



Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 16/05622-1

Dato: 15.11.2016

## **Bosetting av enslig mindreårige med begrenset tillatelse grunnet manglende identitetsdokumenter**

Utlendingsdirektoratet (UDI) ønsker å løfte utfordringer ved at enslige mindreårige, som har fått en begrenset tillatelse fordi de ikke har lagt frem identitetsdokumenter, ikke bosettes.

UDI mener det er uheldig at barna ikke bosettes når de skal bli boende i Norge. Denne gruppen må ikke forveksles med den gruppen som får tidsbegrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38, jf utlendingsforskriften § 8-8, og som skal forlate Norge i det de fyller 18 år.

Enslige mindreårige 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.

### **Økning i omfang av enslig mindreårige med begrenset tillatelse**

Tillatelsen barna får, gis med begrensninger i medhold av utlendingsloven § 38 femte ledd. Den gis for ett år av gangen og kan fornyes på samme vilkår. Begrensningene kan oppheves dersom det legges frem originale identitetsdokumenter, som for eksempel et nasjonalt pass.

Begrensningen innebærer 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 eller hjemlandets myndigheter

Hittil i 2016 er det gitt 257 slike tillatelser. UDI forventer at antallet barn som får en begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd vil være økende, grunnet blant annet endringer i terskel for vurdering av sikkerhetssituasjon og at urimelighetsvilkåret ved internflukt ble fjernet i utlendingsloven § 28 femte ledd.

Lovendringen innebærer at enslige mindreårige som det tidligere var urimelig å henvise til internflukt, og som derfor fikk en tillatelse etter utlendingsloven § 28, nå vurderes etter utlendingsloven § 38, sterke menneskelige hensyn. Det er et vilkår for å få en ordinær tillatelse etter denne bestemmelsen at identiteten er dokumentert.

UDIs erfaring er at det er vanskelig for barna å fremskaffe de identitetsdokumentene som kreves ihht denne tillatelsen. Dette er blitt enda tydeligere etter at praksis for utstedelse identitetsdokumenter fra Afghanistan er endret. Afghanere utgjør en av de største gruppene som får denne type tillatelse. Situasjonen nå er slik at flere enslige mindreårige får en begrenset tillatelse, og en stor andel klarer ikke å få opphevet begrensingen i sin tillatelse ved en fornyelse. Nærmere redegjørelse av grunnlaget for å begrense tillatelsen følger under.

### **Utfordringer knyttet til manglende bosetting**

At denne gruppen ikke bosettes innebærer i realiteten at barna kan bli boende på mottak i flere år. Mottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere er ikke steder for oppvekst. Dette er midlertidige botilbud i påvente av saksbehandling av søknader om beskyttelse. Mottakene er ikke ment å være langvarige botilbud verken med tanke på materiell standard, bemanning eller tilgjengelig omsorg. Manglende oppfølging og lav grad av voksenkontakt over tid er svært uheldig med tanke på den enkeltes utvikling og sårbarhet.

Utviklingen med et økt antall enslige mindreårige med begrenset tillatelse er en utfordring for mottakene. Beboere blir boende over lengre tid, noe som tilbudet i utgangspunkt ikke er beregnet til. Dette kan, og har i noe grad ført til større uro ved mottakene. Uro i mottak vil lede til behov for kompensierende tiltak i mottak og behov for flere tiltak fra lokale tjenester som barneverntjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Å ha livet sitt på vent er ikke til barnets beste. UDI mener 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. Denne gruppen omfatter også barn under 16 år. Disse 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.

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

### **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. I saker hvor begrensningene er begrunnet i manglende dokumentasjon for oppgitt identitet, vil UDI begrense tillatelsen mot familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse. Tillatelsen kan fornyes, men gis kun for ett år av gangen.

