

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref:

Vår ref: 2016/51213-1

Arkivkode: 008

Dato: 09.02.2016

Hørings svar - Endringer i utlendingsloven (Innstramninger II)

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til høringsbrev av 29. desember 2015 om endringer i utlendingsloven. Bufdir har ikke vært høringsinstans, men ser at forslagene griper inn i direktoratets ansvarsområde og avgir derfor hørings svar.

Bufdir er et direktorat underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), og våre hovedoppgaver er innenfor områdene barnevern, oppvekst, familievern, adopsjon, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner. Bufdir styrer Bufetat som har ansvar for det statlige barne- og familievernet, inkludert omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Direktoratet skal bidra til fag- og kunnskapsutvikling og være faglig premissleverandør på samtlige av våre ansvarsområder. Vi uttaler oss med bakgrunn i vår rolle som fagdirektoratet på disse områdene.

Oppsummering

- Flere av forslagene er i liten grad konsekvensutredet. Det er derfor utfordrende å ta stilling til og gi gode innspill til noen av forslagene.
- Utlendingsloven bør innrettes slik at barn og familier gis vilkår som sikrer barn en god oppvekst og gode omsorgsvilkår så lenge de oppholder seg i Norge. Enkelte av lovforslagene kan slå uheldig ut for oppvekstsvilkårene for barn og gi dårlige vilkår for familieliv. Bufdir er bekymret for at lovforslagene fører til at mange barn blir værende i en uavklart situasjon over lang tid. Dette kan få uheldige konsekvenser for barns sosiale, kognitive og emosjonelle utvikling.
- Lovforslaget kan også føre til at rettsstillingen til noen grupper blir særskilt svekket, slik som kvinner og lhbt-personer.

Direktoratet har først noe overordnede innspill, før vil kommentere på noen utvalgte endringsforslag.

Overordnede innspill

Justis- og beredskapsdepartementet (departementet) fremmer forslag til endringer i utlendingsloven. Departementet skriver at det er flere formål med forslagene. Endringer i reglene for beskyttelse skal redusere mulighetene for misbruk og gi større muligheter til avvisning ved norsk grense for personer som kommer fra

trygge land. Endringer i reglene om permanent oppholdstillatelse skal gi incitamenter for integrering. Endringer for enslige mindreårige asylsøkere skal motvirke at barn sendes ut på farefull reise på egenhånd, motivert av at familier skal få følge etter. Endringer i saksbehandlingsregler skal legge til rette for mer effektiv saksbehandling.

Høringsforslaget synes ikke i tilstrekkelig grad å reflektere de føringer som er gitt for statlige utredninger. Statens utredningsinstruks pålegger statlige virksomheter å utrede konsekvenser av beslutninger som foreslås truffet. Instruksene tar sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Bufdir mener at en mer aktiv bruk av føringerne i utredningsinstruksene i utarbeidelsen av forslagene ville ha gitt en bedre oversikt over konsekvenser av forslagene generelt, og for utsatte grupper spesielt. Høringsnotatet omtaler i liten grad konsekvenser de foreslåtte endringene kan få utover de tilskittede innvandringsregulerende effektene. Konsekvenser for andre sektorer enn utlendingsforvaltningen, slik som velferdstjenestene, er i liten grad beskrevet. Dette gjelder også konsekvenser for integrering, og de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

Videre mener Bufdir at flere av forutsetningene som legges til grunn som fakta, burde vært underbygget, nyansert og utdypet. Det mangler henvisninger til empiri eller andre tekster for å underbygge forutsetningene forslagene bygger på.

Det knytter seg usikkerhet til vesentlige sider ved innholdet i noen av forslagene. Dette gjelder for eksempel spørsmål knyttet til hvorvidt det bør være unntaksbestemmelser i regelverket for permanent opphold og i hvilke tilfeller den nye midlertidige tillatelsen tenkes anvendt og hvilke praktiske og rettslige konsekvenser tillatelsen vil ha for søkerne. Det er på denne bakgrunn ikke tydelig hvilke virkninger endringene vil få for våre målgrupper.

Høringsnotatet er vinklet på en måte som gir inntrykk av at asylsøkere stort sett er en belastning for det norske samfunn. Direktoratet savner en synliggjøring av flyktninger og innvandrers positive bidrag til det norske samfunn, slik som innvandreres bidrag til økonomisk vekst og nyteknung. Bufdir mener at det å legge til grunn at asylsøkere kun er en belastning, og at de har til hensikt og utnytte systemet er et dårlig utgangspunkt for integrering. Direktoratet kan heller ikke se at man ved forslagene til endringer i regelverket har tatt høyde for at noen av asylsøkerne vil få Norge som permanent hjemland.

