

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 18/02153-12

Dato: 19.05.20

Familier med ulik oppholdsstatus i asylmottak

Utlendingsdirektoratet (UDI) vil i dette brevet gjøre oppmerksom på utilsiktede konsekvenser for barn som får beskyttelsestillatelse eller norsk statsborgerskap, mens deres foreldre har avslag eller endelig avslag på søknad om beskyttelse. Den samlede virkningen av regelverk og praksis i de ulike sakstypene beskyttelse, utvisning og familieinnvandring kan føre til at disse barna blir boende i asylmottak over lang tid.

Vi viser til *Justis- og beredskapsdepartementets instruks for Utlendingsdirektoratet*, punkt 3.1, hvor det fremkommer at: «Dersom UDI ser at gjeldende regelverk (lov, forskrift, instruks) har eller kan ha utilsiktede konsekvenser, skal UDI snarlig informere departementet om dette».

Bakgrunn

I kjølvannet av Prosjektet *Barn i asylkjeden A-Å* ble det nedsatt en tverretattlig arbeidsgruppe med medlemmer fra UNE og UDI. I prosjektet ble situasjonen for barn født i Norge med foreldre som har sak hos utlendingsforvaltningen kartlagt. Prosjektet fant at det var behov for mer informasjon til foreldrene, og utviklet en egen informasjonsbrosjyre til gravide asylsøkere som ankommer Norge. For barn som ble født i Norge etter at omsorgspersonen(e) har fått avslag på søknad om beskyttelse, konkluderte prosjektet imidlertid med at det var behov for ytterligere kartlegging, særlig av familier der barn og foreldre har ulik status i utlendings-saken.

Det ble besluttet av styringsgruppen i *Barn i asylkjeden A-Å* at den tverretattlige arbeidsgruppen skulle se nærmere på situasjonen for barn med oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting eller som er norske statsborgere, og som blir boende lenge i mottak fordi foreldrene har negativt vedtak. Arbeidsgruppen skulle komme med forslag til tiltak.

For å kunne vurdere anbefalinger til tiltak for denne gruppen barn ble det ansett som nødvendig å få en bedre oversikt ved å gå gjennom et uttrekk av aktuelle saker. Saksuttrekket ble gjennomgått av fire erfarne saksbehandlere fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE).

Uttrekket

Arbeidsgruppen foretok en gjennomgang av 49 familier, totalt 141 saker, der foreldre hadde avslag fra UDI eller endelig avslag fra UNE og barn hadde oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap. Mange av barna i denne gruppen hadde bodd lenge i mottak. De fleste hadde bodd på et mottak siden de ble født. 30 av barna hadde bodd minst tre år i mottak. Et av barna hadde bodd over ti år i mottak. 12 av barna hadde fått sin tillatelse for minst tre år siden, hvorav seks fikk sin førstegangstillatelse i 2012 eller 2013.

Utsiktede konsekvenser?

Arbeidsgruppen har sett nærmere på saker hvor asylsøkere med avslag eller endelig avslag får barn i Norge som får oppholdstillatelse, ofte etter utlendingsloven § 28, eller norsk statsborgerskap.

Et utgangspunkt i saksbehandling av utlendingssaker er at det som hovedregel vil være til barnets beste å holde familier samlet (familiens enhet). Retten til familieliv, jf. den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8, det biologiske prinsipp og hensynet til barnets beste, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3, er grunnleggende og tungtveiende. Vi ser samtidig at det i flere av de konkrete sakene er tunge innvandringspolitiske hensyn. Foreldrene kan ha ulovlig opphold av ulik lengde og vedtak om utvisning, og følgelig ikke ha noen berettiget forventning om å kunne bli i Norge og etablere et beskyttet familieliv her.

