



STORTINGET

Innst. 230 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:70 S (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken, Arne Nævra, Kari Elisabeth Kaski og Freddy André Øvstegård om å stille retursaker som berører barn og unge asylsøkere med lang oppholdstid, i bero frem til det er gjort presiseringer i regelverket om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen stille alle retursaker som gjelder lengeværende asylsøkende barn, i bero frem til det er gjennomført en gjennomgang av Utlendingsnemndas praksis i disse sakene, herunder om barnets beste, barnets oppholdstid og humanitære hensyn vektet i tråd med lovgivers intensjon. Sakene som stilles i bero, må inkludere personer med lang oppholdstid som har fylt 18 år etter 1. januar 2019.
2. Stortinget ber regjeringen sikre at hensynet til barnets beste tillegges tilstrekkelig vekt i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3.
3. Stortinget ber regjeringen presisere regelverket om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket for å sikre at alder tillegges vekt i saker som gjelder ungdom som

har fylt 18 år, men fortsatt er sårbare på grunn av ung alder og at de er i barnevernets omsorg. Det vises til ordningen i barnevernet med rett til ettervern fram til fylte 25 år, med virkning fra januar 2021.

4. Stortinget ber regjeringen igangsette en uavhengig utredning av hvilke innvandringsregulerende hensyn som er gjeldende, hvordan disse hensynene blir bestemt, hvordan de anvendes i utlendingssaker, og hvordan de vektet mot hensynet til barnets beste. I utredningen må det vurderes om skjønnsbestemmelsene i regelverket ivaretar hensynet til likebehandling og kontradiksjon sett i lys av UNEs organisering og den enkelte nemndleders uavhengighet.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 2. desember 2020 til Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Monica Mæland bedt om en vurdering av forslagene. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 15. desember 2020. Komiteen har imøtesett og mottatt skriftlige innspill i saken.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra

Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til representantforslaget.

Representantforslagets pkt. 1

Komiteen viser til at Stortinget har lagt avgjørelsesmyndigheten i enkeltsaker etter utlendingsloven til Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE). UDI fatter vedtak i første instans, og avslag kan påklages til klageinstansen UNE. Deretter er det adgang til å be om omgjøring av vedtak når det foreligger nye opplysninger. UDI og UNEs avgjørelser kan også overprøves av domstolene.

Komiteen viser til at dette er blitt et viktig og førende prinsipp i utlendingsforvaltningen i dag.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at i 2014 ble Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti enige om at det var behov for å gi føringer for vurderingen av oppholdstillatelse for barn på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utlendingsloven (utl.) § 38. Intensjonen var å sikre at barnets beste ble tillagt større vekt enn tidligere. Disse medlemmer viser til at Justis- og beredskapsdepartementet da gjorde endringer i utlendingsregelverket. Utlendingsforskriften (utlf.) § 8-5 legger i dag opp til at det skal foretas en vurdering av barnets beste og barnets tilknytning til Norge før dette avveies mot innvandringsregulerende hensyn i saken.

Disse medlemmer viser til at UNE i januar 2016 rapporterte til departementet om bruken av utlf. § 8-5. Rapporten viser blant annet at andelen barnefamilier med forholdsvis lang oppholdstid i Norge (oppholdstid over fire år og fire måneder, hvorav ett års skolegang) som har fått omgjort sine vedtak og fikk oppholdstillatelse, økte fra 45 pst. ved praksisrapporteringen ett år etter stortingsmeldingen «Barn på flukt» i juni 2013, til 82 pst. etter endringen 8. desember 2014. Rapporteringen viser at hensynet til barnets beste og barnets tilknytning generelt sett er blitt tillagt større vekt etter innføringen av utlf. § 8-5 i 2014 enn under tidligere praksis, og at bestemmelsen har hatt effekt.

Disse medlemmer viser til at det til syvende og sist uansett må foretas konkrete vurderinger i hver enkelt sak av UDI og UNE. Deres avgjørelser kan videre bringes inn for domstolene. I den aktuelle Mustafa-saken ble dette gjort, og både tingretten og lagmannsretten har gitt UNE medhold. Vedtakene i familiens sak var gyldige. Høyesterett har også i februar 2018 avslått å fremme anke over lagmannsrettens dom til behandling i Høyesterett. Disse medlemmer viser videre til at

Mustafas advokat nå har brakt saken inn for domstolene på ny, og at den videre saksgangen i denne saken er opp til rettsinstansene å vurdere.

Disse medlemmer mener at en enkeltsak ikke gir grunn til å foreta en gjennomgang av praksis i alle sakene i UNE som berører barn. Disse medlemmer mener også det vil være uheldig å stoppe returer i alle saker hvor lengeværende barn har fått endelig avslag, sett i lys av den praksis en har sett over tid, og den rettssikkerhet som eksisterer ved at saker også kan føres for domstolene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, understreker at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. Flertallet mener det må sikres en rask og grundig avklaring i alle asylsaker, og at ingen barn eller ungdom skal bli værende i Norge i årevis i en uavklart situasjon. Det er helt nødvendig med en rask og effektiv saksbehandling som ivaretar rettssikkerheten og samtidig unngår å sette folks liv på vent. Flertallet viser til at lang saksbehandlingstid i seg selv kan anses å være i strid med barnets beste.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at deres respektive partier er opptatt av en rettferdig asylpolitikk som ivaretar asylinstituttet. Det innebærer at man også må ha strenge krav til at de som søker om asyl, må være ærlige om sin identitet og andre faktiske forhold.

Disse medlemmer anerkjenner at saker som omhandler lengeværende barn, ofte er veldig komplekse og krevende å vurdere. Disse medlemmer viser til at forvaltningsloven likevel stiller klare krav til utlendingsmyndighetenes plikt til å begrunne sine vedtak. Dette er avgjørende blant annet for å sikre likebehandling og forutsigbarhet i utlendingsforvaltningen. Begrunnelsen må derfor være av en slik karakter at det er mulig å ettergå hvorfor forvaltningen har falt ned på ulikt utfall i lignende saker.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av praksis når det gjelder vurderinger av barnets beste i utlendingssaker, for å belyse hvorvidt utlendingsmyndighetene gjør en konkret og individuell vurdering i hver enkelt sak, og om de i tilstrekkelig grad synliggjør sine konkrete vurderinger i disse sakene.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er viktig med konkrete og individuelle vurderinger når det gjelder hensyn-

net til barnets beste, og viser til innføringen av utlendingsforskriften (utlf.) § 8-5 fra 2014. Denne legger opp til at det skal foretas en vurdering av barnets beste og barnets tilknytning til Norge, og videre til at det skal gjøres individuelle vurderinger knyttet til barnets beste i hver enkelt sak. Disse medlemmer viser videre til praksisrapportering fra UNE som viser at innføringen av denne paragrafen har hatt effekt.

Disse medlemmer viser også til at det er forskriftsfestet særlige krav til begrunnelse i vedtak som gjelder barn, i utlf. § 17-1a. I begrunnelsen skal det fremkomme hvilke hensyn som har vært tatt til barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vurdert. Dette er en viktig forskriftsfesting for å kvalitetssikre at slike vurderinger gjennomføres forsvarlig i forvaltningsleddene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at til tross for at Norge har et regelverk som skal sikre at det tas særlige hensyn til barnets beste i utlendingssaker, er det stadig eksempler på saker som får helt urimelige utslag når det gjelder avveiningen mellom hensynet til barnets beste, sterke menneskelige hensyn og innvandringsregulerende hensyn. Dette understreker også høringsinstansene Redd Barna, Jussbuss og JURK i sine kommentarer til forslagene som nå foreligger. Redd Barna skriver i sitt hørings svar: at det er en gjentakende utfordring at barnets beste ikke blir ivaretatt tilstrekkelig i utlendingssaker. Saken til Mustafa Hasan illustrerer dette.

Dette medlem vil påpeke at saken domstolene tidligere har behandlet i Mustafa Hasan-saken handlet om Mustafas mor og om de kunne returneres samlet som familie. Nå er imidlertid situasjonen en helt annen, siden moren har forlatt landet og Mustafas bror har fått oppholdstillatelse.

Når mor ikke lenger er en del av saken, kan ikke barnet, selv om det har fylt 18 år, påføres ansvaret for og de negative konsekvensene av foreldrenes tidligere handlinger, jf. Butt-saken. I Mustafas og lignende saker gjøres arvesynden gjeldende.

Dette medlem viser til at de endrede forutsetningene i Mustafas sak gjør at en tvangsretur nå vil kunne være et brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Det vises i den forbindelse til saken Butt v. Norge, hvor EMD fastslo at innvandringsregulerende hensyn ikke kan anvendes hvis ikke staten sørger for å uttransportere barna sammen med foreldrene når de eller den blir uttransportert. Hvis innvandringsregulerende hensyn er viktige for staten, så må staten sørge for å uttransportere når man kan, og ikke vente til barna blir myndige og så foreta en uttransportering på det samme grunnlaget. Dette fastslo EMD er i strid med retten til privatliv og familieliv i art. 8, og de fastslo at Norge

krenket art. 8 når man ventet til barna ble myndige for så å nekte videre opphold.

Dette medlem viser videre til at EMD i Butt-saken fastslo at staten i et slikt tilfelle har plikt til å innvilge oppholdstillatelse, såkalt «positive obligation», fordi barn da har etablert en sterk tilknytning til oppvekstlandet. EMD konkluderte med at innvandringsregulerende hensyn ikke kan anvendes for å begrunne et vedtak som medfører et utreisepålegg. Butt-søknene var også blitt myndige da EMD konkluderte med krenkelse, og saken kan dermed sammenlignes med saken til Mustafa Hasan. Dette medlem understreker at dommen er et prejudikat som har rettsvirkninger i alle medlemslandene. Butt-saken var den første dommen som konkluderte med at staten har en positiv forpliktelse i denne typen saker.