Barneperspektivet

Barnekonvensjonen Art. 3 og grunnloven § 104 krever at barnets beste skal vurderes ved alle tiltak. Direktoratet savner en mer gjennomført synliggjøring av dette i høringsnotatet. Bufdir er opptatt av at forhold knyttet til barn som gruppe blir ivaretatt i forarbeidene til regelverksendringene, slik at endringene ikke fører til utilsiktede virkninger overfor barn. Vi viser til vurderinger foretatt i *Høringsnotat – Endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i statsborgerloven s. 6 siste avsnitt*. I dette avsnittet har departementet særskilt vurdert hvilke konsekvenser forslaget vil ha for barn. Vi savner tilsvarende vurderinger av hvordan barn vil bli berørt av de foreslåtte endringene og en synliggjøring av avveininger av forslagene opp mot konsekvensene endringene kan få for barn – både i familier og enslige mindreårige asylsøkere. Hvordan hensynet til barn og barns særskilte behov for omsorg, stabilitet og forutsigbarhet og rettigheter skal vektlegges i anvendelsen av bestemmelsene og om det bør gjøres unntak for barn er kun unntaksvis kommentert. Omsorg, stabilitet og trygghet er spesielt viktig

for denne barnegruppens utvikling og levekår som er i en uavklart situasjon. Det er viktig at barn ikke kommer uheldig ut sammenlignet med voksne.

Bufdir viser som eksempel til at det ikke fremgår om det gjør seg gjeldende særskilte forhold knyttet til barn i anvendelsen av regelverkene knyttet til utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere og mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat. Det kan reise særlig rettsikkerhetsutfordringer knyttet til gruppen enslige mindreårige asylsøkere. Det er heller ikke nevnt at det vil foretas en barnetilpasset bevisvurdering ved lovendringene som gjelder bevis- og risikovurderingen. Høringsnotatet drøfter ikke om særlige hensyn skal gjøre seg gjeldende for barn i vurderingen av om det skal gis midlertidige tillatelser av hensyn til saksbehandlingen.

Det er videre ikke bemerket hvilke utfordringer som ligger i at det fremover vil bli flere barn og unge med midlertidige tillatelser som ikke er ment å danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Det er for eksempel uklart hvordan botilbudet skal utformes for å ivareta denne gruppen. De foreslåtte endringene i regelverket vil føre til at barn vil bo lengre i Norge uten permanent opphold. Bufdir antar at enkelte av forslagene vil føre til at flere barn blir omfattet av utlendingsforskriftens § 8-5 om tilknytning til riket, og etterspør en tydeliggjøring av hvilke tilfeller dette vil gjøre seg gjeldende. Dette kunne blant annet vært drøftet under punktet som gjelder nye bestemmelser om midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere. Det vil slik vi forstår det ikke lenger være en nedre aldersgrense for når midlertidig tillatelse frem til fylte 18 år kan gis. For å sikre barna forutsigbarhet og god omsorg er det hensiktsmessig om det gis veiledning i forarbeidene om hvordan vurderinger av tilknytning til riket skal fortas.

Kommentarer til utvalgte endringsforslag

Endringen av utlendingsloven § 9 om visumfrihet mv.

Etter departementets syn bør visumfriheten for asylsøkere begrenses. Dette vil medføre at asylsøkere som ikke har krav på realitetsbehandling av sin asylsøknad i Norge, kan bortvises allerede ved grensen. Med denne begrensningen blir det forbudt å reise inn i landet uten visum. Det er ikke synliggjort i høringsnotatet om det er gjort vurderinger av om det kan være særlige rettsikkerhetsvurderinger knyttet til enslige mindreårige asylsøkere, eller om det er aktuelt å gjøre unntak for denne barnegruppen. Bufdir etterspør vurderinger om blant annet hvilket ansvar Norge har for disse barna, hvem skal ta ansvaret for barn som kommer til grensen uten visum, hvem sikrer barnas returreise eller reise til et tredje land og hvordan grensepolitiet skal behandle barna.

Bufdir mener

Dersom det ikke innføres en unntaksbestemmelse for denne barnegruppen bør det gjøres en utredning av hvilket ansvar Norge har overfor barn som avvises ved grensen fordi de mangler visum.

Strengere krav til bevis for faktum (§ 28)

Departementet ønsker strengere «krav til bevis for faktum» enn tidligere for personer som har krav på beskyttelse. Bufdir vil peke på at et strengere beviskrav kan ha konsekvenser for personer som søker asyl på bakgrunn av forfølgelse på grunn av seksuell orientering eller kjønnsidentitet. GI-07/2012 (*Instruks om tolkning av Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a – forfølgelse på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet*),

