



# Innst. S. nr. 234

(2005-2006)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument nr. 8:69 (2005-2006)

### Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Bjørg Tørresdal og Jon Lilletun om tiltak for barn som har sittet lenge i asylmottak

Til Stortinget

#### SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen som et engangstilfelle gi de barnefamiliene som pr. i dag har vært i norske mottak i tre år eller lenger, mulighet til å få sakene sine grundig behandlet på nytt, med sterk presumpsjon om at oppholdstillatelse innvilges."

#### KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite og Arild Stokkan-Grande, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) som forteller at det ved utgangen av april i år var 428 barn i mottak som fikk opprettet asylsak for mer enn tre år siden. Av disse hadde 134 fått oppholdstillatelse og ventet på bosetting i en kommune, 192 hadde fått avslag på klagesak behandlet av Utlendingsnemnda (UNE), 87 hadde fått avslag fra UDI og 15 var i ulike andre kategorier, for eksempel fordi de hadde andre typer søknader til behandling, eller hadde trukket søknaden.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil understreke at barn som kommer til Norge som asylsøkere, enten alene, eller sammen med voksne, er en særlig sårbar gruppe. Flertallet er enig med forslagsstillerne når de sier at det å leve med en mangeårig uavklart situasjon rammer barn og unge sterkt. Mottakene er heller ikke lagt til rette for å være bosted for barn og foreldre over lang tid.

Flertallet mener dette viser at det er helt nødvendig å sette i verk tiltak for å få ned oppholdstiden i mottakene. Flertallet er enig med forslagsstillerne i at det er viktig å finne gode, varige løsninger som gjør at man ikke trenger midlertidige akuttordninger.

Flertallet viser til at statsråd Bjarne Håkon Hansen i sitt brev til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 31. mai 2006 (vedlagt), peker på at Regjeringen vil ha et særlig fokus på rettigheter og livssituasjon for barn som kommer til Norge som asylsøkere.

Flertallet vil videre peke på at det i hovedsak er to forhold som avgjør oppholdstiden i mottak, nemlig saksbehandlingstiden og tiden det tar å effektivt endelige vedtak - det vil si enten å bosette personer som får innvilget opphold eller å returnere personer som får avslag.

I brevet fra statsråden framgår det at Regjeringen vil vurdere en rekke tiltak for å hindre at barn blir værende lenge i mottak. Dette inkluderer vurdering av ressursbehovet i saksbehandlingen, raskest mulig bosetting etter at oppholdstillatelse er innvilget, prioritering av arbeidet med tilbakesendelsesavtaler og vurdering av tiltak for å effektivisere selve returarbeidet, herunder tiltak som kan stimulere og motivere til frivillig retur. I tillegg varsler Regjeringen en forskriftsendring for å ivareta hensynet til de som omtales som ureturnerbare.

Flertallet er enig med statsråden i at det først og fremst er viktig å sikre en rask og forsvarlig saksbehandling. Dette er dels et ressurspørsmål, dels et

spørsmål om muligheten til raskt å få verifisert de opplysninger som må ligge til grunn for avgjørelsen av asylsøknaden. Flertallet er tilfreds med at departementet vil vurdere ulike tiltak som kan bidra til at flere asylsøkere legger fram reisedokumenter og aktivt bidrar til å få avklart identitet og eventuelle uklarheter i søknaden. Dette vil føre til raskere saksbehandling, kortere ventetid i mottak og raskere bosetting av de asylsøkerne som får innvilget opphold.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Regjeringen i svarbrevet varslar tre regelendringer.

Dette flertallet viser for det første til at det understrekes i brevet at barnets beste i Barnekonvensjonens artikkel 3 (1) ifølge loven skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som berører barn. Dette flertallet er tilfreds med at statsråden presiserer at det er Regjeringens politikk at det ved vurdering av sterke menneskelige hensyn skal foretas en selvstendig behandling basert på barnas situasjon, der det kan gis opphold dersom barna har opparbeidet sterk tilknytning til riket som følge av lang botid. Dette flertallet er enig i at kravet til botid ikke kan fastsettes absolutt, men at det må ligge til grunn at barn ofte vil opparbeide slik tilknytning raskere enn voksne.

Dette flertallet viser for det andre til at Regjeringen vil starte arbeidet med å foreta endringer i regelverket for å senke terskelen for å kunne få oppholdstillatelse etter anmodning om omgjøring av endelige vedtak, slik at det ved behandling av omgjøringsanmodninger i UNE igjen kan innvilges opphold når det foreligger "sterke menneskelige hensyn". Dette fordi en blant annet ønsker at barns tilknytning til riket skal tillegges mer vekt enn i dag.

Dette flertallet viser videre til at det finnes en del tilfeller der retur til hjemlandet ikke er mulig, til tross for at de som skal returneres gjør det som kan forventes for å få dette til.

Dette flertallet viser for det tredje til at statsråden i brevet varslar at Regjeringen vil gå inn for å endre gjeldende utlendingsforskrift og sende på høring et forslag om at personer som har fått endelig avslag på søknad om asyl kan få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd, dersom retur ikke er gjennomført innen tre år fra saksopprettelse og det heller ikke er utsikter til retur. Det skal stilles vilkår om at personene har medvirket til å avklare sin identitet under perioden som asylsøkere og at de har bidratt til å muliggjøre retur, herunder bidratt til å skaffe seg hjemlandets reisedokumenter.

Dette flertallet er enig med statsråden i at dette bør være en generell ordning, som dermed også vil gjelde barn og barnefamilier som har vært asylsøkere. Dette flertallet støtter dessuten at dette tiltaket også skal gjelde for de barna og deres familier som pr. i dag har vært mer enn tre år i Norge og har fått endelig vedtak.

Dette flertallet er kjent med at en utlending som har fått endelig avslag på sin søknad, kan anmode om

omgjøring av vedtaket. Dette flertallet vil presisere at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn også ved vurdering av omgjøringsanmodninger. Dette flertallet imøteser iverksettelse av de foreslåtte regelendringer og øvrige tiltak så snart som mulig, og senest innen utgangen av 2006. Dette flertallet er innforstått med at regelendringer blant annet må på høring.

Dette flertallet mener at det er rimelig å stille i bero effektivering av tvangsutsendelse av barn og barnefamilier som kan forventes å få fornyet behandling etter nytt regelverk.

Dette flertallet slutter seg for øvrig til vurderingene i statsrådets brev til komiteen.

Dette flertallet foreslår på denne bakgrunn at Dokument nr. 8:69 (2005-2006) vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til Dokument nr. 8:69 (2005-2006) der Kristelig Folkeparti tar opp problemstillingen knyttet til barnefamilier som bor i asylmottak over en periode på flere år. Disse medlemmer er enig i at dagens situasjon er uholdbar, og at noe må gjøres for å forhindre at barn vokser opp i usikkerhet i asylmottak som i utgangspunktet var ment å være et midlertidig botilbud.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet påpeker at problemet er et symptom på at norske myndigheter ikke greier å effektivere utvisningsvedtak fordi foreldrene av ulike grunner ikke frivillig reiser ut av Norge ved endelig avslag, for lang saksbehandlingstid, ineffektive ankeprosedyrer, samt at enkelte avviste asylsøkere er definert som "ureturnerbare". Hadde Fremskrittspartiets innvandringspolitikk blitt gjennomført, hadde ikke disse problemene oppstått, og erfaringene fra Danmark viser at antall søkere uten åpenbart beskyttelsesbehov da også hadde blitt drastisk redusert. Disse medlemmer opplever ikke forslagsstillernes forslag som en løsning på de nevnte bakenforliggende problemene, men som et kortsiktig og lite gjennomtenkt tiltak som faktisk kan forverre dagens situasjon.

Disse medlemmer påpeker at det er galt å belønne barnefamilier som gjennom egne selvstendige valg har blitt boende på asylmottak i 3 år eller lenger, og vil minne om at de som raskt har rettet seg etter vedtak om avslag ikke vil ha den samme muligheten til å få sine asylsøknader vurdert på nytt. Etter disse medlemmers mening har foreldrene hovedansvaret for den ekstrabelastningen som barn i asylmottak påføres, og disse medlemmer tror det vil være uheldig å sende ut signaler om at det lønner seg å utsette sine barn for langvarige opphold på asylmottak. Disse medlemmer er også redd for at barn i enda større grad enn i dag vil bli brukt av kyniske foreldre som et middel for å få opphold i Norge, hvis forslagsstillerne får gjennomslag for sitt forslag.

