

Justis- og beredskapsdepartementet

Vår ref. #/
Deres ref. 15/8555

Oslo, 9. februar 2016

Redd Barnas høringsuttalelse om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev datert 29.12.2015 med forslag til endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II). Vi takker for anledningen til å komme med innspill og vil gi innspill på forslagene som særlig berører barn.

Redd Barna arbeider for at barn skal få oppfylt sine menneskerettigheter slik de er nedfelt i FNs barnekonvensjon. I vårt arbeid er det særlig viktig å styrke rettighetene til utsatte grupper barn. Redd Barna har i mange år jobbet for en rettssikker asylprosess og for at barn som søker asyl i Norge skal ha de samme rettighetene som alle andre barn her i landet. Gjennom våre frivilliges aktiviteter for barn i mottak har Redd Barna god innsikt i og kunnskap om denne gruppen barns situasjon og levekår i Norge. Det er Redd Barnas mandat å si ifra når det fremlegges lovforslag som ikke er i tråd med det FNs barnekonvensjon pålegger Norge å følge.

A. Innledende kommentarer

Redd Barna støtter ikke følgende forslag:

- En rekke forslag som i praksis vil innebære ytterligere svekking i asylretten (kapittel 4 og 5)
- Endringer i reglene om internflukt (kapittel 6)
- Innføring av midlertidig opphold (kapittel 6)
- Utvidet bruk av midlertidig opphold til enslige mindreårige (kapittel 6)
- Strengere krav til familieegjenforening og oppholdstillatelse (kapittel 7 og 8)

Vi vil utdype hvorfor vi ikke kan støtte disse forslagene i høringssvaret. Vi har ikke tatt stilling til de øvrige forslagene til lov- og forskriftsendringer.



Departementets utredningsarbeid

Preget av hastverk

Redd Barna mener at høringsnotatet er preget av hastverksarbeid. Det er manglende henvisninger til hvilke dommer og tekster konklusjonene bygger på, enkelte forslag er ikke kommentert og fremkommer bare i selve lovforslaget, de økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser blir i liten grad vurdert, det er lite dekkende beskrivelser av faktiske forhold og behovet for endring, det er rot og feilplasseringer, store regelendringer som ikke kommenteres, konsekvensene for barn er ikke omtalt og synliggjort, som for eksempel at det er bredt dokumentert at midlertidige tillatelser er svært skadelig, og det er vanskelig å orientere seg og se sammenhengene mellom de ulike forslagene.

Misvisende framstilling av Norges internasjonale forpliktelser

Departementet har lett for å si at ingen av forslagene er brudd på Norges folkerettslige forpliktelser. Redd Barna mener likevel at mange av disse forpliktelser er misvisende framstilt, for eksempel er forholdet mellom retten til familieliv og familiegjenforening ikke utredet i det hele tatt. Dette forverres ytterligere ved at departementet ofte bare viser til «tolkningspraksis», «domstolpraksis» og «rettspraksis» uten konkrete henvisninger til dommer eller juridisk teori som viser hva disse «praksisene» faktisk består i.

At framstillingen av Norges folkerettslige forpliktelser er misvisende eller ikke utredet i det hele tatt, gjør det svært vanskelig for høringsinstansene å kommentere på de konkrete forslagene. Det handler om vanskelige folkerettslige spørsmål, og det burde ikke være opp til høringsinstansene å først måtte kartlegge dette for å kunne levere gode høringssvar.

Misvisende bruk av rapporter og udokumenterte påstander

Dessuten mener vi at det er bekymringsfullt at departementet misbruker dokumentasjon, som for eksempel bruk av UNICEF-rapporten *Children on the Move* (2010) til å legitimere innstramminger med alvorlige konsekvenser for enslige mindreårige. Videre inneholder høringsnotatet udokumenterte påstander, som utsagnet at strengere krav til familiegjenforening vil fremme integrering, som ikke underbygges på noe vis.

Gjennomgående mangelfull barnets beste-vurdering i lovforslagene

Redd Barna savner barnets beste vurderinger i alle forslagene som berører barn. De få stedene hvor barnets beste er vurdert, er det gjort på en måte som etter vår mening ikke holder mål, for eksempel i forslaget om midlertidig oppholdstillatelse for enslige mindreårige asylsøkere.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 (1) og Grunnloven § 104. Hensynet til barnets beste gjelder også lovgivende organer og skal derfor være med i departementets saksbehandling. Når departement foreslår lovendringer som angår barn, plikter de å kartlegge barnets eller barns behov og man skal konkludere med hvilken løsning som er til barnets beste. Der hvor også andre hensyn gjør seg gjeldende, må det komme tydelig

frem hvordan barnets interesser er blitt veid opp mot eventuelle andre hensyn. I vurderingen av barnets beste er, ifølge FNs barnekomité, blant annet disse momentene relevante: barnets syn på saken, barnets behov for omsorg, beskyttelse og sikkerhet, hvor sårbar situasjonen er og barnets rett til helse.¹ Det må altså framkomme hvilke positive og negative konsekvenser en eventuell lovendring vil få for barna det gjelder. I saker der avgjørelsen har en klar virkning for barn, må andre hensyn være sterke for å gå foran hensynet til barnets beste og det må begrunnes godt hvorfor de går foran. Redd Barna savner en slik vurdering og redegjørelse fra departementets side.

