



Innst. 474 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:125 S (2016–2017)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Aud Herbjørg Kvalvik om bedre vilkår for enslige mindreårige asylsøkere

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å gjeninnføre et vilkår om at det ved returnering av asylsøkere ikke må være urimelig å henvise en asylsøker til å få beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra.
2. Stortinget ber regjeringen utarbeide nye instruksjer for praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8. I ny instruks må det gis sårbarhetskriterier som skal legges til grunn ved behandlingen av sakene til enslige mindreårige asylsøkere. Enslige mindreårige asylsøkere som mangler nettverk og/eller ressurser til å klare seg i returområdet, skal ikke gis midlertidig opphold.
3. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at også enslige mindreårige asylsøkere over 15 år blir omfattet av barnevernloven og faller inn under barnevernets omsorgsområde.
4. Stortinget ber regjeringen vedta forskrift som fastsetter hvilke tilbud enslige mindreårige asylsøkere som bor i asylmottak, skal få. Forskriften må inneholde bestemmelser om hva som er tilstrekkelig bemanning, kompetanse, boligstan-

dard og ressurser til miljøarbeid for å gi enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år et likeverdig omsorgstilbud som andre mindreårige.»

I dokumentet vises det til at det i 2016 forsvant 182 enslige mindreårige asylsøkere fra norske mottak ifølge Utlendingsdirektoratet (UDI). Det har fra flere organisasjoner slik som Vergeforeningen og Redd Barna blitt advart mot konsekvensene av økt bruk av midlertidig opphold sammen med følgene av innstramminger i utlendingsloven som ble vedtatt våren 2016.

De midlertidige oppholdstillatelsene for barn mellom 16–18 år ble innført i 2009 og ble i årene etter praktisert som en unntaksregel. Under 5 pst. av de enslige mindreårige fikk en slik tillatelse. I 2016 og 2017 har det derimot vært en dramatisk økning i bruk av midlertidig opphold, og midlertidig opphold er nå blitt en hovedregel.

I de tre første månedene i 2017 fikk 44 pst. av de enslige mindreårige asylsøkerne som fikk saken sin behandlet, midlertidig opphold. I forbindelse med behandlingen av innstrammingsene i utlendingsloven fremmet i Prop. 90 L (2015–2016), ønsket ikke Stortingets flertall å utvide bruken av midlertidige tillatelser. Til tross for dette instruerte Justis- og beredskapsdepartementet nylig UDI om en ytterligere innstramming i praksis. UDI mente det var grunnlag for å begrense bruken av midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere under 17 år som mangler nettverk ved retur til internfluktområde. Departementet avviste UDIs anbefalinger og innskrenket også UDIs rom for å gjøre skjønnsmessige vurderinger, som var lagt til grunn i opprinnelig rundskriv ved innføringen av midlertidigheten i 2009.

UDI sendte i desember et brev til Justis- og beredskapsdepartementet hvor de meldte bekymring om forholdene på mottak for enslige mindreårige

asylsøkere. Ansatte rapporterer om økende utfordringer med uro og utagering.

Flere driftsoperatører av asylmottak har meldt om flere selvmordsforsøk og selvskading på mottakene. Flere av dem som får avslag, vurderer det også som bedre å rømme.

Det vises for øvrig til dokumentet for en nærmere beskrivelse av forslagene.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 3. mai 2017 til Justis- og beredskapsdepartementet ved settestatsråd Per Sandberg bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 11. mai 2017.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frode Helgerud, Frank J. Jenssen, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til representantforslaget i Dokument 8:125 S (2016–2017).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at midlertidig oppholdstillatelse for barn mellom 16 og 18 år ble innført i 2009 som ledd i flere innstrammings tiltak fra den rød-grønne regjeringen. Endringen innebar at enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år uten omsorgspersoner i hjemlandet kunne gis midlertidige tillatelser og sendes ut så snart de er myndige.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at Sosialistisk Venstreparti i regjering tok dissens på disse innstrammings tiltakene i 2009 fordi de ville ramme en sårbar gruppe altfor hardt. De siste års utvikling viser også at dette er svært problematisk for de barna som blir sittende å vente med midlertidig oppholdstillatelse.

Komiteen viser til at regjeringen i 2016 foreslo ytterligere innstramminger overfor enslige mindreårige (Prop. 90 L (2015–2016)), men Stortingets flertall fastslo at man ikke ønsket å utvide bruken av midlertidige tillatelser. Et annet flertall i Stortinget fjernet samtidig rimelighetsvilkåret for internflukt,

noe som innebærer at man ikke lenger skal vurdere om det er rimelig å henvise noen til internflukt i områder en ikke har noen tilknytning til. I rimelighetsvurderingen som tidligere ble foretatt, har det særlig vært tatt hensyn til barn og helsesituasjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at asylsøkere som har fått avslag på asylsøknad fordi internflukt er mulig, likevel kan få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38 hvis det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge. Disse medlemmer viser også til at de hensyn som faller inn under rimelighetsvurderingen, vil bli vurdert etter utlendingsloven § 38.

