



# Innst. S. nr. 358

(2008–2009)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument nr. 8:84 (2008–2009)

### **Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Bent Høie, Erna Solberg og Kari Lise Holmberg om tiltak for redusert tilstrømming og økt utsendelse av grunnløse asylsøkere**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber Regjeringen vurdere hvordan returavtaler og mottak av egne borgere som ikke oppfyller vilkårene for opphold i Norge, kan inngå som elementer i avtaler som inngås med land som skal motta norsk bistand. Kvalifiseringsprogrammer bør også vurderes i denne sammenheng.
2. Stortinget ber Regjeringen vurdere om Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal få råderett over deler av bistandsporføljen til arbeidet om å få på plass et system for retur, og at bistandsmidler kan brukes for å stimulere til returavtaler.
3. Stortinget ber Regjeringen etablere flere organisatoriske løsninger etter modell fra Torshov-prosjektet.
4. Stortinget ber Regjeringen vurdere innføring av et kvalifiseringsprogram for asylsøkere som samarbeider om retur. Det er en forutsetning at den avsluttende delen av kvalifiseringen gjennomføres i asylantens hjemland.
5. Stortinget ber Regjeringen intensivere arbeidet med "uroaksjonene" der Politiets utlendingsenhet, Mattilsynet, Skatteetaten og andre relevante etater gjennomfører koordinerte aksjoner for å avsløre ulovlig opphold, arbeidsforhold mv.
6. Stortinget ber Regjeringen innføre et meldepliktsystem for personer som søker om asyl og som ikke bor på mottak, og personer som har fått avslag og som venter på utsendelse. Gjentatte brudd på meldeplikten vil kunne føre til forvaring.
7. Stortinget ber Regjeringen om raskt å utrede muligheten for å forvare asylsøkere som begår gjentatte kriminelle handlinger inntil asylsøknaden er ferdigbehandlet.
8. Stortinget ber Regjeringen vurdere om gjentatte kriminelle handlinger begått av en asylsøker som har søknaden til behandling, skal kunne få betydning for utfallet av saken.
9. Stortinget ber Regjeringen vurdere muligheten for å stramme inn kravet i utlendingsloven om at asylsøkere skal bidra til å avklare egen identitet for å redusere antallet som bruker manglende papirer til å trenere saksbehandlingen.
10. Stortinget ber Regjeringen innføre en ordning der turister fra land med stor sannsynlighet for å "hoppe av", må melde seg ved den norske ambassaden ved hjemkomst. Dersom vedkommende ikke melder seg ved hjemkomst, vil garantien for herboende bli utløst.
11. Stortinget ber Regjeringen om ikke å igangsette det varslede arbeidet med å utarbeide et forslag til forskriftsbestemmelser som gir de såkalte MUF-erne (Midlertidig opphold Uten rett til Familie-gjenforening), som fikk opphold i 2005 og 2006 og senere ikke har fått tillatelsen fornyet, en ny mulighet til å søke om en tillatelse som vil gi dem grunnlag for en varig oppholdstillatelse i Norge."

Som bakgrunn for forslagene viser forslagsstillerne til at det i 2008 ble registrert 14 302 asylsøkere hos Politiets utlendingsenhet (PU). Dette er 7 852 flere enn i 2007. Samtidig er det uttransportert 2 891.

Stigningen begynte høsten 2006, og tilgjengelige prognoser indikerer at tilstrømmingen vil være høy også i 2009.

Forslagsstillerne registrerer at den kraftige økningen stiller samfunnet overfor store utfordringer, også organisatoriske. Bemanning og kompetanse er viktig, men også hvordan arbeidet organiseres.

Forslagsstillerne mener det er et paradoks at flere land kan motta store bistandsbeløp samtidig som de samme landene nekter å inngå returavtaler med Norge, eller ta imot egne borgere som ikke oppfyller vilkårene for opphold i Norge.

Videre påpeker forslagsstillerne at fastsettelse av identitet er avgjørende i behandlingen av asylsøknadene. Usikker identitet er en utfordring i vurderingen av om søkeren har rett til opphold, men det er også en forutsetning for å kunne gjennomføre tvungen retur av personer med ulovlig opphold.

Forslagsstillerne er kjent med at det er liten oversikt over hvor asylsøkere, både de som venter på behandling av søknaden og de som har fått avslag, oppholder seg i Norge. Og forslagsstillerne er også kjent med at flere begår kriminelle handlinger i påvente av at søknaden skal bli behandlet.

Det påpekes i dokumentet at det er en utfordring for Norge at grunnløse asylsøkere i for liten grad blir returnert til sine hjemland. Dette utgjør en stor kostnad for den enkelte asylant som lever sitt liv på siden av samfunnet uten økonomiske, sosiale og politiske rettigheter, og det er en utfordring for det norske samfunn.

Forslagsstillerne mener det er uheldig at MUF-ernes sak vurderes enda en gang, fordi det vil undergrave en streng og rettferdig asylpolitikk, det vil føre til økt tilstrømming av ubegrunnede asylsøkere og gjøre det vanskeligere å få sendt ut de som oppholder seg ulovlig i Norge.

## KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite, Tom Strømstad Olsen 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, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at antallet asylsøkere til Norge har økt det siste året. I første kvartal utgjorde søkere fra Afghanistan, Eritrea, Somalia og statsløse om lag halvparten av søkerne. Økningen i antall asylsøkere har vært størst for land

der mange faktisk har et beskyttelsesbehov. I dag innvilger UDI over 50 prosent av alle asylsøknader de mottar.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at dette viser at Regjeringen lykkes i arbeidet med å få ned antallet asylsøkere som ikke har beskyttelsesbehov.