presiserer at lhbt-personer (lesbiske, homofile, bifile og transpersoner) skal få asyl i Norge, hvis man er utsatt for forfølgelse på bakgrunn av seksuell orientering eller kjønnsidentitet. Samtidig er det flere kriterier søkeren må tilfredsstillende for å vise sin troverdighet. For personer som er utsatt for forfølgelse på bakgrunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet, kan dette imidlertid i mange tilfeller i praksis være svært vanskelig å fremlegge som et faktum, noe sentrale organisasjoner på lhbt-feltet har påpekt. Forskning har dessuten vist at asylsøkere innenfor lhbt-gruppen i mange tilfeller ikke oppgir seksuell orientering eller kjønnsidentitet som søkergrunn under asylprosessen. Dette henger sammen med usikkerhet og frykt for potensielle konsekvenser av en slik handling. Det er derfor viktig at denne gruppen får en grundig behandling, slik at deres rettsikkerhet blir ivaretatt av noen som har spesifikk kompetanse når det gjelder seksuell orientering og kjønnsidentitet i søkerens hjemland.

Bufdir mener

Strengere krav til bevis for faktum kan svekke rettsvernet for lhbt-personer som søker asyl i Norge.

Innføring av midlertidig beskyttelse

Departementet foreslår å innføre en forskriftshjemmel som gir adgang til å gi midlertidig oppholdstillatelse etter forenklete regler av hensyn til saksbehandlingen. Det er foreslått at utlendingsmyndigheten kan gi oppholdstillatelse i opptil 2 år før utlendingsmyndighetene tar stilling til beskyttelsesbehovet.

Oppholdstillatelsen gir ikke rett til familiegjeningforening eller grunnlag for permanent opphold. Det fremgår ikke om det kan være aktuelt å gi gjentatte midlertidige tillatelser. Det fremgår imidlertid at intensjonen er at hjemmelen kun skal brukes for en relativt kort periode.

Bufdir er enig med departementet i at det kan være behov for å sikre trygghet og stabilitet dersom det tar lang tid før en søknad behandles. Det fremstår imidlertid som uklart hvilken funksjon tillatelsen vil få. Tillatelsen skal dekke flere formål, og slik direktoratet oppfatter forslaget er det fremdeles uavklart hvilke rettigheter som følger med en midlertidig tillatelse. Det er i dag adgang til å gi arbeidstillatelse til asylsøkere og asylsøkere har lovlig opphold i Norge.

Direktoratet etterspør en redegjørelse for hvordan forslaget vil påvirke barn, og i hvilken grad det er aktuelt å gi midlertidig tillatelse til enslige mindreårige asylsøkere. Fordi forutsigbarhet er en viktig faktor for barnas utvikling bør enslige mindreårige asylsøkere som er i en spesielt utsatt situasjon, få vurdert sine saker så hurtig som mulig for å få avklart saken sin. Direktoratet mener derfor at søknader fra enslige mindreårige asylsøkere og barnefamilier bør prioriteres slik at saksbehandlingstiden blir så kort som mulig for denne gruppen. Dette for å redusere tiden i usikkerhet og midlertidighet. Innføringen av midlertidige tillatelser av saksbehandlerhensyn burde følgelig være unødvendig for de prioriterte gruppene.

Dersom enslige mindreårige asylsøkere og barnefamilier likevel skulle omfattes av denne ordningen har Bufdir følgende merknader:

- Det bør vurderes om oppholdstiden med de nye midlertidige tillatelsene i enkelte tilfeller bør telle med i en senere søknad om permanent oppholdstillatelse eller familiegjeningforening dersom utlendingen senere får opphold etter en regulær saksbehandling, og spesielt om dette vil kunne være aktuelt for barn.
- Bufdir mener at barn med midlertidig oppholdstillatelse av hensyn til saksbehandlingen, bør bosettes i en kommune på lik linje, og med samme rettigheter, som barn med vedtak som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dette er viktig med tanke på at noen av barna kommer til å bli boende i

landet Det er også viktig for barn som senere skal returnere til hjemlandet at de har hatt gode oppvekstvilkår her i Norge. Dette kan bidra til å skape gode forutsetninger til et bedre liv i hjemlandet eller tredje land.

- Vi vet at en mest mulig normalisert hverdag er et viktig element i barns hverdagsliv og i forebyggende psykisk helsearbeid. En omfattende levekårsundersøkelse blant barn i asylsøkerfasen fra 2015 viste betydningen av helhetlig perspektiv på barns omsorgssituasjon og identifiserte ulike risiko- og beskyttelsesfaktorer i lys av den situasjonen barna lever i som asylsøkere¹. Bufdir mener at det bør tilrettelegges for at barn med midlertidig oppholdstillatelse har rett til en så normal tilværelse som mulig også i denne fasen. Dersom det ikke tilrettelegges for dette kan dette føre til høyere risiko for varige problemer, slik som kriminalitet, radikalisering og voldelige ekstremisme. Det bør også tas høyde for de ressursene det kan medføre og skulle yte omsorg og offentlige tjenester til en gruppe unge mennesker som i stor grad preges negativt av den midlertidige situasjonen og får en potensielt lav motivasjon for integrering.
- En utvidet bruk av begrensede tillatelser kan virke integreringshemmende (Meld. St. 27, 2011-2012). Det kan også påvirke kommunenes motivasjon til integreringsfremmende tiltak når det er uklart om barna bor der midlertidig eller permanent. Vi frykter videre at foreldre som lever i en uavklart situasjon mht oppholdstillatelse over lengre tid, i mindre grad vil være i stand til å gi barna den omsorg og oppfølging de har behov for, ettersom foreldrenes livssituasjon kan medføre at de ikke har overskudd til å se sine barns behov.
- Bufdir vil også peke på utfordringer knyttet til å tilby mindreårige forsvarlige oppvekstvilkår ved langvarig opphold på asylmottak eller omsorgssentre som i utgangspunktet ikke er tilrettelagt for barn som skal bo der over lengre tid. Bufdir vurderer ikke asylmottak eller omsorgssentre som et godt botilbud til barn med midlertidig oppholdstillatelse.

