



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 5.1.2016

Deres ref.: 15/3265

**HØRING – ENDRING I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – VILKÅR FOR
TVANGSRETUR AV BARN MED LANG OPPHOLDSTID I NORGE
(INFORMASJON OM ADGANG TIL Å ANMODE OM OMGJØRING)**

Vi viser til departementets høringsbrev av 13.11.2015.

1. Innledning

NOAS mener det er positivt at departementet foreslår endringer i utlendingsforskriften som sikrer at flere barn med lang oppholdstid i Norge får dette oppholdsgrunnlaget vurdert før en eventuell tvangsutsendelse.

Vi mener videre det er positivt at departementet legger opp til en ordning hvor norske myndigheter aktivt gir informasjon til familier i målgruppen om muligheten for å fremme omgjøringsbegjæring. Dette mener vi harmonerer godt med veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11.

NOAS mener imidlertid det er nødvendig å gjøre endringer i kriteriene for hvilke familier som omfattes av bestemmelsen. Slik forslaget nå er utformet, er det ikke egnet til å sikre at familier som kvalifiserer for oppholdstillatelse i Norge på grunn av barnas tilknytning til riket, ikke blir sendt ut av landet. NOAS mener at terskelen i bestemmelsens første ledd bør senkes til fire år, og at kravet om å ha fått saken behandlet etter 8. desember 2014 erstattes av et krav om at barnet har fått saken sin vurdert i løpet av de siste seks månedene.

Vi vil i det følgende redegjøre for vårt syn på de enkelte punktene.

2. Behov for oppdaterte vurderinger

Departementet skriver i høringsbrevet at «formålet er at ordningen skal omfatte barn som potensielt er i målgruppen for utlf. § 8-5, slik den lyder etter 8. desember 2014.» Departementets forslag sikrer likevel ikke at barn med lang oppholdstid, før en eventuell utsendelse, får en oppdatert vurdering av om deres tilknytning gir grunnlag for oppholdstillatelse.

Det er et stort problem at muligheten for å få en ny vurdering bare gjelder for familier som ikke har fått saken vurdert etter forskriftsbestemmelsen for lengeværende barn som ble vedtatt i desember 2014. Allerede i dag vil det kunne være snakk om beslutninger som er over ett år gamle. I framtida vil det kunne være snakk om enda mer utdaterte vurderinger. For å sikre at den nye forskriftsbestemmelsen ikke er utdatert allerede før den trer i kraft, mener vi det er nødvendig å gjøre endringer på dette punktet.

Grunnlaget for oppholdstillatelse på grunn av barns tilknytning etableres nettopp ved at det går tid, og behovet for oppdaterte vurderinger er derfor stort. Selv om familien tidligere har fått avslag, vil barnas tilknytning nå kunne være så sterk at den gir grunnlag for oppholdstillatelse. Ikke minst vil det være behov for en ny vurdering dersom barnas tilknytning, siden saken forrige gang ble vurdert, har passert fire og et halvt års oppholdstid og ett års skolegang. Regelverket må sikre at barn som kvalifiserer for opphold i Norge ikke sendes ut av landet.

NOAS foreslår derfor at henvisningen til forskriftsbestemmelsen av 8. desember 2014 erstattes med en frist for hvor gammel vurderingen kan være. Vi mener at familier som ikke har fått saken sin vurdert i løpet av de siste seks månedene, må få en oppdatert vurdering før en eventuell utsendelse.

3. Oppholdstid

Vi har forståelse for at departementet anser det som nødvendig å fastsette klare rammer for når den nye bestemmelsen kan komme til anvendelse. Departementet har foreslått at kun familier med fire og et halvt års opphold eller mer vil omfattes. NOAS mener det er gode grunner til å sette grensen noe lavere. Vi bemerker at det er flere familier som har fått oppholdstillatelse selv om den totale oppholdstiden har vært noe lavere enn fire og et halvt år. Denne grensen kan dermed ikke anses som et absolutt krav, det må foretas en konkret vurdering. Det vises i den sammenheng til rundskriv G-06/2014:

Etter UNEs praksis vil det i utgangspunktet foreligge sterke menneskelige hensyn når en familie med barn har oppholdt seg i Norge i om lag fire og et halvt år eller lenger og barnet har gått minst ett år på skole. [...] Det er ikke fastsatt en bestemt grense for hvor mange års opphold et barn må ha for å kunne få oppholdstillatelse på grunnlag av tilknytning til Norge. Det skal foretas en konkret, skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak. Det er ikke gitt at to barn med lik oppholdstid kan sies å ha den samme tilknytningen til Norge, da også andre momenter inngår i vurderingen av barnets tilknytning. (vår utheving)

Høyesteretts uttalelse i Rt. 2012. s. 1985 (i avsnitt 125) trekker i samme retning:

Det er ikke lagt opp til en fast ordning, hvor oppholdstillatelsen skal gis etter en bestemt periode til tross for ulovlig opphold. Det skal bero på en konkret vurdering og avveining om tillatelse skal gis.

Når rundskrivnet helt eksplisitt viser til opphold i *om lag* fire og et halvt år og Høyesterett videre fastslår at det ikke finnes en absolutt grense, mener NOAS det i denne sammenheng er uheldig om det kun er de familiene som har fire og et halvt års opphold som skal omfattes.

Vi har videre merket oss at det i forslaget kun er vist til oppholdstid, og ikke barnets alder. NOAS minner om at det er den reelle tilknytningen som skal vurderes i disse sakene, og som eventuelt gir grunnlag for oppholdstillatelse. I den sammenheng påpekes at det nevnte rundskrivnet og UNEs praksis tilsier at barn med akkurat fire og et halvt års opphold og ett års skolegang kan gis opphold på grunn av sin tilknytning. I slike tilfeller vil barnet være mellom seks og et halvt og syv og et halvt år når det første skoleåret er fullført og vilkårene er oppfylt. Det må være åpenbart at barn som er langt eldre, og som har flere års skolegang, i nesten alle tilfeller vil ha en sterkere reell tilknytning, selv om deres oppholdstid er noe under fire og et halvt år.

NOAS foreslår derfor at terskelen i den foreslåtte bestemmelsen senkes til *fire år*, slik at man ikke risikerer at barn med en reell tilknytning som kvalifiserer til opphold ikke får informasjon eller en ny vurdering. Det må her ses hen til at antallet saker som er aktuelle er svært begrenset, noe også departementet bemerker. Ved å sette ned grensen til fire år vil man redusere risikoen for at barn med en sterk reell tilknytning, hvor familien mangler kunnskap om regelverket eller av forskjellige årsaker ikke får fremmet en omgjøringsbegjæring, ikke får vurdert om tilknytningen kan gi grunnlag for oppholdstillatelse.

4. Krav om opphold på kjent adresse

Departementet bemerker i høringsbrevet at opphold på ukjent adresse ikke skal telle med. NOAS vil for det første påpeke at dette kravet ikke fremkommer i bestemmelsens ordlyd. Til sammenligning fremgår det direkte av ordlyden at oppholdstid utenfor Norge skal trekkes fra. Kravet om opphold på kjent adresse vil derfor være vanskelig tilgjengelig for de denne bestemmelsen gjelder, noe som etter vår oppfatning er uheldig. At det ene vilkåret er spesifikt nevnt gjør det enda vanskeligere å forutse eksistensen av det andre vilkåret.

Vi vil videre bemerke at det kan være vanskelig å definere klart hva som anses som *kjent adresse*. Det kan tenkes tilfeller hvor familier har flyttet til privat bolig, hvor barna går på skole og familien er godt kjent i lokalmiljøet, men hvor familien ikke har meldt flytting til politiet slik de er pliktig til i henhold til utlendingslovens § 19. Dersom en slik unnlatelse av å melde flytting skyldes misforståelser eller manglende kunnskap om regelverk og hvilke myndigheter man skal melde flytting til, og familien ellers lever helt åpent, vil NOAS anføre at dette ikke bør være et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. Det er også et viktig moment at i motsetning til opphold utenfor Norge vil tilknytning kunne styrkes også ved opphold på en uregistrert adresse.