Dette medlem viser til at Norge er direkte bundet av domsresultatet i EMD. Ansvaret korresponderer med statens plikt til å hindre krenkelser, en plikt som tilhører regjeringen. Det er aldri nok for å unngå menneskerettighetskrenkelser å vise til at vurderinger er foretatt av statens underliggende organ. Dette medlem viser til at justisministeren i skriftlig svar på spørsmål (17. desember 2020) erkjenner at departementet ikke anså det nødvendig å innføre praksis- eller regelverksendringer som følge av Butt-dommen. Dette i motsetning til da Norge ble dømt i Nunez-dommen i 2011, da Justisdepartementet gav nye retningslinjer til UDI om skjønnsutøvelsen ved vurdering av forholdsmessighet i utvisningssaker som rammer barn (instruks GI-14/2011).

Dette medlem viser til at selv om Norge har et regelverk som skal sikre at det tas særlige hensyn til lengeværende barn i utlendingssaker, er det stadig eksempler på saker som får helt urimelige utslag når det gjelder avveiningen mellom hensynet til barnets beste, sterke menneskelige hensyn og innvandringsregulerende hensyn. Mustafa Hasan er utvilsomt en ungdom med svært sterk tilknytning til Norge, og saken gir sterk bekymring for om barnets beste er tilstrekkelig ivaretatt med dagens praksis. Dette medlem mener derfor det er et akutt behov for å stille retursaker om lengeværende barn og unge i bero frem til det er gjennomført en uavhengig utredning av Utlendingsnemndas praksis i slike saker.

Til støtte for forslagene som foreligger, viser dette medlem til brev til komiteen fra flere advokater med bred erfaring fra utlendingssaker, der de slår alarm om «utlendingsforvaltningens manglende ivaretagelse av viktige og grunnleggende rettsnormer forankret i nasjonalt regelverk og bindende konvensjoner». De påpeker flere alvorlige mangler i utlendingsforvaltningens rettsanvendelse og skriver blant annet:

«Vi ser i dag at utlendingsforvaltningen – uten klar hjemmel eller politiske vedtak – fortsatt ikke respekter-

rer godt nok de føringene som Stortinget la inn i det nye regelverket (jfr. Utlendingslovens §38). Innvandringsregulerende hensyn anføres nå gjennomgående som grunnlag for å fravike den vekt Stortinget besluttet å gi barns tilknytning og sårbarhet i avveilingen, som igjen strider med FNs Barnekonvensjon.»

De understreker videre at utlendingsloven § 3 om at rettigheter i internasjonale konvensjoner har forrang overfor norsk lov og praksis om det gir utlendingen en bedre rettighetsposisjon, ikke alltid respekteres av utlendingsforvaltningen, og viser til at Norge er dømt for å krenke EMK i flere saker, blant annet den tidligere nevnte Butt-saken.

Dette medlem vil også understreke alvorligheten som påpekes i brevet av valg av prosessform i UNE, som de mener ikke ivaretar rettssikkerheten:

«Hele 95% av sakene er blitt avgjort av nemndleder alene (71%) eller kun av sekretariatet (24%). Dette er en omgåelse av lovens ordning om at der hvor det foreligger tvil om faktiske eller rettslige spørsmål av betydning for resultatet, skal det innkalles til ordinært nemndmøte med minst 3 medlemmer. Selv i saker hvor en asylsøker har vunnet frem i domstolene, ser vi i dag at en nemndleder beslutter et nytt vedtak alene, selv om det da beviselig er grunnlag for tvil.»

At nemndleder alene fatter nytt vedtak i saker der det helt klart er tvil, blir også trukket fram i brev av 9. februar til komiteen fra støttegruppa til Farida. I denne saken fatter nemndleder alene en ny avgjørelse på tross av at det tidligere var tre rettsinstanser som ga Farida medhold. Dette understreker behovet for å foreta en uavhengig utredning sett i lys av UNEs organisering.

Advokatene viser også i sitt brev til at Mustafa-saken

«... ikke er en enkeltsak, men et av flere eksempler på at innvandringsregulerende hensyn får en overdreven vekt med den følge at sterke menneskelige hensyn ikke får noen reell betydning. For advokater som arbeider på rettsområdet er dette ingen overraskelse, men en beklagelig bekreftelse på at det er behov for en gjennomgang og endring av behandlingssystemet, regelverket og respekten for internasjonale rettskilder for å sikre rettsstatens fundament og soliditet».

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stille alle retursaker som gjelder lengeværende asylsøkende barn, i bero frem til det er gjennomført en uavhengig gjennomgang av Utlendingsnemndas praksis i disse sakene, herunder om barnets beste, barnets oppholdstid og humanitære hensyn vektes i tråd med lovgivers intensjon. Sakene som stilles i bero, må inkludere personer med lang oppholdstid som har fylt 18 år etter 1. januar 2019.»