Bufdir mener:

Bufdir mener at søknader fra enslige mindreårige asylsøkere bør prioriteres slik at ordningen med midlertidige tillatelser av saksbehandlerhensyn blir unødvendig. Det samme bør gjelde for barnefamilier.

Dersom det likevel innføres økt bruk av midlertidig tillatelser bør bosettingsarbeidet begynne raskt slik at barn og deres familier kan ha en så normal hverdag som mulig.

Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere

Departementet foreslår en endring som fører til at enslige mindreårige asylsøkere som oppfyller vilkårene for opphold jf. utl. § 28 eller § 38 etter en barnesensitiv vurdering, vil få midlertidige tillatelser frem til fylte 18 år. Tillatelsene vil begrenses ved at den ikke gir grunnlag for permanent opphold eller familiegjenforening.

Slik vi leser høringsbrevet er formålet med endringen å hindre at barn sendes avgårde på lange, farefulle reiser. Direktoratet har ikke grunnlag for å mene om dette virkemiddelet er egnet til å nå dette formålet, men mener det er svært uheldig for det enkelte barn som kommer til Norge å måtte leve med midlertidige tillatelser, potensielt i mange år, for å hindre at andre barn reiser til Norge. Dette generelle virkemiddelet vil gå utover barn som er i Norge nå og barn som uansett vil komme i fremtiden. Siden 2009 har det vært anledning

¹ Berg, Berit og Kristian Tronstad (red.) (2015) Levekår for barn i asylsøkerfasen. NTNU Samfunnsforskning.

til å gi enkelte enslige mindreårige mellom 16 og 18 år begrenset oppholdstillatelse til de fyller 18 år (utlendingsforskriften § 8-8). Denne bestemmelsen har ikke hindret 16-18 åringer fra å søke asyl i Norge.

Det vises for øvrig til våre merknader knyttet til midlertidige tillatelser. De samme merknadene gjelder for denne type tillatelse. Dersom departementet likevel velger å opprettholde dette forslaget har vi følgende merknader:

- Det er påkrevd at det kommer på plass et tilpasset botilbud til denne gruppen barn i forkant av en iverksettelse av regelverket. Forskning viser at det er utfordringer knyttet til å tilby mindreårige forsvarlige oppvekstvilkår ved langvarig opphold på asylmottak eller omsorgssentre som i utgangspunktet ikke er tilrettelagt for barn som skal bo der over lengre tid.² Utfordringene er særlig knyttet til barnas helse, omsorgssituasjon og sosial situasjon for øvrig. Det vises ellers til våre merknader til midlertidige tillatelser og betydningen av gode botilbud for enslige mindreårige asylsøkere. De samme synspunktene gjelder for denne type tillatelse.
- Det er videre viktig at det tilrettelagt helse-, omsorgs- og opplæringstilbudtilbudet for å sikre gode oppvekstvilkår så lenge barna er i Norge. Dette innebærer blant annet tilpasset undervisning, inkludert morsmålundervisning. Tjenesteapparatet må ha god kompetanse på hjemlandsfokuserert arbeid. Dette er spesielt viktig dersom ungdommene skal returnere til hjemlandet eller tredje land etter at de er fylt 18 år og for å bidra til god reintegrering.
- Det bør avklares om det er lagt opp til at enslige mindreårige som har midlertidig tillatelse før fylte 18 år skal søke om omgjøring av vedtaket dersom de mener at de har opparbeidet seg nytt grunnlag for opphold eller om utlendingsforvaltningen selv bør sikre at sakene tas til fornyet behandling etter en viss tid.
- Direktoratet mener at det bør vurderes å gi enslige mindreårige permanent oppholdstillatelse ved fylte 18 år dersom de fremdeles oppfyller vilkårene for fortsatt opphold og har lang botid i Norge.
- Direktoratet kan ikke se at det foreligger en vurdering i høringsnotatet av hvordan man skal vurdere oppholdstillatelsen når den eldste i en søskenflokk fyller 18 år. Her kan man se for seg ulike håndteringer som hver for seg har ulike konsekvenser for barna: Skal man forlenge den midlertidige oppholdstillatelsen inntil den yngste er fylt 18 år, eller kan den som er fylt 18 år bli returnert mens den/de yngste fortsatt kan ha midlertidig opphold i Norge? Eller er det tenkt at når den eldste fyller 18 år, så skal han eller hun få ansvaret for sine yngre søsken, slik at de yngste må returnere sammen med han eller hun som har fylt 18 år?
- Bufdirs erfaring fra omsorgssentrene er at søsken ofte er til støtte for hverandre og at søsken bidrar til å skape kontinuitet og sammenheng i tilværelsen. Det kan derfor være til skade for søsken å bli splittet - det kan føre til økt risiko for uheldige hendelser. Det er videre en risiko for at for de søsknene som blir i landet vil få behov for tettere oppfølging av kommunale tjenester, noe som kan medføre økte utgifter.

Bufdir mener

Bufdir mener at midlertidig oppholdstillatelser for å begrense ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere,

² Berg, Berit og Kristian Tronstad (red.) (2015) Levekår for barn i asylsøkerfasen. NTNU Samfunnsforskning.

vil ramme enkeltbarn som allerede er i Norge eller som uansett vil komme til Norge fremover og støtter derfor ikke forslaget.

Dersom endringen likevel iverksettes mener Bufdir at det må legges til rette for gode oppvekstvilkår som inkluderer hjemlandsfokuset arbeid, så lenge oppholdet i Norge varer. Det er mulig at økt bruk av midlertidige tillatelser vil få betydning for kommunale barneverntjenester med beboere med midlertidige tillatelser, men det er vanskelig å anslå omfanget så lenge det er såpass mange usikre faktorer knyttet til forslaget.

Endringer i reglene for familiegjenforening

Departementet foreslår å innføre underholdskrav og et krav om fire års arbeid og utdanning i Norge for familiegjenforening der referansepersonen i Norge får asyl etter reglene i utlendingsloven § 28.

Underholdskravet skal sikre at familien er selvforsørget og fireårskravet skal sikre at flyktningen har en viss tilknytning til Norge gjennom botid og deltakelse på arbeidsmarkedet, og at vedkommende er integrert i det norske samfunnet når familien kommer. Ut fra et likebehandlingsprinsipp mener departementet at disse kravene skal gjelde for alle som får asyl etter utlendingslovens § 28 (det vil si både konvensjonsflyktninger og personer som har subsidiær beskyttelse). Departementet legger også til grunn at dette vil være mest effektivt i dagens situasjon (der de store gruppene av asylsøkere er konvensjonsflyktninger), og at innskjerpingen vil gi en større motivasjon for integrering.

Bufdir stiller spørsmål ved om en slik endring vil virke integreringsfremmende, og etterspør en nærmere begrunnelse for dette. Som direktorat for familie og oppvekst ønsker vi å synliggjøre konsekvenser av forslaget.

Endringene i regelverket for familiegjenforening vil føre til at det tar minst fire år før familier vil kunne gjenforenes i Norge. For mange vil det kunne ta ytterligere flere år. Endringer vil ha som konsekvens at flere familier blir splittet og blir boende i ulike land over lengre tid enn i dag. Når det gjelder barn i Norge vil det kunne føre til at de lever med en eneforsørger over lengre tid eller som enslige mindreårige. En konsekvens av endringene i regelverket for familiegjenforening kan være at flere kvinner og barn vil reise på egenhånd og ved hjelp av menneskesmuglere, med den risiko for ulykker, vold og overgrep dette medfører.

Bufdir ser ikke at endringene fører til utfordringer for barnevernet av en annen karakter enn det vi ser i dag, men antar at det kan føre til at flere familier får behov for støtte fra barnevernet. Enslige forsørgere vil stå svakere enn familier med begge foreldrene når de skal gi omsorg for sine barn i Norge. En enslig forsørger må i tillegg til å sikre sine barn god omsorg i ett nytt land, oppfylle vilkårene for familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse. Det kan også føre til at barn som kommer på familiegjenforening, har opplevd en vanskelig livssituasjon over lengre tid før ankomst til Norge og kan ha utviklet flere behov for oppfølging enn dersom de var kommet tidligere til landet.

Et av formålene med endringene i kravene til familiegjenforening er å hindre enslige mindreårige fra å komme til Norge. Departementet begrunner endringen blant annet med at mange barn kommer hit som "ankerbarn". Bufdir er i prinsippet enig i at det er uheldig dersom barn blir brukt som virkemiddel for å få opphold i Norge. Tiltakene for å hindre at dette skjer bør imidlertid utformes slik at det ikke går utover de enslige mindreårige.

