

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 14/1666-6/LRI

23.05.2014

## Høring - Endring i utlendingsforskriften - engangsløsning for lengeværende barn

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsbrev av 11. april 2014 om en midlertidig bestemmelse i utlendingsforskriften i medhold av utlendingsloven § 38 sjette ledd (engangsløsning for lengeværende barn).

Forskriften vil i all hovedsak få betydning for UNE sin saksbehandling, da det er lagt opp til at søker selv må fremme en omgjøringsbegjæring for de sakene der det foreligger et endelig avslag. Bestemmelsen kan få betydning for UDI, for de tilfellene hvor saken ikke er ferdigbehandlet. En rask gjennomgang av våre systemer indikerer imidlertid at det er få eller ingen saker i vår portefølje som er ment å omfattes av forslaget. UDI ønsker likevel å gi innspill til bestemmelsen, samt betydningen i forhold til returarbeidet og økonomiske konsekvenser.

### *Generelle innspill til bestemmelsen*

Vi har erfaring med at ordningen slik den har vært presentert i media har vært et vesentlig hinder i arbeidet med å motivere barnefamilier til å søke assistert retur. Vår erfaring er at tilnærmet ingen utreisepliktige har en reell forståelse av kriteriene og avgrensningene i forhold til hvem som er inkludert i ordningen. I gjennomføringen av retursamtaler med personer i barnefamilier, blir vi møtt med forhåpninger om at de inkludert i målgruppen for ordningen. I den sammenheng har en rekke personer trukket søknad om assistert retur med henvisning til dette. Det gjelder ikke bare barnefamilier, men også grupper som etter de foreslåtte kriteriene klart ikke omfattes av ordningen. Det antas at dette vil forsterkes ved en implementering av regelen. Bakgrunnen er at ordningen både oppfattes og omtales i mange sammenhenger som et amnesti for barnefamilier med plikt til å forlate landet. Vi mener derfor det er viktig at begrensningene fremstilles tydelig og at disse i forbindelse med en eventuell innføring kommuniseres på en slik måte at de kan forstås av målgruppen for assistert retur.

Engangsløsningen forutsetter at barnet kommer fra et land Norge har returavtale med, og at søknaden om beskyttelse er registrert før avtalen

trådte i kraft. UDI ser at denne avgrensningen kan ramme skjevt og at en del av de barna som har vært her lengst, faller utenfor nedslagsfeltet for regelen. Mange av dem vil aldri kunne oppfylle kravet om returavtale, og de kommer også fra områder det er svært vanskelig å returnere noen til. Dette gjelder for eksempel barn fra Afghanistan, Eritrea og statsløse.

UDI ser også at løsningen vil kunne slå urimelig ut, særlig fordi løsningen ser ut til å åpne opp for å reparere på tidligere forsøk på å skjule rette identitet og/eller opprinnelsesland. Medvirkningskravet er også uklart; kreves det for eksempel at personer må medvirke til å fremskaffe reisedokumenter fra de landene der dette er mulig? Vil de av barnefamiliene fra land med returavtale som har søkt frivillig retur, og i den sammenhengen bidratt til avklaring av egen identitet, omfattes av engangsløsningen?

Vi oppfatter bestemmelsen som en rettighetsbestemmelse, jf. «skal» i første ledd, men med skjønsmessige innskrenkninger i tredje og fjerde ledd. Bestemmelsen legger ikke opp til at det skal foretas en vurdering av hensynet til barnet og tilknytningen til riket. Selv om departementet i høringsbrevet skriver at engangsløsningen ikke skal være veiledende for andre saker eller til hinder for at barnet etter alminnelig praksis kan gis oppholdstillatelse på annet grunnlag, er det likevel uklart for oss hvordan bestemmelsen forholder seg til den alminnelige vurderingen etter utlendingsloven § 38 tredje ledd.

#### *Vilkåret om returavtale*

UDI mener at kravet om at returavtalen må være inntrådt etter at barnets søknad om beskyttelse ble registrert eller etter at barnet ble født i Norge, mangler en god begrunnelse. Vilkåret vil begrense antall barn som omfattes av ordningen betydelig, uten at formålet kommer tydelig frem. Dette vil være en utfordring både i utlendingsforvaltningens saksbehandling og i kommunikasjonen utad med søkere og interessegrupper. Vi har også fått tilbakemeldinger fra advokater på at mange oppfatter det som utfordrende å informere og rådgi personer i målgruppen. Det gjelder da særlig kriteriet knyttet til returavtaler og hvilken dato som er gjeldende for inngåelse av returavtaler. Vi ber derfor om at formålet med begrensningen synliggjøres bedre.

#### *Hvem omfattes av engangsløsningen?*

Måten bestemmelsen er utformet på gjør at den også kan oppfattes å være aktuell for grupper som bestemmelsen sannsynligvis ikke er ment å regulere. Slik vi har forstått bestemmelsen og bakgrunnen for den, har mening vært at den skal omfatte asylsøkere med avslag som har fremmet flere ombegjæringsbegjæringer og som bor på asylmottak.

Vi ser imidlertid at den også kan gjelde personer som kommer på et annet grunnlag, for eksempel som student, men søker om asyl etter endt studie. Eller det kan også være personer som har en søknad om beskyttelse i bunnen, men som senere søker om familieinnvandring. For eksempel enslige foreldre med barn som søker beskyttelse, men som får avslag. Foreldrene får deretter en ektefelle eller samboer i Norge, det søkes om familieinnvandring for ektefelle/samboer og særkullsbarn og søknaden avslås. Barnet har vært i Norge i minimum 3 år pr. 30.9.13. Det begjæres

---

omgjøring eller eventuelt fremmes ny søknad om familieinnvandring etter at ny bestemmelse har trådt i kraft.

Dersom departementet ønsker å avgrense mot til de tilfellene der søker har hatt oppholdstillatelse, må ordlyden «barnet bor i Norge uten oppholdstillatelse» endres.

I ikraftredelsesrundskrivet bør departementet synliggjøre om begrepet søsken også omfatter halvsøsken, om skjæringstidspunktet for å vurdere alder for enslige søsken under 18 år er 30.9.13 eller vedtakstidspunktet. Videre bør det tydeliggjøres om kravet til å bo sammen referer seg til hele 3 års perioden eller vedtakstidspunktet.

#### *Kravet om å medvirke til å avklare identitet*

Kravet om å ha medvirket til å avklare identitet ser vi at med fordel kan tydeliggjøres.

I punkt 4.2 tredje avsnitt antar vi at departementet har ønsket å få frem at for å få oppholdstillatelse, må personene ha medvirket til avklaring av identitet på det tidspunktet utlendingsmyndighetene fatter vedtak etter § 8-13. Slik vi leser bestemmelsen kan tillatelse altså gis til tross for tidligere mangel på medvirkning. Vi mener det bør komme tydeligere frem i et ikraftredelsesrundskriv at manglende medvirkning tidligere ikke vil få betydning for om tillatelse skal gis. Det er grunn til å anta at en del i denne gruppen kan ha oppgitt uriktige identitet/nasjonalitet, og hvis man ønsker at flest mulig nå skal fremlegge korrekte dokumenter bør det gis klare signaler om at det ikke kan føre til at man får avslag.

I tillegg ber vi departementet se nærmere på kravet om at andre slektninger av barn som oppholder seg i Norge uten foreldre skal medvirke til å avklare identiteten til barnet. Disse vil normalt ikke ha mulighet til å søke om pass for barnet. De har heller ikke nødvendigvis noen motivasjon til å bidra til dette, da de selv ikke vil være omfattet av den personkretsen som får oppholdstillatelse dersom barnet får det.

Forholdet mellom § 8-12 og § 8-13 kommer ikke tilstrekkelig frem i bestemmelsen. Da kravet om å legge frem dokumentasjon på identitet etter § 8-12 er en spesialbestemmelse som presiserer og skjerper kravet til oppholdstillatelse i forhold til § 8-13, bør departementet vurdere å vise til eller gjenta vilkårene i § 8-12 eventuelt presisere dette i ikraftredelsesrundskrivet.

UDI anbefaler også at departementet i ikraftredelsesrundskrivet presiserer om kravet til om det kan gis begrenset tillatelse etter § 8-12 annet ledd også skal gjelde i saker etter engangsløsningen.

#### *Særlige grunner*

UDI mener at det må presiseres tydeligere hva som ligger i særlige grunner som kan tale mot at en oppholdstillatelse gis. For eksempel viser departementet i høringsbrevet til *svært grove brudd på utlendingsloven*. Samtidig skriver departementet at *oppholdstillatelse skal gis til tross for tidligere mangel på medvirkning, feilaktige opplysninger om identitet/og eller opprinnelsesland, falske identitetspapirer osv.* Departementet kan

---

med fordel tydeliggjøre hvilke brudd som kan være aktuelle og som kan være en særlig grunn mot at tillatelse gis.

Videre skal det ikke gis oppholdstillatelse til en utlending – hverken barn eller familiemedlem – som kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav b, c, eller e eller § 126. UDI gjør oppmerksom på at de fleste brudd på utlendingsloven er straffbare etter § 108. Flere typer overtredelser, for eksempel falsk forklaring, kan også straffes etter straffeloven. Ved ilagt straff vil derfor overtredelser for grovt brudd på utlendingsloven også kunne være utvisningsgrunn etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav c). Her er det derfor behov for en nærmere presisering av hva som omfattes.

En annen problemstilling er der hvor kun den ene forelder er ilagt straff for et straffbart forhold. Slik vi forstår vilkårene vil da ikke den straffede utlendingen kunne gis en oppholdstillatelse etter ordningen, men den andre forelder vil kunne gis tillatelse sammen med barnet dersom vilkårene er oppfylt. Også her er det behov for klargjøring.

Videre ser vi at avveiningen av *særlige grunner* mot innvandringsregulerende hensyn er uklar.

#### *Saksprosessen*

UDI mener også at selve saksprosessen med fordel bør komme tydeligere frem av bestemmelsen. Slik den er utformet er det ikke klart at søkeren selv må fremme en omgjøringsanmodning dersom vedkommende har endelige avslag.

Ordningen legger videre opp til at utlendingsforvaltningen ikke på eget initiativ skal gjenoppta saker hvor det foreligger endelig vedtak. Aktuelle saker som ikke er ferdigbehandlet, skal imidlertid bli vurdert etter bestemmelsen på utlendingsforvaltningens initiativ. Her er det behov for klargjøring av rutiner og tydeligere saksbehandlingsløp. Et eksempel er tilfeller der det foreligger endelig vedtak om beskyttelse som ikke er begjært omgjort av utlendingen selv. Samtidig har UDI en utvisningssak til behandling i første instans på samme person for grovt brudd på utlendingsloven. Dersom UDI ser at vilkårene for å kunne omfattes av engangsløsningen er oppfylt, skal vi da likevel fortsette behandlingen av utvisningssaken på vanlig måte i og med at det foreligger et endelig vedtak om avslag på beskyttelse som ikke er begjært omgjort? Eller skal vi henlegge utvisningssaken, eventuelt gi beskjed til UNE som må vurdere å gi en tillatelse etter ordningen på eget initiativ?

UDI kan heller ikke se at omgjøringsanmodninger på grunn av ordningen vil gi rett til fri retts hjelp etter utlendingsloven § 92. Dette bør også presiseres.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Som nevnt tidligere må det tas høyde for at det kan komme inn søknader eller omgjøringsbegjæringer fra flere enn de som antas å være målgruppen for tillatelsen. Det må også påregnes tid og ressurser til å kommunisere ordningen og de nærmere vilkårene utad.

---

Forslaget om endring i utlendingsforskriften vil trolig ikke ha konsekvenser for belegg i mottak. Belegg i mottak blir påvirket av hvor mange som kommer inn og som flytter ut av mottak. Slik dagens situasjon er med over 5200 bosettingsklare i mottak, vil antall som får en tillatelse på kort sikt ikke redusere antall beboere i mottak. Det er noe usikkerhet knyttet til om antall som ønsker å benytte seg av ordningen med assistert retur vil kunne bli lavere enn antatt, men vi har så langt vurdert at det ikke vil påvirke prognosen for hvor mange som vil benytte seg av assistert retur.

Når departementet i sitt høringsbrev har antydnet økonomiske konsekvenser knyttet til bosetting og introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er dette ordninger som administreres av IMDi. Vi legger til grunn at IMDi vurderer de budsjettmessige størrelsene.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser for de poster som UDI disponerer, antyder departementet at en vil få en kostnad på om lag 180 mill. kroner over en femårsperiode dersom disse 270 personene skulle forbli boende i mottak. Dette gir en årskostnad på om lag 133 000 kroner per person. Som et kostnadsanslag har vi ingen vesentlige innvendinger mot dette.

Som nevnt over er det en forutsetning at bosetting faktisk finner sted før en innsparing realiseres. Vi mener også at det er lite relevant å trekke inn bevilgningen til aktivitetstiltak for barn i mottak (kap. 490, post 71), da bevilgningsnivået i liten grad har vært styrt av antall barn i mottak. Vi er enig i departementets påpekning av at den aktuelle målgruppen for forslaget kan returnere, flytte ut av mottak osv er et viktig element som reduserer kostnadsanslaget på 180 mill. kroner.

Med hilsen

Frode Forfang  
direktør

Stephan Mo  
underdirektør

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

---