Betydelig svekket barneperspektiv

Redd Barna mener videre at de foreslåtte endringene svekker barneperspektivet i utlendingslovgivningen betydelig. I utlendingsloven av 2008 ble det tatt inn et tydeligere barneperspektiv. Utlendingsmyndighetene skulle ved vurderingen om søkeren kan anses som flyktning, ta hensyn til om søkeren er barn, jf. utlendingsloven (utl.) § 28 tredje ledd. Det som kan anses å være trygt for voksne, vil ikke alltid være like trygt for barn. I vurderingen av om et barn skal anerkjennes som flyktning må det derfor tas hensyn til at barn kan være mer sårbare enn voksne, og at terskelen derfor kan være lavere for barn.² Bestemmelsen gjelder begge lovgrunnlag i § 28 første ledd (retten til anerkjennelse og asyl som konvensjonsflyktning og anerkjennelse og asyl som flyktning på annet folkerettslig grunnlag), og er i samsvar med intensjonen i Barnekonvensjonen artikkel 3 om hensynet til barnets beste. Samtidig ble hensynet til barnets beste inntatt i § 38 (opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller sterk tilknytning til rike).

Tredje ledd i dagens § 28 heter «Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn». I det nye forslaget er hele § 28 tredje ledd fjernet uten at det kommenteres eller begrunnes i høringsnotatet. Redd Barna mener at det er svært uheldig å fjerne § 28 tredje ledd. En usynliggjøring av den barnesensitive vurderingen vil ikke endre rettstilstanden, Norge må uansett følge opp sine nasjonale og internasjonale forpliktelser. Dette betyr at også i vurderingen om søkeren skal anerkjennes som flyktning og på hvilken grunnlag, må en barnets beste-vurdering gjøres, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Ved å fjerne § 28 tredje ledd gjør det likevel det mindre synlig for forvaltningen at de skal gjøre en barnesensitiv vurdering. Det kan føre til mangelfulle vurderinger av barnets situasjon og som en konsekvens kan det bli flere rettssaker. Videre vil en fjerning av §28 tredje ledd sende et uheldig signal som kan svekke Norges anseendelse internasjonalt. Redd Barna mener derfor at § 28 tredje ledd må beholdes som den står i dag.

B. Ytterligere svekking av asylretten

Kapittel 4 og 5: Begrense visumfrihet for asylsøkere og mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat av politibetjent

¹ Generell Kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn, avsnitt 51.

² Ot.prp. nr. 75(2006-2007) s. 414, Innst. O. nr. 42 (2007-2008) s. 19.



Forslag:

- visumkrav for asylsøkere som nektes realitetsbehandling av sin søknad etter utl. § 32
- asylsøkere på grense med nordisk naboland kan bortvises uten realitetsbehandling av asylsøknaden
- polititjenestemenn får myndighet til å beslutte at en søknad ikke skal realitetsbehandles og får myndighet til å bortvise alle asylsøkere på grensen mot et nordisk naboland
- asylsøkere som avvises på grensen får kun muntlig beskjed om det, uten adgang til å påklage avgjørelsen

Stenger grensene for å søke om asyl

Redd Barna mener at forslagene undergraver retten til å søke asyl i Norge. Forslagene kan innebære at grensene så å si blir totalt stengt. De som har visum og søker om asyl får avslag, de som ikke har visum kommer ikke inn. De som kommer fra nordiske land blir bortvist ved grensen. Når grensene stenges er det lite solidarisk ovenfor andre land og i strid med flyktningkonvensjonens prinsippet om ansvarsfordeling. Hvis alle land stenger grensene sine på denne eller andre måter kan det i siste instans føre til at barn på flukt blir innestengt i landet de kommer fra uten mulighet til å flykte fra forfølgelse eller krig og søke asyl.

Visumkrav

Redd Barna mener at et visumkrav hindrer Norge i sin forpliktelse til å vurdere hver søker på individuelt grunnlag, og Norges forpliktelser til å ta særskilt hensyn til søkeren dersom det er et barn, jf. flyktningkonvensjonen artikkel 33 og barnekonvensjonen artikkel 3. Departementets krav om visum for asylsøkere som kan nektes realitetsbehandling etter utl. § 32 fører til at personer som søker om visum vil få avslag om det viser seg at søkeren har eller kan ha et beskyttelsesbehov. Personer som ikke har visum kommer til å bli avvist ved grensen nettopp fordi de ikke har visum.

Bortvising

Asylsøkere på grensen med nordisk naboland kan bortvises uten realitetsbehandling av asylsøknaden. Likeledes som dagens formulering i utl. § 32 om bortvisning på norskegrensen uten realitetsbehandling av asylsøkere som ikke vil få sitt beskyttelsesbehov vurdert i et annet land, mener vi at også den utvidede muligheten til å bortvise på grensen til et av de nordiske naboland, bidrar til å svekke retten til å søke om asyl i Norge. Bortvisning skal ifølge departementet ikke gjelde for asylsøkere som risikerer forfølgelse i hjemlandet, jf. flyktningkonvensjonen art. 33. Problemet er at bortvisning på grensen vil, slik Redd Barna forstår forslaget, foregå uten at det blir foretatt en nærmere undersøkelse om asylsøkeren kan ha en slik vern mot retur. Det gis heller ikke noen garantier for at en annen stat vil realitetsbehandle søknaden. Det er dermed en risiko at Norge bortviser voksne og barn til land som sender asylsøkere tilbake til hjemlandet og dermed til forfølgelse og fare.



Redd Barna mener at dette forslaget sett sammen med forslaget om at polititjenestemenn skal få myndighet til å vurdere om søknaden skal realitetsbehandle eller ikke, særlig kan få alvorlige konsekvenser for barn som faller under Dublin III forordningen. Vi kommer tilbake til dette under.

Polititjenestemanns myndighet til å bortvise asylsøkere på grensen

Redd Barna mener at polititjenestemenn ikke har den faglige kompetanse som skal til for å vurdere om en søknad bør realitetsbehandle likevel, for eksempel på grunn av § 73 (non-refoulement) eller på grunn av Dublin-regelverket.

Ifølge Dublin III skal enslige mindreårige asylsøkere, personer med nære slektninger og særlig sårbare personer få saken sin vurdert i Norge, selv om de er tidligere registrert eller har søkt asyl i et annet land. Det er ikke klart for oss hvordan polititjenestemenn kan gjøre slike vurderinger.

Redd Barna vil peke på at det uansett ikke blir omtalt i høringsnotatet hvordan Norge skal overholde Dublin-regelverket.

Videre er vi sterkt bekymret for at en polititjenestemann ikke har den kompetanse som trengs for å ta en barnets beste-vurdering. I tillegg innebærer forslaget at UDI fjernes som vedtaksinstans, Redd Barna er bekymret for at det kan føre til at hensynet til barnets beste blir totalt forbigått. Da det i tillegg er et forslag at det ikke lenger skal være et skriftlig vedtak, men en muntlig beskjed som ikke kan påklages, er det heller ikke mulig å kontrollere om en barnets beste-vurdering har blitt gjort, hvilke momenter er vurdert og hvordan avveilingen mellom de ulike hensynene er begrunnet.

Redd Barna mener det et alvorlig brudd på barns rettssikkerhet. Det er et grunnleggende rettssikkerhetskrav at en avgjørelse som er så avgjørende for den personen det gjelder tas av personer med den nødvendige kompetansen, og at avgjørelsen er et enkeltvedtak som gir rett til å påklage vedtaket.

D. Flere returer til internflukt

Forslag:

- Økt bruk av retur av asylsøkere til andre områder i hjemlandet enn regionen asylsøkeren flyktet fra (internflukt)
- Fjerne 'urimelighets'-kriteriet

Retten til anerkjennelse som flyktning gjelder ikke dersom flyktningen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse deler av hjemlandet, jf. § 28 femte ledd. Økt bruk av retur av asylsøkere til andre områder i hjemlandet vil undergrave flyktningvernet, og kan fort komme i strid med det mest sentrale elementet i konvensjonen, forbudet mot å returnere flyktninger til hjemlandet eller til et annet utrygt område, jf. flyktning konvensjonen art. 33 (non-refoulement). Å sende asylsøkere på

internflukt innebærer en begrensning av flyktningkonvensjonens anvendelsesområde, som ikke har et klart grunnlag i konvensjonens tekster eller forarbeider, og er derfor et unntak som bør anvendes med forsiktighet i norsk rett.³ Forslaget går etter Redd Barnas mening klart imot UNCHR sine standarder for å motvirke at asylreturer skal bidra til å øke antallet internt fordrevne.⁴

Forslaget betyr at flere familier med barn kan henvises til situasjoner og levekår som kan være veldig skadelige for dem og fører til brudd på deres rettigheter. Områder de blir sendt til kan fort endre seg til utrygge områder, og konsekvensen av en slik politikk kan være at disse barnefamiliene vil tvinges til ny flukt. Redd Barna mener at å sende barn til internflukt uansett ikke er til barnets beste, og mener derfor at retur av asylsøkere til andre områder i hjemlandet enn de flyktet fra, ikke skal økes, og særlig ikke når det gjelder barnefamilier.

