



Utlendingsnemnda
Postboks 8165 Dep.
0034 Oslo

Kopi:
Justisdepartementet
Utlendingsdirektoratet
Politiets utlendingsenhet

Oslo, 2. oktober 2014

Utlendingsnemndas rutiner ved vurdering av barns tilknytning

NOAS gir rettshjelp til mange barnefamilier med lang oppholdstid i Norge. Vi har flere spørsmål knyttet til Utlendingsnemndas (UNEs) håndtering av saker som gjelder lengeværende barn.

1. Behov for oppdaterte vurderinger

Barns tilknytning er et spesielt oppholdsgrunnlag i den forstand at det gradvis forsterkes ettersom tiden som går. Av samme grunn vil Utlendingsnemndas vurderinger av om det skal gis opphold på grunn av barnets tilknytning fort bli utdatert. Ved at det har gått ytterligere tid siden forrige vurdering, har barnets tilknytning blitt forsterket, noe som innebærer at avveilingen av ulike motstående hensyn kan bli en annen enn tidligere. I sakene som gjelder lengeværende barn er det altså et sterkt behov for oppdaterte vurderinger av barnets tilknytning og barnets beste før eventuelle utsendelser finner sted.

- **Hva gjør UNE for å sikre at det gjøres oppdaterte vurderinger i denne typen saker før en eventuell utsendelse finner sted?**

2. UNEs veilednings- og informasjonsplikt

Mange av familiene med lengeværende barn har problemer med å orientere seg i det norske forvaltningssystemet, og mange har språkproblemer som gjør det vanskelig å skrive omgjøringsbegjæringer på egen hånd. Mange har alvorlige psykiske problemer eller er på andre måter preget av den vanskelige livssituasjonen de befinner seg i. Familiene har stort behov for informasjon om det aktuelle regelverket og om hvilken informasjon som er relevant for vurderingen av saken, og for bistand til å fremme nye anførsler.

Forvaltningen har en generell veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Regelen er langt på vei en kodifisering av prinsippet om god forvaltningsskikk som pålegger forvaltningen å gi

veiledning til klienter som har behov for det. Veiledningsplikten i vid forstand omfatter også andre bestemmelser i loven som pålegger forvaltningen en generell plikt til å gi opplysninger, veilede og yte bistand. Forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere partens behov for veiledning. Forvaltningsorganet har også en utrednings- og informasjonsplikt der en skal påse at saken er så godt opplyst som mulig og at partene får opplysninger av betydning, jf. forvaltningsloven § 17.

- **Hva gjør UNE for å sikre at de aktuelle familiene får informasjon om nytt regelverk for lengeværende barn?**
- **Utformer UNE informasjon tilpasset disse gruppene, oversatt til flere språk, om hvordan regelverket er utformet og hvilken dokumentasjon og hvilke opplysninger som har betydning for nemndas vurdering av slike saker?**
- **Setter UNE av ressurser til å besvare spørsmål om hvordan regelverket fungerer og hvilken informasjon som er relevant for vurderingen av saker som gjelder lengeværende barn? Hvor bør i tilfelle familier henvende seg for å få slik veiledning?**
- **Hvis nei, hvorfor ikke?**

3. Barns rett til å bli hørt

Barnekonvensjonens artikkel 12 forplikter norske myndigheter til å la barn gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. FNs barnekomité understreker i sin generelle kommentar nr. 12 av 2009 at barnekonvensjonens bestemmelse om barnets rett til å bli hørt gjelder alle relevante rettslige prosesser som angår barnet, uten unntak. Artikkel 12 må ses i sammenheng med artikkel 3 nr. 1 i barnekonvensjonen, som sier at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. For å kunne fastslå hva som er barnets beste i den enkelte sak, er det en forutsetning at barnet selv har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn.

Barns rett til å bli hørt er en selvstendig rettighet, og avhenger ikke av utlendingsforvaltningens behov for opplysninger. I utlendingsforskriften § 17-3 slås det fast at barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, **skal** informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven.