#### Dokumentasjonskravet i utlendingsforskriften § 8-12

I utlendingsforskriften § 8-12 stilles det krav om at søkeren fremlegger et identitetsdokument med tilstrekkelig notoritet. Det vil i praksis for de fleste nasjonaliteter bety at søkeren legger frem pass fra hjemlandet. Hovedregelen er at søknaden skal avslås dersom dokumentasjonskravet ikke er oppfylt.

Det gjøres unntak fra dokumentasjonskravet i forskriften dersom identiteten er sannsynliggjort og

- a. hjemlandet mangler en fungerende sentraladministrasjon jf. utlendingsforskriften § 8-12 første ledd alternativ a
- b. det av andre grunner er umulig å fremskaffe identitetsdokumenter jf. utlendingsforskriften § 8-12 første ledd alternativ a
- c. hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at søkeren ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter, jf. utlendingsforskriften § 8-12 første ledd alternativ b

*a. hjemlandet mangler en fungerende sentraladministrasjon jf. utlendingsforskriften § 8-12 første ledd alternativ a.*

Dette unntaket kommer etter dagens praksis kun til anvendelse på somaliske borgere. Unntaket anvendes rutinemessig i saker der det innvilges en oppholdstillatelse til somaliske borgere etter utlendingsloven § 38.

*b. det av andre grunner er umulig å fremskaffe identitetsdokumenter jf. utlendingsforskriften § 8-12 første ledd alternativ a.*

UDI vil her vurdere den enkeltes muligheter for å fremskaffe identitetsdokumenter. Dette er en snever unntaksbestemmelse som anvendes i svært liten grad i praksis. Som eksempel har unntaket vært anvendt i sakene til palestinere fra Irak som ikke har statsborgerskap i Irak. Denne gruppen har ikke krav på dokumenter fra irakiske myndigheter når de har vært ute av landet i mer enn seks måneder. En annen aktuell situasjon er der søkeren er født og oppvokst i en flyktningleir i et annet land enn hjemlandet. Unntaket har også vært benyttet i saker der søkeren har vært så behandlingstrengende at det ikke har vært praktisk mulig for søkeren å skaffe dokumenter.

UDI vil kunne vurdere om dette unntaket også kan gjelde barn, da det er vanskelig for barn å administrere innhenting av underlagsdokumenter fra hjemland på egenhånd. Barna får oppnevnt verger, men det kan være utfordrende også for vergene å innhente underlagsdokumenter fra barnas hjemland, eksempelvis Afghanistan. I utgangspunktet har UDI ikke praktisert bestemmelsen slik at enslige barn unntas kun fordi de er enslige

barn. UDI bemerker at det er ønskelig å ha en viss identitetskontroll også av barn som kommer alene til Norge.

#### *Særskilt om afghanske identitetsdokumenter*

For enslige mindreårige fra Afghanistan har det hittil ikke vært vanskelig å få utstedt originalt afghansk pass ved den afghanske ambassaden i Oslo. Denne praksisen har imidlertid endret seg. Ambassaden har skjerpet kravet til underlagsdokumenter for utstedelse av afghanske nasjonal pass. Dette gjør det vanskeligere for afghanske asylsøkere å fremskaffe nasjonalpass. Vi viser her til oppdatert Temanotat fra Landinfo, *Afghanistan: Tazkera, pass og andre ID-dokumenter* av 20.10.2016. Den nye prosedyren for fremskaffelse av pass gjør at gruppen som ikke får opphevet begrensingen gitt i førstegangstillatelsen jf utlendingsloven § 38 femte ledd jf. utlendingsforskriften § 8-12, er økende.

Samtidig som den afghanske ambassaden har skjerpet kravene for utstedelse av nasjonalpass, har de begynt å utstede et afghansk ID sertifikat. ID sertifikatet skal, i følge ambassaden, kunne dokumentere statsborgerskap. UDI jobber med å vurdere hvilken notoritet de afghanske dokumentene vil ha fremover. Dette vil ha betydning i vurderingen av om det er fremlagt tilstrekkelig med identitetsdokument for å kunne oppheve begrensinger i § 38 femte ledd-tillatelsen.

