



STORTINGET

Innst. 67 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:64 LS (2017–2018)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Petter Eide om å innføre rimelighetsvilkår for internflukt i utlendingsloven, sikre reelle barnefaglige vurderinger mv.

Til Stortinget

1. Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«A.

Vedtak til lov

om endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt)

I

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 28 femte ledd skal lyde:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.

II

Loven trer i kraft straks.»

Forslagsstillerne viser til at bruken av midlertidig oppholdstillatelse for enslige mindreårige asylsøkere har økt kraftig i Norge, på tross av at stortingsflertallet under behandlingen av Prop. 90 L (2015–2016), jf. Innst. 391 L (2015–2016), gikk imot regjeringens forslag til innstramning i bestemmelser som kun gjaldt denne gruppen.

Forslagsstillerne viser til Representantforslag 47 S (2017–2018) om midlertidig stans av uttransport av asylsøkere til Afghanistan frem til et uavhengig ekspertutvalg har gjennomført en åpen vurdering av regelverk og praksis i disse sakene mv.

Forslagsstillerne peker på at en årsak til økningen i antallet med midlertidig opphold er at UDI i 2016 endret sikkerhetsvurderingen for Afghanistan, slik at langt flere områder i Afghanistan ble ansett som trygge. Den andre årsaken er at rimelighetsvilkåret i internfluktvurderingen ble fjernet som en del av innstramningene i utlendingsloven i 2016. En tredje grunn er instruks og forskriftsendringer som er gitt til utlendingsforvaltningen, og som har innskrenket handlingsrommet ytterligere. Disse tre endringene har, ifølge forlagsstillerne, ført til at færre enslige mindreårige asylsøkere får opphold, og at langt flere får midlertidige oppholdstillatelser.

Forslagsstillerne viser til at det er godt dokumentert at den økte bruken av midlertidige oppholdstillatelser for enslige mindreårige asylsøkere har medført en svært usikker og krevende situasjon for ungdommene som har blitt rammet, noe som blant annet har medført en ny fluktsituasjon fra Norge med alle de farer det medfører for svært mange.

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

2. Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 23. november 2017 til Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Sylvi Listhaug bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 4. desember 2017. Komiteen avholdt åpen høring i saken 30. november 2017.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Stein Erik Lauvås, Siri Gåsemyr Staalesen og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Kristin Ørmen Johnsen, Mari Holm Lønseth og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Venstre, Ketil Kjenseth, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, behandler i denne innstillingen Representantforslag 64 LS (2017–2018), forslagene i representantforslagets stor bokstav A (lovsak). Forslagets stor bokstav B (alminnelig sak) behandles i Innst. 68 S (2017–2018). Komiteen viser videre til at komiteen i Innst. 66 S (2017–2018) behandler Representantforslag 47 S (2017–2018). Komiteen viser til de respektive partiers merknader i disse innstillingene.

Komiteen vil påpeke at barn og unge som kommer alene til Norge og søker asyl, er i en sårbar situasjon. De kommer fra vanskelige forhold og kan ha blitt utsatt for overgrep under flukten og som følge av det ha flere psykiske helseproblemer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til merknad i Innst. 66 S (2017–2018), jf. Representantforslag 47 S (2017–2018), der det samme flertallet påpeker at Norge ikke sender barn tilbake til Afghanistan uten at de er i følge med sine foreldre.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at barn som har krav på beskyttelse, får det. Dersom det ikke foreligger beskyttelsesbehov, men det er sterke menneskelige hensyn i saken, gis det opphold på humanitært grunnlag.

Komiteen påpeker at den begrensede oppholdstillatelse som gis til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år, bare gis til barn som ikke har annet grunnlag for oppholdet enn at de mangler forsvarlig omsorg ved retur.