Disse medlemmer viser også til at regjeringen har besluttet å iverksette en pakke med syv nye, kortsiktige tiltak for å bedre situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere i mottak og omsorgssentre. Fire av tiltakene forutsetter friske midler, og vil bli endelig vedtatt i Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett 2017. Hensikten med «tiltaks pakken» er å løse de mer kortsiktige utfordringene, da behovene ventelig vil avta på lengre sikt som følge av lave ankomsttall, kortere saksbehandlingstid og at enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet nå skal bosettes etter førstegangs vedtak. I tillegg vil de gjenværende beboerne som kom til Norge som enslige mindreårige i 2015, etter hvert fylle 18 år og dermed flyttes til voksenmottak.

Disse medlemmer viser til regjeringens syv tiltak for å bedre situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere på mottak:

- «1. Regjeringen vil øke det finansielle handlingsrommet til UDI for å bedre oppfølgingen av enslige mindreårige i mottak. Det kan brukes til å øke bemanningstettheten i mottak for enslige, utsette avvikling av enkelte mottak for enslige mindreårige for å redusere flyttinger, eller å styrke rådgivningstjenesten rundt ungdommene. Tiltaket vil samlet sett bidra til økt voksenkontakt og tettere oppfølging av den enkelte beboer.
2. Regjeringen har bestemt å bosette enslige mindreårige med begrensede tillatelser i påvente av dokumentert identitet etter førstegangsvedtak, ikke etter førstegangsfornyelse som i dag. Dette vil kunne bidra til å redusere antall enslige, mindreårige asylsøkere i mottak og omsorgssentre.
3. Returprogrammet «myndighetsarrangert retur» for enslige mindreårige med avslag skal igangsettes i løpet av sommeren 2017. Denne returordningen vil innrettes mot og tilpasses dem med tidsbegrensede tillatelser for å tilrettelegge for

retur.

4. Regjeringen vil sammenstille relevant nasjonal og internasjonal kunnskap om situasjonen til enslige mindreårige.
5. Regjeringen vil styrke de regionale sentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Satsingen vil bidra til å bygge opp kompetansen i mottak og i kommunene om å fremme helse og livskvalitet hos krise- og traumeutsatte barn.
6. Regjeringen vil legge føringer for at kommuner med asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige skal prioriteres i kunngjøringer av tilskudd til rekruttering av psykologer.
7. Regjeringen foreslår at Folkehelseinstituttet tildeles midler til å implementere og evaluere en manualbasert kognitiv metode for å redusere traumerelaterte psykiske plager hos enslige, mindreårige asylsøkere i omsorgssentre og mottak.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at fjerningen av rimelighetsvilkåret trådte i kraft 1. oktober 2016 og har medført en kraftig økning i antall midlertidige oppholdstillatelser for barn mellom 16 og 18 år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at ifølge tall fra UDI var det i august 2016 22 enslige mindreårige asylsøkere som fikk tidsbegrenset opphold. I september var tallet 24. I oktober økte det til 52, og videre til 85 i november.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at fjerningen av rimelighetsvilkåret for internflukt således har medført en dramatisk økning i antall midlertidige oppholdstillatelser for enslige mindreårige.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at UDI i desember 2016 sendte bekymringsmelding til Justis- og beredskapsdepartementet vedrørende forholdene på mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Ansatte rapporterer om økende utfordringer med uro og utagering. Flertallet viser også til at flere driftsoperatører av asylmottak har meldt om flere selvmordsforsøk og selvskading på mottakene. Flere av dem som får avslag, vurderer det også som bedre å rømme enn å bli boende.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at forholdene for enslige mindreårige i mottak er kraftig forverret etter at fjerningen av rimelighetsvilkåret for internflukt trådte i kraft, og mener at situasjonen for enslige mindreårige i mottak er så alvorlig og akutt at det er nødvendig å iverksette umiddelbare tiltak.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at rimelighetskriteriet ikke er en folkerettslig bindende regel, verken i form av folkerettslig sedvanerett eller som en integrert del av flyktningkonvensjonen.

Disse medlemmer presiserer at det fortsatt skal vurderes om det foreligger humanitære hensyn som likevel tilsier at det bør gis oppholdstillatelse. Endringen medførte imidlertid at vurderingen knyttet til oppholdstillatelse vurderes etter lovens § 38 og ikke lovens § 28 femte ledd. Disse medlemmer viser til departementets vurdering om at rimelighetsvilkåret i gjeldende utlendingslov § 28 femte ledd kan fjernes, uten at det vil innebære noen konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser. Disse medlemmer viser også til at de som ikke har behov for asyl, får opphold til de er 18 år av humanitære årsaker, men at de må returnere etter fylte 18 år. Dette er etablert praksis, også under den rød-grønne regjeringen.