Representantforslagets pkt. 2

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet,

Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. bl.a. utl. § 38 tredje ledd, Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Hensynet til barnets beste blir vurdert og tillagt vekt i tilbakekallsaker, enten tilbakekall og opphør skjer etter utl. § 37 eller etter utl. § 63. Når en tillatelse kalles tilbake, skal det vurderes om det er grunnlag for å gi en ny tillatelse etter utl. § 38 fordi det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge, og i denne forbindelse vil barnets beste alltid inngå som et grunnleggende hensyn.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. bl.a. utl. § 38 tredje ledd, Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Hensynet til barnets beste skal bli vurdert og tillagt vekt i tilbakekallsaker, enten tilbakekall og opphør skjer etter utl. § 37 eller etter utl. § 63. Når en tillatelse kalles tilbake, skal det vurderes om det er grunnlag for å gi en ny tillatelse etter utl. § 38 fordi det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge, og i denne forbindelse skal barnets beste alltid inngå som et grunnleggende hensyn.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til viktigheten av forskriftsfesting av særlige krav til begrunnelse i vedtak som gjelder barn i utlf. § 17-1a. Denne forskriftsfesting kvalitets sikrer at det i begrunnelsen skal fremkomme hvilke hensyn som har vært tatt til barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vurdert, hvilke innvandringsregulerende hensyn som er tatt, og avveiningen av om det er motstridende hensyn i saken. Disse medlemmer viser videre til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Redd Barnas høringsinnspill, hvor de understreker at tilbakekall av oppholdstillatelse er et inngripende tiltak som kan ha store konsekvenser for barn. Når barns oppholdstillatelse tilbakekalles på bakgrunn av at foreldrene har oppgitt uriktige opplysninger, vil dette ofte anses som enda mer inngripende enn for de voksne, siden barna ikke kan holdes ansvarlige for de voksnes valg. Barna vil ofte kunne rammes særlig hardt ved et tilbakekall, da de er mer sårbare for endringer og vil ha et dårligere grunnlag for å forstå endringene som skjer. Av den grunn er det helt nødvendig at rettssikkerheten for de dette gjelder, sikres på en best mulig måte, og helt avgjørende at det gjøres grundige barnets-beste-vurderinger.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at hensynet til barnets beste tillegges tilstrekkelig vekt i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3.»

Representantforslagets pkt. 3

Komiteen viser til at FNs barnekonvensjon artikkel 1 fastslår at barn er en person under 18 år. I utlendingslovgivningens bestemmelser som gjelder barn, regnes barnet som myndig og voksen når det har fylt 18 år. Særbestemmelser for barn, bl.a. utlf. § 8-5, får derfor ikke direkte anvendelse på en utlending som er voksen.

Komiteen viser videre til at når en person har fylt 18 år, vil han/hun bli vurdert etter utl. § 38. Da vil også individuelle forhold som for eksempel oppholdstid og særlig sårbarhet bli vurdert. Ved denne vurderingen er det også relevant å vurdere hvilken betydning eventuelle tiltak fra barnevernstjenesten skal tillegges, jf. at alle individuelle forhold i saken skal inngå i helhetsvurderingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, ser derfor ikke behov for å støtte representantforslagets pkt. 3.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til utl. § 38 og til at avgjørelsen om hvorvidt det foreligger sterke menneskelige hensyn, jf. ordlyden i 2. ledd, skal tas ut fra en totalvurdering. Individuelle forhold som alder, kjønn, sykdom, sårbarhet og nettverk i hjemlandet vil være en del av vurderingsgrunnlaget. Listen over hvilke forhold som kan utgjøre sterke menneskelige hensyn, er ikke uttømmende og vil kunne variere fra sak til sak.

Disse medlemmer viser til at vurderinger knyttet til alder, sårbarhet og lang oppholdstid skal tillegges vekt ved behandling av saker selv om en utlending har fylt 18 år. Videre viser disse medlemmer til at det her vil dreie seg om en sammensatt vurdering av alle relevante forhold, også den unge voksnes tilknytning til barnevernet.

Disse medlemmer viser videre til at samlet oppholdstid i Norge skal bli tillagt vekt etter utl. § 38 selv om utlendingen er voksen. Dersom hoveddelen av oppholdstiden i Norge har vært som barn, vil antallet år normalt veie tyngre ved skjønnsutøvelsen og helhetsvurderingen enn om hoveddelen av tiden i Norge har vært mens utlendingen var voksen.

Disse medlemmer viser videre til at utlendingsforskriften § 8-5 presiserer at jo sterkere et barns tilknytning er, jo mer skal det til for å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn. Videre sier denne bestemmelsen at et avslag skal være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste. Disse medlemmer vil påpeke at menneskelige hensyn ikke endrer seg over natten kun

fordi man fyller 18 år og juridisk sett ikke lenger er barn. Derfor er det viktig at det gjøres individuelle vurderinger og avveininger av utlendingsmyndighetene i hver enkelt sak, og at alder tillegges vekt i saker som gjelder ungdom som har fylt 18 år.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at situasjonen for et menneske ikke endrer seg over natten kun fordi man fyller 18 år og ikke juridisk sett lenger er barn. Det er derfor en utfordring at alder ikke tillegges nok vekt i saker som gjelder ungdom som har fylt 18 år, men som fortsatt er sårbare på grunn av ung alder. Dette er en viktig periode i livet preget av stor utvikling – fysisk og ikke minst når det gjelder hjernens utvikling. Ungdom i denne alderen har ofte behov for oppfølging og støtte, emosjonelt og praktisk. Dette medlem viser til at man har erkjent dette i barnevernet, hvor det nå gis rett til ettervern til fylte 25 år. Situasjonen for disse ungdommene som er under barnevernets omsorg, også etter fylte 18 år, er ikke godt nok ivare tatt i dagens regelverk. Det må anerkjennes tydelig i regelverket at dette innebærer en særlig sårbarhet som kan tillegges avgjørende vekt på lik linje med at det i utl. § 38 tredje ledd gjøres klart at det skal mindre til for at barn får opphold, sammenlignet med voksne.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen presisere regelverket om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket for å sikre at alder tillegges vekt i saker som gjelder ungdom som har fylt 18 år, men fortsatt er sårbare på grunn av ung alder og at de er i barnevernets omsorg. Det vises til ordningen i barnevernet med rett til ettervern fram til fylte 25 år, med virkning fra januar 2021.»