Gjennomgangen av sakene viste at familierelasjonen mellom barn og foreldre ofte er det vesentligste tilknytningsforholdet i disse sakene. Tilnærmingen til sakene i UNE og UDI var imidlertid ofte ulik. Sakene vurderes i UNE først dersom et barn blir født i klageomgangen eller etter endelig avslag. UNEs praksis var å opprettholde avslag i disse sakene i klageomgangen eller avise ved omgjøringsanmodninger i asylsporet, med henvisning til å søke om familie-gjenforening. Vedtakene viser til at reglene i familieinnvandringsbestemmelsene ivaretar forpliktelsene etter EMK art. 8. Videre vises det til ordlyden i Ot.prp.nr 75 punkt 7.6.3.5.:

«Dersom det er familierelasjonen som er det eneste eller vesentligste tilknytningsforhold, skal saken vurderes etter bestemmelsene om familieinnvandring.»

UDI har imidlertid en annen tilnærming til sakene. Retningslinjen *UDI 2014-014 Barn som fødes i, eller ankommer Norge, etter at foreldrene har søkt beskyttelse*, regulerer hvordan UDI håndterer saker der barn blir født i Norge etter at foreldre har søkt beskyttelse, herunder etter avslag og endelig avslag. UDI har en praksis hvor det ansees som mest hensiktsmessig å samordne sakene. Vurderingen av sakene til foreldre der barn innvilges oppholdstillatelse, reguleres av UDIs retningslinjer *UDI 2015-011 Kjønnslemlestelse i søknader om beskyttelse fra mindreårige asylsøkere* punkt 6.2. og *UDI 2017-004 Sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket* punkt 3. Her åpner UDI for å legge vekt på hensynet til barnets beste og familiens enhet i vurderingen.

Gjennomgangen av sakene, viser at det kan få konsekvenser å ikke behandle sakene til barn og foreldre sammen i asylsporet. Både med tanke på å foreta en skjønnsmessig vurdering av barnets beste og for å kunne vekte denne

vurderingen konkret opp mot andre hensyn, slik det åpnes for i de overnevnte retningslinjene. En konsekvens av å henvise til familieinnvandringssporet, er at vilkårene for å søke om familiegjennforening fra Norge kan bidra til at barn og foreldre blir boende svært lenge i asylmottak, da de i mange tilfeller ikke fyller vilkårene for å søke. Å ha personer boende i mottak i årevis er kostbart. Samtidig fremmer det i liten grad integrering av barna, som har fornybar oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap og som har rett til å bo og leve i Norge.

Arbeidsgruppens gjennomgang og informasjonsinnhenting fra ulike fagpersoner har vist at det er flere utfordringer i de konkrete sakene, blant annet

- manglende adgang til å søke familiegjennforening fra riket jf. utlendingsforskriften § 10-1,
- kravet om å betale gebyr, per i dag kr 10.500, i familieinnvandringssaker,
- manglende ID dokumenter,
- påbegynte utvisningssaker grunnet ulovlig opphold etter utreisefrist og/eller uriktige ID- opplysninger,
- manglende/lite tilrettelagt informasjon om adgang til å søke familiegjennforening fra Norge

Videre er det kommet frem i gjennomgangen at familiene heller ikke gis rett til bosetting dersom de får søkt om familiegjennforening og blir innvilget dette etter utl. § 38 femte ledd (sterke menneskelige hensyn med begrensning på av ID). Familiene gis ikke rett til bosetting i slike tilfeller, uavhengig av hvilken tillatelse eller oppholdsstatus barnet måtte ha. Selvbosetting er mulig, men er ofte utfordrende, ifølge tilbakemeldinger fra mottak/UDIs regionskontor.

Utvisning før eller ved søknad om familieinnvandring

Informasjonen¹ fra gjennomgangen av disse sakene tegner et bilde av at foreldrene ikke er kjent med adgangen til å søke familiegjennforening med barnet sitt, eller at de ikke tør søke av frykt for å bli utvist. I mange av sakene er det eller kan det bli et utvisningsgrunnlag, fordi forelderen med avslag har blitt værende i landet uten lovlig opphold.