Komiteen vil bemerke at ingen har krav på internasjonal beskyttelse dersom tilstrekkelig beskyttelse er mulig i et område i det landet utlendingen flyktet fra. Dette gjelder både voksne og mindreårige asylsøkere. Komiteen påpeker at vilkåret for å kunne henvise noen til internflukt er at søkeren kan få «effektiv beskyttelse» i dette området. Det betyr at området må være trygt og tilgjengelig for utlendingen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet vil påpeke at rimelighetsvilkåret verken kan utledes av flyktningkonvensjonen, den interne sammenhengen i konvensjonsteksten eller folkerettslig sedvanerett.

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

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at norske myndigheter står fritt i den nærmere utforming av internfluktregelen, så lenge statspraksis holder seg innenfor det kjerneområdet som konvensjonsstatene er forpliktet til, respekterer det absolutte vernet mot utsendelse etter flyktningkonvensjonen artikkel 33 og er i samsvar med forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter Grunnloven § 93 og menneskerettskonvensjonene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til forslag om sårbarhetskriterier vedtatt i Stortinget den 14. november 2017, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen oppheve GI-02/2017 – Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt.

Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig sørge for at mangel på omsorgspersoner, nettverk og/eller ressurser til å etablere seg i internfluktområdet skal ha betydning ved vurderingen av om det for enslige mindreårige asylsøkere skal gis ordinær tillatelse etter utlendingsloven § 38.

Stortinget ber regjeringen sørge for at alle saker med vedtak fra og med 1. oktober 2016 og frem til i dag, som gjelder enslige mindreårige asylsøkere som er henviset til internflukt og som har fått midlertidig opphold, blir vurdert på nytt. Instruks GI-02/2017 — Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 - enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt, oppheves

med virkning for vurderingen av disse sakene. Endringen, om at mangel på omsorgspersoner, nettverk og/eller ressurser til å etablere seg i internfluktområdet skal ha betydning ved vurderingen av om det for enslige mindreårige asylsøkere skal gis ordinær tillatelse etter utlendingsloven § 38, skal gis virkning for vurderingen av disse sakene.

Stortinget ber regjeringen sørge for at alle saker med vedtak fra og med 1. oktober 2016 og frem til i dag, som gjelder enslige mindreårige asylsøkere som er henviset til internflukt og som har fått midlertidig opphold, ikke effektueres før sakene er behandlet på nytt.»

Flertallet viser videre til rapport fra Redd Barna, Fellesorganisasjonen og Norsk organisasjon for asylsøkere, som konkluderer med at i 32 av 38 saker nevnes ikke barnets beste når det vurderes om det skal gis midlertidig opphold.

Flertallet påpeker videre at det er regjeringens ansvar å påse at returer av asylsøkere med avslag skjer på en måte som er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader og forslag i Innst. 68 og 66 S (2017–2018).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at det såkalte rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt ble fjernet i forbindelse med innstramningene i utlendingsloven våren 2016 (Prop. 90 L. (2015–2016)). Norge står nå i en særstilling som et av ytterst få vestlige land som har fjernet dette vilkåret. Vilket fremgår videre av EUs statusdirektiv og praktiseres derfor i EU-landene. Fjerningen av rimelighetsvilkåret innebærer at det nå gis midlertidig opphold til mindreårige som har et beskyttelsesbehov på hjemlandet. Da regjeringen presenterte fjerningen av rimelighetsvilkåret for Stortinget, ble det vist til og gjengitt i Innst. 391 L (2015–2016):

«de som ikke lenger får rett til beskyttelsesstatus fordi rimelighetskriteriet oppheves, vil få søknadene vurdert etter den skjønnsmessige bestemmelsen i § 38 og at innholdet i denne bestemmelsen normalt vil favne de tilfeller hvor det tidligere ble vurdert urimelig å henvisе til internflukt.»