*c. hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at søkeren ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter, jf. utlendingsforskriften § 8-12 første ledd alternativ b.*

Denne unntaksbestemmelsen benyttes i svært liten grad. Dette vil kunne være aktuelt i saker der det foreligger en fare for søkeren som er lavere enn det som kreves for å kvalifisere som flyktning og søkeren ikke kan skaffe identitetsdokumenter på annen måte enn ved å reise til hjemlandet.

#### Innvilgelse av begrenset oppholdstillatelse til tross for at dokumentasjonskravet ikke er oppfylt, jf. utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd

I noen særlige tilfeller er det på det rene at det foreligger spesielt sterke menneskelige hensyn som taler mot å returnere søkeren til hjemlandet. Dette kan være tilfeller der de sterke menneskelige hensynene knytter seg til barn eller dreier seg om svært alvorlige helsemessige forhold. I slike tilfeller kan UDI vurdere å gi en tillatelse som er begrenset, se utlendingsloven § 38 femte ledd. UDI vil videre se hen til søkerens muligheter for å fremskaffe dokumentasjon og hvor tidkrevende dette vil være for søkeren, for eksempel på grunn av lang saksbehandlingstid ved hjemlandets ambassade.

Hensynet til barns situasjon er ofte et avgjørende moment i sakene der det besluttes å innvilge en begrenset tillatelse.

De aller fleste har ikke fremlagt dokumenter før de får et førstegangsvedtak fra UDI og faller heller ikke inn under unntakene. Det store flertallet av førstegangstillatelsene på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket som innvilges er derfor begrensede etter utlendingsloven § 38 femte ledd.

#### Innvilgelse av en ordinær tillatelse til tross for at dokumentasjonskravet ikke er oppfylt, jf. utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd

Det følger forutsetningsvis av utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd at UDI helt unntaksvis kan innvilge tillatelse uten begrensninger etter utlendingsloven. § 38, selv når søkeren ikke faller inn under § 8-12 første ledd, herunder at den oppgitte identitet ikke er sannsynliggjort.

Terskelen for å gi en slik tillatelse er høyere enn det som skal til for å gi en begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av om det kan gis en tillatelse uten begrensninger. Momenter det kan legges vekt på er om:

- det dreier seg om særlige tilfeller med spesielt sterke menneskelige hensyn, for eksempel knyttet til barn eller helse
- søkeren har gjort sitt beste for å klarlegge sin identitet, men har likevel ikke lyktes i å fremskaffe dokumenter eller på annen måte klarlagt sin identitet
- UDI ikke kan forvente at begrensningene stimulerer søkeren til å fremlegge dokumentasjon på identitet eller på annen måte klarlegge sin identitet, for eksempel fordi det er kjent for UDI at gruppen som søkeren tilhører vanskelig kan fremskaffe dokumenter fra sitt hjemland
- det er klare ulemper med å ha en stor gruppe personer med begrensede tillatelser i Norge. Blant annet kan dette vanskeliggjøre integreringen. UDI skal ta dette i betraktning når de vurderer om tillatelsen skal gjøres begrenset.

Det er svært få saker der det gis en ordinær tillatelse til tross for at dokumentasjonskravet ikke er oppfylt, både i førstegangsbehandlingen og i fornyelsesrunden.

#### **UDIs anbefaling**

Barne- og likestillingsdepartementet besluttet i juni 2014 at all bosetting av personer med begrenset tillatelse 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 enslige mindreårige. UDI anbefaler at enslige mindreårige som får en begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd, bosettes på lik linje med andre enslige mindreårige som innvilges en fornybar tillatelse i Norge.

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.

Med hilsen

Birgitte Lange  
assisterende direktør

Aleksander Åsheim  
fungerende avdelingsdirektør

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

Brevet sendes kun elektronisk.