Bufdir vil bemerke at så langt finnes det ikke solid empiri som bekrefter at barna kommer som «ankerbarn». De 3 siste årene har totalt 7 571 enslige mindreårige asylsøkere kommet til Norge. Av disse har totalt 431 personer fått familiegjenforening (141 med foreldre og 290 med søsken). Av de 456 som fikk beskyttelse i Norge i 2013 var det bare 28 som ble gjenforent med familien i Norge i ettertid (opplysninger fra UDI). Det vil si

at så langt direktoratet kan se er det kun en liten del av enslige mindreårige flyktninger som blir gjenforent med sin familien.

Vi savner en drøfting av situasjonen til barn som er skilt fra sine foreldre, enten barnet er enslig mindreårig i Norge eller barnet oppholder seg i utlandet uten omsorgspersoner. Selv om menneskerettighetskonvensjonene ikke avskjærer forslaget som er sendt ut på høring, mener vi at hensynet til barn må tillegges stor vekt i en slik situasjon. Det vises til at referansepersonen vil være flyktning og ikke kan reise til hjemlandet, og at det er avslagsgrunn at familiegjening er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Bufdir mener at det bør fremgå om dette er situasjoner hvor det er aktuelt å innvilge på bakgrunn av en unntaksbestemmelse lignende dagens utlendingsforskrift § 10-11.

Bufdir mener:

Endringsforslaget tar ikke tilstrekkelig hensyn til barns behov for å bo sammen med sine foreldre og situasjonen til barn som blir skilt fra sine foreldre må drøftes særskilt.

Skjerpede krav til permanent opphold

Departementet foreslår en adgang til å avslå permanent opphold der tungtveiende innvandringsregulerende hensyn tilsier det. Dette vil slik vi forstår det føre til at oppholdsgrunnlaget vil kunne revurderes ved hver fornyelse av den midlertidige oppholdstillatelsen, og at utlendingen vil kunne miste oppholdstillatelsen når situasjonen i hjemlandet endrer seg. I eksemplene som er gitt er det aktuelt å avslå permanent opphold der utlendingen ikke har samarbeidet med myndighetene eller har fått oppholdstillatelse på bakgrunn av handlinger som hadde som hovedformål å føre til oppholdsgrunnlag. Departementet skriver at sakene til barn må vurderes for seg. Bufdir ønsker en nærmere utdyping av hvordan barns situasjon vil være der foreldrene ligger an til å få avslag på permanent oppholdstillatelse etter den nye regelen. Det synes som om barn vil kunne får permanent opphold selv om foreldrene ikke får dette. Dersom dette er en konsekvens av forslaget, kan det innebære at foreldrene må reise tilbake til hjemlandet etter at barnet er fylt 18 år, mens barnet har opphold i Norge.

Departementet foreslår et nytt vilkår om selvforsørgelse. Dette begrunnes med at det er av stor betydning for integrering at utlendingslovens regler oppmuntrer til å ta utdanning og søke arbeid, og ikke til passivt å motta offentlige ytelser. Vi har merket oss at det når det gjelder kravet om norskkunnskaper og samfunnskunnskaper er adgang til å gjøre unntak i introduksjonsloven § 17, men at det ikke er skissert noen unntak fra kravet til selvforsørgelse. Direktoratet er enig med departementet i at det er viktig å sikre god integrering, men vi mener at det er uklart hvordan kravet om selvforsørgelse kan utformes uten at det får urimelige utslag eller fører til at personer med berettiget behov for bistand fra hjelpeapparatet unnlater å nyttiggjøre seg dette. Vi mener at høringsnotatet i større grad burde ha drøftet og synliggjort hvordan forslaget vil slå ut i praksis for ulike grupper og hvilke mulige løsninger departementet ser for seg. Slik vi forstår det legger departementet opp til at det vil foretas en nærmere beskrivelse i forskrift av hvordan kravet til selvforsørgelse skal forstås.

Bufdir har notert at departementet i punkt 8.3.5 etterspør innspill til hvorvidt det bør gjøres unntak fra vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Departementet utelukker ikke at det kan gjøres unntak for enkelte grupper, som for eksempel yngre personer under utdanning.

Bufdir mener at det er grunn til å innføre et generelt unntak i loven fra kravet om selvforsørgelse for barn som ellers oppfyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Dersom departementet legger til grunn at det er foreldrenes evne til selvforsørgelse som skal være avgjørende for om barn får permanent opphold, vil barns

muligheter for å få permanent opphold være prisgitt hvor ressurssterke foreldrene er. Direktoratet har ikke oversikt over hvilke eventuelle negative følger det kan få for familien dersom familien har ulike tillatelser, men ønsker å fremheve at barn opparbeider seg en selvstendig tilknytning til riket. Integreringshensynene bak regelen gjør seg ikke gjeldende på samme måte for mindreårige som for voksne. Vi mener spesielt at det bør gjøres unntak fra kravet om selvforsørgelse for enslige mindreårige og for barn som er under barnevernets omsorg, eller at det presiseres at kravet til selvforsørgelse i disse tilfellene anses som oppfylt. Når et barn har fem års opphold bak seg som gir grunnlag for permanent opphold antar Bufdir at barnas tilknytning til Norge i seg selv kan være så sterk at det uansett er lite sannsynlig at barnet med foreldre vil miste rett til opphold i Norge.