Rimelighetskravet

Redd Barna mener at å fjerne rimelighetskravet er i strid med Norges internasjonale forpliktelser og en innsnevring av Flyktningkonvensjonen. Vi mener at departementets påstand at det ikke er folkerettslig påkrevet å stille et rimelighetskrav før en sendes på internflukt ikke stemmer, eller i hvert fall er veldig kontroversielt. Vi vil vise til UNHCR sin oppfatning at rimelighetsvilkåret er en del av Flyktningkonvensjonen, og at en fjerning av dette vilkåret vil være et brudd på folkeretten. Dette blir også understreket av Norges eksperter for flyktningretten i kommentarutgaven til utlendingsloven.⁵

Ved å fjerne 'urimelighetskriteriet' kan asylsøkere, blant dem barn, returneres til urimelige områder og situasjoner. Ved å fjerne både rimelighetskravet i femte ledd, og den barnesensitive vurderingen i tredje ledd, mener Redd Barna at det virker som om departementet gjør sitt ytterste for å svekke barnets posisjon eller i hvert fall for å usynliggjøre den. Vi vil vise til at selv om disse kriteriene fjernes fra loven, vil Barnekonvensjonen artikkel 3 om hensynet til barnets beste fremdeles komme til anvendelse. Barnets beste skal vektlegges i alle avgjørelser som gjelder dem.

E. Innføring av midlertidig oppholdstillatelse

Forslag:

- innføre en forskriftshjemmel som gir adgang til å gi midlertidig oppholdstillatelse etter forenklede regler i inntil to år i situasjoner med høye ankomster
- en regel som gir adgang til å avslå en søknad om permanent oppholdstillatelse der tungtveiende innvandringsregulerende hensyn tilsier det
- tillatelsen gir ikke grunnlag for familiegjeningforening eller permanent oppholdstillatelse
- ingen klagerett

³ Stornemnda, Internfluktsaken (2006) – DUF 2004 037752 04-001/DUF 2004 037753 09-001, punkt 2.3.1.

⁴ UNHCR, guidelines on Internal Protection: Internal Flight or Relocation Alternative (2003).

⁵ Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Kommentarutgave (2010), side 210.



Redd Barna vil vise til at UNHCR har anerkjent at midlertidig opphold kan bli brukt også utenfor konteksten av masseflukt, men samtidig har definert i hvilke situasjoner midlertidig opphold ikke bør brukes. Blant annet skal den ikke brukes for å undergrave eksisterende plikter, for å skremme personer fra å søke asyl, for å oppmuntre til for tidlig retur, for å spare kostnader ved individuell saksbehandling eller for å politisere en spesiell situasjon.⁶

Redd Barna mener derimot at dette forslaget fører til at barn må leve i enda flere år i uvisshet med de skadevirkninger det har. Å være på flukt vil si det motsatte av å ha det trygt. Det betyr at man har foreldre som opplever krise, og som også har mistet kontroll over sin egen og familiens fremtid. Det innebærer at alt man hadde er borte. Hus og hjem, arbeid, venner, naboer, besteforeldre og for noen også foreldre og søsken. Det er bredt dokumentert at midlertidighet og usikkerhet knyttet til oppholdsstatus påvirker barns livskvalitet svært negativt. Det påvirker barna direkte, og det påvirker foreldrenes evne til å ta vare på barna på en god måte. Rapporten «Normalitet i Limbo»⁷, viser at selv om barna på mange måter tilpasser seg sine omgivelser og mestrer egen situasjon, er de likevel sterkt preget av å leve i en situasjon hvor de ikke vet om de får bli boende i Norge. Rapporten «Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen»⁸ viser at uforutsigbarhet rundt oppholdsstatus gjør foreldrene dysfunksjonelle i en del tilfeller, og at mer trygghet og forutsigbarhet trolig ville gjort mange bedre i stand til å være gode omsorgspersoner for barna sine. I en av barneverntjenestene hvor de beskriver at de forsøker endringstiltak i form av råd og veiledning, forteller de om en familie hvor de veileder mor til å gjøre ting annerledes, men den vanskelige situasjonen gjør at hun ikke klarer å utnytte det potensialet hun har. En av de ansatte beskriver: «Hadde hun hatt denne rolige, stabile, forutsigbare situasjonen, da hadde vi ikke nødvendigvis vært her en gang, i familien».

Som departementet viser til hadde regjeringen i 2015 på høring et lovforslag om å heve botidskravet fra tre til fem år, samt kom med en instruks om at utlendingsmyndighetene i økt grad skal vurdere tilbakekalle oppholdstillatelser. Disse endringene, vil slik Redd Barna forstår det, samlet sett kunne føre til at barn må leve i minimum syv år i en uavklart situasjon. Redd Barna vil for ordens skyld bemerke at vi ikke støttet dette forslaget om hevet botidskrav da det var på høring.

