



Innst. 363 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:90 S (2010–2011)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Borghild Tenden og Trine Skei Grande om hurtigbehandling av søknaden om asyl fra kriminelle asylsøkere

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen om å intensivere forhandlingene om tilbakesendelsesavtaler med opprinnelseslandene til de asylsøkere som hyppigst arresteres i forbindelse med narkotikasaker.
2. Stortinget ber regjeringen sørge for at det opprettes en «hurtigfil» for asylsøkere som blir tatt for alvorlig kriminalitet, slik at de kan få søknaden hurtigbehandlet i Norge, og deretter returnere til opprinnelseslandet ved avslag. Stortinget ber regjeringen sørge for at denne «hurtigfilen» benyttes som et alternativ til Dublin-behandling når personene flere ganger er arrestert for salg av narkotika.»

I representantforslaget vises det til at Justisdepartementet skrev følgende på sin hjemmeside 1. april 2009:

«Asylsøkere som blir pågrepet for salg av narkotika, skal prioriteres i hele kjeden fra politiet, UDI og Politiets utlendingsenhet med henblikk på å avgjøre asylstatus og eventuelt rask utvisning.»

Forslagsstillerne støtter dette, men kan ikke se at dette fullt ut følges opp i praksis.

Forslagsstillerne viser til at asylsøkere stadig blir pågrepet i forbindelse med salg av narkotika. Flere av disse har ikke lovlig opphold i Norge, og forslagsstillerne er kjent med at dette ofte er personer som har søkt om asyl i et annet europeisk land. Flere av disse reiser imidlertid til Norge for å selge narkotika mens søknaden behandles i for eksempel Tyskland eller Frankrike.

Forslagsstillerne viser til Dublin-regelverket som gir anvisning på hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad fremmet i en medlemsstat av en borger av et tredjeland. Forslagsstillerne støtter formålet med Dublin-regelverket, som først og fremst er å sikre at asylsøkere ikke blir henvist frem og tilbake mellom medlemsstatene uten å få sin asylsøknad behandlet. Likevel ser man enkelte uheldige følger av regelverket. Forslagsstillerne mener det i visse tilfeller er liten vits i å sende en person tilbake til for eksempel Tyskland når vedkommende med stor sannsynlighet kommer tilbake innen 24 timer. I enkelte tilfeller mener derfor forslagsstillerne at det er lurere å realitetsbehandle asylsøknaden i Norge, i stedet for å sende personen tilbake til førstesøkerlandet etter Dublin-regelverket.

For øvrig vises det til dokumentet for nærmere beskrivelse av forslaget.

Komiteens behandling

Kommunal- og forvaltningskomiteen ba i brev av 25. februar 2011 om justisministerens vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 21. mars 2011 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen, Eirik Sivertsen og Karin Yrvin, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Heikki Holmås, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til representantforslag fra stortingsrepresentantene Borghild Tenden og Trine Skei Grande om hurtigbehandling av søknader om asyl fra kriminelle asylsøkere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til fylldig svarbrev fra justisministeren, datert 21. mars 2011, der det framgår at forslagene allerede er godt ivaretatt i regjeringens arbeid med asylsaker og retur. Det vises spesielt til at arbeidet med nye tilbaketakelsesavtaler er en prioritert oppgave, som står høyt på den sittende regjeringens dagsorden.

Flertallet viser i den forbindelse til den sterke opptrappingen av arbeidet med returavtaler som er gjennomført under regjeringen Stoltenberg II. 20 av de 27 foreliggende avtalene er inngått i perioden 2005–2011. Initiativ til eller oppstart av de 20 nye avtalene som det nå arbeides med, ble gjort i 2008. Flertallet viser videre til at lista over hvem som kan omfattes av hurtigprosedyre, vurderes løpende i forhold til det som anses som forsvarlig saksbehandling. Blant annet er det viktig at personer som har beskyttelsesbehov, ikke fratras denne rettigheten gjennom en hurtigprosedyre.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti deler forslagsstillernes ønske om en rask behandling av søknad om asyl fra kriminelle asylsøkere. Disse medlemmer er av den oppfatning at det gjøres for lite for å få bukt med den økende kriminaliteten utøvd av asylsøkere, og at regjeringen må intensivere arbeidet på dette området. Særlig viktig er det å få på plass returavtaler med aktuelle land. Statsråd Storberget opplyser i brev til komiteen at det fortsatt er 20 land man arbeider med om inngåelse av returavtaler.

Disse medlemmer ber om at dette arbeidet intensiveres, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å intensivere forhandlingene om tilbaketakelsesavtaler med opprin-

nelseslandene til de asylsøkere som hyppigst arresteres i forbindelse med narkotikasaker og annen kriminalitet.»

Disse medlemmer er tilhengere av en hurtigbehandling av asylsøkere som begår kriminalitet, men ønsker ikke at man skal sette til side de normale prosedyrene i Dublin-konvensjonen for kriminelle asylsøkere. Disse bør snarest returneres til den medlemsstaten i Dublin-samarbeidet de kom til først. Dersom de vender tilbake til Norge for å begå nye kriminelle handlinger, bør de sendes tilbake til hjemlandet i henhold til den prosedyren innenfor Dublin II-forordningen som åpner for realitetsbehandling av asylsøknader og tilbakesendelse til hjemlandet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i større grad benytte seg av muligheten til hurtig å tvangsreturnere kriminelle asylsøkere til hjemlandet, dersom de raskt returnerer fra et annet medlemsland i Dublin-samarbeidet og begår ny kriminalitet i Norge. Stortinget forutsetter at dette skjer innenfor rammen av Dublin II-forordningen.»

Disse medlemmer har merket seg at 2,5 prosent av de 10 000 asylsøkerne som kom til Norge i 2010 ble behandlet etter 48-timersregelen, mens 5 prosent ble underlagt behandling etter treukersprosedyren. Etter disse medlemmers mening må det være en målsetting å øke dette tallet betydelig, samtidig som man hele tiden vurderer listen over hvilke lands asylsøkere som behandles etter disse hurtigprosedyrene.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen om å intensivere forhandlingene om tilbaketakelsesavtaler med opprinnelseslandene til de asylsøkere som hyppigst arresteres i forbindelse med narkotikasaker og annen kriminalitet.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen i større grad benytte seg av muligheten til hurtig å tvangsreturnere kriminelle asylsøkere til hjemlandet, dersom de raskt returnerer fra et annet medlemsland i Dublin-samarbeidet og begår ny kriminalitet i Norge. Stortinget forutsetter at dette skjer innenfor rammen av Dublin II-forordningen.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt
vedtak:

Dokument 8:90 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Borghild Tenden og Trine Skei Grande om hurtigbehandling av søknaden om asyl fra kriminelle asylsøkere – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 26. mai 2011

Heikki Holmås
leder

Lise Christoffersen
ordfører

Vedlegg

Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 21. mars 2011

Dokument 8:90 S (2010-2011) - Representantforslag fra stortingsrepresentantene Borghild Tenden og Trine Skei Grande om hurtigbehandling av søknaden om asyl fra kriminelle asylsøkere

Jeg viser til komiteens brev av 25. februar 2011, hvor det bes om departementets vurdering av forslagene fra stortingsrepresentantene Borghild Tenden og Trine Skei Grande: Dokument 8:90 S (2010-2011). Forslagene lyder:

”1. Stortinget ber regjeringen om å intensivere forhandlingene om tilbakesendelsesavtaler med opprinnelseslandene til de asylsøkere som hyppigst arresteres i forbindelse med narkotikasaker.

2. Stortinget ber regjeringen sørge for at det opprettes en «hurtigfil» for asylsøkere som blir tatt for alvorlig kriminalitet, slik at de kan få søknaden hurtigbehandlet i Norge, og deretter returnere til opprinnelseslandet ved avslag. Stortinget ber regjeringen sørge for at denne «hurtigfilen» benyttes som et alternativ til Dublin-behandling når personene flere ganger er arrestert for salg av narkotika.”