Disse medlemmer påpeker at forslaget kan medføre at enda flere familier blir boende på asylmottak etter endelig avslag, og at enda flere barnefamilier uten beskyttelsesbehov kan finne på å dra til Norge i

håp om å få innvilget asyl på falske premisser. Disse medlemmer viser til at tilsvarende tiltak med tidsbegrensninger også tidligere har bidratt til å svekke Norges troverdighet i asylsaker, for eksempel i 1999 da daværende justisminister Odd Einar Dørum ga 100 asylsøkere juleamnesti, og 15-månedersregelen som frem til 2002 ga asylsøkere sterke incentiver til å holde sin identitet skjult. Disse medlemmer mener det vil være svært uheldig hvis man ikke er i stand til å lære av feil som har blitt begått tidligere, og anbefaler at forslaget ikke bifalles.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:69 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Bjørg Tørresdal og Jon Lilletun om tiltak for barn som har sittet lenge i asylmottak - bifalles ikke."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil bemerke at helt siden Norge ratifiserte FNs konvensjon om barns rettigheter i 1989, har konvensjonen utgjort et viktig grunnlag i myndighetenes barnepolitiske arbeid. Disse medlemmer viser til at Stortinget i 2003 mente det var behov for å øke gjennomslagskraften for barnekonvensjonen og dens prinsipper. Barnekonvensjonen ble derfor tatt inn i menneskerettsloven med virkning fra 1. oktober 2003. Disse medlemmer vil understreke at barnekonvensjonen har en sterk stilling, men disse medlemmer mener at gjeldende praksis altoverveiende har ivaretatt hensynet til barnets beste i den individuelle behandlingen.

Disse medlemmer mener det er viktig å påpeke at det er foreldrene som har primæransvaret for barna. Disse medlemmer vil understreke at utgangspunktet derfor må være å føre en politikk som gjør at færrest mulig barn skal oppleve å komme alene til Norge. Det er også en målsetting å føre en politikk som forhindrer at foreldre etterlater sine barn alene i norske asylmottak. Disse medlemmer mener det er viktig at den politikken som føres ikke belønner de foreldrene som nekter å samarbeide med myndighetene. Disse medlemmer viser til at statsråd Bjarne Håkon Hansen i sitt brev til komiteen ikke kan støtte forslagsstillerne fordi det å gi oppholdstillatelse til denne gruppen vil signalisere en belønning for dem som ikke samarbeider, men holder ut lenge nok. Disse medlemmer er enige i denne vurderingen.

Disse medlemmer viser til at statsråden i Aftenposten den 31. mai 2006 uttalte at han i forbindelse med ny utlendingslov ville vurdere tiltak for å hindre at personer med endelig avslag forsøker å trenere saken ved stadig å fremsette nye omgjøringsbegjæringer. Dette for å få ned den samlede ventetiden. Disse

medlemmer er enige i at det er av vesentlig betydning å få ned saksbehandlingstiden, men stiller seg uforstående til at statsråden i sitt brev til komiteen signaliserer at Regjeringen vil senke terskelen for å kunne få oppholdstillatelse etter anmodning for omgjøring av endelig vedtak. Disse medlemmer mener dette er en ytterligere liberalisering og et skritt i gal retning. Disse medlemmer viser til sine respektive fraksjoners merknader i Innst. O. nr. 57 (2004-2005), jf. Ot.prp. nr. 4 (2004-2005).

Komiteens medlemmer fra Høyre vil bemerke at det er stor forskjell mellom ureturnerbare og faktisk ureturnerbare asylsøkere. For de faktisk ureturnerbare asylsøkerne mener disse medlemmer det vil være riktig å gi oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Disse medlemmer vil understreke at oppholdstillatelse i tråd med signalene fra statsråden bare bør gis til personer som har medvirket til å avklare sin identitet under perioden som asylsøker, bidratt til å skaffe seg hjemlandets reisedokumenter og vært villige til å samarbeide om retur via IOM. Disse medlemmer mener to grunnleggende forutsetninger må oppfylles før oppholdstillatelse gis: viljen til å samarbeide med myndighetene og at det etter om lag tre år fortsatt ikke er mulig i overskuelig fremtid å returnere til hjemlandet.

Disse medlemmer forutsetter at statsrådets presiseringer angående de faktisk ureturnerbare asylsøkerne kun innebærer en videreføring av dagens gjeldende praksis og ikke antas å medføre en ytterligere liberalisering av politikken.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn støtte forslaget om å vedlegge dokumentet protokollen.

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

Dokument nr. 8:69 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Bjørg Tørresdal og Jon Lilletun om tiltak for barn som har sittet lenge i asylmottak - bifalles ikke.