Bufdir mener at det må åpnes for å foreta en alderstilpasset vurdering. Det kan ikke kreves at en person som er under 21 år har vært selvforsørget de siste tre årene sett hen til at mindreårige skal være forsørget av sine foresatte. Dersom det stilles krav om selvforsørgelse i tre år, vil denne gruppen kunne vente opp til åtte år før de tilfredsstiller kravene for permanent opphold. Vi mener det er viktig at barn og unge ikke stilles svakere enn voksne. Vi er enige med departementet i at det må vurderes å gi unntak for yngre personer under utdanning. Det bør unngås at unge voksne avbryter sin utdanning for å skaffe seg inntekt over tre år for å oppnå permanent oppholdstillatelse.

Det vises til utlendingsforskriften § 10-7 hvor det fremgår at ytelser etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen ikke anses som underhold. Vi legger til grunn at det ligger i forslaget at det heller ikke etter utlendingsloven § 62 skal legges vekt på hvorvidt utlendingen mottar sosialstøtte. Bufdir mener at det i så fall er påkrevd å gjøre unntak fra krav om selvforsørgelse for unge voksne som kom som enslige mindreårige asylsøkere eller som har vært under barnevernets omsorg. Det er ikke uvanlig at barn som har vært under barnevernets omsorg mottar bistand fra NAV i en overgangsfase fra de er 18 til de blir selvstendige. Det er derfor uheldig om barn som har vært under barnevernets omsorg ikke får rett til permanent oppholdstillatelse fordi de mottar sosiale ytelser. Det vises til at dette er unge som allerede er i en sårbar situasjon og som vil ha behov for tjenester i en overgangsfase. Det bemerkes for øvrig at regelen kan gi insentiver til å forskyve ansvaret for de unge i ettervern fra den kommunale sosialtjenesten til den kommunale barneverntjenesten, også i tilfeller der det ville vært bedre for den unge å få nyttiggjøre seg NAV sin kompetanse og sine tiltak.

Vi mener at bestemmelsene må utformes slik at det sikres at familier ikke avstår fra å søke nødvendig hjelp fra hjelpeinstanser fordi de ønsker å oppfylle vilkårene for permanent opphold. Barnevernet har plikt til å gripe inn med tiltak for å sikre at barna lever under forsvarlige vilkår. Dersom foreldrene unnlater å søke om sosialstøtte vil barnevernet fremdeles ha ansvaret for å sikre barna i familien en forsvarlig omsorgssituasjon. Regelverket kan ha som konsekvens at barnevernet må sette inn tyngre tiltak i disse familiene enn det som er situasjonen i dag.

Vi mener videre at det må tas høyde for at noen av utlendingene som får oppholdstillatelse på bakgrunn av søknad om asyl vil kunne ha grader av uførhet som følge funksjonshemminger eller av andre årsaker som gjør at de ikke fullt ut kan ta del i arbeidslivet eller ta utdanning. Sett hen til at dette kan være personer som ikke har opparbeidet seg rettigheter i folketrygden, vil de kunne være avhengige sosialhjelp. I disse tilfellene vil ikke hensynene til integrering ved deltagelse i arbeidslivet gjøre seg gjeldende og regelverket vil kunne slå urimelig ut. Direktoratet fremhever at det er viktig at funksjonshemmede og andre med spesielle behov ikke blir diskriminert i regelverket og i praksis blir avskåret fra å få permanent oppholdstillatelse.

Det vil etter en samlet vurdering av forslagene ta lengre tid å få innvilget permanent opphold. Summen av endringsforslagene fører til en lang prosess, noe som kan vanskeliggjøre god integrering. Først opptil 2 år før

asylsøknaden blir behandlet, så 5 års ventetid før permanent opphold kan søkes. Vi kan ikke se at departementet i sitt høringsnotat vurderer de samfunnsmessige konsekvenser det kan få når barn og unge må vente så lenge med å få avklart sin situasjon. Bufdir er særlig bekymret for hvordan de foreslåtte innstrammingene kan ha negative konsekvenser for barn og unges evne til å bidra inn i det norske samfunn. Mangelfull integrering og dårlige levekår gir grunnlag for mistillit og avvisning av felles verdier og kan skape grunnlag for radikaliserings og økt konflikt (NOU 2011:14). Høringsnotatet mangler en vurdering av hvordan man vil arbeide forebyggende med en ungdomsgruppe som risikerer ikke å bli integrert i det norske samfunn, men allikevel oppholde seg her i mange år mens de venter på å bli 18 år, og få sin sak vurdert på nytt. Usikkerhet om framtiden og manglende trygghet kan gjøre at barn og unge får vansker med å lære, og det kan bidra til psykiske problemer. Skjerperte krav til permanent opphold kan øke risikoen for at ungdom velger å gå i dekning (går under jorden) rett før de blir myndige for å unngå å bli sendt tilbake. Dette kan føre dem inn i kriminalitet og i noen tilfeller inn i voldelige ekstremistmiljøer. Vi kan ikke se at høringsnotatet har utredet konsekvenser av dette.

