familiegjenforening, slik departementet har foreslått vil dermed være i strid med internasjonale forpliktelser i saker om familiegjenforening mellom barn og deres foreldre. Departementet fremhever i høringsnotatet at «*Departementet går ikke nærmere inn på rekkevidden av disse bestemmelsene. Det sentrale i denne sammenheng er at statene står fritt til å fastsette regler om familieinnvandring, og til å skjerpe de regler som allerede er gitt.*»

UNICEF Norge mener, med henvisning til EMK artikkel 8, samt Barnekonvensjonens artikler 9 og 10 at stater ikke står fritt til å fastsette regler om familieinnvandring. EU domstolen har tidligere fastslått at statene har en begrenset skjønnsmargin i reguleringen av adgangen til familiegjenforening¹⁰, jf. EMK art. 8. EU-domstolen har samtidig fastslått at varighet av opphold kun er et av flere momenter som må tas i betraktning. UNICEF Norge legger derfor til grunn at statens adgang til å fastsettes regler om familiegjenforening er begrenset av de nevnte bestemmelsene i barnekonvensjonen.

Både i saker om familiegjenforening for enslige mindreårige asylsøkere, og for foreldre som søker om å bli gjenforent med sine barn i Norge foreligger det dermed en plikt til å vurdere disse sakene konkret i hvert enkelt tilfellet. Avslag på en slik søknad med henvisning til

⁹ UNHCR, *Background Note for the Agenda Item: Family Reunification in the Context of Resettlement and Integration*, Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Genève 20. – 21. juni 2001.

¹⁰ EU-Domstolen, Parlamentet mot Rådet, dom av 27. juni 2006, C- 540/03.

oppholdstid eller inntektsgrunnlag, uten at det er gjort en konkret vurdering av hensynet til barnets beste, samt barnekonvensjonenes artikler 9 og 10 vil dermed være i strid med FNs barnekonvensjon.

Videre har UDI advart mot at de foreslåtte endringene kan medføre at flere barn legger ut på den farlige flukten over Middelhavet¹¹. Nylig publiserte tall fra UNICEF viser at barn nå utgjør over 35 prosent av de som tar seg inn i Europa via Tyrkia¹². Dette er en utvikling som gir grunn til bekymring, og det er derfor avgjørende at barnas situasjon blir prioritert i all politikkutforming. Herunder at barns rett til familiegjenforening blir respektert i samsvar med internasjonale forpliktelser.

¹¹ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Asylinnstramming-kan-gi-ny-flyktningbolge-8311927.html>

¹² http://www.unicef.org/media/media_90000.html