I stortingsmeldingen «Barn på flukt» framkommer det at barna i større grad skal bli hørt i forbindelse med vurderingen av sin sak. Det presiseres følgende på side 58 i meldingen:

Regjeringen har fått på plass et bedre regelverk for høring av barn. I saker hvor det har gått lang tid siden saken ble utredet i UDI eller hvor vurderingstemaet er et annet enn ved forrige behandling, er det særlig viktig å vurdere behovet for ytterligere opplysninger og høring av barn, herunder vurdere behovet for muntlig høring. Dette kan særlig gjøre seg gjeldende ved behandling av anmodninger om omgjøring begrunnet i barns tilknytning til Norge. (vår utheving)

Når UNE vurderer om familier med lengeværende barn skal gis oppholdstillatelse, får barna i de færreste tilfellene anledning til å uttale seg om sine synspunkter på å få bli i Norge. Barn som var over sju år ved ankomst har som regel fått uttale seg i forbindelse med asylsaken. Vurderingen av om de skal gis tillatelse på grunn av sterk tilknytning til Norge finner imidlertid sted mange år senere, og barna får da ikke anledning til å forklare seg om sin tilknytning og ønsker for framtida. Barn som var under sju år ved ankomst, men som senere har passert sju år, har gjerne ikke fått forklare seg i det hele tatt, selv om de ifølge utlendingsforskriften skal gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelser som gjelder dem.

- **Hvordan sikrer UNE at barns rett til å bli hørt ivaretas i saker som gjelder lengeværende barn?**

4. Plikt til å vurdere nye opplysninger

I saker der det sendes inn ny informasjon, er UNE forpliktet til å vurdere de nye opplysningene før klagerne eventuelt sendes ut av landet. Det framgår av utlendingsloven § 90 siste ledd at politiet har plikt til å forelegge eventuelle nye forhold som utlendingen påberoper, og som kan gi grunnlag for asyl, for utlendingsmyndighetene før uttransportering kan skje. I plenumsdommen inntatt i Rt. 2012 s. 1985, som nettopp gjaldt lengeværende barn, har Høyesterett uttrykkelig slått fast at både politi og UNE har den samme forpliktelsen også i andre saker enn asylsaker:

«Det er ikke omstridt at Utlendingsnemndas behandling oppfyller de krav som stilles om en effektiv prøvingsrett ved en nasjonal myndighet slik disse kravene er oppstilt i EMDs praksis. Utlendingsnemnda er å anse som en domstol etter EMKs system, og nemndas vedtak bygger på en «nåtidsvurdering». Utlendingsmyndighetene har dessuten plikt til å behandle nye forhold som blir påberopt. Når det anføres at utlendingen vil bli utsatt for forfølgelse ved retur følger dette av Utlendingsloven § 7, som forutsetter at en utlending ikke kan sendes til et område hvor vedkommende vil komme i en situasjon som gir rett til asyl. Av § 90 siste ledd fremgår det videre at politiet må forelegge eventuelle nye forhold som utlendingen påberoper, og som kan gi grunnlag for asyl, for utlendingsmyndighetene før uttransportering kan skje. Men også utover asylsakene er det klart at Utlendingsnemnda har plikt til å realitetsbehandle en begjæring om omgjøring dersom det er reell risiko for menneskerettsbrudd. Dette følger av statens plikt til å forhindre krenkelse av våre menneskerettslige forpliktelser.» (Avsnitt 88, vår uth.)

- **I forbindelse med at familier med lengeværende barn sendes ut av landet, hvilken kontakt har UNE og Politiets utlendingsenhet (PU) på ulike stadier?**
- **Hvilken informasjon gir UNE til PU i forkant av en pågripelse?**
- **Når er det PU sjekker med UNE om det er sendt inn ny informasjon i saken?**
- **Hvordan håndteres eventuell informasjon som sendes inn etter dette tidspunktet?**

5. Hastesaker: Nye opplysninger som sendes inn i UNEs arbeidstid

I en del tilfeller er det aktuelt for NOAS å sende inn ny informasjon etter at familien er pågrepet, enten fordi pågripelse skjer før vi har rukket å sende inn en omgjøringsbegjæring i saken, eller

fordi vi blir kontaktet av familien først etter pågripelsen. I noen tilfeller sender vi omgjøringsbegjæringer til UNE i nemndas åpningstider.