Disse medlemmer viser til at Norge etter utlendingsloven § 38 skal foreta en rimelighetsvurdering i alle saker hvor søknaden om asyl blir avslått, herunder når det kan henvises til internflukt. Disse medlemmer viser også til at Norge uansett er forpliktet etter EMK art. 3 slik at retur aldri kan skje hvis det er reell fare for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet.

Disse medlemmer viser til asylforliket inngått av Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, hvor partiene i anmodningsvedtak nr. 68, 3. desember 2015, ba regjeringen vurdere forslag til lovendringer og anser endring av utlendingsloven § 28 som en del av denne avtalen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet understreker at mindreårige på flukt må ivaretas bedre når de er i Norge, spesielt i mottak i kommunene. Det må gjennomføres tiltak for å sikre stabilitet i gode boforhold, rettsikker saksbehandling og bedre psykososiale tiltak. Disse medlemmer mener at mottakene må få styrket barnefaglig kompetanse og at de mindreårige bør sikres kontaktfamilie, et godt skoletilbud, et godt

helsetilbud og særskilt godt forberedte tiltak ved eventuell retur.

Disse medlemmer understreker at alle enslige mindreårige asylsøkere skal ha forsvarlig omsorg fra første dag.

Disse medlemmer viser til sine respektive partiers alternative budsjett for 2017 hvor det ble foreslått å styrke frivilligheten i mottak generelt, aktivitetstilbudet for barn i mottak spesielt, samt redusere egenandelen for kommunenes barnevernstiltak for enslige mindreårige.

Disse medlemmer mener det fortløpende må vurderes nye tiltak for å gjøre omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere enda bedre. Den barnefaglige kompetansen må til enhver tid svare til behovet på mottakene. På denne bakgrunn mener også disse medlemmer at det er behov for en lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere.

Disse medlemmer vil lovfeste ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15–18 år og gjøre det tydeligere hva slags omsorg de egentlig har krav på. Disse medlemmer viser til at det er behov for å klargjøre tydeligere hva slags omsorg asylbarna har krav på og stille tydeligere krav til asylmottakene. Disse medlemmer viser til at mottakene tar vare på de enslige mindreårige asylsøkerne på ulike måter i dag. Disse medlemmer mener det er behov for tydeligere standarder. Det vises til nærmere omtale av dette og forslag i Innst. 397 S (2016–2017) fra justiskomiteen, jf. Dokument 8:100 S (2016–2017).

Disse medlemmer presiserer at det ikke er barnevernet som skal ha ansvaret for denne gruppen. Disse medlemmer tar utgangspunkt i at det er UDIs omsorgsansvar for denne gruppen som skal lovfestes for å gjøre det tydeligere både for UDI og mottakene hva slags omsorg disse ungdommene har krav på.

Disse medlemmer viser til at mottakenes tolkning av hva omsorg er kan bli veldig skjønnsmessig med utgangspunkt i de rundskrivene som sendes ut i dag. Det er problematisk at forskjellige mottaksledere kan ha vidt forskjellig forståelse av hva det betyr å gi forsvarlig omsorg.

Disse medlemmer viser til at mindreårige på flukt er en særlig sårbar gruppe, og er bekymret for den sterke økningen i antallet barn som får innvilget midlertidig opphold i Norge. Disse medlemmer viser til at det er innenfor dagens lovgivning behov for å endre praksis i behandlingen av søknader om opphold fra mindreårige slik at midlertidighet begrenses for denne gruppen. Disse medlemmer mener at det i behandlingen av søknader om opphold

fra denne gruppen må inngå en vurdering av sårbarhet som legges til grunn for forvaltningens vedtak vedrørende unge som mangler omsorgspersoner, nettverk og/eller ressurser i hjemlandet.

Disse medlemmer understreker regjeringens ansvar for å sikre rask bosetting av enslige mindreårige som har fått opphold. Disse medlemmer viser også til tidligere vedtak i stortinget om at enslige mindreårige asylsøkere med begrenset opphold i påvente av dokumentert ID skal bosettes umiddelbart. Disse medlemmer understreker at dette skal gjøres uten noen karantenetid, som lenge har vært tilfellet.

Disse medlemmer viser til at det i dag kan gis midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere mellom 16–18 år når eneste grunnlag for opphold er mangel på omsorg ved retur. Disse medlemmer ønsker å beholde dagens ordening når det gjelder muligheten for å gi midlertidige tillatelser.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2017 har lagt fram noen forbedringer for enslige mindreårige mens de er i landet, blant annet flere ressurser til å følge opp deres psykiske helse. Det er bra, men det bøter likevel ikke på det virkelige problemet som er de midlertidige tillatelsene. Disse medlemmer viser til at det har vært tilfeller hvor europeiske land har unnlatt å bruke Dublin-regelverket for å kunne returnere enslige mindreårige asylsøkere til Norge med henvisning til at Norge bryter sine menneskerettslige forpliktelser ved retur til Afghanistan.

Disse medlemmer viser til at flertallet av stortingspartiene har legitimert disse innstrammingsene gjennom lovendringene som ble foretatt i tråd med asylforliket høsten 2015. I tillegg har regjeringen gjort sterke innstramminger i forvaltningspraksis som har sørget for at flere barn har fått midlertidig opphold. Både rimelighetskravet, landvurderingen, høynet grense for hva som regnes som et sikkert område eller ikke, og strengere asylpraksis overfor afghanere har også rammet mange barn. Terskelen for å få beskyttelse ble hevet i februar 2016, og nå anses få provinser i Afghanistan som utrygge nok til at det gir grunnlag for beskyttelse på tross av at sikkerhetssituasjonen i landet har blitt verre. Fra før var Norges asyl- og returpraksis overfor afghanere blant Europas strengeste, og nå får en enda større andel avslag.

Disse medlemmer påpeker at disse innstrammingsene rammer særlig de mest sårbare. 88 pst. av afghanske barnefamilier fikk avslag i 2016, mot om lag 45 pst. i årene før. Mens 25 barn som kom sammen med familien fikk avslag i 2015 og 37 i

2014, fikk hele 627 afghanske barn avslag i 2016. Disse medlemmer viser til at nå returneres barnefamilieene med tvang til Afghanistan fra Norge, mens flere andre land går i motsatt retning og gir beskyttelse til flere afghanere, eller stanser alle utsendelser ettersom sikkerhetssituasjonen er blitt verre.

Disse medlemmer viser til at regjeringens kraftige innstramming overfor enslige mindreårige asylsøkere også er i strid med Stortingets vilje. Regjeringen foreslo i Prop. 90 L (2015–2016) Innstramminger II økt bruk av midlertidige tillatelser til enslige mindreårige, men forslaget møtte massiv motstand i høringsrunden, og opposisjonspartiene stemte det ned. Like fullt er praksis endret, slik at langt flere ungdommer enn tidligere bare får tillatelse fram til de fyller 18 år. I 2015 fikk 15 mindreårige en slik midlertidig tillatelse, mens antallet i 2016 var 316. Bare i januar 2017 fikk 98 ungdommer midlertidig opphold fram til fylte 18 år. En økende andel får også avslag, selv om enslige mindreårige verken kan tvangsreturneres eller har adgang til å reise tilbake til Afghanistan på egen hånd. Disse barna tvinges til en rettighetsløs tilværelse i Norge. Disse medlemmer mener dette er uakseptabelt.

Disse medlemmer vil vise til at det i svarbrev til komiteen fra statsråden vises til at Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår ved vurderingen om henvisning til internflukt. Disse medlemmer vil i den sammenheng vise til at flere høringsinstanser, herunder UNHCR, var uenige i dette synet ved behandlingen av Prop. 90 L (2015–2016). UNHCR var av den oppfatning at rimelighetskriteriet må innfortolkes som en del av folkeretten og henviste til flyktningkonvensjonens artikkel 1 A og at det er reflektert i EUs statusdirektiv artikkel 8. Dette er synspunkter som disse medlemmer mener gjelder fremdeles i dag.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det likevel må handles for de barna som i dag er i Norge. Det viktigste er at omsorgstilbudet må bli bedre enn det er i dag. På denne bakgrunn mener dette medlemmet at det er behov for en lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere.

Dette medlem vil vise til at det i dag er liten kontroll med hvordan asylmottakene oppfyller kravene sine og at en gruppe som enslige mindreårige asylsøkere har få muligheter til å vurdere eller protestere om de ikke får det tilbudet de har krav på.

Dette medlem vil i likhet med komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vise til at det er behov for å klargjøre tydeligere hva slags omsorg asylbarna har krav på og stille tydeligere

krav til asylmottakene. Dette medlem viser til at mottakene tar vare på de enslige mindreårige asylsøkerne på ulike måter i dag. Dette medlem mener det er behov for tydeligere standarder.

Dette medlem viser til at i dag er ikke enslige mindreårige asylsøkere over 15 år barnevernets ansvar, men utlendingsmyndighetenes, noe som er en diskriminerende praksis kritisert av blant annet Barneombudet, UNHCR og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter som uttaler følgende i sin «Temarapport 2016 Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere» (s. 29):

«Nasjonal institusjon mener det alternative omsorgstilbudet som gis enslige mindreårige asylsøkere på mottak, ikke er likeverdig med det alternative omsorgstilbudet som tilbys enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det skiller seg også markant fra det tilbudet som gis øvrige barnevernsbarn. Det er vanskelig å se noen legitim grunnelse for dette, utover økonomiske hensyn. Retten til nødvendig omsorg er så grunnleggende at økonomiske hensyn vanskelig kan begrunne en slik forskjellsbehandling. [...] Nasjonal institusjon mener derfor at den forskjellsbehandling enslige mindreårige asylsøkere over 15 år er utsatt for når det gjelder omsorgstilbud, er i strid med barnekonvensjonens bestemmelser.»

Dette medlem mener derfor at barnevernloven må endres slik at også disse barna ivaretas av barnevernet, slik at de får samme rettigheter og samme omsorg som alle andre barn i Norge.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vedta forskrift som fastsetter hvilket tilbud enslige mindreårige asylsøkere som bor i asylmottak skal få. Forskriften må inneholde bestemmelser om hva som er tilstrekkelig bemanning, kompetanse, boligstandard og ressurser til miljøarbeid.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et vilkår om at det må være rimelig å henvide en person til å få beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at også enslige mindreårige asylsøkere over 15 år blir inkludert i barnevernloven og faller inn under barnevernets omsorgsområde.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide nye instruksjoner for praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8. I ny instruks må det gis sårbarhetskriterier som skal legges til grunn ved behandlingen av sakene til enslige mindreårige asylsøkere. Enslige mindreårige asylsøkere som mangler nettverk og/eller ressurser til å klare seg i returområdet, skal ikke gis midlertidig opphold.»

Uttalelse fra familie- og kulturkomiteen

Utkast til innstilling har i brev av 30. mai 2017 blitt forelagt familie- og kulturkomiteen til uttalelse. Komiteen uttaler i brev av 6. juni 2017 følgende:

«Komiteen viser til de respektive partiers merknader i kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling. Komiteen har ellers ingen merknader.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vedta forskrift som fastsetter hvilket tilbud enslige mindreårige asylsøkere som bor i asylmottak skal få. Forskriften må inneholde bestemmelser om hva som er tilstrekkelig bemanning, kompetanse, boligstandard og ressurser til miljøarbeid.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et vilkår om at det må være rimelig å henvise en person til å få beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at også enslige mindreårige asylsøkere over 15 år blir inkludert i barnevernloven og faller inn under barnevernets omsorgsområde.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utarbeide nye instruksjoner for praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8. I ny instruks må det gis sårbarhetskriterier som skal legges til grunn ved behandlingen av sakene til enslige mindreårige asylsøkere. Enslige mindreårige asylsøkere som mangler nettverk og/eller ressurser til å klare seg i returområdet, skal ikke gis midlertidig opphold.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:125 S (2016–2017) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Aud Herbjørg Kvalvik om bedre vilkår for enslige mindreårige asylsøkere – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 13. juni 2017

Helge André Njåstad

leder

André N. Skjelstad

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/konstituert statsråd Per Sandberg til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 11. mai 2017****Dokument 8: 125 S (2016-2017) – representantforslag om bedre vilkår for enslige, mindreårige asylsøkere**

Jeg viser til kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 3. mai 2017, der det bes om min vurdering av fire forslag fra representantene Karin Andersen og Aud Herbjørg Kvalvik om bedre vilkår for enslige, mindreårige asylsøkere.

Innledende bemerkninger

Regjeringen fører en streng, men rettferdig asyl- og innvandringspolitikk. Vi er forpliktet til å gi beskyttelse til mennesker som har behov for det. Stor tilstrømning av det omfanget vi opplevde i 2015 setter imidlertid det norske samfunnet på prøve, ikke minst når det gjelder velferdsstatens bærekraft. Det er derfor nødvendig å regulere innvandringen til Norge. Asylinstituttet skal forbeholdes dem med behov for beskyttelse.

Ingen som søker asyl – heller ikke enslige mindreårige – har rett til internasjonal beskyttelse dersom internflukt i eget land er mulig. Dersom en enslig, mindreårig asylsøker anses verken å ha beskyttelsesbehov eller å fylle vilkårene for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, er det klare utgangspunktet at barnet må reise tilbake til hjemlandet. Dersom norske myndigheter ikke lykkes i å oppspore barnets omsorgspersoner, og barnet er 16 år eller eldre på vedtakstidspunktet, kan det gis en tidsbegrenset oppholdstillatelse som gjelder frem til barnet fyller 18 år (utlendingsforskriften § 8-8). Jeg minner om at ordningen med en slik tidsbegrenset tillatelse ble innført av Stoltenberg II-regjeringen i 2009.

Tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viser at det i 2015 kom 5 480 enslige, mindreårige asylsøkere til Norge, hvorav 3 537 var fra Afghanistan. I 2016 ga UDI beskyttelse (asyl) til 1 342 enslige barn, og 270 fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. 316 fikk en tidsbegrenset oppholdstillatelse frem til fylte 18 år, noe som var en betydelig økning fra tidligere år (i 2015 fikk 15 barn slik tillatelse). *Majoriteten fikk således en oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for varig opphold i landet.* Hittil i 2017 (januar–april) har 276 enslige mindreårige fått tidsbegrenset oppholdstillatelse.