Representantforslagets pkt. 4

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), der det er omtalt hvilke hensyn som kan omfattes av begrepet «innvandringsregulerende hensyn», og som kan vektlegges når oppholdstillatelse etter utl. § 38 blir vurdert. Disse forarbeidene er en sentral rettskilde for de som skal vurdere og avgjøre saker etter utlendingsloven. Flertallet viser til at det ikke skal lønne seg å oppgi riktig identitet eller nasjonalitet, legge frem falske dokumenter eller unnlate å bidra til å avklare riktig identitet over tid når man er kommet til et trygt land for å søke om asyl eller har fått asyl. Dette er hensyn som kan tale mot at oppholdstillatelse gis, selv om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge.

Flertallet ser derfor ikke behov for å støtte representantforslagets pkt. 4.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til enigheten mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti på Granavolden og til at denne regjeringen vil fortsette å levere på Granavolden-plattformen fremover. Det vil komme flere saker på dette feltet fra regjeringen i tiden som kommer, som vil øke barnets rettssikkerhet i utlendingsforvaltningen ytterligere, herunder forslag knyttet til høring av barn.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det er en gjentakende utfordring at barnets beste og sterke menneskelige hensyn ikke blir ivare tatt tilstrekkelig i utlendingssaker. Dette medlem viser blant annet til beskrivelser og forslag i Representantforslag 93 S (2019–2020) fra Karin Andersen, Mona Fagerås, Lars Haltbrekken og Freddy André Øvstegård om å sikre barnets beste i utvisningsaker.

Dette medlem viser videre til at Redd Barna, i samarbeid med NOAS, de siste årene gjennom flere rapporter har avdekket mangelfull barnets-beste-vurdering i saker om enslige mindreårige, i utvisningsaker og i saker hvor enslige mindreårige og familier har fått opphold. Det har også vært flere eksempler de siste årene på at Stortinget har grepet inn for å justere utlendingsforvaltningens praksis fordi den har vært strengere enn hva stortingsflertallet ønsker.

Dette medlem viser til at JURKs erfaring fra sin saksbehandling er at utlendingsmyndighetene har lagt seg på en linje hvor sterke menneskelige hensyn kun får avgjørende betydning i sakene hvor innvandringspotensialet er tilnærmet null. Det vil si at et tilfelle må være helt unikt for at personen skal ha mulighet for videre opphold i Norge, og at det ikke finnes noen andre i samme situasjon. Realiteten er da at hensynet til barnets beste og sterke menneskelige hensyn fremstår som illusorisk. Hensynet til innvandringspotensialet er videre problematisk fordi det er så vanskelig å etterprøve. Slik situasjonen er i dag, kan Utlendingsnemnda vise til at det foreligger mange saker med liknende grunnlag, uten at rettshjelperen kan etterprøve dette.

Dette medlem viser til at det i utlendingslovens forarbeider står:

«Jo mer tungtveiende de menneskelige hensyn eller tilknytningen til Norge er, jo sterkere må også de innvandringsregulerende hensyn være for å avslå en søknad.»

Uttalelsen gir uttrykk for lovgivers intensjon. Den innebærer at de innvandringsregulerende hensynene i en sak skal stå i forhold til de sterke menneskelige hensynene som også foreligger i saken. Dette medlem

mener praksis kan tyde på at Utlendingsnemndas anvendelse av disse hensynene ikke samsvarer med lovgivers intensjon.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen igangsette en uavhengig utredning av hvilke innvandringsregulerende hensyn som er gjeldende, hvordan disse hensynene blir bestemt, hvordan de anvendes i utlendingssaker, og hvordan de vektas mot hensynet til barnets beste. I utredningen må det vurderes om skjønnsbestemmelsene i regelverket ivaretar hensynet til likebehandling og kontradiksjon sett i lys av UNEs organisering og den enkelte nemndleders uavhengighet.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen stille alle retursaker som gjelder lengeværende asylsøkende barn, i bero frem til det er gjennomført en uavhengig gjennomgang av Utlendingsnemndas praksis i disse sakene, herunder om barnets beste, barnets oppholdstid og humanitære hensyn vektas i tråd med lovgivers intensjon. Sakene som stilles i bero, må inkludere personer med lang oppholdstid som har fylt 18 år etter 1. januar 2019.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sikre at hensynet til barnets beste tillegges tilstrekkelig vekt i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen presisere regelverket om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket for å sikre at alder tillegges vekt i saker som gjelder ungdom som har fylt 18 år, men fortsatt er sårbare på grunn av ung alder og at de er i barnevernets omsorg. Det vises til ordningen i barnevernet med rett til ettervern fram til fylte 25 år, med virkning fra januar 2021.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen igangsette en uavhengig utredning av hvilke innvandringsregulerende hensyn som er gjeldende, hvordan disse hensynene blir bestemt, hvordan de anvendes i utlendingssaker, og hvordan de vektas mot hensynet til barnets beste. I utredningen må det vurderes om skjønnsbestemmelsene i regelverket ivaretar hensynet til likebehandling og kontradiksjon sett i lys av UNEs organisering og den enkelte nemndleders uavhengighet.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av praksis når det gjelder vurderinger av barnets beste i utlendingsaker, for å belyse hvorvidt utlendingsmyndighetene gjør en konkret og individuell vurdering i hver enkelt sak, og om de i tilstrekkelig grad synliggjør sine konkrete vurderinger i disse sakene.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 11. februar 2021

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
20/5965 - UMV

Dato
15.12.2020

Dokument 8:70 S (2020–2021) Representantforslag om å stille retursaker som berører barn og unge asylsøkere med lang oppholdstid i bero frem til det er gjort presiseringer i regelverket om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket

Jeg har i brev av 2.12.2020 fått oversendt representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken, Arne Nævra, Kari Elisabeth Kaski og Freddy André Øvstegård om å stille retursaker som berører barn og unge asylsøkere med lang oppholdstid, i bero frem til det er gjort presiseringer i regelverket om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

Nedenfor begrunner jeg mitt syn på forslagene som er fremsatt.

Innledningsvis minner jeg for ordens skyld om at Stortinget har lagt avgjørelsesmyndigheten i enkeltsaker etter utlendingsloven til Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE). Departementet kan derfor ikke gripe inn i, eller uttale seg om, enkeltsaker.

På generelt grunnlag vil jeg si at Mustafa-saken, som er bakgrunnen for representantforslaget, illustrerer hvilke vanskelige dilemmaer og avveininger utlendingsmyndighetene kan stå overfor. Det er ikke første gang det kommer forslag om regelendringer, gjennomgang av praksis og utredninger når det er uenighet om utfallet av en enkeltsak. Da er det viktig å huske på at vi har et system for behandling av utlendingssaker, for å sikre at de underlegges en grundig behandling. UDI fatter vedtak i første instans, og avslag kan påklages til klageinstansen UNE. Deretter er det adgang til å be om omgjøring av vedtak når det foreligger nye opplysninger. UDI og UNEs avgjørelser kan over-

prøves av domstolene. Alt dette har skjedd i Mustafa-saken, og hans advokat har for øvrig i media sagt at saken på ny vil bli bragt inn for domstolene.

Det vises i representantforslaget til at Mustafas mor i saken opprinnelig var palestiner og at hun først ble jordaner etter å ha giftet seg. Ifølge UNE skal hun imidlertid ha vært jordansk statsborger siden hun ble født.

1. Forslaget om å berostille retursaker som gjelder lengeværende asylsøkende barn frem til det er gjennomført en gjennomgang av Utlendingsnemndas praksis.

Forslag nr. 1 lyder:

«Stortinget ber regjeringen stille alle retursaker som gjelder lengeværende asylsøkende barn i bero frem til det er gjennomført en gjennomgang av Utlendingsnemndas praksis i disse sakene, herunder om barnets beste, barnets oppholdstid og humanitære hensyn vektet i tråd med lovgivers intensjon. Sakene som stilles i bero, må inkludere personer med lang oppholdstid som har fylt 18 år etter 1. januar 2019.»

Jeg mener at denne enkeltsaken ikke gir grunn til å foreta en gjennomgang av praksis i disse sakene i UNE. Departementet kan bare instruere UDI og UNE om å utsette iverksettingen av returvedtak dersom det skal foretas endringer i lov eller forskrift. Som det fremgår nedenfor, mener jeg vi allerede har et regelverk som i tilstrekkelig grad sikrer at hensynet til barnets beste blir forsvarlig vurdert. Jeg mener også det vil være uheldig å stoppe returer i alle saker hvor lengeværende barn har fått endelig avslag, slik at deres retur må utsettes i påvente av en slik gjennomgang.

Jeg mener utlendingsloven og forskriften har bestemmelser som sikrer at alle relevante og individuelle hensyn blir vurdert i saker som gjelder barn. Utlendingsloven (utl.) § 38 åpner for å gi oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket selv om det er grunnlag for å kalle en oppholdstillatelse og flyktingstatus tilbake. Terskelen for å gi oppholdstillatelse til barn skal være lavere enn for voksne. Lovgiver har også bestemt at innvandringsregulerende hensyn kan bli tillagt avgjørende vekt, selv om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning.

I 2014 ble Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre enige om at det var behov for å gi føringer for vurderingen av oppholdstillatelse til barn på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (utl. § 38). Intensjonen var å sikre at barnets beste ble tillagt større vekt enn tidligere. På denne bakgrunn gjorde Justis- og beredskapsdepartementet endringer i utlendingsregelverket. Utlendingsforskriften (utlf.) § 8-5 legger i dag opp til at det skal foretas en vurdering av barnets beste og barnets tilknytning til Norge, før dette avveies mot innvandringsregulerende hensyn i saken. Se nærmere omtale av bestemmelsen i § 8-5 under forslag 2.