Komiteen mener at det fortsatt bør være sterkt fokus på å gjennomføre tiltak som kan føre til raskere avklaring av søknader og effektivering av vedtak.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet stiller seg gladelig bak alle forslag som går i riktig retning og er ment å begrense antall grunnløse asylsøkere og dermed frigjør mer resurser til integreringsarbeidet. Disse medlemmer vil likevel bemerke at mange av forslagene som fremmes i forslaget, er helt eller delvis blitt tatt opp tidligere denne stortingsperioden ved behandlingen av Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Utlendingsloven hvor Fremskrittspartiet la frem et eget lovforslag som gikk lenger enn Regjeringens forslag.

Komiteen viser til de positive erfaringer fra det såkalte Torshov-prosjektet, og er tilfreds med at statsråden i sitt svarbrev til komiteen av 19. mai 2009 signaliserer at erfaringene fra prosjektet vil bli brukt i arbeidet med å effektivisere behandlingen av søknader fra andre grupper, og at Torshov nå blir en permanent innsatsenhet for behandling av de sakene som til enhver tid krever særskilt prioritering. Komiteen viser videre til 48-timersprosedyre for søkere fra land der menneskerettighetssituasjonen anses som avklart og positiv (åpenbart grunnløs-prosedyren), 3-ukersprosedyren for søkere som kommer fra land der den store majoriteten av søknadene erfaringsmessig blir avslått, og at statsråden for tiden utreder en modell for hurtigløp for asylsøkere som ikke bidrar til å klarlegge egen identitet.

Komiteen mener at raskere effektivering av avslag vil kunne ha innvirkning på antall asylsøkere som kommer til Norge. Manglende effektivering fører til at mennesker med avslag blir gående lenge i en uvisst situasjon. Mange av disse forsvinner for norske myndigheter.

Komiteen viser til at en av utfordringene med retur av asylsøkere er at det i mange tilfeller ikke finnes tilbaketakelsesavtaler med opprinnelseslandene. Komiteen understreker det ansvaret opprinnelseslandene har for å ta imot sine egne borgere. Komiteen mener Norge bør ta i bruk et helhetlig sett med virkemidler som kan stimulere opprinnelseslandene til å ta imot sine borgere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet, vil påpeke at i forhandlinger om slike avtaler bør det vurderes virkemidler som blant annet generell bistand, bygging av infrastruktur for mottak av hjemvendte borgere og bistand til reintegrering for den enkelte. Flertallet viser til at slike virkemidler i dag vurderes i de enkelte forhandlingene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre er uenig i at bortfall av generell bistand skal brukes som et pressmiddel i returarbeidet for å få opprinnelsesland til å ta imot egne borgere. Disse medlemmer deler utenriksminister Jonas Gahr Støres syn på denne saken, noe han gjorde rede for i spørretimen den 18. mars. Utenriksministeren fikk spørsmål fra representanten Bjørge Tørresdal om han delte Arbeiderpartiets Arild Stokkan-Grandes uttalelser i Dagbladet 17. mars 2009 om at:

"... vi må vurdere om land som ikke er villige til å ta imot egne statsborgere, bør miste u-hjelp eller annen bistand fra Norge."

Utenriksministeren svarte følgende:

"Jeg er ikke enig i det utspillet, og jeg har gjort det veldig klart ... fordi jeg tror det er et uheldig signal og et dårlig virkemiddel for å nå målet. Hele returproblematikken er jo et veldig komplisert sakfelt som vi må arbeide med for å trekke land inn i å respektere sine internasjonale forpliktelser. Ofte går jo den hjelpen vi gir til denne type land – mange av dem går under kategorien "failed state", det ikke er myndigheter der – nettopp ut på å hjelpe de gruppene som ikke får noen type hjelp, og det vil ikke være formålstjenlig å bryte det av som et virkemiddel."

Komiteen viser til at det tas i bruk virkemidler for reintegrering av hjemvendte asylsøkere som legger vekt på oppstart av utdanning, arbeid eller bolig i hjemlandet. Komiteen mener dette kan stimulere til at flere velger å returnere frivillig.

Komiteen ber Regjeringen ta et europeisk initiativ for å få til et samordnet tiltaksspekter overfor de landene som samarbeider om å ta imot sine egne innbyggere og også for de landene som ikke velger å samarbeide.

Komiteen viser til at det er utfordringer knyttet til at enkeltpersoner ikke overholder sine visumforpliktelser ved å reise ut av Norge når visumet utløper. For å motvirke dette bør utenriksstasjonene benytte seg av muligheten til returkontroll der visumhaver personlig må møte opp ved ambassaden eller annet egnet sted for å bekrefte at retur har funnet sted.

Flere utenriksstasjoner benytter seg allerede i dag av returkontroll i enkeltsaker. Dette er særlig saker

hvor det er en viss tvil om søkeren vil returnere, men hvor det likevel gis visum på grunn av formålet med besøket (velferdshensyn). Komiteen viser til en undersøkelse som viser at av et utvalg på 36 norske utenriksstasjoner som utsteder visum, har 92 prosent gitt tilbakemelding om at de foretar returkontroll i forbindelse med visumutstedelse av egne vedtak eller der Utlendingsdirektoratet har anmodet om det. Alle utenriksstasjonene som foretar returkontroll, opplyser at dette gjennomføres ved personlig oppmøte. Det vil si at søker ved ankomst til hjemlandet oppsøker ambassaden for å dokumentere at han/hun har returnert til hjemlandet.