Økningen i bruken av tidsbegrensede oppholdstillatelser skyldes flere forhold. En viktig forklaring er de rekordhøye ankomstene av enslige, mindreårige asylsøkere i 2015. Mange av deres søk-

nader har blitt behandlet i 2016 og 2017. En annen årsak er opphevelsen av «rimelighetsvilkåret» ved internflukt, som beskrevet nedenfor. Jeg vil også fremheve at UDI i februar 2016 hevet den rettslige terskelen som skal gjelde ved vurderingen av om sikkerhetssituasjonen i et område i Afghanistan er så alvorlig at enhver fra dette området vil ha krav på beskyttelse. UDI hadde før dette lagt en lavere terskel til grunn enn hva relevante rettskilder skulle tilsi. En konsekvens av dette er at flere enslige mindreårige fra Afghanistan ikke anses å ha beskyttelsesbehov og dermed vurderes for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (utlendingsloven § 38), herunder tidsbegrenset opphold for enslige mindreårige over 16 år.

Enslige, mindreårige asylsøkere er svært sårbare. Det er viktig at norsk regelverk ikke bidrar til at barn uten beskyttelsesbehov reiser alene til Europa og Norge. Reisen er risikofylt, og mange barn utsettes for vold og overgrep underveis. Et regelverk der barn uten beskyttelsesbehov har gode utsikter til varig oppholdstillatelse kan være et incitament til at familier sender barn på reise alene til Europa og Norge som destinasjonsland. Vi skal imidlertid ta godt vare på de som allerede er her. Enslige mindreårige som befinner seg i mottak og omsorgssentre i Norge skal ha et forsvarlig bo- og omsorgstilbud. Regjeringen ser alvorlig på den økte uroen blant enslige barn i mottak, og vi arbeider nå med tiltak som kan iverksettes på kort sikt for å bedre barnas situasjon.

Forslagets punkt 1

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å gjeninnføre et vilkår om at det ved returnering av asylsøkere ikke må være urimelig å henvise en asylsøker til å få beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra.»

Når det gjelder forslaget om å gjeninnføre «rimelighetsvilkåret» for å kunne henvise til internflukt, viser jeg til begrunnelsen for å oppheve dette vilkåret i Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)*. Stortingsflertallet sluttet seg til forslaget i proposisjonen.

Det er sikker rett at en utlending ikke har krav på internasjonal beskyttelse dersom vedkommende kan få tilstrekkelig beskyttelse i et bestemt område i det landet utlendingen flyktet fra. Hvis slik beskyttelse er mulig, vil utlendingen etter fast praksis få avslag

på asylsøknaden og bli henvist til å søke beskyttelse i dette området (internflukt). Dette gjelder både voksne og mindreårige asylsøkere. Vilåret for å kunne henvisse til internflukt er at utlendingen kan få «effektiv beskyttelse» i dette området. Dette betyr at området må være trygt og tilgjengelig for utlendingen.

Det fremgår av Prop. 90 L (2015–2016) at Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å ha et vilkår om at internflukt ikke må anses «urimelig». Et slikt «rimelighetsvilkår» kan verken utledes av flyktningkonvensjonen, den interne sammenhengen i konvensjonsteksten eller folkerettslig sedvanerett. Som nevnt i proposisjonen, mener jeg at det i utgangspunktet ligger innenfor statenes handlingsrom å kunne velge om et slikt vilkår skal innfortolkes under beskyttelsesvurderingen. Kjerneområdet etter flyktningkonvensjonen er å sikre vern mot retur for dem som har velbegrunnet frykt for forfølgelse og som ikke kan få beskyttelse i eget hjemland. Så lenge statspraksis holder seg innenfor det kjerneområdet som konvensjonsstatene er forpliktet til, respekterer det absolutte vernet mot utsendelse etter konvensjonens artikkel 33, er i samsvar med forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter Grunnloven § 93 og menneskerettskonvensjonene, står norske myndigheter fritt i den nærmere utforming av interfluktregelen.

Begrepet «urimelig» er uklart i omfang og innhold. Det åpner for skjønsmessige vurderinger det i praksis er vanskelig å legge rammer for. Dette har ført til uklarheter og ulik forståelse i forvaltnings- og rettspraksis. Rimelighetskriteriet har ført til at langt flere enn det som er folkerettslig nødvendig er blitt ansett å ha rett til flyktningstatus og oppholdstillatelse. Uklarhetene åpner også for ulik behandling og at ulike utgangspunkter for beslutningsfattere i forvaltning og domstoler kan bli førende for når en utlending anses å ha rettskrav på beskyttelse etter norsk rett. Dette er selvfølgelig uheldig.

Opphevelsen av rimelighetskriteriet har ført til at flere asylsøkere, også enslige mindreårige, er blitt henvist til internflukt. Når en asylsøknad avslås fordi internflukt er mulig, skal utlendingsmyndighetene av eget tiltak vurdere om det kan gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38 fordi det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge. For enslige mindreårige som er mellom 16 og 18 år på vedtakstidspunktet innebærer dette at det også vil bli vurdert om det kan gis en tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år etter utlendingsforskriften § 8-8.

Jeg ønsker ikke å gjeninnføre rimelighetsvilkåret. Vi er ikke folkerettslig forpliktet til å ha et slikt vilkår, og de hensyn som faller inn under rimelighetsvurderingen vil bli vurdert etter utlendingsloven

§ 38. Det var viktig å sikre større grad av likebehandling og forutsigbarhet for alle asylsøkere ved tolkningen av internfluktalternativet i norsk rett, og at nasjonalt regelverk avklarer når det foreligger en forpliktelse til å gi flyktningstatus.

Forslagets punkt 2

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide nye instruks for praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8. I ny instruks må det gis sårbarhetskriterier som skal legges til grunn ved behandlingen av sakene til enslige mindreårige asylsøkere. Enslige mindreårige asylsøkere som mangler nettverk og/eller ressurser til å klare seg i returområdet, skal ikke gis midlertidig opphold.»

La meg understreke at det i alle saker om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38 skal foretas en helhetsvurdering der alle relevante momenter i saken kan spille inn. Det kan bl.a. legges vekt på om utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, tvingende helsemessige forhold, sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen, eller om utlendingen har vært offer for menneskehandel. Hver enkelt sak skal vurderes konkret og individuelt, og hvilke forhold som vektlegges kan derfor variere fra sak til sak. I saker som gjelder barn, skal barnets beste være et (av flere mulige) grunnleggende hensyn, og terskelen for å gi oppholdstillatelse til et barn er lavere enn for voksne.

Ved vurderingen av om det bør gis tidsbegrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8 til en enslig mindreårig som er over 16 år på vedtakstidspunktet, og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at barnet mangler forsvarlig omsorg ved retur, kan det blant annet legges vekt på barnets alder. Det skal mindre til for å falle ned på at en tidsbegrenset tillatelse ikke bør gis der barnet nettopp har fylt 16 år enn for et barn som er 17 ½ år. Dette fremgår av ikrafttredelsesrundskrivet til bestemmelsen, A-63/2009. Regjeringen har imidlertid nylig presisert i instruks til UDI (GI-02/2017) at det ikke er ønskelig å etablere et *tydelig skille* mellom enslige barn som er hhv. 16 og 17 år når saken behandles. Det skal foretas konkrete, individuelle vurderinger i hver sak, uavhengig av barnets alder på vedtakstidspunktet.

Det kan også legges vekt på helsemessige forhold, saksbehandlingstiden i UDI og barnets tilknytning til hjemlandet, herunder om barnet har vært lenge borte fra hjemlandet før ankomst til Norge. Manglende nettverk og/eller ressurser til å klare seg i internfluktområdet, samt sosiale og humanitære forhold ved retursituasjonen, kan imidlertid *ikke alene* begrunne at det gis ordinær oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, jf. instruks GI-02/2017. Jeg

understreker at forhold ved retursituasjonen likevel kan tillegges *stor betydning* i en konkret sak, men altså ikke avgjørende vekt. Jeg viser til at enslige mindreårige med tidsbegrenset oppholdstillatelse får bli i Norge så lenge de er barn og først vil ha plikt til å returnere til hjemlandet etter at de har fylt 18 år og er voksne. Videre er det UDI som må foreta den nærmere skjønsmessige vurderingen av om det er grunnlag for å gi ordinær eller tidsbegrenset oppholdstillatelse.

Barnets situasjon og sårbarhet står således i dag sentralt i alle saker der utlendingsmyndighetene vurderer oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, herunder tidsbegrenset opphold for enslige mindreårige over 16 år. Som beskrevet ovenfor, er utlendingsmyndighetene *forpliktet* til å foreta en individuell helhetsvurdering av alle relevante omstendigheter i hver enkelt sak. Jeg kan derfor ikke se at det er noe rettslig behov for ev. å skulle definere ytterligere sårbarhetskriterier som kan vektlegges i disse sakene.

Jeg mener også at det er nødvendig at utlendingsmyndighetene har et skjønsmessig spillerom for å kunne ta hensyn til alle relevante forhold i hver enkelt sak. Det var et bevisst valg fra lovgivers side at det ikke ble gitt en detaljert eller uttømmende liste over relevante kriterier i vurderingen av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 152.

Forslagets punkt 3

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at også enslige mindreårige asylsøkere over 15 år blir omfattet av barnevernloven og faller inn under barnevernets omsorgsområde.»

Jeg er kjent med at bl.a. Barneombudet og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter har anbefalt at enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år bør omfattes av barnevernlovens bestemmelser, og at omsorgsansvaret bør overføres fra utlendingsmyndighetene til barnevernet. Selv om det i dag gis et annet tilbud til gruppen som barnevernet er ansvarlig for, gis også enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i mottak et forsvarlig omsorgstilbud. UDI stiller en rekke krav til driftsoperatørene for asylmottak når det gjelder bemanning, kompetanse og omsorgsarbeid, for å gi beboerne et bo- og omsorgstilbud som oppfyller barnekonvensjonens krav. Videre har Stortinget for 2017 videreført bevilgningen på om lag 50 mill. kroner til økt bemanning og barnefaglig kompetanse i mottak for enslige mindreårige. Med denne bevilgningen har UDI nå flere profesjonelle omsorgsarbeidere i mottakene for enslige mindreårige. Dette antas å ha bidratt til at de enslige mindreårige mellom 15 og 18 år har fått et styrket tilbud, i form

av tettere oppfølging, bedre omsorg og en mer meningsfull tilværelse.

En ev. beslutning om å overføre omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til barnevernet antas å ha betydelige økonomiske konsekvenser. I 2015 kom det 5 480 enslige mindreårige til Norge. Av disse var 1 161 under 15 år. Det kan grovt anslås at en slik sammensetning av enslige mindreårige gir utgifter på om lag 5,5 milliarder kroner det første året etter ankomst (gitt bl.a. en forutsetning om botid i mottak på ett år). Dersom tilbudet til de enslige mindreårige over 15 år hadde blitt oppjustert til samme nivå som de som er under 15 år, anslås utgiftene å kunne øke til om lag 12,2 milliarder kroner.

Det har så langt i år blitt rapportert om en forverret situasjon i mottak for enslige mindreårige, og regjeringen arbeider nå med å finne tiltak som raskt kan gi effekt. Et ev. arbeid med å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år fra utlendingsmyndighetene til barnevernet ville være et langsiktig tiltak med betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, som ikke vil bedre situasjonen i mottakene på kort sikt. Regjeringen anser det derfor ikke aktuelt å endre denne ordningen nå.

Forslagets punkt 4

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen vedta forskrift som fastsetter hvilke tilbud enslige mindreårige asylsøkere som bor i asylmottak, skal få. Forskriften må inneholde bestemmelser om hva som er tilstrekkelig bemanning, kompetanse, boligstandard og ressurser til miljøarbeid for å gi enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år et likeverdig omsorgstilbud som andre mindreårige.»

Det er ingen tvil om at enslige, mindreårige asylsøkere befinner seg i en svært sårbar og vanskelig situasjon. Det er viktig for regjeringen at enslige mindreårige i mottak får et bo- og omsorgstilbud som er forsvarlig, og UDI jobber systematisk med å sikre at omsorgen for enslige mindreårige i mottak ivaretas på best mulig måte. Som nevnt ovenfor, stiller UDI en rekke krav til mottakene når det gjelder bl.a. bemanning, kompetanse og omsorgsarbeid for å gi beboerne et forsvarlig bo- og omsorgstilbud. De kravene som stilles til mottakene for å sikre omsorgen for enslige mindreårige i mottak, reguleres i dag i UDIs egne rundskriv til driftsoperatørene for asylmottak.

Så langt i år har det blitt rapportert om en forverret situasjon i mottak for enslige mindreårige, med økt uro og utagerende adferd hos enkelte. Dagens beboere i mottak for enslige mindreårige ankom i hovedsak i 2015, da Norge opplevde historisk høye tall for ankomst av enslige barn. Ankomsttallene i 2016

og hittil i 2017 har vært svært lave. Utlendingsforvaltningen var ikke på forhånd satt opp for å kunne håndtere et slikt antall asylsøkere som ankom i 2015, og det har derfor tatt tid å behandle søknadene. Mye av den uroen vi ser i mottak i dag, knytter seg til kombinasjonen av lang oppholdstid i mottak, lang saksbehandlingstid, lang ventetid på første vedtak og usikkerhet rundt videre oppholdsgrunnlag i Norge. Regjeringen jobber derfor nå med å finne tiltak som kan iverksettes på kort sikt.

Et ev. arbeid med å forskriftsfeste tilbudet til enslige mindreårige i mottak antas å bli forholdsvis omfattende, og det anses ikke som et tiltak som vil bedre den alvorlige situasjonen i mottak for enslige mindreårige her og nå. Jeg mener det er de kortsiktige tiltakene som bør prioriteres, og at det derfor ikke bør fremmes et forslag om forskriftsfesting av omsorgstilbudet, slik situasjonen er nå.