- **Hvilke mekanismer har UNE for å sikre en grundig vurdering av nye anførsler som fremmes i UNEs åpningstid?**

I forbindelse med utsendelsen av nigerianske barnefamilier 24. september sendte NOAS inn omgjøringsbegjæringer i flere saker. I en sak hadde vi telefonkontakt med saksbehandleren og fikk vite at anførslene våre var vurdert, men at UNE avslo omgjøringsbegjæringen. I de andre sakene fikk vi ingen tilbakemelding før uttransporten fant sted, og vi hadde ikke muligheter til å få kontakt med UNE etter at publikumskontakten stengte kl. 15.45.

- **Hvordan er UNEs rutiner for å gi fullmektiger/klagere tilbakemelding om status i saken og hvilke vurderinger som er gjort før tvangsretur faktisk finner sted?**

I sakene vi hastebehandlet, og hvor vi sendte inn oppdatert informasjon 24. september, ringte vi UNE på forhånd og varslet om hvilke saker vi jobbet med og at vi ville oversende ny informasjon i disse sakene i løpet av arbeidsdagen. Omgjøringsbegjæringene ble oversendt per faks, merket «haster», klokken 12.01, 14.03 og 14.28.¹ Vi ringte UNE litt etter kl. 15.30 for å forsikre oss om at den siste omgjøringsbegjæringen hadde blitt registrert og oversendt saksbehandler. Vi fikk da beskjed om at vi ikke fikk snakke med noen hvis vi ikke hadde navn på en saksbehandler. Da vi ringte UNE tidligere på dagen og varslet om at det ville komme ny informasjon fra oss, fikk vi imidlertid beskjed om at sakene ikke hadde en bestemt saksbehandler, men at sakene ville bli lagt til en saksbehandler for vurdering så snart det kom inn ny info fra oss. Da vi prøvde å ringe UNE opp igjen for å påpeke dette, var klokka akkurat 15.45, og vi kom ikke gjennom.

I saken til en familie som ble pågrepet 30. september varslet vi også UNE og PU om at vi kom til å sende inn ny informasjon i saken i løpet av dagen. I denne saken har familien vært i Norge i over seks år, og UNEs forrige vurdering av saken var i april 2013. Det var altså stort behov for en oppdatert vurdering av saken. Vi sendte omgjøringsbegjæring per faks litt over kl. 15, og ringte deretter til UNEs sentralbord. Vi fikk der beskjed om at det ikke var registrert noe i DUF, og at vi måtte ringe tilbake neste morgen. Vi forklarte at det var snakk om en hastesak hvor klagerne etter planen skulle tvangsreturneres neste formiddag, og fikk da beskjed om å ringe igjen et kvarter senere. Siden vi hadde liknende problemer forrige uke, kontaktet vi fungerende seksjonsleder Ingrid Hødnebo, som hadde gitt oss direktenummeret sitt, og forklarte situasjonen. Hun ga oss direktenummeret til en kollega som jobbet i riktig seksjon. Omtrent en halvtime etter at vi sendte inn omgjøringsbegjæringen snakket vi med ham, og han opplyste da at det ikke var registrert noe i DUF. Vi fikk formidlet at NOAS hadde sendt inn ny informasjon og ba ham om å oppspore den og gi oss tilbakemelding når han hadde mottatt de nye dokumentene. Saksbehandleren hos NOAS som han hadde fått telefonnummeret til mottok deretter en telefon fra familien som satt på Trandum. Hun forsøkte å ringe tilbake til UNE-