NOAS foreslår derfor at opphold på uregistrert adresse ikke automatisk blir sett bort fra i henhold til denne bestemmelsen. Vi vil understreke at vi er enig i at det å gå i skjul for norske myndigheter er et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. Slike forhold vil

uansett være et viktig moment i vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse. Det må uansett antas at svært få familier som er aktuelle med tanke på denne bestemmelsen faktisk bor på en uregistrert adresse. Vår erfaring med disse sakene er at de aller fleste barnefamilier bor på mottak og er godt kjent for norske myndigheter.

Dersom departementet opprettholder dette kriteriet, mener NOAS det må nevnes uttrykkelig i forskriftsteksten. Bestemmelsens innhold og konsekvenser må gjøres enkelt tilgjengelig og så lett forståelig som mulig, både for de aktuelle personene og for dem som skal anvende regelverket.

5. Veiledning

NOAS mener det er positivt at departementet foreslår at UDI skal kontakte aktuelle familier for å informere om bestemmelsen. Vi mener departementets bemerkning om at *«Veiledningsplikten gjelder assistanse til parter og andre interesserte når det anmodes om det»* er noe upresis da det må antas klart at forvaltningen også i noen tilfeller vil ha en plikt til å gi veiledning på eget initiativ. Det er her snakk om personer som på grunn av begrensede språkkunnskaper og mangelfull kunnskap om norske lover og regler ofte vil ha et større behov for veiledning enn de fleste andre i Norge.

Det er etter vår oppfatning viktig at flest mulig familier blir informert om dette. At familier har kunnskap om bestemmelsen og har hatt anledning til å vurdere om de skal fremme en omgjøringsbegjæring er i seg selv positivt. Det vil dessuten kunne gjøre arbeidet med eventuelle tvangsreturer enklere, og vil kunne føre til færre fengslinger, jf, nedenfor.

6. Fengsling

Vi frykter at innføringen av denne bestemmelsen kan medføre en økt grad av fengsling, hvis familier som er pågrepet med tanke på uttransportering først etter pågrepelse skal informeres om muligheten til å be om omgjøring av vedtaket, og denne begjæringen så skal vurderes av Utlendingsnemnda før eventuell uttransportering finner sted. NOAS vil påpeke, som departementet gjør i høringsnotatet, at fengsling av barn kun skal skje der det er tvingende nødvendig, jf. straffeprosessloven § 184. Vi viser i den forbindelse til rapporten «Frihet først. Alternativer til internering» fra 2015, hvor NOAS anbefalte at det bør innføres maksimumsgrense for hvor lenge barn kan interneres, for eksempel 72 timer.¹

Det er i denne sammenhengen viktig at familier som kan omfattes av den foreslåtte bestemmelsen, har fått informasjon på et tidligere tidspunkt. Det må være en målsetting at spørsmålet om omgjøring av vedtaket er vurdert før familien eventuelt blir pågrepet. Dersom familier ikke har blitt informert i forkant av en pågrepelse, og så fremmer en omgjøringsbegjæring, forutsetter NOAS at Utlendingsnemnda vil prioritere slike saker.

¹ <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2015/02/ATI.pdf>

Det må i alle sammenhenger være et mål for norske myndigheter å unngå fengsling av barn. Eventuell fengsling av barnefamilier i forbindelse med uttransportering må begrenses så mye som mulig både i antall og varighet.

7. Oppsummering

NOAS foreslår at bestemmelsens første ledd endres til følgende:

*§ 17-15 a. Vilkår for tvangsretur av barn med lang oppholdstid i Norge
Tvangsretur av et barn som har oppholdt seg i Norge i fire år eller mer, kan bare gjennomføres dersom*

- a) barnet har fått saken sin behandlet i løpet av de siste seks månedene, eller*
- b) barnets foresatte eller representant ikke ønsker å anmode om omgjøring av barnets sak.*

NOAS takker for anledningen til å delta i høringen. Vi er naturligvis tilgjengelige for spørsmål eller ytterligere kommentarer om det skulle være behov for det.

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere

Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver