



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 18/00543-6

Dato: 19.04.2018

Bosetting av barnefamilier der barn og/eller foreldre har begrenset tillatelse på grunn av identitet

Utlendingsdirektoratet (UDI) ønsker å løfte utfordringen ved at barn ikke bosettes i en kommune fordi de selv og/eller minst en av foreldrene har fått en ID-begrenset tillatelse.

Vi ønsker å løfte to ulike situasjoner hvor vi mener det er særlig uheldig at barn ikke bosettes:

- Barnet har ordinær tillatelse uten begrensinger eller norsk statsborgerskap, mens minst én av foreldrene har begrenset tillatelse på grunn av identitet.
- Barnet og minst én av foreldrene har begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38 første eller femte ledd på grunn av identitet

Barnefamilier med begrenset tillatelse har tidligere i en periode blitt bosatt. I juni 2014 besluttet imidlertid Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) at denne gruppen ikke skulle bosettes, til tross for at de har en fornybar tillatelse og skal bli boende i Norge.

Omfang av bosetting av barnefamilier der barn og/eller minst én av foreldrene har begrenset tillatelse på grunn av identitet

De såkalte ID-begrensede tillatelsene gis med begrensninger i medhold av utlendingsloven § 38 første eller femte ledd. Tillatelse etter første ledd gis vanligvis der en asylsøker, etter å ha fått avslag på søknad om beskyttelse, søker familieinnvandring med herboende familiemedlem med ordinær tillatelse. Tillatelse etter femte ledd gis der en asylsøker har fått avslag på beskyttelse, men opphold på humanitært grunnlag. Tillatelsene gis for ett år av gangen og kan fornyes på samme vilkår. Begrensningene kan oppheves dersom det legges frem originale ID-dokumenter med tilstrekkelig notoritet, som regel et nasjonalt pass eller annet reisedokument.

Begrensingen innebærer vanligvis at

- tillatelsen ikke gir grunnlag for permanent opphold
- tillatelsen ikke gir grunnlag for familieinnvandring
- tillatelsen må fornyes årlig, i stedet for hvert tredje år
- utlendingen verken vil ha et reisedokument fra norske myndigheter etter hjemlandets myndigheter

For gruppen der både barn og minst én av foreldrene har begrenset tillatelse på grunn av identitet, er situasjonen at de ikke blir bosatt fordi tillatelsen deres ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Gruppen der barnet har ordinær tillatelse, som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, mens foreldrene har begrenset tillatelse, blir ikke bosatt fordi kommunen ikke får integreringstilskudd for foreldrene.

I gruppen der både barn og moren og/eller faren har ID-begrenset tillatelse, befinner det seg 135 barn per 9. april i år. I den andre gruppen, der bare moren og/eller faren har ID-begrenset tillatelse, er det 32 barn. Disse 167 barna er fordelt på 81 familier, se tabell nedenfor. UDI understreker at statistikken gjelder barn som bor i mottak sammen med en kvinne og/eller mann på over 18 år. I de aller fleste tilfellene vil dette være barnets mor og/eller far. Det kan i noen få tilfeller være andre omsorgspersoner, for eksempel tante/onkel eller søster/bror over 18 år. Hvis denne omsorgspersonen har foreldreansvar for barnet, bør vedkommende vurderes bosatt. Dersom omsorgspersonen ikke har foreldreansvar for barnet, vil barnet i utgangspunktet anses å være enslig mindreårig og allerede ha rett til bosetting.

Antall barn i familien	Antall familier
1 barn	30
2 barn	29
3 barn	12
4 barn	7
5 barn	1
6 barn	1
7 barn	1
Antall familier totalt	81

I tillegg til de 167 barna vil gruppen som UDI anbefaler blir bosatt også omfatte:

- Mødre til barna; de aller fleste har en mor som bor på mottaket
- Fedre til barna;
 - rundt halvparten av barna har en far (dvs. mann på over 18 år) som også bor på mottaket.
 - 15 barn har far med ID-begrenset tillatelse i mottak, men hvor mor ikke er i mottak.

Til sammen vil denne gruppen utgjøre ca. 290 personer.

Tallene omfatter både familier som bor i ordinære mottak og alternativ mottaksplassering (AMOT), da begge mottakstypene innebærer en nøktern bostandard der søkerne skal bo midlertidig. UDI anser ikke AMOT som en tilfredsstillende erstatning for en ordinær bosetting i en kommune.

Ut over de som bor i mottak i dag er det utfordrende å anslå prognoser for hvor mange personer dette kan dreie seg om fremover. Med dagens ankomstbilde, og utlendingsmyndighetenes praksis for bruk av tillatelser etter utlendingsloven § 38, forventer UDI at det vil dreie seg om forholdvis få personer. Borgere av Afghanistan er, og vil fortsette å være, den største gruppen. For mer generelle prognoser for barnefamilier med ID-begrensete tillatelser i mottak, viser vi til brev fra UDI av 5. og 7. mars i år med svar på bestilling fra departementet av 1. mars.

Hvilke vanskeligheter barna og/eller foreldrene har med å fremskaffe reisedokumentene som kreves varierer med nasjonalitet. Den største gruppen, der både barn og foreldrene har begrenset tillatelse, består av en rekke nasjonaliteter som kan ha ulike utfordringer med å skaffe reisedokumenter fra hjemlandet. De største nasjonalitetene er Afghanistan, Etiopia, Eritrea, Somalia, Irak, Iran og Russland. For flere av disse landene kan det av ulike årsaker være utfordrende og tidkrevende å få hjemlandets myndigheter til å utstede reisedokumenter. Dette gjelder blant annet Afghanistan, som utgjør den største gruppen.

Etter at praksis for utstedelse av reisedokumenter fra Afghanistan er endret, er situasjonen at flere afghanske borgere får en ID-begrenset tillatelse, og en stor andel klarer ikke å få opphevet begrensingen i sin tillatelse ved første gangs søknad om fornyelse. Søknadsprosessen ved ambassaden i Oslo tar ofte lengre tid enn tidligere, og mange voksne søkere har ikke mulighet til å fremskaffe pass før det har blitt fattet vedtak, noe som også rammer barna. Det har vært en nedgang i førstegangsbegrensete tillatelser til afghanske borgere i 2017, først og fremst på grunn av nedgangen i antall asylvedtak i fra 2016. For søkere fra Somalia, som også utgjør en stor gruppe, vil det som hovedregel ikke kreves fremlagt reisedokumenter fordi somaliske reisedokumenter har lav notoritet og ikke er gyldig for innreise i Norge. I stedet kreves det at søkere fra Somalia må klarlegge sin identitet på annen måte, noe som i mange saker har vist seg å være vanskelig.

Nærmere om grunnlaget for å gi en begrenset tillatelse

Dersom en asylsøker får avslag på sin søknad om asyl etter utlendingsloven § 28, har UDI plikt til å vurdere om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket etter utlendingsloven § 38.

I de saker hvor det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket etter utlendingsloven § 38, må utlendingen i utgangspunktet dokumentere sin identitet for å få en tillatelse. Dette følger av utlendingsforskriften § 8-12. Dersom utlendingen ikke har dokumentert sin identitet kan utlendingsmyndighetene gi en begrenset oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38 femte ledd, jf. utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd. Det følger av § 38 femte ledd at tillatelsen da kan begrenses mot familiegjenforening, permanent oppholdstillatelse, fornyelse, og at tillatelsen kan være kortere enn ett år.

UDI viser til nærmere omtale av kravet til fremleggelse av dokumentasjon på identitet i utlendingsforskriften § 8-12, og vår praksis for bruk av begrensete tillatelser, i brev til departementet av 15. november 2016 om bosetting av enslige mindreårige med ID-begrenset tillatelse

(Departementets ref. 16/7293). UDI viser også til vår effektrapportering på bestemmelsen for 2017 av 7. mars i år.

Utfordringer knyttet til manglende bosetting

At gruppen som er beskrevet ikke bosettes, innebærer i realiteten at barna kan bli boende på mottak i flere år. De som har vært her lengst fikk sin første tillatelse for over 10 år siden. De aller fleste fikk sin første tillatelse fra 2010 og fremover.

UDI viser til utfordringene med fornyelse av saker der søkerne har hatt begrenset tillatelse på grunnlag av tvil om identiteten over lang tid. En del av disse søkerne er barnefamilier, og bakgrunnen for ID-tvilen kan for eksempel være at det er oppgitt motstridende ID-opplysninger fra søkeren selv eller familierelasjoner. Det kan være vanskelig for søkerne å oppheve begrensningene ved søknad om fornyelse, da hjemlandet ikke kan utstede pass med tilstrekkelig notoritet til å oppheve ID-tvilen. Eksempler på slike land er Somalia, Afghanistan, Irak og Eritrea. Bruk av ID-begrensede tillatelser over lang tid har en rekke uheldige konsekvenser for integreringen.

Mottak er ikke steder for oppvekst. Å bo i mottak er ment som et midlertidige botilbud i påvente av saksbehandling av søknad om beskyttelse. Mottakene er ikke ment å være langvarige botilbud verken med tanke på materiell standard, bemanning, eller muligheter for tilrettelegging og oppfølging. Tilværelsen for barna i mottak er preget av svært nøkterne boforhold og fattigdom. Dette skaper utenforskap, innskrenker barnas muligheter og hindrer god integrering.

Utviklingen med et stort antall barn med begrenset tillatelse er en utfordring for mottakene. Foreldre med ID-begrenset tillatelse har ikke rett til introduksjonsprogram eller norskopplæring etter introduksjonsloven fordi tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Den gruppen som dessuten har rett til mottaksplass etter *Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere* (GI-05/2017 pkt. 3.2) er avskåret fra å motta ytelser etter lov om sosiale tjenester, jf. forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 2. Flere forhold bidrar til at disse barnefamiliene kan bli boende lenge i mottak dersom foreldrene ikke får avklart sin identitet, noe som mottakstilbudet i utgangspunktet ikke er beregnet for og som er svært uheldig for barn. UDI anser for øvrig at hensynene som taler for å bosette denne gruppen langt på vei er de samme som for enslige mindreårige.

Praksisen på området er vanskelig å begrunne og forstå for allmennheten. Manglende bosetting av denne gruppen har blitt kritisert i media og av organisasjoner. UDI får også mange spørsmål om denne gruppen.

Å ha livet sitt på vent er ikke til barnets beste. Mottakene kan ikke i tilstrekkelig grad legge til rette for at foreldrene kan ivareta omsorgsbehovene til barna ved lang botid, slik mottakene fungerer i dag. I tillegg har nedleggningen av asylmottak, på grunn av lavere asylankomster, ført til at flere familier har måttet flytte til andre asylmottak, med den betydning det kan for integrering av familien. UDI mener klart at det beste for disse barna er å komme ut i lokalsamfunn der de skal leve, bo og integrere seg. Vi mener at dette også er det beste ut fra et samfunns- og integreringsperspektiv. Disse familiene har fått en tillatelse og skal bli i

Norge. De kan fornye tillatelsen sin årlig, og vil få fornyelse så fremt det ikke kommer nye opplysninger som tilsier en annen vurdering. I tillegg viser vi til tall fra effektrapporteringen for 2017 for utlendingsforskriften § 8-12 som viser en stor økning i andelen av de som legger fram ID-dokumenter ved søknad om fornyelse for de fleste land. Dette underbygger at dette er en gruppe som uansett vil bli boende i Norge. UDI antar for øvrig at det i dagens situasjon med lave ankomster av asylsøkere over lengre tid, bør være gode muligheter for å kunne bosette denne gruppen forholdsvis raskt.

Økonomiske konsekvenser

Som en følge av bosetting av barnefamilier der barn og/eller foreldre har begrenset tillatelse på grunn av identitet vil UDI spare utgifter på postene 21, 60 og 70 på grunn av færre beboere i mottak.

Vi har ikke beregnet utgifter hos andre etater eller kommunen som vil påløpe på grunn av bosettingen. Disse kostnadene vil imidlertid uansett komme senere, når de engang bosettes. Lang tid i mottak før bosetting kan imidlertid øke disse utgiftene. Vi anser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å sikre tidlig integrering av barn som skal vokse opp i Norge.

Beregningene av besparelser som følge av færre beboere i mottak baserer seg på målgruppen som er beskrevet ovenfor. Målgruppen er imidlertid ventet å bli mindre som en følge av de lave ankomstene. Vi har lagt til grunn årssatsen i ordinære mottak og vertskommunetilskuddet for ordinære plasser. I beregningen av sparte ytelser har vi benyttet satsen for ektepar i halvparten av familiene og for enslige i den andre halvdel. For barna har vi lagt til grunn snittet av satsene for barn. Alle satsene som er benyttet gjelder for 2018.

Kap.post	Beløp (1000 kr)
490.21 Drift av mottak	29 422
490.60 Vertskommunetilskudd	2 783
490.70 Ytelser til beboere	6 969
Sum innsparinger	39 174

I tabellen over er helårseffekten av å bosette disse familiene, noe som vil redusere UDI sine utgifter med 39,174 mill. kroner på sine poster. Siden målgruppen forventes å bli redusert, vil også innsparingene reduseres tilsvarende.

Reduksjonen i belegg tilsvarer omtrent et mottak. UDI vil presisere at det vil ta noe tid å realisere gevinsten, både fordi gruppen sitter spredt og det vil ta noe tid fra en ny ordning trer i kraft til personene er bosatt.

UDIs anbefaling

UDI anbefaler at denne gruppen, der barnet og/eller minst en av foreldrene har/ får en begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38 første eller femte ledd, bosettes på lik linje med andre barnefamilier som innvilges en fornybar tillatelse i Norge.

Barne- og likestillingsdepartementet besluttet i juni 2014 at all bosetting av personer med begrenset tillatelse på grunn av identitet skulle stanses. Det er uklart for UDI hvilke fordeler en slik praksis medfører. Vi mener at det er nødvendig å revurdere denne beslutningen når det gjelder gruppen av barn som bor på mottak med minst en forelder med begrenset tillatelse på grunn av identitet.

UDI mener at det er uheldig at barn får flere år av livet sitt på vent i mottak, når de har en tillatelse som gir rett til å bli i Norge. Dette fremmer ikke god integrering, og kan heller skape grobunn for utfordringer både på individ- og samfunnsnivå.

Vi viser for øvrig til departementets bestilling til UDI av 12. januar i år (departementets ref 17/4666) om dekning av utgifter ved anskaffelse av identitetsdokumenter. Hvordan en slik ordning i så fall blir organisert, og hvilke krav som blir stilt for å dekke slike utgifter, kan få betydning for om det blir enklere for denne gruppen å dokumentere ID, uavhengig av om de er bosatt eller ikke.

Med hilsen

Birgitte Lange
assisterende direktør

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Kopi:
Kunnskapsdepartementet