Foreldre som allerede er utvist vil i de fleste tilfeller ikke få adgang til å søke familiegjennforening med barna sine fra Norge. Dersom de reiser til hjemlandet for å søke familiegjennforening derfra, vil utvisningen innebære at adskillelsen blir minst 2 år hvis barna blir igjen i Norge. Særlig er dette utfordrende der barna har begrensninger i sitt reisedokument grunnet risiko for kjønnslemlestelse i forelderens hjemland. 27 av barna i de gjennomgåtte sakene hadde fått innvilget en beskyttelse etter utl. § 28 første ledd bokstav a som følge av risiko for kjønnslemlestelse.

¹ Informasjonen arbeidsgruppen har innhentet, kommer fra blant UDI sin veiledningstjeneste, Returenheten i UDI og ansatte på asylmottakene.

Barn som er norske statsborgere

En annen problemstilling reiser seg dersom barna er norske statsborgere. Arbeidsgruppen fant i sitt utvalg 11 barn med norsk statsborgerskap. Mange av disse kan også risikere kjønnslemlestelse om de blir med foreldrene til deres hjemland. De fleste av mødrene i utvalget kommer fra Somalia, Eritrea og Etiopia. I de tilfellene barna er norske har ikke norske myndigheter hjemmel til å nekte foreldrene å ta barna med seg til hjemlandet i påvente av at de kan søke familiegjenforening. Dette medfører at norske jentebarn kan risikere å få et lengre opphold i forelderens hjemland (utvisningstiden pluss søknad- og saksbehandlingstiden), der de kan risikere å bli utsatt for kjønnslemlestelse.

Returenheten i UDI mottar med jevne mellomrom søknader om assistert retur fra mødre med norske barn, og enheten sender da bekymringsmelding til lokal barneverntjeneste. Returenheten opplever at oppfølgingen av disse bekymringsmeldingene varierer.

Unngå lengeværende familier i mottak

UDI er opptatt av å løse disse sakene og å unngå at det oppstår nye saker. Mottakene er ikke et egnet sted for barn å vokse opp i eller bo i over lengre tid. Konsekvensene av å ha familier med barn boende i mottak over tid er store både på et individ- og et samfunnsøkonomisk nivå. UDI har satt i verk flere tiltak som ligger innenfor vårt handlingsrom, vi har blant annet:

- påbegynt en avdelingsovergripende gjennomgang av relevante retningslinjer og rutiner i asyl-, familieinnvandring- og utvisningssaker. Formålet med gjennomgangen har vært å, i større grad, sikre et helhetsperspektiv og et barneperspektiv
- gjennomført avdelingsovergripende veiledningspilot. I samarbeid har representanter fra Asylavdelingen, Returenheten, Regionskontor Midt, Område for familieinnvandring og Område for utvisning sett på et lite utvalg av saker der familier har ulik status for å kartlegge om det er mulig å gi informasjon og veiledning med formål om å løse sakene. Det ble gjennomført veiledningssamtaler via Skype. Erfaringene fra denne piloten er sammensatte og sakene er svært komplekse og krevende å veilede i.
- dialog med UNE om rutiner når begge instanser er involvert og kartlegging av UNEs praksis.

UDI ser imidlertid at det er behov for å synliggjøre utfordringene med denne gruppen barn for departementet, og at det er mange negative konsekvenser forbundet med å ha en slik gruppe med familier med ulik status boende i mottak.

Vi håper våre tiltak frem i tid vil bidra til å begrense omfanget av de aktuelle sakene. Vi ser imidlertid at det er utfordrende å finne løsninger for den aktuelle gruppen, som allerede har ulik status, særlig der sakene er avsluttet i UNE og foreldrene ikke har noen sak i UDI. En ny gjennomgang av sakene for vurdering av sakens opplysninger, ny vurdering og veiledning om utvisning eller muligheter for å søke på annet grunnlag forventes å løse noen av dem. Dette er imidlertid tiltak som ligger utenfor vårt mandat å sette i gang.

Vi ber departementet vurdere om det er behov for tiltak utover de interne som UDI har igangsatt.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

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