

Justis- og beredskapsdepartementet

Innvandringsavdelingen

Postboks 8005 Dep

0030 Oslo

Att.: Rådgiver Tonje A. Falch-Nevand

Oslo, 6. september 2014

Høring – endringer i utlendingsforskriften, varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn

Vi viser til departementets høringsbrev av 6. juni 2014, og takker for anledningen til å gi våre innspill.

Innledende merknader

Antirasistisk Senter er i utgangspunktet positive til ønsket om en oppmykning av den varige ordningen for lengeværende barn ("en varig ordning som sikrer at barns beste tillegges større vekt enn i dag"). Vi er imidlertid sterkt bekymret for at de foreslåtte endringene tvert om vil medføre en innstramning. Spesielt risikerer de forsterkede formaliserte kriteriene knyttet til medvirkning til identitetsavklaring og retur å skyve saksbehandlingsfokus ytterligere over på foreldrenes handlinger, bort fra det grunnleggende hensynet til barna.

Krav om medvirkning til identitetsavklaring og retur

Vi kan ikke se annet enn at forslaget om å innføre en hovedregel om at foreldrene må ha medvirket til identitetsavklaring og retur trolig vil medføre en (potensielt betydelig) innstramning. Dette forslaget fører også en betydelig del av fokuset over på foreldrene. Mens den gjeldende regelen har fokus på barna, understreker man med departementets forslag at hensynet til barna kan tilsidesettes fordi foreldrene ikke har opptrådt som ønskelig.

Det er naturlig å se hen til erfaringene med dagens ordning for oppholdstillatelse til lengeværende voksne når det er praktiske hindringer for retur (utlendingsforskriften § 8-7). Ut fra hva vi er kjent med, er det til sammen bare et titalls personer som har fått opphold etter denne bestemmelsen. Utlendingsnemnda har selv stadfestet at "svært få personer er aktuelle" (mai 2012).

Mens regelen for voksne uten barn (utlendingsforskriften § 8-7) er absolutt, er regelen for barnefamilier kun en "hovedregel". Det er imidlertid på det rene at nemnda må gjøre svært mange unntak fra denne "hovedregelen" hvis resultatet skal bli en liberalisering av praksis. Ca. 45 prosent av de lengeværende barna får opphold etter dagens regelverk (ut fra nemndas redegjørelse av 17. juni 2013). Det kan trolig antas at nokså få av foreldrene i disse familiene har medvirket til retur. Det betyr at nemnda bare for å ligge på dagens praksis må gjøre unntak fra hovedregelen i en betydelig andel av sakene. Skal man faktisk få en oppmykning av paragrafen, kan det tilsi at nemnda må gjøre unntak fra denne "hovedregelen" i flertallet av sakene.

Her innfører man med andre ord et svært "hardt" kriterium, med en nokså klar - og meget rigid - praksis som allerede er etablert. Både i samarbeidsavtalen og i høringsbrevet understrekes det tydelig at medvirkning til retur er en "forutsetning", noe som vil støtte opp under en streng fortolkning.

For mange vil dette kravet om medvirkning til identitetsavklaring og retur være en kraftig barriere. Eksempelvis for etiopiske asylsøkere kan det være svært vanskelig å fremskaffe hjemlandets reisedokumenter. De færreste har hatt reisedokumenter da de flyktet, av den enkle grunn at de færreste etiopiere hadde vært utenfor hjemlandet tidligere. Vår erfaring er at hvis de nå forsøker å kontakte Den etiopiske ambassaden i Stockholm vil de ofte bli avvist, uten at de får noen dokumentasjon på avvisningen. Den etiopiske ambassaden fremstår generelt som motvillig mot eksil-etiopiere som ikke eksplisitt støtter regimet. Det er også godt kjent at den følger med på opposisjonelle miljøer og kartlegger disse, jf. rapporter fra Landinfo.

Dette vil for øvrig også bety at et sterkt problematisk, autoritært regime indirekte vil få stor makt til å holde barnefamilier utenfor denne ordningen, fordi ambassaden trolig ikke vil komme til å utstede reisedokumenter for etiopiere de anser som problematiske. Mer enn det: I denne situasjonen kan man mistenke at ambassaden vil være særlig tilbakeholden med å utstede reisedokumenter, fordi den ikke vil ønske å bistå opposisjonelle til å få opphold i Norge. Samtidig er det ingen andre etiopiske dokumenter enn nettopp pass som har særlig notoritet. Slik kan den enkelte etiopiske familie i praksis være helt avhengig av en motvillig ambassades usannsynlige velvilje for å falle innenfor regelverket.