Jeg nevner ellers at UNE i januar 2016 rapporterte til departementet om bruken av utlf. § 8-5. Rapporten viser blant annet at andelen barnefamilier med forholdsvis lang oppholdstid i Norge (oppholdstid over fire år og fire måneder, hvorav ett års skolegang) som har fått omgjort sine vedtak og fikk oppholdstillatelse, økte fra 45 prosent ved praksisrapporteringen ett år etter stortingsmeldingen «Barn på flukt» i juni 2013, til 82 prosent etter endringen 8. desember 2014. Det fremkommer videre at de fleste avslagene er begrunnet i tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, som at foreldrene har oppgitt falsk identitet, aktivt motarbeidet retur ved å gå i skjul eller har begått straffbare forhold.

Rapporteringen viser at hensynet til barnets beste og barnas tilknytning generelt sett er blitt tillagt større vekt etter innføringen av utlf. § 8-5 i 2014 enn under tidligere praksis, og at bestemmelsen har hatt effekt.

Det er ellers ikke fastsatt noen fast grense for når det skal gis oppholdstillatelse på grunn av barns tilknytning til Norge. En slik grense er heller ikke ønskelig fordi utlendingsmyndighetene da ikke kan foreta konkrete, skjønnsmessige vurderinger i den enkelte sak dersom en slik tidsgrense overskrides.

Uansett må det til syvende og sist foretas konkrete vurderinger i hver enkelt sak. Det er vurderinger UDI og UNE må foreta i praksis. Deres avgjørelser kan bringes inn for domstolene. I den aktuelle Mustafa-saken er det gjort. Dette illustrerer at dagens system med domstolskontroll fungerer, og at saken har blitt behandlet i «riktig spor». Både tingretten og lagmannsretten har gitt UNE medhold i at vedtakene i familiens sak var gyldige. Høyesterett har også i februar 2018 nektet å fremme anke over lagmannsrettens dom til behandling i Høyesterett. Mustafas advokat har sagt at han på ny vil bringe saken inn for domstolene.

2. Forslaget om å sikre at barnets beste tillegges tilstrekkelig vekt i tilbakekallssaker

Forslag nr. 2 lyder:

«Stortinget ber regjeringen sikre at hensynet til barnets beste tillegges tilstrekkelig vekt i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3.»

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. bl.a. utl. § 38 tredje ledd, Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Hensynet til barnets beste blir vurdert og tillagt vekt i tilbakekallssaker, enten tilbakekall og opphør skjer etter utl. § 37 (for eksempel fordi beskyttelsesbehovet ikke lenger er tilstede) eller etter utl. § 63 (for eksempel fordi det er gitt uriktige opplysninger som har vært av vesentlig betydning for innvilgelse av oppholdstillatelsen). Når en tillatelse

kalles tilbake, skal det vurderes om det er grunnlag for å gi en ny tillatelse etter utl. § 38 fordi det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge. Etter bestemmelsen kan det blant annet legges vekt på om utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, tvingende helsemessige forhold, forhold ved retursituasjonen sosialt eller humanitært og om utlendingen har vært offer for menneskehandel. Det fremgår videre at innvandringsregulerende hensyn kan tillegges vekt, og det gis eksempler på hvilke hensyn dette kan være. Se nærmere omtale av de innvandringsregulerende hensynene nedenfor under forslag 4.

Når tilbakekall av oppholdstillatelse berører barn, skal saken vurderes etter de kriterier som fremgår av utl. § 38 og utlf. § 8-5. Barns tilknytning skal etter § 8-5 tillegges særlig vekt ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter utl. § 38, og lengden av barnets opphold, sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn.

Det kan også legges vekt på:

- barnets behov for stabilitet og kontinuitet
- hvilke språk barnet snakker
- barnets psykiske og fysiske helsesituasjon,
- barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i Norge og i hjemlandet,
- barnets omsorgssituasjon i Norge,
- barnets omsorgssituasjon ved retur, og
- den sosiale og humanitære situasjon ved retur

Det fremgår imidlertid også av bestemmelsen at innvandringsregulerende hensyn skal vurderes under henvisning til utl. § 38. Bestemmelsen fastsetter uttrykkelig at det skal mer til for å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn jo sterkere barnets tilknytning er. Det fremgår også at et avslag skal være forsvarlig ut fra barnets beste ved avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn. Bestemmelsen sier videre at det blant annet er et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn dersom barnets foreldre aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet og dersom de har begått straffbare handlinger. Som mindre tungtveiende hensyn etter bestemmelsen regnes blant annet ulovlig opphold, oversittet utreisefrist og at barnets foreldre ikke har klart å sannsynliggjøre egen identitet.

Utover dette er det forskriftsfestet særlige krav til begrunnelse i vedtak som berører barn i utlf. § 17-1 a. I slike vedtak skal det fremkomme:

- hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vurdert,
- hvilke innvandringsregulerende hensyn som er vurdert, og
- avveiningen som er foretatt mellom eventuelle motstridende hensyn.

Barn og foreldre er ellers en familieenhet som norske myndigheter ikke uten videre kan splitte. Barn rammes derfor normalt av vedtak i foreldrenes saker, herunder når foreldres tillatelser blir tilbakekalt eller der foreldre blir utvist.