F. Utvidet bruk av tidsbegrensede oppholdstillatelser til enslige mindreårige

Forslag: utvide bruk av tidsbegrensede oppholdstillatelser til enslige mindreårige. Alle enslige mindreårige, med mindre de også hadde fått beskyttelse som voksne, gis tidsbegrenset oppholdstillatelse, enten beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag.

⁶ UNHCR. 2012. Roundtable on Temporary Protection: Discussion Paper, International Institute of Humanitarian Law, San Remo, Italy, 19–20 July 2012, s 2

⁷ Weiss, Nerina (2013) Normalitet i Limbo: Asylbarn med endelig avslag, FAFO

⁸ Paulsen, Michelsen, Brochmann (2015) Barnevernets arbeid med barn asylsøkerfasen: faglige utfordringer og barrierer i mottaksapparatet, NTNU Samfunnsforskning

Utvidelse av dagens utlendingsforskrift

Departementets forslag er en utvidelse av dagens utlendingsforskrift § 8-8 som kun gjelder for enslige mindreårige asylsøkere mellom 16-18 år som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at barnet er uten forsvarlig omsorg ved retur. Forskriften er foreslått opphevet og erstattes med ny § 28c og ny §38a. Det betyr at midlertidige oppholdstillatelser kan gis til alle enslige mindreårige uavhengig av alder og uavhengig av hvorvidt det foreligger et beskyttelsesbehov. Bare når beskyttelsesbehovet er så alvorlig at også en voksne skulle ha fått oppholdstillatelse under § 28 eller ny § 28a kan også enslige mindreårige, altså barn, få det.

I den korte begrunnelsen gitt for forslaget skriver departementet at «dagens regler for enslige mindreårige asylsøkere kan gi incitament for at barn sendes av gårde på lange, farefulle reiser» og at «det generelt må antas at det er til barnets beste å være sammen med sin familie». Det ser ut til at departementet mener at midlertidige tillatelser vil føre til at færre barn legger ut på flukt til Europa, men denne antakelsen er ikke begrunnet i fakta. Det er heller ikke gjort noen utredning av hvilke konsekvenser forslaget vil ha for de barna som får midlertidige tillatelser jf. Barnekonvensjonen artikkel 3.

Redd Barna er enig med departementet i at det ofte er til barnets beste å være sammen med sin familie», og vi mener at det må gjøres mye mer for å hindre at barn må legge ut på flukt og blir skilt fra sin familie. Redd Barna er derimot sterkt uenig i at midlertidig oppholdstillatelse er løsningen. Redd Barna mener at midlertidig oppholdstillatelse ikke er til barnets beste og at departementets korte begrunnelse for forslaget er bygget på feile premisser. I tillegg reagerer vi kraftig på at regjeringen bruker barn som middel for å nå mål om innstramning.

Skadelig for barna

Det er bredt dokumentert gjennom forskning og Margreth Olins film *De Andre* at midlertidige tillatelser er svært skadelig for barna.⁹ Flere av barna har utviklet alvorlige psykiske lidelser, er passive, deprimerte, driver med selvskading og det er eksempler på selvmordsforsøk. I rapporten *Veien Videre: Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*, slår Silje Sønsterudbråten fast at barna på mottaket levde i en svært vanskelig situasjon. Under feltarbeid på mottaket observerte hun flere ungdommer som strevde med rusmisbruk og selvskading.¹⁰ Også rapporten «Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere» Institutt for Samfunnsforskning (ISF) viser at den fysiske og mentale helsen til mange av barna er kritisk. Ifølge ISF er dette delvis på grunn av det langvarige oppholdet på mottak, men først og fremst er det den midlertidige statusen i seg selv som er vanskelig å leve med. Gjennom prosjektet *Mens vi venter*¹¹, snakket Redd Barna med barn

⁹ Sønsterudbråten, Silje, *Veien Videre: Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*, FAFO-rapport 2010:46; Lidén, Hilde, Ketil Eide, Knut Hidle, Ann Christin E. Nilsen og Randi Wærdahl, *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*, Institutt for samfunnsforskning, 2013; *Mens vi venter, en hilsen fra barn som søker asyl i Norge*, Redd Barna (2010).

¹⁰ Sønsterudbråten, Silje, *Veien Videre: Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*, FAFO-rapport 2010.

¹¹ *Mens vi venter, en hilsen fra barn som søker asyl i Norge*, Redd Barna (2010).

som har begrenset oppholdstillatelse og det kommer tydelig fram at å leve med midlertidig oppholdstillatelse er en stor belastning for barna. Her er noe av det barna sa:

«Jeg liker ikke at solen går ned hver dag, fordi det betyr at dagene går, at jeg må reise tilbake. Jeg vil holde på øyeblikket, stoppe tiden.» (gutt 16 år, begrenset oppholdstillatelse)

Da jeg bodde på det andre mottaket lærte jeg norsk, matte, gym og sønn, og jeg trodde at jeg snart skal bli en person med høy egenverdi. Men etter at jeg kom hit... Noen sier at hvorfor skal jeg lære norsk hvis jeg skal dra hjem og bli drept? Ingen kan lære fra graven (gutt 17 år).