Andre grupper vil møte andre alvorlige problemer i anstrengelsene for å skaffe seg identitetspapirer. Den sannsynlige konsekvensen er at en del/mange barn med foreldre som faktisk har oppgitt riktig identitet, ikke vil nyte godt av regelen fordi foreldrene ikke vil kunne dokumentere identiteten på det vis som forutsettes.

"Tilknytning til riket" og "barnefaglig forsvarlig"

Både kravet om at vedtakene skal være barnefaglig forsvarlige og forslaget til opplisting av relevante omstendigheter hva gjelder tilknytning til riket, anser vi i utgangspunktet som positive. Vi er imidlertid bekymret for at dette i praksis vil ha begrenset betydning for Utlendingsnemndas praksis. Mens kravet om medvirkning til identitetsavklaring og retur er nokså tydelig og stort sett lett å håndheve ut fra en allerede etablert praksis, fremstår kravet om at vedtakene skal være barnefaglig forsvarlige som "mykt" og i stor grad skjønnsmessig.

Vi tviler også på at nemnda vil oppleve disse momentene som en vesentlig oppmykning. Tvert om vil vi anta at nemnda vil anse at alle de nevnte momentene (barnets alder osv.) allerede blir vurdert og vektlagt per i dag, og at kravet om at vedtakene må være barnefaglig forsvarlige i større eller mindre grad er i tråd med nemndas gjeldende praksis (man vil finne mange av momentene omtalt i nemndas egen redegjørelse for praksis fra juni 2013). Man kan isolert sett forestille seg en viss oppmykning av praksis ut fra kravet om at vedtakene skal være barnefaglig forsvarlige, men vi kan ikke se annet enn at denne trolig vil innhentes og forbigås av den betydelige innstramningen som ligger i de formaliserte kravene om medvirkning til identitetsavklaring og retur.

Hva som skal ligge i "barnefaglig forsvarlig" synes også i høy grad å være opp til tolkning. "Forsvarlig" kan oppfattes som en høy terskel, og potensielt høyere enn hva som er til "barnets beste". Det er eksempelvis til barnets beste at man vektlegger behovet for kontinuitet sterkt. Men er det barnefaglig "uforsvarlig" å bryte opp et barn fra stedet det bor? Det vil være "uforsvarlig" med retur hvis barnet vil forkomme. Men vil det være "uforsvarlig" hvis barnet simpelthen får markant reduserte livsbetingelser sammenlignet med i Norge? Her åpner man opp for et tolkningsrom som ikke uten videre kan antas å slå ut til beste for barna.

Generelt

Det er videre vanskelig å se at Utlendingsnemnda her får en paragraf som det er lett å håndheve. Paragrafen kan være vanskelig å håndheve simpelthen fordi det strengt tatt ikke er mulig å gjøre begge ting på samme tid – det lar seg simpelthen ikke gjøre å følge en hovedregel om medvirkning til retur og samtidig vektlegge hensynet til barna mer enn man gjør i dag. Det første tilsier en (potensielt markant) innstramning, det andre tenkelig en viss oppmykning. Enten må nemnda gjøre unntak fra en hovedregel helt rutinemessig, eller så må nemnda legge seg på en (langt) strengere praksis for hva som er "barnefaglig forsvarlig" enn hva som synes tilsiktet i avtalen mellom de fire partiene, for å kunne håndheve paragrafen.

Konklusjon

Som konklusjon anser vi at hovedregelen om medvirkning til identitetsavklaring og retur bør modereres betraktelig. Hvis den blir stående i den foreslåtte formen, er det en stor risiko for at det som har blitt fremstilt for offentligheten som en oppmykning, reelt sett vil være en innstramning, med alvorlige konsekvenser for de lengeværende barna som heretter vil holdes utenfor ordningen.

Vi takker igjen for anledningen til å gi våre kommentarer.

Med vennlig hilsen,
for **Antirasistisk Senter**,

Rune Berglund Steen
leder

Anne Marie Mollén
rådgiver