Svar på forslag 1:

Alle land har en ulovfestet folkerettslig forpliktelse til å ta tilbake sine egne borgere. Denne forpliktelsen foreligger uavhengig av om det er inngått en tilbaketakelsesavtale eller ikke, og Norge gjennomfører tvangsreturer til en rekke land vi ikke har en tilbaketakelsesavtale med. Norge ønsker likevel å inngå tilbaketakelsesavtaler med aktuelle land, for å legge et best mulig grunnlag for det praktiske samarbeidet i forbindelse med returer. Dette er det klare utgangspunktet for regjeringens returpolitikk.

Selv om det er bred internasjonal enighet om denne folkerettslige forpliktelsen, vanskeliggjør en rekke land likevel retur av egne borgere. Det er gjerne både politiske og økonomiske årsaker til at arbeidet med både returer generelt, og med inngåelse av tilbaketakelsesavtaler, treneres av disse landene. Selv om Norge ønsker å inngå tilbaketakelsesavtaler med et gitt land, kan det derfor være en krevende og lang prosess å få inngått en avtale.

Inngåelse av tilbaketakelsesavtaler med relevante land er en prioritert del av arbeidet med å returnere personer uten lovlig opphold. Norge har pr. i dag inngått tilbaketakelsesavtaler med 26 land, og det arbeides med inngåelse av ca. 20 nye avtaler. Det foregår en løpende vurdering med hensyn til hvilke land som skal prioriteres. Prioriteringen baseres på flere kriterier, som kriminell adferd (herunder narkotikaovertridelser) blant dem som skal returneres,

hvilke land som har en høy avslagsprosent på asylsøknader, og hvilke land det er vanskelig å returnere til. Politiet er også involvert i arbeidet med tilbaketakelsesavtalene, både når det gjelder avgjørelsen av hvilke land det skal prioriteres å inngå avtale med, samt i arbeidet med inngåelse av avtalene.

Jeg mener at målsettingen bak forslaget til stortingsrepresentantene Tenden og Grande er ivaretatt. Justisdepartementet og utlendingsmyndighetene prioriterer arbeidet med å inngå nye tilbaketakelsesavtaler, og å sikre at dagens avtaler praktiseres på en smidig og effektiv måte.

Jeg vil imidlertid peke på at hovedutfordringen ved tvangsreturer til søkerens opprinnelsesland er at veldig mange ikke har dokumentert sin identitet. I 2010 fremla ca 10 % av asylsøkerne reisedokument ved registrering. Når identiteten til en person som skal returneres ikke er godt dokumentert ønsker opprinnelseslandet ofte ikke å ta søkerne tilbake. Også i tilfeller der Norge har inngått en tilbaketakelsesavtale med det aktuelle landet vil det være krav om dokumentert identitet ved retur.

Svar på forslag 2:

Regjeringen arbeider for at alle søknader skal behandles raskt, effektivt og med rettssikkerhet for søker. For at asylinstituttet ikke skal bli svekket og miste oppslutning i befolkningen, er dette spesielt viktig i saker hvor asylsøker har begått kriminelle handlinger. Justisdepartementet har som mål for utlendingsforvaltningen at slike saker skal prioriteres og etterfølges med raske utvisningsvedtak og rask uttransportering.

I tildelingsbrevene fra Justisdepartementet til Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) i 2011 og foregående år, fremgår det at søknader om asyl fra personer som er anmeldt, tiltalt, siktet eller dømt for kriminelle handlinger i Norge eller utlandet, skal behandles uten ugrunnet opphold, i den grad prioritert behandling medfører at disse raskere kan sendes ut av landet. For at det skal være helt klart at dette er saker som skal prioriteres, er det etablert et tett samarbeid knyttet til oversendelse av slike saker i saksbehandlingsgangen mellom politiet, UDI og UNE.

Også i tildelingsbrevet til POD for 2011 fremgår det at søkere som er straffedømte/utviste skal prioriteres for tvangsreturer. Denne prioritering gjaldt også de foregående år. Om lag 16 % av de tvangsmessig uttransporterte i 2010 var i denne kategorien.

Videre har vi ulike hurtigprosedyrer for saker som ligger an til avslag og der uttransportering er kurant.

48-TIMERSPROSEDYREN

Denne prosedyren innebærer at UDI skal fatte vedtak innen 48 klokke timer etter registrering av asylsøknaden. Prosedyren gjelder for antatt grunnløse asylsøknader, dvs. at søkeren kommer fra et land som anses som trygt. Denne prosedyren omfatter asylsøknader fra personer fra blant annet EU-land, Nord-Amerika og Australia, og blir normalt brukt også for saker som kan behandles etter Dublin-prosedyre. I vurderingen av trygt hjemland ligger at myndighetene i hjemlandet har evne og vilje til å beskytte personer som er utsatt for forfølgelse eller umenneskelig behandling. Disse søknadene prioriteres også av politiet for tvangsmessig uttransportering.

TRE-UKERSPROSEDYREN

Hvis asylsøkeren kommer fra et land hvor UDI erfaringsmessig avslår en høy andel av søknadene, og UDI har god oversikt over forholdene i landet, skal UDI fatte vedtak innen tre uker. Politiet vil også prioritere søkerne dersom de er kriminelle, og skal også prioritere saker hvor det ikke gis utsatt iverksettelse. Asylsøknader fra personer fra Armenia, Georgia, Hviterussland, India, Irak, Nigeria, Nepal, Russland (etniske russere) og Kosovo (unntatt minoriteter fra Kosovo) behandles etter denne prosedyren.

Av de om lag 10 000 personene som søkte asyl i 2010 ble 2,5 prosent underlagt behandling etter 48-timersprosedyren og 5 prosent underlagt behandling etter tre-ukers-prosedyren. For 2009 var tallene hhv. 1 prosent og 4 prosent.

Hurtigprosedyrene blir brukt som alternativ til Dublin-behandling hvis det kan fattes negativt vedtak, og vedtaket medfører at utlendingen kan sendes raskt ut av riket.

DUBLIN-PROSEDYRE

Dublinsamarbeidet følger andre prosedyrer og har til dels et annet formål enn de andre prosedyrene som er omtalt tidligere, og saksbehandlingstiden kan derfor variere. En asylsøkers tilknytning til en annen medlemsstat i Dublin II-forordningen blir kartlagt gjennom et fingeravtrykksøk og det tas normalt ikke asylintervju. Asylsøkere som blir behandlet etter Dublin-regelverket får ikke asylsøknaden sin realitetsbehandlet i Norge. Det gjelder egne frister for når en anmodning om tilbaketakelse til et annet medlemsland må settes fram, og uttransportering skal skje innen 6 måneder fra det er klarlagt hvilket land som har ansvar for å behandle asylsøknaden.

Selv om en sak er underlagt Dublin-prosedyren, kan Norge velge å realitetsbehandle asylsøknaden. I så fall må UDI foreta asylintervju og fatte vedtak. Dette blir gjort i enkelte tilfeller hvor politiet ønsker prioritering og realitetsbehandling, og det er mulig å uttransportere til hjemlandet. Som nevnt ovenfor kan også treukersprosedyren brukes som et alternativ til Dublin-prosedyre. Dette gjelder ikke mange saker, men kan for eksempel gjelde søkere som stadig vender tilbake på tross av at de tidligere er tilbakeført etter Dublin-forordningen, eller personer som har begått kriminalitet men hvor vilkårene for varetektsfengsling ikke er oppfylt.

Saker etter Dublin II-forordningen står som 2. prioritet i tildelingsbrevet til POD. Dette er også den største gruppen PU uttransporterer. Over 40 % av de tvangsreturnerte er dublin-saker.

Med hensyn til opprettelse av en "hurtigfil" er jeg av den oppfatning at de nevnte saksbehandlingsrutinene for hurtigbehandling av asylsøknader imøtekommer et slikt behov. Jeg vil understreke at rask behandling av søknadene til den gruppen asylsøkere som stortingsrepresentantene stiller spørsmål ved, prioriteres høyt. Dette gjelder særlig når saksbehandlingen bidrar til at disse raskere kan sendes ut av landet.

Når det gjelder kriminell asylsøker anses dette som så viktig at det i 2009 ble startet et prosjekt for nettopp dette. "Forsterket innsats mot åpne rusmiljø" ble iverksatt på grunn av den stadig mer åpne omsetningen av narkotika i hovedstaden. Prosjektet er et samarbeid mellom UDI, Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet om tiltak rettet mot asylsøkere som er innblandet i narkotikakriminalitet. Målet med samarbeidet er å hurtigbehandle søknadene til asylsøkere som blir tatt for salg av narkotika, for deretter å transportere dem ut av landet. Hurtigbehandlingen gjelder alle aktørene i kjeden. Erfaringene fra dette prosjektet så langt tilsier at alle de ovennevnte saksbehandlingsprosedyrene benyttes i behandlingen av asylsøknadene til denne gruppen.

Som et resultat av aksjonen pågrep Oslo politidistrikt over personer i 2010. De arresterte kom fra 50 forskjellige land, men storparten var hovedsakelig fra Algerie, Nigeria, Irak, Somalia eller var statsløse. UDI behandlet 245 asylsaker i 2010 hvor søknaden om beskyttelse var ubehandlet ved pågripelse. UDI avsto alle sakene unntatt 2 som ble innvilget opphold på humanitært grunnlag. I 53 prosent av sakene ble saken behandlet etter Dublin II-forordningen. Blant de som har fått avslag kom de fleste søkerne fra Algerie og Nigeria (42 prosent). I alle de andre sakene bidrar UDI med å avklare status til søker i forvaltningssaken, og vurdere videre behandling av utlendingssaken. UDI behandler også utvisningssakene i forbindelse med pågripelser.

Dette prosjektet viser de utfordringene vi står overfor, men samtidig viser det at vi har rutiner og prosedyrer som ivaretar hurtig saksbehandling fra kriminelle asylsøkere. Tilsvarende samarbeid mellom UDI og politiet har blitt etablert i Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag i forbindelse med den ekstraordinære innsatsen som pågår i de åpne rusmiljøene. Høy prioritet innebærer at vi har kontinuerlig fokus på slike saker, herunder også med tanke på forbedring og effektivisering av behandlingen av asylsaker.

Jeg mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for opprettelse av en "hurtigfil" slik som stortingsrepresentantene Tenden og Grande foreslår, idet målsettingen bak forslaget er ivaretatt ved dagens praksis.

Som en kommentar til både spørsmål 1 og 2, vil jeg understreke viktigheten av å avklare utlendingens identitet og nasjonalitet så raskt som mulig. Som kjent er det veldig mange som ikke fremlegger doku-

menter som kan avklare deres identitet, og som heller ikke samarbeider om å avklare sin identitet. De fleste land vil motsette seg å ta tilbake en person med uavklart identitet og nasjonalitet. På bakgrunn av at regjeringen ønsket å styrke identitetsarbeidet opprettet vi høsten 2010 Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID). Senterets formål er å styrke utlendingsforvaltningens og politiets arbeid med å avklare identiteten til søkere som søker seg til, kommer til eller oppholder seg i Norge. Senteret skal blant annet bidra til å sikre et bedre grunnlag for målrettet innsats mot kriminalitet gjennom et helhetlig, ressurseffektivt identitets- og dokumentasjonsarbeid preget av god og enhetlig kvalitet. Jeg håper NIDs viktige arbeid vil bidra til at vi i større grad blir i stand til å avklare identiteten til utlendinger som ikke samarbeider om å avklare sin identitet. Samtidig vil jeg understreke at dette er meget krevende, og at vi, på samme måte som andre land, vil måtte forholde oss til denne utfordringen også i fremtiden.