Disse medlemmer vil vise til at dette ikke har slått til. Nålovet for å få opphold etter utlendingsloven § 38 skal og må være trangt. De som erkjennes å skulle beskyttes etter andre konvensjoner enn flyktningkonvensjonen, skulle erkjennes en flyktningstatus. I stedet har endringen i rimelighetsvilkåret ført til at barn får midlertidig opphold med forutsetning om henvisning til internflukt, uten at det er lagt tilstrekkelig vekt på nettverk i hjemlandet, hvorvidt de har vært der eller om de har muligheter til å klare seg ved returen. Disse

medlemmer mener at denne endringen ikke har vært i tråd med forutsetningene i flyktningkonvensjonen eller barnekonvensjonen, og at den har gjort at Norge står i en særstilling som et av de europeiske landene med strengest asylpolitikk.

Disse medlemmer vil vise til at vilkåret ikke følger direkte av flyktningkonvensjonens ordlyd, men vilkåret er blant annet oppstilt i retningslinjer fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). UNHCR var, sammen med en rekke andre høringsinstanser, kritiske til opphevelsen av rimelighetsvilkåret. Det ble fremhevet at rimelighetsvilkåret er rettslig forankret i flyktningkonvensjonen. Vilket fremgår videre av EUs statusdirektiv og praktiseres derfor i EU-landene. Fjerningen av rimelighetsvilkåret innebærer at det nå gis midlertidig opphold til mindreårige asylsøkere som har et beskyttelsesbehov på hjemlandet, men som er fra et land hvor det er områder som regnes som trygge.

Disse medlemmer viser til at ifølge Wien-konvensjonen skal flyktningkonvensjonen tolkes i god tro, i tråd med ordlyden, og sett i lys av konvensjonens formål. Anvendes metodereglene i Wien-konvensjonen riktig, mener disse medlemmer at en asylsøker har krav på flyktningstatus dersom henvisning til internflukt er urimelig. Ifølge Wien-konvensjonen er statspraksis også relevant for tolkningen av konvensjonen. Nesten alle stater som er bundet av flyktningkonvensjonen, har et rimelighetsvilkår. Rimelighetsvurderingen er tatt inn som et vilkår i EUs statusdirektiv, det vil si at alle EU-land må vurdere rimelighet i internfluktsaker. Utlendingsnemnda viste i sin høringsuttalelse om fjerning av rimelighetsvilkåret til at statspraksis «taler for at Norge er folkerettslig forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår ved internflukt» når en asylsøker ellers fyller vilkårene etter flyktningkonvensjonen. I tillegg har også UNHCR lagt til grunn at rimelighetsvilkåret må forstås som en del av flyktningkonvensjonen selv om det ikke fremgår direkte av ordlyden. Disse medlemmer mener at sett hen til flyktningkonvensjonens formål og videre etterfølgende praksis og relevant internasjonal rett, så tilsier dette at en rimelighetsvurdering uansett er påkrevd. Flyktningkonvensjonen skal gi beskyttelse og rettigheter til flyktninger, og med det grunnleggende menneskerettigheter for den enkelte søker. Ved motstrid mellom utlendingsloven og flyktningkonvensjonen skal den tolkningen som er mest til gunst for personen, legges til grunn. Disse medlemmer peker på at det er mest gunstig å innfortolke et rimelighetsvilkår i internfluktvurderingen, noe som også tilsier at rimelighetsvilkåret bør tilbakeføres. Disse medlemmer viser til at regjeringen ikke brukte de bindende tolkningsreglene som følger av Wien-konvensjonen, da det ble foreslått for Stortinget at rimelighetsvilkåret skulle fjernes, og som ble grunnlag for vedtaket.

Disse medlemmer mener dette peker på store problemer knyttet til fjerningen av rimelighetsvilkåret, og at det er tvilsomt om dette er innenfor konvensjonsbestemmelsene, noe som også kom frem i den opprinnelige høringen gjennom høringsinstanser som Advokatforeningen, UNHCR og UNE.

Disse medlemmer vil også peke på at det i regjeringens proposisjon til Stortinget ikke ble redegjort for konsekvensene dette ville få for spesielt sårbare og barn. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 (1) og Grunnlovens § 104. Disse medlemmer vil også vise til Barneombudets høringsuttalelse, som også anbefaler å gjeninnføre dette vilkåret.