## **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:69 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Bjørg Tørresdal og Jon Lilletun om tiltak for barn som har sittet lenge i asylmottak - vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 12. juni 2006

**Dag Terje Andersen**  
leder

**Trygve Slagsvold Vedum**  
ordfører

## Vedlegg

### Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 31. mai 2006

#### Dokument nr. 8:69 (2005-2006) - Forslag fra stortingsrepresentantene Bjørg Tørresdal og Jon Lille-tun - Tiltak for barn som har sittet lenge i asylmottak

Jeg viser til forslaget som ble oversendt mitt departement for vurdering 21. april 2006.

Jeg er glad for at forslagsstillerne har tiltro til regjeringens arbeid med å redusere omfanget av saker der barn blir boende lenge i asylmottak. Forslaget i dok. 8:69 er myntet på de barna som i dag har vært mer enn tre år i asylmottak, og vil som et engangstilfelle gi de barnefamilier som pr. i dag har vært i norske mottak i tre år eller lenger, mulighet til å få sakene sine grundig behandlet på nytt, med sterk presumpsjon om at oppholdstillatelse innvilges.

Regjeringen er innstilt på å finne løsninger for å hindre at barn og barnefamilier blir værende svært lenge i asylmottak etter å ha søkt asyl. Tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viser at pr. 30.04.06 var det 428 barn i mottak som fikk opprettet asylsak for mer enn tre år siden. Av disse hadde:

- 134 fått oppholdstillatelse og ventet på bosetting i en kommune
- 192 hadde fått avslag på klagesak behandlet av UNE (2. instans)
- 87 hadde fått avslag fra UDI (1. instans)
- 15 var i ulike kategorier, for eksempel fordi de hadde andre typer søknader til behandling eller hadde trukket søknaden

Tallene er basert på registreringer i utlendingsforvaltningens datasystem (DUF) og det må tas forbehold om at alle saker er riktig registrert. Tallene illustrerer imidlertid etter min mening behovet for å ha en bred og helhetlig tilnærming til problemet med sikte på at barn ikke skal sitte lenge i mottak. Barn som kommer til Norge som asylsøkere, enten alene eller med voksne, er en særlig sårbar gruppe. Regjeringen vil ha et særlig fokus på deres rettigheter og livssituasjon.

Først og fremst er det viktig å sikre en rask, men samtidig forsvarlig saksbehandling. Det er dels et ressurs-spørsmål, og dels et spørsmål om muligheten til raskt å få verifisert de nødvendige opplysninger som må ligge til grunn for avgjørelsen av asylsøknaden. Som kjent har vi de siste årene hatt en utvikling hvor stadig færre leverer inn gyldige reisedokumenter når de søker asyl. Når mindre enn 10 prosent av søkerne har gyldige reisedokumenter, gjør det behandlingen av søknadene mer komplisert og tidkrevende enn de ellers ville vært. Jeg vil derfor vurdere ulike tiltak som kan bidra til at flere av asylsøkerne legger frem reisedokument og bidrar aktivt til å få avklart identitet og eventuelle uklarheter i søknaden.

En raskere avklaring av identitet og mulige uklarheter i asylsøknaden vil også komme de til gode som får

en tillatelse til opphold i Norge. Jeg vil i denne forbindelse vise til at 45 prosent av asylsøkerne som fikk sine saker behandlet i 2005 fikk en oppholdstillatelse. I første tertial i år var innvilgelsesprosenten for realitetsbehandlede asylsøknader over 50. For de som får en oppholdstillatelse i Norge, vil det være viktig å få redusert saksbehandlingstiden og korte ned ventetiden på bosetting etter at tillatelsen er gitt.

For den gruppen som får et endelig avslag, er det viktig å understreke at utgangspunktet må være at alle er forpliktet til å respektere det vedtaket som er fattet, og det bør forventes at de som har fått sin søknad avslått selv tar initiativ til å reise tilbake til hjemlandet. Norske myndigheter har et samarbeid med den internasjonale organisasjonen IOM (International Organisation for Migration), som gir hjelp og assistanse til personer som har fått avslag på sin asylsøknad. IOM har gjennomført assisterte returer til alle aktuelle land.

Når en tidligere asylsøker ikke respekterer et endelig avslag, og motsetter seg retur, innebærer det at det kan ta vesentlig lenger tid før en tvangsmessig retur kan gjennomføres, og i noen tilfelle er det for tiden i praksis ikke mulig å gjennomføre tvangsmessige returer. I enkelte tilfeller kan en søker ha oppgitt ulik identitet i flere land og nektet å samarbeide om avklaring av identitet. I de tilfellene vil det ofte også være vanskelig å få utstedt nye reisedokumenter til vedkommende. Dette fører igjen til at tiden i Norge etter et endelig avslag kan bli lang.