Jeg mener ut fra det foranstående at vi har et regelverk som i tilstrekkelig grad sikrer at hensynet til barnets beste blir forsvarlig vurdert.

3. Forslaget om å presisere regelverket for å sikre at alder tillegges vekt for de som har fylt 18 år

Forslag nr. 3 lyder:

«Stortinget ber regjeringen presisere regelverket om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket for å sikre at alder tillegges vekt i saker som gjelder ungdom som har fylt 18 år, men fortsatt er sårbare på grunn av ung alder og at de er i barnevernets omsorg. Det vises til ordningen i barnevernet med rett til ettervern fram til fylte 25 år, med virkning fra januar 2021.»

Etter barnekonvensjonen artikkel 1 er barn en person under 18 år. I utlendingslovgivningens bestemmelser som gjelder barn, regnes barnet som myndig og voksen når det har fylt 18 år. Særbestemmelser for barn, bl.a. utlf. § 8-5, får derfor ikke direkte anvendelse på en utlending som er voksen.

Etter praksis bedømmes voksne (personer over 18 år) annerledes enn barn. Men det betyr ikke at oppholdstiden som barn ikke blir tillagt vekt i praksis. Når det gjelder spørsmålet om oppholdstillatelse etter utl. § 38, vil den totale oppholdstiden og barndomsårene i Norge være relevante momenter som skal vektlegges ved vurderingen. Men for voksne skal det etter regelverket mer til for at tilknytningen til Norge kan tillegges avgjørende vekt. Dette følger av utl. § 38 tredje ledd, som sier at det kan gis oppholdstillatelse til barn selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt gitt oppholdstillatelse til en voksen.

Jeg mener det ikke er behov for å endre regelverket og eventuelt innføre en særregel som spesielt gjelder ungdom som har fylt 18 år. Når vedkommende har fylt 18 år, vil han/hun bli vurdert etter utl. § 38. Da vil også individuelle forhold som for eksempel oppholdstid og særlig sårbarhet bli vurdert. Ved denne vurderingen er det også relevant å vurdere hvilken betydning eventuelle tiltak fra barneverntjenesten skal tillegges, jf. at alle individuelle forhold i saken skal inngå i helhetsvurderingen.

4. Forslaget om å igangsette en uavhengig utredning av hvilke innvandringsregulerende hensyn som gjelder og hvordan de vektas

Forslaget nr. 4 lyder:

«Stortinget ber regjeringen igangsette en uavhengig utredning av hvilke innvandringsregulerende hensyn som er gjeldende, hvordan disse hensynene blir bestemt, hvordan de anvendes i utlendingssaker, og hvordan de vektas mot hensynet til barnets beste. I utredningen må det vurderes om skjønnsbestemmelsene i regelverket ivaretar

hensynet til likebehandling og kontradiksjon sett i lys av UNEs organisering og den enkelte nemndleders uavhengighet.»

Jeg ser ikke behov for en slik utredning. Utlendingsloven har bestemmelser om dette i § 38. I forarbeidene til utlendingsloven, Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), er det omtalt hvilke hensyn som kan omfattes av begrepet «innvandringsregulerende hensyn» og som kan vektlegges når oppholdstillatelse etter utl. § 38. blir vurdert. Disse forarbeidene er en sentral rettskilde for de som skal vurdere og avgjøre saker etter utlendingsloven.

For å tydeliggjøre hvilke hensyn som kan omfattes av innvandringsregulerende hensyn er det i lovens § 38 tatt inn eksempler på dette. Slike hensyn kan være:

- mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag,
- de samfunnsmessige konsekvensene,
- hensynet til kontroll, og
- hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

Som det fremgår av eksemplene, kan det få uheldige konsekvenser dersom slike forhold ikke vektlegges. I asylsaker kan for eksempel hensynet til respekt for lovens øvrige regler ofte være utslagsgivende. Det skal ikke lønne seg å oppgi uriktig identitet eller nasjonalitet, legge frem falske dokumenter eller unnlate å bidra til å avklare riktig identitet over tid. Dette er hensyn som tungt kan tale mot at oppholdstillatelse gis selv om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning.

Hvilke hensyn som er relevante må vurderes konkret fra sak til sak. Selv om sakene behandles individuelt i UNE av ulike nemndledere, er det høy bevissthet rundt hensynet til likebehandling, og det er etablert mekanismer for å sikre at praksis ikke spriker.

Utover dette vil jeg vise til at utlendingsloven også har nærmere bestemmelser om saksbehandlingen, herunder regler om når utlendingen kan få forklare seg muntlig for nemnda, når det bør kalles inn til nemndmøte mv., og når nemndleder kan avgjøre saken etter forberedelse fra UNEs sekretariat. I Granavolden-erklæringen besluttet regjeringen en fornyet gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet. Som oppfølging av dette punktet arbeider departementet nå med å ferdigstille konkrete forslag til regelendringer. Det gjelder bl.a. retten til nemndmøtebehandling, personlig fremmøte og høring av barn. Det pågår altså allerede et utredningsarbeid her.

Med hilsen



Monica Mæland