Disse medlemmer vil også vise til at Norge ved å fjerne rimelighetsvilkåret har lagt seg under kravene som stilles i EUs returdirektiv. Norsk Folkehjelp fremhever i sin høringsuttalelse at dette gjør at Norge går fra å være et «best practice»-land til et «worst practice»-land. Dette er med på å underminere EUs arbeid for forpliktende minstestandarder og legitimerer dermed også at andre land gjør endringer som er under minimumsstandarden.

Disse medlemmer viser til at fjerningen av rimelighetsvilkåret ved internflukt har medført en dramatisk økning i antall enslige mindreårige asylsøkere som får midlertidig opphold. I vurderingen av om det anses rimelig å returnere til en annen del av landet enn man kommer fra, ble det tatt hensyn til alder, kjønn, helsetilstand og andre individuelle forhold. Disse medlemmer mener at dette er forhold som bør vurderes før henvisning til internflukt, og at rimelighetsvilkåret må gjeninnføres.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer fremme følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt)

I

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 28 femte ledd skal lyde:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv be-

skyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.

II

Loven trer i kraft straks.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Vedtak til lov

om endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt)

I

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 28 femte ledd skal lyde:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.

II

Loven trer i kraft straks.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.

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

v e d t a k :

Dokument 8:64 LS (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Petter Eide om å innføre rimelighetsvilkår for internflukt i utlendingsloven, sikre reelle barnefaglige vurderinger mv. stor bokstav A – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 9. januar 2018

Karin Andersen

leder

Kristin Ørmen Johnsen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug, datert 4. desember 2017

Dokument 8: 64 LS (2017–2018) – representantforslag om å innføre rimelighetsvilkår for internflukt i utlendingsloven, sikre reelle barnefaglige vurderinger mv.

Jeg viser til kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 23. november 2017, der det bes om min vurdering av forslag fra representantene Karin Andersen og Petter Eide om å gjeninnføre rimelighetsvilkår for internflukt, sikre reelle barnefaglige vurderinger mv.

Innledende bemerkninger

Innledningsvis vil jeg vise til at det også tidligere i år, i mai 2017, ble fremsatt et representantforslag om å gjeninnføre rimelighetsvilkåret for internflukt i utlendingsloven, se dokument 8: 125 S (2016–2017) fra representantene Karin Andersen og Aud Herbjørg Kvalvik om bedre vilkår for enslige, mindreårige asylsøkere og konstituert innvandrings- og integreringsminister Per Sandbergs svarbrev til komiteen 11. mai d.å. Forslaget ble den gang ikke vedtatt.

Jeg viser også til at Stortinget 14. november d.å. vedtok fire forslag fra Arbeiderpartiet om stans i returer til Afghanistan mv., uten forutgående utredning eller annen behandling i komiteen eller departementet. Noen av vedtakene er uklare i sitt innhold og reiser flere problemstillinger. Departementet arbeider nå med å følge opp vedtakene og vil komme tilbake til partiene på Stortinget med dette. Løsningen her vil kunne få betydning for flere av forslagene i herværende representantforslag. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor.

Representantforslaget inneholder også en tekst med overskriften «Endring i utlendingsforskriften for fornyet vurdering ved utreise», uten at det fremsettes et formelt forslag til votering. Jeg vil likevel knytte noen kommentarer til denne teksten avslutningsvis i brevet her.

Forslag A – lovforslag om å gjeninnføre rimelighetsvilkåret for internflukt

Forslaget til endring i utlendingsloven § 28 femte ledd lyder:

«Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvisе søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.»

Som nevnt er et liknende forslag fremsatt tidligere i år, uten at det fikk flertallets tilslutning i Stortinget. Jeg ønsker fortsatt ikke å gjeninnføre et rimelighetsvilkår. Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å ha et slikt vilkår. De hensyn som hører inn under rimelighetsvurderingen vil bli vurdert etter utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket), og det skal alltid vurderes om det er grunnlag for å gi oppholdstillatelse etter lovens § 38 når det henvises til internflukt. Det er viktig å sikre størst mulig grad av likebehandling og forutsigbarhet for alle asylsøkere ved tolkningen av internfluktalternativet i norsk rett, og nasjonalt regelverk bør være tydelig på når det foreligger en forpliktelse til å gi flyktningstatus.

Jeg viser også til begrunnelsen for å oppheve rimelighetsvilkåret i Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)*. Stortingsflertallet sluttet seg som kjent til Regjeringens forslag i proposisjonen.

Ingen har krav på internasjonal beskyttelse dersom tilstrekkelig beskyttelse er mulig i et område i det landet utlendingen flyktet fra. Dette er sikker asylrett. Etter fast praksis avslås da søknaden om asyl, og søkeren henvises til å søke beskyttelse i internfluktområdet. Dette gjelder både voksne og mindreårige asylsøkere. Vilkåret for å kunne henvisе noen til internflukt er at søkeren kan få «effektiv beskyttelse» i dette området. Det betyr at området må være trygt og tilgjengelig for utlendingen.

Rimelighetsvilkåret kan verken utledes av flyktningkonvensjonen, den interne sammenhengen i konvensjonsteksten eller folkerettslig sedvanerett. Som nevnt i proposisjonen er det i utgangspunktet 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. Norske myndigheter står fritt i den nærmere utforming av internfluktregelen, så lenge statspraksis holder seg innenfor det kjerneområdet som konvensjonsstatene er forpliktet til, respekterer det absolutte vernet mot utsendelse etter flyktningkonvensjonen artikkel 33, og er i samsvar med forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter Grunnloven § 93 og menneskerettskonvensjonene.

Begrepet «urimelig» er videre uklart i omfang og innhold. Det åpner for skjønnsmessige vurderinger det i praksis er vanskelig å legge rammer for. Dette har ført til uklarheter og ulik forståelse i forvaltnings- og rettspraksis. Rimelighetsvilkåret har medført at flere enn det våre folkerettslige forpliktelser tilsier er blitt ansett for 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.

Når en asylsøknad avslås fordi internflukt er mulig, skal UDI og UNE av eget tiltak vurdere om det kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 fordi det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge. For enslige, mindreårige asylsøkere som er mellom 16 og 18 år på vedtakstidspunktet innebærer dette at det også kan vurderes å gi en tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år, jf. utlendingsforskriften § 8-8, som er hjemlet i lovens § 38.

Det er riktig at opphevelsen av rimelighetsvilkåret har ført til at flere enslige, mindreårige asylsøkere har fått begrenset oppholdstillatelse etter forskriftens § 8-8. Tillatelsen gis til unge mellom 16 og 18 år som ikke har annet grunnlag for opphold enn at de mangler forsvarlig omsorg ved retur. Det er altså ikke grunnlag for beskyttelse eller opphold på annet humanitært grunnlag. En annen årsak til at det nå er gitt flere slike tillatelser er at UDI i februar 2016 på eget initiativ hevet terskelen for når et område i Afghanistan må anses som generelt utrygt. Følgelig må det i større grad enn tidligere foretas individuelle vurderinger av den enkelte søkers beskyttelsesbehov. En tredje viktig forklaring på hvorfor antallet tillatelser etter § 8-8 har økt betraktelig, er at hele 5 480 enslige mindreårige søkte asyl i 2015 – et rekordhøyt tall i norsk sammenheng. Søknadene er behandlet i 2016 og 2017.

Forslagstillerne sier at regjeringen ikke kan dokumentere at den begrensede tillatelsen har hatt effekt. Det finnes imidlertid forskning som kan tilsa at den kan ha effekt. Det er gjennomført en rekke studier på enslige, mindreårige asylsøkere av internasjonale organisasjoner, som for eksempel: UNHCR 2010 *Trees Only Move in the Wind* (150 intervjuer med afghanske EMA i Europa), UNCHR (2014) *Why do children Undertake the Unaccompanied Journey* (68 intervjuer med enslige mindreårige returnert og familier/lokalsamfunn i Afghanistan), UNICEF (2010) *Children on the Move* (afghanske EMA i Europa og familie i Afghanistan) og IOM (2017) *Youth on the Move* (81 intervjuer med EMA/unge fra Afrika og Midt-Østen i Italia).

Studiene viser at det i all hovedsak er familien som sender enslige mindreårige til Europa, og at muligheten for å kunne få varig opphold vektlegges ved vurderingen av om barnet skal reise. Dette er logisk; når et regelverk *ikke* gir grunnlag for varig opphold til personer uten beskyttelsesbehov, vil det kunne bidra til at færre barn sendes ut på en farlig ferd.

Etter min mening ble også Stortinget tilstrekkelig informert om at opphevelsen av rimelighetsvilkåret kunne føre til at flere barn ville få begrenset tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8. I Prop. 90 L (2015–2016) var det ingenting som tilsa at ikke enslige mindreårige var omfattet av lovendringen. Det ville selvsagt vært uttrykt tydelig dersom det var meningen å gjøre unntak. Komiteen ble også informert om at opphevelsen av rimelighetsvilkåret kunne medføre at enslige, mindreårige asylsøkere som mangler forsvarlig omsorg ved retur kunne være aktuelle for midlertidige tillatelser frem til fylte 18 år. Dette ble formidlet i brev av 18. mai 2016 fra departementet til SVs stortingsgruppe, med kopi til komiteen. Brevet knyttet seg til konsekvenser av to lovforslag om ytterligere utvidet bruk av midlertidige tillatelser til enslige mindreårige. Da Stortinget valgte *ikke* å støtte disse lovforslagene ble resultatet at forskriftens § 8-8 fra 2009 ble stående.

Forslag B 1 – vurdering av barnets beste, synliggjøring i vedtak

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen sikre at det gjøres en grundig, helhetlig og individuell vurdering av barnets beste i hver enkelt asylsak, og at disse vurderingene synliggjøres og begrunnes i vedtak, slik Barnekonvensjonen krever.»

Jeg tillater meg å påpeke at det etter gjeldende regelverk skal foretas grundige og individuelle vurderinger av barnets beste.

I utlendingsloven § 28, som regulerer når oppholdstillatelse skal gis til utlendinger som har behov for beskyttelse (asyl), er det presisert i tredje ledd at det ved vurderingen skal tas hensyn til om søkeren er barn. I lovens § 29, som definerer forfølgelsesbegrepet, sies det i annet ledd bokstav f at forfølgelse blant annet kan ta form av «handling som er rettet særskilt mot kjønn eller barn». UDI og UNE foretar således barnesensitive vurderinger ved behandling av asylsøknader fra barn.

Hensynet til barnets beste skal også være et grunnleggende hensyn når det vurderes å gi oppholdstillatelse etter lovens § 38 fordi det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Dette sies uttrykkelig i bestemmelsens tredje ledd. Her heter det også at barn kan gis oppholdstillatelse selv om

situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt gitt oppholdstillatelse til voksne. Terskelen er altså lavere for barn enn for voksne.

Når det gjelder synliggjøring av vurderingene av barnets beste og begrunnelser i vedtak, er også dette ivaretatt. I utlendingsforskriften § 17-1 a om begrunnelse i vedtak som berører barn fremgår det at det skal fremkomme i vedtakene hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vurdert. Det skal også fremgå hvilke innvandringsregulerende hensyn som er vurdert og hvilken avveining som er foretatt mellom eventuelle motstridende hensyn.

I representantforslaget hevdes det å være tvingende nødvendig å sikre at slike vurderinger faktisk gjøres, og at de skriftliggjøres i vedtak og begrunnes. Det sies videre at en slik endring må forankres i utlendingsforskriften, og det er fremsatt forslag til forskriftstekst. Ut fra redegjørelsen over kan jeg ikke se at det er behov for endringer i regelverket. Forslaget til ny forskriftstekst dekkes fullt ut av gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser.