Selv om det er gitt endelig avslag på søknad om asyl, kan en utlending alltid be om at saken blir vurdert på nytt, for eksempel i lys av nye omstendigheter som lang oppholdstid i Norge. Det er UNE som tar stilling til om det er grunnlag for endre det tidligere vedtaket.

Jeg kan på denne bakgrunn ikke støtte en løsning som foreslått av representantene Tørresdal og Lille-tun. En slik løsning vil signalisere at dersom barnefamilier "holder ut" lenge nok, vil man til slutt få oppholdstillatelse. Dette vil igjen medføre en fare for at foreldre bruker barna som et virkemiddel for å få oppholdstillatelse. Som nevnt må utgangspunktet være at asylsøkere som får endelig avslag på sin søknad om asyl, skal innrette seg etter avslaget og forlate Norge av eget tiltak. Forslaget vil heller ikke forhindre at nye barn får lang oppholdstid i mottak. Jeg vil understreke at hensynet til barnets beste i Barnekonvensjonen art. 3 (1) ifølge loven skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som berører barn. Det er regjeringens politikk at det ved vurdering av sterke menneskelige hensyn skal foretas en selvstendig behandling basert på barnas situasjon, der det kan gis opphold dersom barna har opparbeidet sterk tilknytning til riket som følge av lang botid. Kravet til botid kan ikke fastsettes absolutt, men det må ligge til grunn at barn ofte vil opparbeide slik tilknytning raskere enn voksne.

Regjeringen vil også starte arbeidet med å foreta endringer i regelverket for å senke terskelen for å kunne få oppholdstillatelse etter anmodning om omgjøring av endelig vedtak, slik at det igjen kan innvilges opphold når det foreligger "sterke menneskelige hensyn" ved behandling av omgjøringsanmodninger i UNE. Dette fordi en blant annet ønsker at barns tilknytning til riket skal tillegges større vekt enn i dag.

For å hindre at barn blir værende lenge i mottak vil regjeringen iverksette en rekke tiltak. For å sikre en rask, men forsvarlig saksbehandling, vil vi vurdere ressursbehovet. Jeg viser i denne forbindelse til at regjeringen i Revidert Nasjonalbudsjett for 2006 har fremmet forslag om å styrke UDIs saksbehandlingskapasitet. For UNEs del er saksbehandlingskapasiteten styrket ved at nemnda er tilført økte ressurser for inneværende år ved behandlingen av budsjettet sist høst.

Regjeringen vil videre arbeide for at bosetting kan skje så raskt som mulig etter at oppholdstillatelse er innvilget. Jeg viser i denne forbindelse til den dialogen vi har med KS og kommunesektoren.

Når det gjelder de som får et endelig avslag, vil siktemålet alltid være at flest mulig skal reise tilbake frivillig. Regjeringen vil derfor vurdere nye tiltak som kan stimulere og motivere for frivillig retur.

For de som ikke vil samarbeide om en frivillig retur, er vi avhengig av et konstruktivt samarbeid med opprinnelseslandet. Regjeringen har prioritert arbeidet

med tilbaketakelsesavtaler, og dette arbeidet vil fortsette. Vi vil løpende vurdere nye tiltak for å effektivisere selve returarbeidet og det er på dette området et nært samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Det er imidlertid noen tilfeller der retur til hjemlandet ikke er mulig, til tross for at de som skal returneres gjør det som kan forventes for å få dette til. Disse personene omtales ofte som ureturnerbare. Regjeringen vil gå inn for å endre gjeldende utlendingsforskrift og sende på høring et forslag om at personer som har fått endelig avslag på søknad om asyl kan få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd, dersom retur ikke er gjennomført innen tre år fra saksopprettelse og det heller ikke er utsikter til retur. Det skal stilles vilkår om at personene har medvirket til å avklare sin identitet under perioden som asylsøkere og at de har bidratt til å muliggjøre retur, herunder bidratt til skaffe seg hjemlandets reisedokumenter.

Endelig vedtak vil enten si at klageinstansen, UNE, har fattet vedtak i asylsaken, eller at vedtak i UDI ikke er påklaget til UNE innen klagefristen.

Jeg vil foreslå dette som en generell ordning, som dermed også vil gjelde barn og barnefamilier som har vært asylsøkere. Dette tiltaket vil også gjelde for de barna og deres familie som pr. i dag har vært mer enn tre år i Norge og som fyller vilkårene som nevnt over.