¹ Dette er tidspunktene som står på leveringsbekreftelsene. Vi tror imidlertid at tidspunktene er en time forskjøvet, sannsynligvis fordi faksen ikke har registrert sommertid. Vi vet at faksen som ble sendt sist, ble sendt fra oss omtrent kl. 15.30.

medarbeideren etterpå, i tilfelle han hadde forsøkt å få tak i henne i løpet av de 10-15 minuttene hun snakket med familien. NOAS' saksbehandler kom da bare til telefonsvarer, og la igjen beskjed, men fikk ikke noen tilbakemelding fra UNE om hvorvidt dokumentene var mottatt av dem som skulle vurdere dem. Klokken var litt over 16, så det var heller ikke mulig å komme gjennom på sentralbordet.

- **Hvilke rutiner har UNE for å sikre at ny informasjon i hastesaker kommer fram til dem som skal vurdere de nye anførselene?**
- **Hva gjør UNE for å gjøre det mulig for fullmektig å få snakke med dem som vurderer saken?**

Dagen etter vi hadde sendt inn omgjøringsbegjæringer i Nigeria-sakene tok vi kontakt med UNE og fikk vite at i en av sakene hadde NOAS' anførsler blitt gjennomgått, men at den UNE-ansatte som så på det mente at det ikke var grunnlag for å gi utsatt iverksettelse. UNE har ikke fattet en ny avgjørelse i saken.

I saken hvor vi sendte inn omgjøringsbegjæring 30. september, fikk vi en telefon fra UNE med beskjed om at de hadde gitt utsatt iverksettelse.

- **Hva er UNES rutiner i disse situasjonene? Er det saksbehandlere og/eller nemndledere som gjennomgår saken? Er flere personer involvert i avgjørelsen om ikke å gi utsatt iverksettelse?**
- **Hva skiller prosedyrene i disse vurderingene av om det skal gis utsatt iverksettelse fra vurderingen av om det skal gis tillatelse?**

I de to siste Nigeria-sakene hvor NOAS sendte inn ny informasjon, ble ikke omgjøringsbegjæringene videreformidlet til saksbehandlere. De ble i stedet liggende hos UNES postmottak fram til et stykke ut på dagen den 25. september.

- **Hvilket ansvar tar UNE for konsekvensene av at personer ble sendt ut uten at ny informasjon ble vurdert, til tross for at informasjon ble sendt UNE i nemndas åpningstid?**
- **Hvilke konsekvenser får det at UNES postmottak ikke gjorde jobben sin, og hvilke tiltak iverksettes for å forhindre at noe slikt skjer igjen?**

6. Hastesaker: Nye opplysninger som sendes inn utenom UNES åpningstider

I en del tilfeller pågripes utlendinger for utsendelse i helger. For eksempel ble NOAS for noen uker siden kontaktet fredag kveld av en afghansk familie som ble pågrepet samme ettermiddag. Familien ble sendt ut søndag ettermiddag. I mellomtida forsøkte NOAS å nå fram med ny informasjon i saken. Vi erfarte store problemer med å oppnå kontakt med de vi ville nå, og stor motvilje mot å oppgi kontaktinformasjon eller formidle nye anførsler til riktige personer i politiet. Liknende situasjoner kan oppstå hvis NOAS blir kontaktet i saker hvor utsendelse skal finne sted samme kveld eller tidlig neste dag.