Videre viser erfaring, både fra Norge og Storbritannia, at en stor andel av enslige mindreårige ikke returnerer når de fyller 18 år, men blir værende i landet med ulovlig eller uavklart status. Flere av barna som har fått midlertidig opphold har også forvunnet fra mottak. Tall fra UDI per januar 2016 viser at 75 av 213 ungdommer som har fått en midlertidig tillatelse hadde forsvunnet.¹² Vi er bekymret for at disse ungdommene kan ha blitt utsatt for menneskehandel eller andre former for utnyttelse. Redd Barna frykter at departementets forslag vil medføre at enda flere forsvinner fra asylmottak og at de enslige mindreårige blir enda mer sårbare for menneskehandel.

Forslaget bygger på feile premisser

Argumentet at innstramningsforslaget vil forebygge at barn sendes som ankerbarn for at familien kan komme etter eller for å skaffe familie penger, er i beste fall en grov forenkling av virkeligheten. Argumentet bygges på UNICEF-rapporten *Children on the Move*, som ikke er framstilt riktig. Vi viser til UNICEFs egen kritikk på misbruk av deres rapport i høringsnotatet.¹³ Videre viser tall fra UDI at bare 28 av de 499 enslige mindreårige som fikk opphold i Norge i 2013 har fått familiemedlemmer hit.¹⁴ Det kan umulig gi grunnlag til å konkludere med at familiegjenforeningen er hovedårsak til at barn legger ut på flukt.

Endret regelverk vil etter vår mening ikke bety at barn ikke legger ut på flukt. Siden midlertidige tillatelser for enslige mindreårige mellom 16 og 18 år ble innført i 2009 har det ikke vært noen nedgang i antallet barn som flykter alene. I et brev fra UDI til Justisdepartementet tidligere i år kommer det fram at UDI mener tiltaket hadde liten betydning for nedgangen i ankomster til Norge.¹⁵

For å sikre at asylpolitikken ovenfor enslige barn på flukt er vellykket er det viktig at den bygger på riktige premisser. De fleste enslige mindreårige asylsøkerne som kommer til

¹² Tall fra UDI send på mail 22.01.2016: K:\Statistikker\Dokumentasjon\Ad-hoc henvendelser\EMA begrenset_hvor nå_2015_endelig.xlsx.

¹³ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Listhaug-beskyldes-for-misbruk-av-rapport-om-asylbarn-8324155.html>

¹⁴ Brev fra UDI av 31.8.2015 til Justis- og beredskapsdepartementet med svar på departementets bestilling av 14.7.2015 om enslige mindreårige asylsøkere

¹⁵ Brev fra UDI av 31.8.2015 til Justis- og beredskapsdepartementet med svar på departementets bestilling av 14.7.2015 om enslige mindreårige asylsøkere.



Norge er fra Afghanistan, Syria og Eritrea, land preget av krig, konflikt og en svært svekket menneskerettighetssituasjon. I 2015 vurderte UDI at den unge hadde et beskyttelsesbehov i 1022 av 1114 realitetsbehandlede saker til enslige mindreårige (tilsvarende 92 %)¹⁶. Flere rapporter peker også på sikkerhetssituasjonen i hjemlandet som en viktig årsak til at barn og unge legger ut på flukt¹⁷.

Integreringshemmende

Departementets forslag som gjelder midlertidig opphold er også stikk i strid med god integrering. Det innebærer at barnas første år i Norge vil være preget av usikkerhet og bekymringer om fremtiden, og kan påvirke den deltakelsen og tilhørigheten som er en forutsetning for vellykket og rask integrering. Det vil også kunne medføre en ytterligere skepsis fra kommunene med hensyn til bosetting av enslige mindreårige som vil være usikre på om de vil ha rett til å bli boende i Norge eller ikke.

Ungdommer med midlertidig tillatelse som vi har snakket med forteller at de hadde pågangsmot og lærevilje da de først kom til Norge, men at integreringen ble umulig med trusselen om utsendelse hengende over seg. Ved ny vurdering av asylsaken ved fylte 18 år vil nok flere av ungdommene få bli værende i Norge. Da har vi allerede kastet bort flere viktige barndoms- og integreringsår.

Vi merker oss for øvrig at det ikke står noe i høringsnotatet om barna som får midlertidig oppholdstillatelse skal bo på mottak fram til de blir 18 år, eller om de skal bosettes i en kommune. Enslige mindreårige som i dag får opphold etter utlendingsforskriften §8-8 bor på mottak fram til de blir 18 år. Redd Barna etterlyser en redegjørelse for hvordan barna skal følges opp når de er i Norge.

Regjeringen og støttepartiene har de siste par årene lagt ned mye arbeid og ressurser i å hindre at barn skal leve mange år i usikkerhet om sin framtid og innførte «lengeværende barn-forskriften» desember 2014. Det står i høringsnotatet at denne forskriften vil gjelde for enslige mindreårige. Regjeringen legger med forslaget opp til økt bruk av forskriftene. Det virker på oss som et stort paradoks at regjeringen nå fremmer forslag som nettopp vil føre til at mange flere barn vil måtte leve lenge i midlertidighet og usikkerhet om sin framtid.

Redd Barna mener det er uforståelig og uakseptabelt å utvide ordningen med midlertidig oppholdstillatelse når man er så opplyst om de alvorlige konsekvensene ordningen har for barn. Vi mener departementet på det grunnlag alene bør trekke tilbake forslaget. I tillegg hemmer dette integreringen, og det er høyst usikkert om forslaget hindrer at andre barn flykter. Ved ny vurdering av asylsaken ved fylte 18 år vil nok flere av ungdommene få bli værende i Norge. Da har vi allerede kastet bort flere viktige barndoms- og integreringsår.

¹⁶ Tall fra www.udi.no.

¹⁷ European Migration Network, *Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014 - Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway*, mai 2015; UNICEF, *Children on the Move*, 2010; UNHCR, *Why do children undertake the unaccompanied journey?* 2014; Cecilie Øien, *Underveis – en studie av enslige mindreårige asylsøkere*, FAFO-rapport 2010:20.

Redd Barna mener at ordningene med midlertidig opphold for enslige mindreårige bør avskaffes og ikke utvides.

E. Strengere krav til familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse

Kapittel 7 og 8: Endringer i regler om familiegjenforening og skjerpende krav for permanent oppholdstillatelse

Forslag:

- Strengere vilkår for å få familiemedlemmer til Norge: økning av underholdkrav, krav om 4 års arbeid/utdanning, høyere inntekt krav
- Strengere krav til permanent oppholdstillatelse: bestå test i norsk og samfunnsskap, selvforsørgelse i tre år
- Tillatelse kan avslås hvis det foreligger innvandringsregulerende hensyn

Disse forslagene må ses i sammenheng med tidligere krav om å heve botidskrav fra 3 til 5 år og å gjøre en ny vurdering av beskyttelsesbehov for det gis permanent tillatelse. Målet av forslagene er ifølge høringsnotatet å skape et sterkere incitament for integrering.

Redd Barna mener at de strenge vilkår som foreslås for å få familiemedlemmer til Norge er ekstremt inngripende, og kommer til å ramme barn hardt. Dessuten mener vi at forslaget ikke vil skape sterkere integrering men tvert imot vil hemme integrering. UNHCRs direktør for Nord Europa har uttalt at forslaget er i strid med internasjonale konvensjoner.¹⁸

Familiegjenforening og Norges internasjonale forpliktelser

Departementet mener at Statene står fritt til å fast sette regler om familieinnvandring, og til å skjerpe de regler som allerede er gitt. Departementet begrunner dette med at verken Flyktningkonvensjonen eller en av de andre menneskerettighetskonvensjonene gir en rett til familieinnvandring eller familiegjenforening.

Redd Barna mener at departementet ikke foretar en ordentlig vurdering av Norges folkerettslige forpliktelser i forhold til retten til familieliv og familiegjenforening. Det blir kun vist til en gammel EMD-dom avsagt i 1985. Vi mener at dette er langt fra tilstrekkelig og ikke dekkende for realiteten.

Redd Barna mener at retten til familieliv ikke kan vurderes uavhengig av retten til å leve sammen med hverandre som familie og dermed fra familiegjenforening. Flyktninger har i motsetning til vanlige immigranter, ikke noe valg i hvor de skal etablere eller fortsette sine familieliv. De kan ikke vende tilbake til der de kom fra, og den eneste staten som de kan utøve retten til familieliv i, er staten som har gitt dem flyktningstatus. Selv om

¹⁸ VG 27.01.16

familiegjenforening ikke er nevnt i Flyktningkonvensjonen, er det likevel et fundamentalt prinsipp knyttet til de som har fått innvilget flyktningstatus¹⁹.

FNs menneskerettighetskonvensjoner som er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettighetsloven, utgjør formelle rettslige skranker. Det betyr etter Redd Barnas mening at det er utilstrekkelig at departementet kun viser til en oppramsing av blant annet barnekonvensjonens artikler, for så å konkludere med at det ikke er nødvendig å gå inn på deres rekkevidde fordi det ikke er av betydning for innskrenket familiegjenforening der ingen av konvensjonene gir en direkte rett til det.

Vi mener også at EMK heller ikke stiller statene fritt når det gjelder familiegjenforening. Inngrep i familielivet må blant annet være forholdsmessige. Det er et spørsmål om vilkårene departementet kommer med kan ses som forholdsmessige, der det nærmest blir umulig å få familiegjenforening. Kravene departementet kommer med for at familiegjenforening blir innvilget, vil for mange søkere være uopnåelig. Redd Barna mener dermed at disse kravene kan stå i motstrid til EMKs artikkel 8 om retten til familieliv.

Redd Barna vil dessuten vise til saken *Mugenzi v. France* hvor EMD anerkjenner flyktnings rett til familiegjenforening. EMD bemerker at familiegjenforening er fundamentalt for at de som har flyktet fra forfølgelse skal være i stand til å gjenoppta et normalt liv.²⁰

Integreringsfremmede eller integreringshemmede?

Redd Barna mener at målet for å skape et sterkere incitament for integrering ikke blir nådd med å skjerpe reglene for permanent oppholdstillatelse og familiegjenforening, tvert imot. Personene må vente i minst 6 eller 7 år når man regner med saksbehandlingstid for både asylsaken og familiegjenforeningssaken. Dette betyr at disse mennesker lever avskilt fra sine familier i mange år med all usikkerhet og vanskeligheter som følger med en slik adskillelse. Usikkerhet om familien som ofte lever under utrygge forhold i flyktingleirer eller krigssteder, kan være en stor påkjenning for mennesker. Vi mener at å være i en slik situasjon over så lang tid eller kanskje for alltid er snarere integreringshemmede enn integreringsfremmede, noe som også UNCHR mener²¹. Dessuten vil disse kravene særlig ramme svake grupper som dermed risikere aldri å oppfylle kravene og blir avskilt fra familiene sine for alltid.

Det som departementet ser bort fra er at også ektefelle og/eller barn må vente i mange år i områdene de kommer fra. Forholdet de lever under er som oftest ikke bra. Sjansen er stor for at barn ikke er trygge, ikke får (god nok) utdanning og at deres psykiske og fysiske helse ikke blir godt nok ivaretatt. Kommer disse barna etter mange år til Norge, blir etter vår mening integreringen mye vanskeligere å få til enn at de kommer til Norge allerede i

¹⁹ UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-fourth Meeting, 30 November 1951 A/CONF.2/SR.34 p. 4-9.

²⁰ *Affaire Mugenzi c. France*, (Requette no 52701/09), Arrêt, 10 juillet 2014, §§ 32, 54.

²¹ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Asyllinnstrammingene-spiller-rett-inn-i-menneskesmuglernes-hender-8333750.html>



ung alder. Da kan de føle seg trygge med en samlet familie rundt seg, lære seg språket, gå på norsk skole og bli kjent med det norske samfunnet for øvrig. Etter Redd Barnas mening vil et barn mye lettere kunne integreres når det i en normalisert tilværelse i Norge med en samlet familie rundt seg, istedenfor å leve 6-7 år under vanskelige og traumatiserende forhold uten eller med dårlig skolegang.

Et annen konsekvens av disse strenge kravene er at faren er stor for at flere tar med familien sin på flukt og dermed sette barna i fare. Også UDI mener at forslaget kan øke antallet asylsøkere og sette barn i fare der desperate foreldre tar barna med seg på reise²².

Redd Barna mener at permanent oppholdstillatelse ikke bør være en betingelse for å få familiegjenforening og at kravene til permanent oppholdstillatelse ikke skal skjerpes.

Kapittel 9: Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utl. § 32 bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist

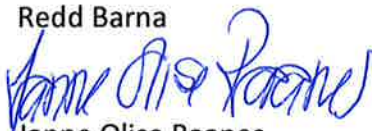
Forslag: Mulighet for å utvise personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad

Selv om Redd Barna er glad for at departementet nevner at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, tilslutter vi oss NOAS sine kommentarer mot forslaget.

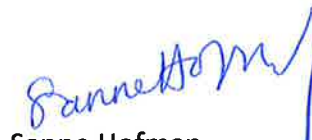
Redd Barna takker for muligheten til å komme med innspill, men er imidlertid svært bekymret over forslagets gjennomgående tilsidesettelse av barns rettigheter. Det er problematisk når man innskrenker barn på flukt sine rettigheter, og på feilaktig grunnlag påstår at dette mulig vil styrke vernet til barn som enda ikke er på flukt. Redd Barna ser behovet for å minne om at barn er selvstendige rettssubjekter som har et sterk beskyttelsesvern under barnekonvensjonen som Norge er bundet til.

Med vennlig hilsen

Redd Barna


Janne Olise Raanes
Leder Norgesprogrammet

Camilla Engeseth
Spesialrådgiver


Sanne Hofman
Spesialrådgiver barns rettigheter

²² <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Asylinnstramming-kan-gi-ny-flyktningbolge-8311927.html>