Erfaringer Bufdir har fra krisesentrene tyder på at en del voldsutsatte kvinner (og menn) med oppholdstillatelse i Norge velger å bli hos voldsutøver til permanent oppholdstillatelse er sikret av frykt for å miste rett til opphold i Norge. Dersom reglene for permanent oppholdstillatelse gjør at mange må leve lenger i Norge uten selvstendig rett til opphold, kan dette gjøre denne tendensen verre og bidra til at flere voldsutsatte lever lenger i det voldelige forholdet.

Bufdir mener

Det bør innføres et generelt unntak i loven fra kravet om selvforsørgelse for barn som ellers oppfyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse og at det ellers åpnes for å foreta en alderstilpasset vurdering.

Det er behov for å utrede konsekvenser av endringer i underholdningskravet for barn, utsatte grupper og konsekvenser for barnevernstjenesten.

Skjerperte vilkår for familieinnvandring og utvidelse av underholdningskravet i et likestillingsperspektiv

Bufdir mener at forslaget om utvidelse av underholdningskravet i for liten grad tar høyde for de strukturelle utfordringer som innvandrere med opphold generelt, men særlig de utfordringene som innvandrerkvinner, har i møte med det norske arbeidsmarkedet.³ Mange flyktninger med opphold har større risiko for å være uten arbeid enn resten av befolkningen. Mangelfull utdanning og språklige barrierer bidrar til at mange blir sysselsatt innenfor næringer hvor inntektene er lave. Videre viser forskning at de har vanskeligere for å få heltidsjobb, har stillinger som de ofte er overkvalifisert for og de utsettes for diskriminering i ansettelsesprosesser.

Innvandrerkvinner har en svakere arbeidsmarkedstilknytting enn innvandrende menn, og sysselsettingsgraden blant kvinner varierer ut fra landbakgrunn, innvandringsbakgrunn, alder, utdanning, botid og bosted. Videre henger innvandrerskvinneres yrkesdeltakelse sammen med hvem kvinnen er gift med (mann fra majoritetsbefolkningen, innvandrer, eller etterkommere av innvandrere) og om ektefellen har jobb. Familiemønstre og kulturelle verdier slik som patriarkalsk kjønnsrollemønstre, trekkes også frem som forklaring på lav yrkesdeltakelse blant innvandrerkvinner. Den svake arbeidstilknyttingen gjør at

³ Midtbøen, A. og Hilde Liden (2015): Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsoppgjøring. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2015-001.

innvandrerkvinner vil være mer avhengig av sosiale ytelser enn resten av majoritetsbefolkningen. Innvandrerkvinner vil med andre ord ha svært liten reell mulighet til familiegjening som følge av skjerpet underholdskrav og fireårskravet.

Bufdir mener

Bufdir mener at forslaget utvidelse av underholdningskravet i liten grad tar høyde for de utfordringene som innvandrere møter i det norske arbeidslivet, og særlig den svake arbeidsmarkedstilknyttingen som mange innvandrerkvinner har. Forslaget kan gi kvinner et dårligere utgangspunkt for familiegjening enn menn. Bufdir ser også at en uintendert konsekvens av forslaget er at det gir en større motivasjon for menn å søke asyl i Norge enn kvinner, fordi menn har bedre reelle muligheter på arbeidsmarkedet enn kvinner.

Økonomiske konsekvenser

Dersom enslige mindreårige med midlertidige tillatelser ikke skal bosettes, vil det få store økonomiske konsekvenser for omsorgssentrene. Det vil medføre at langt flere barn vil få lange oppholdstid i omsorgssentrene og medføre behov for flere plasser. Dersom barna skal bosettes vil det få konsekvenser for kommunene og for Bufetats bosettingsarbeid.

Vi anbefaler at det gjøres en grundig samfunnsøkonomisk analyse av de foreslåtte endringene.

Direktoratet vil avslutningsvis framheve betydningen av at det settes en ikrafttredelsesdato som muliggjør forberedelse av de tjenestene som må settes inn for å ivareta de gruppene som berøres av endringene dersom endringene innføres, for eksempel overfor enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger under 15 år.

Med hilsen

Mari Trommald (e.f)
direktør

Hege Hovland Malterud
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.