- **Hvilke vurderinger ble gjort i den konkrete saken? Hvem gjennomgikk de nye anførslene før familien ble sendt ut?**
- **Hva er UNEs rutiner for å sikre en reell behandling av nye anførsler som sendes inn når UNE er stengt?**
- **Hvilket samarbeid har UNE og PU om å håndtere ny informasjon som sendes inn når UNEs saksbehandlere ikke er på jobb? Hva er arbeidsdelingen mellom ansatte i PU og UNE med tanke på å vurdere ny informasjon som sendes inn?**
- **Er UNEs ansatte involvert i vurderingen av alle saker hvor det sendes inn ny informasjon? Hvis ikke, hva skal til for at UNE blir involvert i vurderingen av sakene, eller om det skal gis utsatt iverksettelse, før personene sendes ut?**
- **På hvilken bakgrunn gjør ansatte i PU en vurdering av nye anførsler som presenteres? Ansatte i politiet har ikke ansvar for å vurdere asylsaker. Hvordan sikres det at de som vurderer om nye anførsler som kommer inn gir grunnlag for å gi utsatt iverksettelse, har forutsetninger for å gjøre disse vurderingene?**
- **Er det mulig å opprette et direktenummer slik at ansatte i UNE kan nås når de fortsatt er på jobb, selv om sentralbordet har stengt?**
- **Er det aktuelt for UNE å opprette en form for vaktordning som gir UNE-ansatte ansvar for å gjennomgå ny informasjon i saken og fatte hasteavgjørelser i saker utenom åpningstid der det er behov for det? Eller har dere andre forslag til hvordan en kan sikre at nye anførsler blir vurdert før eventuell utsending?**
- **Har UNE reagert overfor Justis- og beredskapsdepartementet og/eller PU på at såpass mange utsendelser finner sted på tidspunkt hvor UNE har vanskeligheter med å vurdere nye anførsler?**

7. UNEs rutiner ved charterflyvninger

Utsendelsene til Nigeria onsdag 24. september er et eksempel på en større aksjon med koordinerte utsendelser. I slike tilfeller pågripes mange mennesker på en gang, og erfaringsmessig vet en at mange av disse ønsker å fremme ny informasjon til vurdering før utsendelse finner sted.

- **Er UNE informert i forkant om at denne typen charterflyvninger vil finne sted? Kjenner UNE også til hvilke personer som planlegges utsendt?**
- **Hva er UNEs rutiner i disse tilfellene? Vil UNE på eget initiativ gjennomgå disse sakene og se på om det er grunn til å gjøre en oppdatert vurdering av om barnet skal gis tillatelse på grunn av tilknytning til riket?**
- **Gjør UNE spesielle tilpasninger eller tilbyr noen form for tilrettelegging for å motta og håndtere nye anførsler og ny informasjon som sendes inn i disse tilfellene?**

8. Svar på anmodning om utsatt iverksettelse

Ifølge forvaltningsloven § 41 kan klageinstans beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Anmodninger om utsetting skal avgjøres snarest

mulig, jf. bestemmelsens fjerde punktum. Når Utlendingsnemnda har truffet et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, kan den instruere politiet om å utsette iverksettingen, jf. utlendingsloven § 90 niende ledd.


NOAS ber i mange saker om utsatt iverksettelse, som vil gi klageren rett til å oppholde seg i Norge fram til saken er vurdert på nytt. Vi får imidlertid bare tilbakemelding hvis UNE etterkommer vår anmodning. I tilfeller der UNE mener at det ikke er grunnlag for å gi utsatt iverksettelse, som er tilfelle i det store flertallet av sakene, får ikke NOAS beskjed. UNEs praksis innebærer at klienten fratas muligheten til å sende saken til Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD) for å be om midlertid forføyning etter en såkalt «rule 39»-vurdering.

- **Hva er bakgrunnen for at UNE ikke gir noen tilbakemelding i tilfeller der de ikke etterkommer anmodningen om å gi utsatt iverksettelse?**
- **Er det aktuelt for UNE å endre denne praksisen, slik at klageadgangen til EMD kan benyttes?**

Ta gjerne kontakt hvis noe er uklart eller dere trenger mer informasjon. Siden mange av spørsmålene gjelder hastesaker, og det for tida foregår mange tvangsreturer av familier med lengdeværende barn, ber vi om å få en rask tilbakemelding fra UNE. På forhånd tusen takk!

Med vennlig hilsen
for Norsk organisasjon for asylsøkere


Ann-Magrit Austenå
generalsekretær


Mari Seilskjær
rådgiver

