

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Waqas Malik

Deres ref: 16/4755

Vår ref: 16/04030-3

Dato: 15.08.2016

Svar fra UDI på høring - endringer i utlendingsloven - midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere

Vi viser til departementets høringsbrev av 14. juli i år om endringer i utlendingsloven § 94 om vilkår for midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere. Forslaget til endring innebærer at det kan innvilges midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere på visse vilkår før det er gjennomført asylintervju. Formålet med forslaget er å få asylsøkere raskere ut i arbeid og dermed fremme integreringen inn i det norske samfunnet. Utlendingsdirektoratet (UDI) vil først komme med noen merknader til lovforslaget, deretter noen synspunkter på i hvilken grad vi antar at forslaget vil ha ønsket effekt, inkludert oppdatert tallmateriale¹, og til slutt omtale økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

1. Kommentarer til lovforslaget:

Departementet foreslår at det bare skal kunne gis midlertidig arbeidstillatelse til søkere som med høy grad av sannsynlighet vil få oppholdstillatelse i Norge. I høringsnotatet er det uttrykt at det vil være naturlig å ta utgangspunkt i land der innvilgelsesprosenten er over 80 prosent. Det er lagt opp til at UDI skal gi nærmere retningslinjer for hvilke asylsøkergrupper som skal omfattes av den nye bestemmelsen.

Krav til høy sannsynlighet for innvilgelse

UDI er enig i at det bare bør være grupper med høy sannsynlighet for innvilgelse som bør innvilges en midlertidig arbeidstillatelse, og viser til de grunner departementet nevner i sitt høringsnotat. Det hadde likevel vært ønskelig med noen føringer med hensyn til hvordan dette vilkåret skal praktiseres.

¹ Vi har i denne høringen (tabell 2), i motsetning til i vårt brev av 27. mai i år, bare lagt fram tall på personer som har fremlagt pass, og ikke øvrige ID-kort, da vi anser at det bare er pass som er relevant i denne sammenheng. Tallene avviker også ellers noe fra det som ble lagt fram i brevet fra mai, da tabell 2 kun viser andelen personer som har lagt fram pass på søknadstidspunktet.

Innvilgelsesprosenten vil for eksempel kunne endres over tid, og også kunne endres raskt dersom det skjer endringer i det aktuelle landet eller i utlendingsmyndighetenes praksis. Innvilgelsesprosenten vil også kunne variere ut fra hvilken tidsperiode man ser på, for eksempel om det er for siste halvår, siste år osv. Det er også viktig at man beregner innvilgelsesprosenten bare ut fra andelen voksne som får innvilgelse. For noen land, for eksempel Afghanistan, er innvilgelsesprosenten vesentlig høyere når man ser på landet som helhet enn om man bare ser på voksne søkere, noe som skyldes det store antallet enslige mindreårige søkere. Det bør også tas stilling til hvorvidt bestemmelsen åpner for å differensiere mellom grupper av søkere fra samme land. Et hypotetisk eksempel er om kurdiske borgere fra Tyrkia kunne fått rett til midlertidig arbeid dersom denne gruppa hadde over 80 prosent innvilgelse, mens øvrige borgere fra samme land hadde stor avslagsprosent. For øvrig kan det også være utfordrende å kommunisere utad til søkerne hvorfor søkere fra et land ikke lenger kan søke om midlertidig arbeidstillatelse før intervju, mens søkere fra samme land kunne få slik tillatelse tidligere.

Kravet til sannsynliggjort identitet

Departementet foreslår ingen endringer i utlendingsloven § 94 første ledd bokstav b om at det ikke skal være tvil om søkerens identitet. UDI er også enig i at dette kravet må bestå.

For å sannsynliggjøre identiteten, benytter vi som kjent flere virkemidler enn bare framlagte id-dokumenter. Asylintervjuet er en av de viktigste metodene vi har for å vurdere en persons identitet, språkstest er en annen. Disse metodene har imidlertid også i dag mindre betydning ved vurderingen av om midlertidig arbeidstillatelse skal gis, da det først og fremst blir vurdert om vedkommende har framlagt reisedokumenter. Vi legger til grunn at det blir enda viktigere å ha enkle, objektive kriterier å forholde seg til med det nye forslaget, da det ellers ikke vil være gjennomførbart. Et krav om fremleggelse av gyldige reisedokumenter (pass) bør derfor være utgangspunktet, som også departementet skriver i sitt høringsnotat. Vi gjør oppmerksom på at det sjelden vil ha blitt gjennomført annet enn en minimumskontroll av dokumentenes ekthet på et så tidlig stadium av søknadsprosessen. UDI må da være tydelige på at dette er en foreløpig vurdering av søkers identitet, da andre forhold kan komme fram senere i søknadsprosessen som medfører en annen vurdering av identiteten.

Særlig om dagens ordning med fullregistrering i stedet for intervju

I høst foretok PU for store grupper av søkere bare en såkalt miniregistrering på grunn av de store ankomstene, det vil si at bare de aller mest nødvendige registreringer ble foretatt. Det var meningen at det skulle foretas en mer omfattende registrering samt intervju av disse personene i ettertid. På grunn av den høye innvilgelsesprosenten for syriske borgere, har PU og UDI imidlertid avtalt at de syrerne som ble miniregistrert i fjor bare skal fullregistreres av PU, og at dette erstatter intervju hos UDI. Videre er det besluttet at slik fullregistrering også skal erstatte intervju for de nye syrerne som kommer. Dette skjer parallelt med at UDI intervjuer de øvrige syriske borgerne som ikke faller inn under disse to gruppene.

Slik vi forstår departementets forslag, vil det være nok for å gi midlertidig arbeidstillatelse at personene er miniregistrert, så lenge vedkommende

har fremlagt ID-dokumenter og det ikke er noe som umiddelbart indikerer at identiteten ikke er riktig, og de øvrige vilkårene i utl § 94 er oppfylt.

Selv om vi ikke har slike planer nå, kan det også tenkes at det ved en fremtidig situasjon med store ankomster også bare blir gjennomført fullregistreringer i stedet for intervju av grupper med innvilgelsesprosent *under* 80 prosent. Det må i så fall avklares om vi i slike tilfeller skal være avskåret fra å gi midlertidig arbeidstillatelse overhodet, eller om fullregistrering skal være tilstrekkelig.

Bør Politiets utlendingsenhet (PU) få myndighet til å gi midlertidig arbeidstillatelser til asylsøkere?

Dersom forslaget blir iverksatt, mener vi at det mest hensiktsmessige er at PU får kompetanse til å innvilge rett til arbeid allerede i registreringsfasen. Dette medfører at vedkommende får tillatelsen sin med en gang, noe som også kan også være et incitament til å legge fram dokumenter tidlig. Videre vil formålet med å få folk tidligere i arbeid lettere oppnås ved en slik ordning. Det vil også være ressursbesparende for utlendingsforvaltningen samlet sett, i og med at UDI slipper unødvendig dobbeltarbeid ved å først behandle søknad om midlertidig arbeidstillatelse før vi senere gjennomfører intervju. Vi viser for øvrig til vårt brev av 27. mai i år for nærmere omtale av dette forslaget.

2. UDIs vurdering av forslagens effekt

Utlendingsdirektoratet er positiv til tiltak som fører til en mer aktiv tilværelse på mottak eller som bidrar til å fremme integreringen i Norge. Vi er derimot tvilende til om det foreliggende forslaget vil ha vesentlig effekt for å oppnå å få personer tidligere ut i arbeid og dermed fremme integreringen. Det er flere grunner til at vi mener forslaget trolig vil ha en begrenset effekt i så måte, i hvert fall slik ankomstbildet ser ut nå.

For det første vil det være få grupper som er omfattet av regelendringen. Vilket om 80 prosent innvilgelse samt at vedkommende skal ha klarlagt sin ID, innebærer for tiden at det bare er syrere som har fremlagt gyldig pass som vil være omfattet. Som det framgår av tabell 2 under, var det 46 prosent av syrerne som kom i 2015 som framla pass ved søknad, mens tallet for første halvår 2016 var 16 prosent. Andelen var trolig betydelig høyere enn normalt høsten 2015 på grunn av at alle som kom over Storskog hadde ID-dokumenter. Tabell 1 over antall asylsøknader fra utvalgte land er tatt med for oversiktens skyld for å vise omfanget av asylsøknader fra de mest sentrale landene.

Tabell 1
Antall asylsøknader per år (for 2016 er det tall per 30.06)

STATSBORGERSKAP	2013	2014	2015	2016
Afghanistan	726	579	6 987	238
Eritrea	3 258	2 882	2 947	147
Etiopia	291	375	681	95
Irak	191	186	2 991	146
Iran	266	100	1 342	59
Statsløs	550	800	1 130	60
Sudan	598	806	374	28

Syria	856	1 999	10 536	280
Andre Land	5 247	3 753	4 157	648
Total	11 983	11 480	31 145	1 701

Tabell 2

Andel pass ved søknad² per år i prosent %

STATSBORGERSKAP	2013	2014	2015	2016
Afghanistan	2 %	2 %	19 %	3 %
Eritrea	0 %	0 %	0 %	3 %
Etiopia	2 %	2 %	2 %	2 %
Irak	10 %	4 %	29 %	21 %
Iran	9 %	12 %	12 %	8 %
Statsløs	7 %	11 %	8 %	13 %
Sudan	3 %	0 %	11 %	7 %
Syria	16 %	34 %	46 %	16 %
Andre Land	11 %	18 %	42 %	29 %
Total	7 %	13 %	29 %	17 %

For det andre er UDI i ferd med å bygge ned eksisterende restanser på ubehandlede asylsøknader. I primo august var det rundt 2300 personer fra Syria som fortsatt ikke var intervjuet, men produksjonen er for tiden stor, og dersom de lave ankomstene vedvarer utover høsten, vil de vesentligste restansene på ubehandlede asylsøknader være nedbygd rundt nyttår. Det betyr at det vil bli kort ventetid mellom en asylsøknad er fremmet og til vedkommende er intervjuet, og behovet for en slik bestemmelse vil ikke være til stede. For personer som bare skal fullregistreres, kan det imidlertid være et behov for å endre bestemmelsen for å tilpasse seg denne situasjonen.

For det tredje vil UDI ved en eventuell ny masseankomstsituasjon trolig ikke ha kapasitet til både å fatte vedtak om midlertidig arbeidstillatelse og ordinære vedtak i asylsaken. Med mindre UDI blir instruert om å fatte vedtak om midlertidig arbeidstillatelse av departementet, så vil UDI i en beredskapssituasjon trolig prioritere ordinær vedtaksfatting. Dette kunne ha stilt seg annerledes dersom PU hadde fått myndighet til å gi midlertidig arbeidstillatelse i forbindelse med registrering av søknaden, se punkt 1.

For det fjerde er vi usikre på hvor mange asylsøkere som faktisk vil klare å komme i jobb i en så tidlig fase etter ankomst til Norge. Det foreligger ikke tall på hvor mange asylsøkere som får tilbud om arbeid og når dette skjer, men gitt utfordringene med språkkunnskaper, godkjenning av utdanning og et stramt arbeidsmarked, antar vi at det bare vil være et fåtall personer som allerede kort tid etter ankomst vil ha mulighet til å gå ut i jobb.

Tabell 3

² Definisjon av pass ved søknad er et innregistrert pass hvor innregistreringsdatoen av passet er gjort i forbindelse med asylsøknaden. For å ta høyde for etterregistrering av pass skal registreringen være i tidsrommet fra saken er mottatt og de nærmest påfølgende 14 dagene.

Innvilgede førstegangs RAA (rett til arbeid for asylsøkere) 2014 – 2016 (jan-jul)

Statsborgerskap	2014	2015	2016
Syria	15	30	195
Somalia	100	49	21
Afghanistan	24	5	95
Irak	4	11	109
Iran	11	6	35
Usbekistan	23	7	4
Statsløs	9	9	6
Russland	13	5	3
Ukraina	11	5	0
Egypt	5	0	10
Andre land	56	24	43
Total	271	151	521

Som man ser av tabellen over, har det siden 2014 blitt gitt et relativt lavt antall midlertidige arbeidstillatelser (RAA) til asylsøkere. For tiden er det 164 personer som har gyldig RAA. I mai i år var det registrert 32 personer med løpende trekk begrunnet i lønnsinntekt, men slikt trekk er basert på asylsøkerens egenopplysninger, og kan derfor være ukorrekt (for lavt). Vi har heller ikke oversikt over om disse 32 personene har RAA eller om de har ordinær oppholdstillatelse. Uansett viser dette at det trolig bare er et fåtall søkere som er i arbeid.

Når det er sagt, ser vi imidlertid at det kan oppleves positivt i seg selv for en del søkere å få innvilget arbeidstillatelse, uavhengig av om de har et jobbtillbud eller ikke. En slik tillatelse kan gi den enkelte en følelse av å ha mer kontroll over egen situasjon og derfor være positivt for selvbildet og følelsen av å bli verdsatt. Vi ser også at forslaget kan ha en symbolsk betydning. Samlet sett antar UDI likevel at lovendringen vil ha liten betydning for integreringen av nyankomne asylsøkere.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

For økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget, viser vi til vårt brev av 27. mai i år, under spørsmål 3. Oppsummert kan vi si at endringen vil medføre en del ekstra arbeid for UDI og politiet. Dersom andelen søkere blir liten, vil endringen naturlig nok ikke innebære vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Blir det derimot et stort antall søknader om og innvilgelser av midlertidig arbeidstillatelser, vil dette kreve ressurser til saksbehandling, samt at vi innfører andre metoder for å følge opp hvem som har arbeidsinntekt og som følgelig skal ha trekk i ytelsene.

Vennlig hilsen

Marius Mølmen Moen
fungerende avdelingsdirektør

Elisabeth Gjervan
seniorrådgiver

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

Brevet sendes kun elektronisk.