Komiteen viser videre til behandlingen av Ot.prp. nr. 36 (2008–2009) om VIS (VIS-prp) der det fremgår at den fremtidige bankgaranti-ordningen vil innebære returkontroll. I Ot.prp. nr. 36 (2008–2009) heter det:

"Ordningen vil innebære et behov for returkontroll i de sakene hvor det er stilt garanti. Departementet vil foreslå at Utlendingsdirektoratet gir nærmere retningslinjer for dokumentasjon på at utlendingen har forlatt Norge og Schengenområdet i tråd med visumforutsetningene. Utlendingsdirektoratet vil blant annet kunne stille krav til meldeplikt ved utenriksstasjonene eller annet egnet sted."

Selv om et økt antall asylsøkere fører til stort press på forvaltningen, mener komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, det er viktig å legge vekt på at Norge skal overholde internasjonale forpliktelser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Norge i dag gir opphold til langt flere personer enn hva vi er forpliktet til som følge av internasjonale konvensjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at tiltak for å redusere antallet asylsøkere først og fremst bør rettes mot å få raskere avklaring av søknader og effektivering av vedtak.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil foreslå at Dokument nr. 8:84 (2008–2009) vedlegges protokollen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet og Venstre, viser til

at forslagene 1, 2 og 4 i representantforslaget innebærer virkemidler for å få til returavtaler og frivillig retur. Flertallet er kjent med at det er elementer av forslagene 1, 2 og 4 som brukes delvis i dagens returpolitikk, slik det fremkommer i svaret fra arbeids- og inkluderingsministeren til komiteen den 19. mai 2009. Flertallet mener det er behov for en mer samlet og enhetlig returpolitikk.

På denne bakgrunn tar komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre opp følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake på en egnet måte med en sak om en samlet og mer effektiv utsendelsespolitikk."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere hvordan returavtaler og mottak av egne borgere som ikke oppfyller vilkårene for opphold i Norge, kan inngå som elementer i avtaler som inngås med land som skal motta norsk bistand. Kvalifiseringsprogrammer bør også vurderes i denne sammenheng."

"Stortinget ber Regjeringen vurdere om Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal få råderett over deler av bistandsporteføljen til arbeidet med å få på plass et system for retur, og at bistandsmidler kan brukes for å stimulere til returavtaler."

"Stortinget ber Regjeringen vurdere innføring av et kvalifiseringsprogram for asylsøkere som samarbeider om retur. Det er en forutsetning at den avsluttende delen av kvalifiseringen gjennomføres i søkerens hjemland."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at statsråden i svarbrevet fremhever Torshov-prosjektet som en suksess og at prosjektet "innebar en samlokalisering av politi og utlendingsmyndigheter". Disse medlemmer viser videre til at statsråden i svar på spørsmål i spørretimen den 6. mai 2009 bekrefter at Politiets utlendingsenhet ikke lenger skal være en del av Torshov-prosjektet og at man nå skal konsentrere seg om enslige mindreårige asylsøkere. Statsråden sa blant annet:

"Nå er det slik, som representanten selvfølgelig vet, at Politiets utlendingsenhet ikke ligger under mitt departement. Jeg hadde ikke hatt noe imot at Politiets utlendingsenhet hadde fortsatt i Torshov-prosjektet."

Disse medlemmer mener at dette igjen viser problemet med en fragmentert ansvarsfordeling for utsendelsespolitikken. Det ene prosjektet som trekkes frem av statsråden som suksesshistorien om en effektiv håndtering av asylsøkere som åpenbart skal ha avslag, eksisterer ikke lenger. Både innhold og organisering er endret, men navnet er beholdt.

På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at Torshov-prosjektet videreføres som ett prosjekt der UDI og Politiets utlendingsenhet er samlokalisert og arbeider sammen for en rask behandling og utsendelse av asylsøkere med åpenbart grunnløse asylsøknader."

Disse medlemmer viser til at det er åpenbart at dagens system knyttet til kriminelle asylsøkere, personer som vil unndra seg utsendelse og personer som oppholder seg ulovlig i Norge, ikke fungerer.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om raskt å utrede muligheten for å forvare asylsøkere som begår gjentatte kriminelle handlinger inntil asylsøknaden er ferdigbehandlet."

"Stortinget ber Regjeringen vurdere om gjentatte kriminelle handlinger begått av en asylsøker som har søknaden til behandling, skal kunne få betydning for utfallet av saken."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen intensivere arbeidet med "uroaksjonene" der Politiets utlendingsenhet, Mattilsynet, skatteetaten og andre relevante etater gjennomfører koordinerte aksjoner for å avsløre ulovlig opphold, arbeidsforhold mv."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at statsråden i sitt svarbrev viser til at dagens utlendingslov har hjemmel for meldeplikt, men at Regjeringen ikke ønsker å benytte seg av ordningen.

Dette er disse medlemmer uenig i og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen innføre et meldepliktsystem for personer som søker om asyl og som ikke bor på mottak, og personer som har fått avslag og som venter på utsendelse. Gjentatte brudd på meldeplikten vil kunne føre til forvaring."

Disse medlemmer viser til at det er behov for strengere krav til klarlagt identitet. Dette er den delen av asylbehandlingen som tar mest tid og er mest ressurskrevende, samtidig utgjør usikker identitet en sikkerhetsrisiko.

På denne bakgrunn fremmer komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere muligheten for å stramme inn kravet i utlendingsloven om at asylsøkere skal bidra til å avklare egen identitet for å redusere antallet som bruker manglende papirer til å trenere saksbehandlingen."

Komiteens medlem fra Venstre viser til at arbeidet med å avgjøre identiteten til asylsøkere er vanskelig og baserer seg på mange undersøkelser, som for eksempel språktest, intervjuer, fingeravtrykk, verifikasjon av dokumenter og opplysninger, fysiske undersøkelser av kropp og eiendeler med mer. Kompetansen på dette området er i dag spredt og ikke et prioritert område i utlendingsforvaltningen. Det fører til lang saksbehandlingstid og dårlig rettsikkerhet for den enkelte asylsøker. Med tanke på høye asylankomster mener dette medlem det vil være hensiktsmessig å samle fagkunnskap om identifisering av asylsøkere som ankommer uten identitetspapirer. Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen opprette en egen nasjonal identitets- og dokumentasjonsenhet som skal avgjøre identiteten til de asylsøkerne som kommer uten identitetspapirer."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at selv om flere utenriksstasjoner praktiserer ordningen med meldeplikt ved retur etter endt visumopphold, så er det flere utenriksstasjoner som ikke praktiserer ordningen.

På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen innføre en ordning der turister fra land med stor sannsynlighet for å "hoppe av", må melde seg ved den norske ambassaden ved hjemkomst. Dersom vedkommende ikke melder seg ved hjemkomst, vil garantien for herboende bli utløst."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til statsrådets svar angående forslaget om å stoppe den nye MUF-

forskriften. Disse medlemmer vil understreke at ingen av dem som har fått avslag fra UNE på bakgrunn av en ekstra vurdering, der tilknytning til riket var et av flere element, noen gang var forespeilet at de skulle få permanent opphold i Norge. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringens forslag til forskrift heller ikke gir permanent opphold, men kan føre til permanent opphold. Disse medlemmer viser til at Regjeringen konstaterer i høringsbrevet at det ikke eksisterer et juridisk grunnlag for å gi denne gruppen den særbehandling som opphold vil være, men at dette baserer seg på en politisk beslutning. Disse medlemmer mener at dette undergraver en streng og rettferdig asylopolitikk og vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om ikke å igangsette det varslede arbeidet med å utarbeide et forslag til forskriftsbestemmelser som gir de såkalte MUF-erne (Midlertidig opphold Uten rett til Familiegjening), som fikk opphold i 2005 og 2006 og senere ikke har fått tillatelsen fornyet, en ny mulighet til å søke om en tillatelse som vil gi dem grunnlag for en varig oppholdstillatelse i Norge."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at Stortinget gjennom oppslag i Aftenposten onsdag 13. mai 2009 ble gjort kjent med at personer med tilknytning til Taliban hadde fått opphold i Norge. Bakgrunnen er retningslinjene PN 2008-003 Asylpraksis Afghanistan fra UDI. Under pkt. 2.2.2 står det blant annet følgende:

"For å være utsatt for forfølgelse må man i utgangspunktet ha hatt en profilert, innflytelsesrik stilling, og eventuelt vært ansatt i administrasjonen under Taliban regimet. Ledere og kommandanter på provins- eller sentralnivå og/eller de som har begått alvorlige overgrep kan være utsatt hvis de ikke har et innflytelsesrikt nettverk til å beskytte seg."

Disse medlemmer mener at en slik praksis strider mot Stortingets intensjon knyttet til utlendingslovens regler om politiske anførsler i forbindelse med opphold på bakgrunn av beskyttelsesbehov. Disse medlemmer viser til at personer som har begått alvorlige overgrep og/eller er krigsforbrytere, er ekskludert fra flyktningkonvensjonen, jf. art. 1F.

På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer:

"Stortinget ber Regjeringen gjennom instruks til UDI endre direktoratets praksis når det gjelder politiske anførsler og tilknytning til Taliban slik at det ikke lenger skal tale til søkers fordel at vedkommende har hatt en profilert, innflytelsesrik stilling og

eventuelt vært ansatt i administrasjonen under Taliban-regimet. Den samme endringen må skje når det gjelder ledere og kommandanter på provins- eller sentralnivå og/eller de som har begått alvorlige overgrep."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser videre til at Norge etter internasjonale forpliktelser har ansvar for at krigsforbrytere og personer som har begått brudd på menneskerettighetene, blir stilt til ansvar og straffet. Gjennom sakene som fremkom i Aftenposten 13. mai, kan det virke som det ikke enda er tilfredsstillende prosedyrer hos UDI/UNE for å føre saker der det er mistanke om dette, videre til statsadvokaten. På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomgå prosedyrene for hvordan straffbare forhold som fremkommer gjennom saksbehandlingen og asylintervju i UDI og UNE, blir viderefremmet og fulgt opp overfor statsadvokaten. Systemet må sikre at personer blir straffeforfulgt for sine ugjerninger."

Disse medlemmer viser til at alle sakene som ble brukt som eksempler i Aftenposten 13. mai 2009, er saker der UNE har omgjort vedtak fattet av UDI og gitt opphold. I den siste tid har det vært flere saker som tyder på at UNE ikke endrer praksis, selv om UDI blir pålagt praksisendringer gjennom instruks fra Regjeringen. Det gjelder spesielt saken om opphold på bakgrunn av trussel om kjønnslemlestelse. Disse medlemmer viser i den forbindelse til departementets instruks ovenfor UDI AI-57/08 Instruks om håndtering av saker om kjønnslemlestelse. Disse medlemmer er enig i denne instruksjonen, men vil vise til at den ikke vil ha noen betydning for UNEs arbeid med sakene, noe som også fremkommer av statsrådets svar til representant Bent Høie i spørsmål 1073 om UNEs mandat.

Regjeringen har i samsvar med Stortingets tidligere anmodninger nå igangsatt et arbeid med å evaluere dagens utlendingsforvaltning, og mandatet ble gjort kjent 13. mai 2009. Ifølge mandatet skal utvalget være ferdig med sitt arbeid i november 2010. Disse medlemmer vil da vise til at normal saksbehandling vil tilsi at ny utlendingsforvaltning tidligst vil være på plass i 2013. Disse medlemmer mener det ikke er akseptabelt å la dagens praksis fungere frem til da.

På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer:

"Stortinget ber Regjeringen i løpet av 2009 komme tilbake med forslag til nødvendige lovendringer

for å etablere en instruksjonsmyndighet for Regjeringen overfor UNE i prinsippsspørsmål tilsvarende ordningen som eksisterer overfor UDI."

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber Regjeringen intensivere arbeidet med "uroaksjonene" der Politiets utlendingsenhet, Mattilsynet, skatteetaten og andre relevante etater gjennomfører koordinerte aksjoner for å avsløre ulovlig opphold, arbeidsforhold mv.

#### *Forslag 2*

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå prosedyrene for hvordan straffbare forhold som fremkommer gjennom saksbehandlingen og asylintervju i UDI og UNE, blir viderefremmet og fulgt opp overfor statsadvokaten. Systemet må sikre at personer blir straffeforfulgt for sine ugjerninger.

#### *Forslag 3*

Stortinget ber Regjeringen i løpet av 2009 komme tilbake med forslag til nødvendige lovendringer for å etablere en instruksjonsmyndighet for Regjeringen overfor UNE i prinsippsspørsmål tilsvarende ordningen som eksisterer overfor UDI.

### **Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:**

#### *Forslag 4*

Stortinget ber Regjeringen komme tilbake på en egnet måte med en sak om en samlet og mer effektiv utsendelsespolitikk.

#### *Forslag 5*

Stortinget ber Regjeringen sørge for at Torshovprosjektet videreføres som ett prosjekt der UDI og Politiets utlendingsenhet er samlokalisert og arbeider sammen for en rask behandling og utsendelse av asylsøkere med åpenbart grunnløse asylsøknader.

#### *Forslag 6*

Stortinget ber Regjeringen om raskt å utrede muligheten for å forvare asylsøkere som begår gjentatte kriminelle handlinger inntil asylsøknaden er ferdigbehandlet.

#### *Forslag 7*

Stortinget ber Regjeringen vurdere om gjentatte kriminelle handlinger begått av en asylsøker som har søknaden til behandling, skal kunne få betydning for utfallet av saken.

*Forslag 8*

Stortinget ber Regjeringen innføre et meldeplikt-system for personer som søker om asyl og som ikke bor på mottak, og personer som har fått avslag og som venter på utsendelse. Gjentatte brudd på meldeplikten vil kunne føre til forvaring.

*Forslag 9*

Stortinget ber Regjeringen innføre en ordning der turister fra land med stor sannsynlighet for å "hoppe av", må melde seg ved den norske ambassaden ved hjemkomst. Dersom vedkommende ikke melder seg ved hjemkomst, vil garantien for herboende bli utløst.

*Forslag 10*

Stortinget ber Regjeringen gjennom instruks til UDI endre direktoratets praksis når det gjelder politiske anførsler og tilknytning til Taliban slik at det ikke lenger skal tale til søkers fordel at vedkommende har hatt en profilert, innflytelsesrik stilling og eventuelt vært ansatt i administrasjonen under Taliban-regimet. Den samme endringen må skje når det gjelder ledere og kommandanter på provins- eller sentralnivå og/eller de som har begått alvorlige overgrep.

**Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:***Forslag 11*

Stortinget ber Regjeringen vurdere hvordan returavtaler og mottak av egne borgere som ikke oppfyller vilkårene for opphold i Norge, kan inngå som elementer i avtaler som inngås med land som skal motta norsk bistand. Kvalifiseringsprogrammer bør også vurderes i denne sammenheng.

*Forslag 12*

Stortinget ber Regjeringen vurdere om Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal få råderett over deler av bistandsporteføljen til arbeidet med å få på plass et system for retur, og at bistandsmidler kan brukes for å stimulere til returavtaler.

*Forslag 13*

Stortinget ber Regjeringen vurdere innføring av et kvalifiseringsprogram for asylsøkere som samarbeider om retur. Det er en forutsetning at den avsluttende delen av kvalifiseringen gjennomføres i søkerens hjemland.

*Forslag 14*

Stortinget ber Regjeringen vurdere muligheten for å stramme inn kravet i utlendingsloven om at asylsøkere skal bidra til å avklare egen identitet for å redusere antallet som bruker manglende papirer til å trenere saksbehandlingen.

*Forslag 15*

Stortinget ber Regjeringen om ikke å igangsette det varslede arbeidet med å utarbeide et forslag til forskriftsbestemmelser som gir de såkalte MUF-erne (Midlertidig opphold Uten rett til Familiegjennforening), som fikk opphold i 2005 og 2006 og senere ikke har fått tillatelsen fornyet, en ny mulighet til å søke om en tillatelse som vil gi dem grunnlag for en varig oppholdstillatelse i Norge.

**Forslag fra Venstre:***Forslag 16*

Stortinget ber Regjeringen opprette en egen nasjonal identitets- og dokumentasjonsenhet som skal avgjøre identiteten til de asylsøkerne som kommer uten identitetspapirer.

**KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:84 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Bent Høie, Erna Solberg og Kari Lise Holmberg om tiltak for redusert tilstrømning og økt utsendelse av grunnløse asylsøkere – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 11. juni 2009

**Tore Hagebakken**  
leder

**Arild Stokkan-Grande**  
ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 19. mai 2009**

#### **Representantforslag nr 84 (2008-2009) fra representantene Bent Høie, Erna Solberg, Kari Lise Holmberg - Tiltak for å redusere tilstrømming og økt utsendelse av grunnløse asylsøkere (dokument nr 8:84 (2008-2009))**

Det vises til forslag fra representantene Høie, Solberg og Holmberg av 28.04.09 med tiltak for å redusere tilstrømmingen av grunnløse asylsøkere samt øke antallet utsendelser.

Jeg gjør innledningsvis oppmerksom på at de tallene som brukes i representantforslaget ikke er de offisielle tallene for 2008. For eksempel var det 9,5 prosent av søkerne som oppga å være enslige mindreårige, og ikke 7 prosent som det står i forslaget. Økningen var på om lag 3 prosent ikke 4. Jeg viser her til UDIs hjemmeside [www.udi.no](http://www.udi.no) for de offisielle tallene for antall asylsøkere i 2008.

Som representantene påpeker har antallet asylsøkere til Norge økt det siste året. Samtidig er det viktig å være klar over at økningen har vært størst for land der mange faktisk har et beskyttelsesbehov. I første kvartal utgjorde søkere fra Afghanistan, Eritrea, Somalia og statsløse omlag halvparten av søkerne. Dette er søkere som på grunn av situasjonen i hjemlandet ofte gis en tillatelse. I dag innvilger UDI over 50 % av alle asylsøknader de mottar. Etter klagebehandling i UNE er det totale antallet innvilgelser enda høyere. Dette viser at regjeringen har lyktes i å få ned antallet asylsøkere som ikke har et beskyttelsesbehov, og at relativt flere av de som søker asyl har et grunnlag for å få oppholdstillatelse her. Denne utviklingen er jeg fornøyd med.

Regjeringen følger situasjonen på asylområdet og vurderer løpende behovet for ytterligere tiltak. Vi har allerede satt i verk en rekke tiltak. Jeg kan nevne instruksjoner om å stramme inn praksis på Irak og Somalia, midlertidig tillatelse til enslige mindreårige mellom 16-18 år som ikke har annet grunnlag for opphold enn at de er uten omsorgspersoner i hjemlandet, mer bruk av Dublin-forordningen, flere tilbaketakelsesavtaler og fireårskrav for familieinnvandring. Ved vurdering av nye tiltak vil vi også nøye vurdere innspillet fra representantene fra Høyre.

Jeg vil under gi min foreløpige vurdering av de tiltakene som er foreslått.

#### ***Forslag 1, 2 og 4 – kobling av bistand og retur, kvalifikasjonsprogrammer***

Rask uttransport av asylsøkere med avslag er en prioritert oppgave for regjeringen. Mange av de euro-

peiske landene sliter med de samme problemene som Norge når det gjelder å gjennomføre tvangsmessige utsendelser og få i stand tilbaketakelsesavtaler. Det er derfor viktig at Norge samarbeider med andre land for å få til gode og effektive løsninger.

Regjeringen har det siste året intensivert arbeidet med å inngå tilbaketakelsesavtaler. En tilbaketakelsesavtale med Irak vil kunne være på plass i nær fremtid. I tillegg har vi nylig inngått avtaler med blant annet Burundi, Albania og Russland, og forhandlinger er langt fremskredet for avtaler med blant annet Serbia og Kosovo. Fra tidligere har vi en avtale med Afghanistan, som ble undertegnet i august 2005.

Det har vært vanskelig å få til tilbaketakelsesavtaler med noen viktige opprinnelsesland. Noen av disse landene mottar norske bistandsmidler. Jeg er enig med representantene i at vi bør ha en helhetlig tilnærming til disse problemstillingene. Kompleksiteten forbundet med disse spørsmålene er imidlertid stor, og tiltak for å motivere til avtaler blir derfor vurdert konkret og helhetlig i hvert enkelt tilfelle. Ved valg av strategi ser man gjerne hen til følgende forhold som kan motivere opprinnelsesland til å inngå en avtale:

- En avtale gir internasjonal anerkjennelse som kan være viktig for noen land.
- Norsk visumpraksis for borgere av landet vil kunne oppmykes noe, idet en avtale vil gjøre det enklere å sende tilbake personer som oversitter visumet.
- Støtte til den som vender tilbake kan bidra til at vedkommende raskt blir selvforsørget. Støtten kan være i form av kontantytelser eller støtte til å skaffe bolig, arbeid, opplæring, næringsetablering og lignende.
- Støtte til lokalsamfunnet (skole, helse, næringsutvikling) kan føre til at de returnerte blir en kilde til utvikling og ikke en belastning for lokalsamfunnet.
- Bidrag til å bygge ut infrastruktur på migrasjonsfeltet i landet kan gi opprinnelseslandet et bedre administrativt apparat til å håndtere migrasjonsstrømmer.
- En tilbaketakelsesavtale kan kobles til andre bilaterale spørsmål som er viktig for opprinnelseslandet.

Det er viktig å være klar over at for enkelte land utgjør økonomisk støtte fra egne borgere i vestlige land langt mer enn de mottar i bistand. Jeg mener der-



for at det kan være behov for å se bistands- og migrasjonsutfordringene i sammenheng, med sikte på at tilbaketakelse av egne borgere kan tilføre opprinnelseslandet ressurser, og ikke først og fremst innebære mindre overføringer fra eksilmiljøet, og store sosiale og økonomiske utfordringer knyttet til de som returnerer til hjemlandet.

Tvangsmessige returer til enkelte land er vanskelig, både fordi mange søkere ikke samarbeider om å avklare identitet, og fordi noen opprinnelsesland nekter å ta tilbake egne borgere hvis de ikke reiser hjem frivillig. Det er derfor viktig å sette i verk tiltak som kan motivere flere til frivillig retur. Regjeringen vurderer løpende å iverksette nye retur og reintegrerings- og kvalifiseringsprogram. Eksempler på slike programmer har vi i Afghanistan og Irak

Det må imidlertid hele tiden foretas en avveining av hvor mye vi skal tilby personer med avslag, før dette i seg selv blir en pullfaktor. Den pengestøtten man i dag gir enkelte grupper for å motivere til frivillig retur, har vært relativt liten i forhold til hva det koster å komme seg til Norge som asylsøker. Støtte til kvalifisering og tilskudd til å starte opp tiltak i hjemlandet (eks. mikrokreditt), kan være viktige elementer i en balansert totalløsning, som motiverer for retur, men som samtidig ikke får flere til søke seg til Norge. Blant annet kan jeg nevne at en nederlandsk NGO har drevet opplæring og gitt tilbud om mikrokreditt til enslige mindreårige asylsøkere som ønsker å reise hjem, og at dette har vært svært vellykket. Det er derfor aktuelt å se nærmere på slike modeller for utvalgte grupper.

### ***Forslag 3 – utvikle modeller for raskere saksbehandling***

Regjeringen arbeider med sikte på at enhver asylsøknad skal avgjøres så raskt som mulig, gitt kravene til en grundig og individuell vurdering av hver enkelt sak. Manglende dokumentasjon av identitet og behovet for å verifisere opplysninger, kan bidra til at saksbehandlingen tar lenger tid enn ønskelig. Personer som ikke har grunnlag for opphold i Norge, skal få avslag raskt. Som representantene er kjent med startet det såkalte Torshov-prosjektet opp høsten 2008. Prosjektet innebar en samlokalisering av politi og utlendingsmyndigheter og en komprimert saksbehandling av klare avslagssaker fra Irak. Prosjektet har vært en suksess og tallene på irakiske asylsøkere har gått kraftig ned. Erfaringene fra Torshov-prosjektet vil bli brukt i arbeidet med å effektivisere behandlingen av søknader fra andre grupper og UDI etablerer nå Torshov som en permanent innsatsenhet som skal behandle de sakene som til enhver tid krever særskilt prioritet.

Per dag kommer det så få irakiske asylsøkere at Torshov-prosjektet har hatt ledig kapasitet. UDI vil

derfor nå behandle søknader fra enslige mindreårige gutter fra Afghanistan på Torshov. Siktemålet er en raskere avklaring av de mindreåriges alder og et system for så tidlig som mulig å identifisere mulige avslagssaker for å kunne behandle disse raskt. Dette er blitt særlig relevant på bakgrunn av forskriftsendringen som gir anledning til å kun gi midlertidige tilatelser for mindreårige asylsøkere mellom 16-18 år, dersom de ikke har et beskyttelsesbehov. *Ersm. 140*

For klare avslagssaker fra irakere vil man fortsatt ha en rask behandling, selv om den ikke vil skje på Torshov. I tillegg har UDI nå opprettet egne prosjekter i Trondheim der man skal fatte raske avslagsvedtak for søkere fra Somalia og Afghanistan. Vi har fortsatt 48-timersprosedyre søkere fra land der menneskerettighetssituasjonen anses som avklart og positiv (åpenbart grunnløs prosedyren), og en 3-ukers prosedyre for søkere som kommer fra land der den store majoriteten av søknadene erfaringsmessig blir avslått. Jeg utreder også for tiden en modell for hurtigløp for asylsøkere som ikke bidrar til å klarlegge egen identitet.

Jeg må imidlertid understreke at det per i dag kommer relativt få personer som faller inn under kriteriene for åpenbart grunnløs prosedyren på 48 timer. Det er flere, men fortsatt relativt få, som faller inn under 3-ukers prosedyren. Det er positivt at det ikke lenger kommer mange asylsøkere fra opprinnelsesland som anses som trygge. Utfordringen nå er å vurdere nye former for effektive prosedyrer, som samtidig ivaretar den enkeltes rettssikkerhet. Dette har vi fokus på.

### ***Forslag 5, 7 og 8 – håndtering av kriminelle asylsøkere, forvaring og "uroaksjoner"***

At noen asylsøkere misbruker asylinstituttet ved å begå kriminelle handlinger mens de venter på vedtak, er noe regjeringen ønsker å slå hardt ned på.

Dersom en asylsøker begår straffbare handlinger, er UDI pålagt å hurtigbehandle søknaden og søkeren skal prioriteres for utsendelse. Utover dette vil det være de vanlige reglene om forvaring/varetekt etter straffeprosessloven som gjelder for frihetsberøvelse. Å etablere et eget forvaringssystem for asylsøkere har vært vurdert tidligere, men har vist seg vanskelig å gjennomføre, og kan også lett komme i strid med våre internasjonale forpliktelser.

Jeg er imidlertid svært opptatt av at det ikke skal være attraktivt for kriminelle å søke asyl i Norge, og at kriminalitet skal få konsekvenser. Det skal derfor føres en restriktiv asyl- og utvisningspraksis i disse sakene.

Norge må imidlertid overholde internasjonale forpliktelser. Vi kan ikke returnere asylsøkere dersom de risikerer å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling i hjemlandet. Dette må selvfølgelig

gelig stå fast. Utover dette skal søknader fra kriminelle som utgangspunkt avslås og vedkommende skal sendes hjem umiddelbart.

Når det gjelder forslaget om flere såkalte "urokampanjer", er jeg enig med forslagsstillerne i at slike kampanjer der ulike etater jobber sammen bør gjennomføres oftere. Vi har blant annet hatt svært gode erfaringer med samarbeid mellom UDI og politiet knyttet til asylsøkere som driver kriminell virksomhet ved Akerselva. Generelt mener jeg slike kampanjer gjør det vanskeligere og mindre attraktivt å oppholde seg ulovlig i Norge.

#### ***Forslag 6 – meldeplikt***

Utlendingsloven har allerede bestemmelser som gir adgang til å pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted for utlendinger som det er sannsynlig vil unndra seg iverksettelse av et avslagsvedtak, eller som det er grunn til å anta har oppgitt uriktig identitet. Dersom et eventuelt pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted ikke overholdes, eller dersom det ellers anses nødvendig, har utlendingsloven også egne bestemmelser om fengsling.

En generell ordning med meldeplikt for alle asylsøkere som ikke bor på mottak eller som har fått avslag på asylsøknaden, vil måtte omfatte flere tusen personer. Å følge opp en slik generell meldepliktsordning vil være svært ressurskrevende, og vil i dagens situasjon neppe være et hensiktsmessig tiltak.

#### ***Forslag 9 – strengere krav til ID***

Regjeringen har allerede fremmet forslag til nye og skjerpede krav til klarlagt identitet gjennom det høringsbrevet med forslag til regler i ny utlendingsforskrift som ble sendt på høring 16. februar 2009. Høringsforslaget følger opp de føringer som departementet ga i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) om ny utlendingslov. Det fremheves således at utlendinger som har mulighet til å dokumentere sin identitet, som hovedregel skal gjøre dette for å kunne få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Høringsfristen for forslaget gikk ut 30. april, og departementet vurderer nå høringssvarene. Departementet jobber også med å få på plass en instruks til UDI om å etablere en slik praksis som beskrevet allerede under gjeldende regelverk.

#### ***Fag 10 – returkontroll for visumpliktige***

Visum skal som utgangspunkt ikke utstedes med mindre det anses sannsynlig at utlendingen vil overholde visumvilkårene. Det innebærer at det bare helt unntaksvis vil bli gitt visum til turister fra land hvor

det er sannsynlighet for at vedkommende vil "hoppe av".

I forbindelse med at departementet har foreslått en ny ordning med bruk av bankgarantier i visse visumsaker, jf. Ot.prp. nr. 36 (2008-2009) og forslag til ny utlendingsforskrift i høringsbrev av 16. februar 2009, har departementet foreslått at det blir utformet nærmere retningslinjer for bankgarantiordningen. Detaljene om omfanget av ordningen og hvordan den skal praktiseres (herunder håndheves), er således ikke klare. Det er ikke tenkt at bankgarantiordningen skal gjelde alle visumsøknader. Et vesentlig motiv for bankgarantiordningen er at den vil gi bedre mulighet til å få innvilget visum for enkelte personer som ellers ville kunne fått avslag, og samtidig forhindre misbruk av visuminstituttet.

Fordi bruk av returkontroller er svært ressurskrevende for utenriksstasjonene, og siden de fleste returnerer etter endt visumopphold, er det imidlertid ikke hensiktsmessig å legge opp til dette som en fast ordning i alle visumsaker.

#### ***Forslag 11 – stanse ny MUF-forskrift***

Den såkalte MUFsaken er en komplisert sak med mange dilemmaer. Som representanten er kjent med, har gruppen nå vært i Norge i 10 år og skriftende regjeringer har vurdert deres situasjon med varierende konklusjoner. Regjeringen mener at det nå er på tide å slette sluttstrek for denne saken.

Skiftende regjeringer har kommet til at denne gruppen ikke har et beskyttelsesbehov. Men de har nå vært lenge i Norge, og myndighetene har bidratt til å skape forventninger om at de skal få bli. Dette har vært avgjørende for at vi nå ønsker å gi disse irakerne en ny mulighet til å søke om varig tillatelse. Dette innebærer ingen endring av regjeringens asylpolitikk og innebærer ikke en bekreftelse på at det lønner seg å ikke rette seg etter et avslagsvedtak. Dette er en gruppe som har hatt oppholdstillatelse i Norge, og derfor skiller seg fra andre asylsøkere med avslag og langvarig opphold.

#### ***Oppsummering***

I fjor høst annonserte regjeringen 13 tiltak for å redusere antallet asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Formålet var å verne om retten til asyl for mennesker som er på flukt, og sørge for at de som får beskyttelse i Norge raskt blir integrert og en del av det norske samfunnet. De fleste av de 13 tiltakene er nå gjennomført og de antas å ha en effekt på antallet søkere uten behov for beskyttelse. Regjeringen følger imidlertid situasjonen løpende og vil vurdere behovene for ytterligere tiltak.