Jeg er for øvrig kjent med rapporten *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere* fra NOAS, Redd Barna og Fellesorganisasjonen. Jeg kan ikke kommentere enkeltsaker, og jeg har ikke tilgang til vedtakene i de sakene som er gjennomgått i rapporten. Departementet vil vurdere anbefalingene som fremkommer der.

Forslag B 2 – instruks GI-02/2016 bør umiddelbart trekkes tilbake

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart trekke tilbake instruks GI-02/2017 for å sikre at vurderingen av hensynet til barnets beste ikke innsnevres i strid med barnekonvensjonen, og at barn ikke behandles strengere enn voksne.»

Jeg viser her til Stortingets vedtak nr. 23 av 14. november 2017, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen oppheve GI-02/2017 – Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt.»

Som nevnt innledningsvis er departementet nå i gang med å følge opp Stortingets vedtak.

Forslag B 3 – ny instruks som angir sårbarhetskriterier for enslige, mindreårige asylsøkere

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen endre 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.»

Her viser jeg til Stortingets vedtak nr. 24 av 14. november i år, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig sørge for at mangel på omsorgspersoner, nettverk og/eller ressurser til å etablere seg i internfluktområdet skal ha betydning ved vurderingen av om det for enslige mindreårige asylsøkere skal gis ordinær tillatelse etter utlendingsloven § 38.»

Når instruks GI-02/2017 oppheves, vil det sannsynligvis bli behov for å gi nye, generelle føringer for hvordan disse sakene skal behandles fremover. Det nøyaktige innholdet er foreløpig ikke avklart, men i den forbindelse kan det være naturlig å gi eksempler på relevante hensyn som særlig gjør seg gjeldende for mindreårige asylsøkere og som skal tas i betraktning ved en helhetsvurdering av hva slags type tillatelse som skal gis.

I representantforslaget vises det til flere nærmere angitte sårbarhetskriterier, utover hva som følger av stortingsvedtak nr. 24, som forslagsstillerne mener skal føre til at den mindreårige gis «ordinær» oppholdstillatelse uten begrensninger. I praksis vil dette bety at nevnte kriterier alltid skal tillegges avgjørende vekt. Jeg er uenig i at disse kriteriene alltid skal tilsi at det gis ordinær oppholdstillatelse. Etter lovens § 38 skal det foretas en totalvurdering av alle relevante individuelle momenter i en sak, og etter bestemmelsens fjerde ledd kan det også legges vekt på innvandringsregulerende hensyn. Det er derfor viktig at alle foreliggende momenter blir vurdert, avveid og vektet. Jeg nevner at Stortingets vedtak nr. 24 ikke sier at de der nevnte forhold skal tillegges avgjørende vekt, men at de skal «ha betydning» ved vurderingen av lovens § 38.

Forslag B 4 – søkerens alder på ankomsttidspunktet skal være avgjørende

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen endre utlendingsforskriften slik at det er den enslige mindreårige asylsøkers alder på ankomsttidspunktet som er avgjørende for vurderingen av opphold i tråd med utlendingsforskriften § 8-8.»

Forslagsstillerne mener utlendingsforskriften må endres, slik at den mindreåriges alder på ankomsttidspunktet – ikke vedtakstidspunktet – skal legges til grunn. Det vises til at søkere som er under 16 år når de kommer til Norge likevel kan få begrenset tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8 dersom saksbehandlingstiden er lang. Hadde de blitt vurdert med alder på ankomsttidspunktet ville de fått permanent opphold.

Asylsøkere som antas å være enslige mindreårige over 15 år tilbys i dag en aldersundersøkelse i forbindelse med registrering av søknaden. Hovedformålet er å skille mindreårige fra voksne der det ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år. Den biologiske aldersvurderingen vil gi et anslagsvis bilde av hvor gammel søkeren er, og det angis en mest sannsynlig alder ut fra disse funnene. Vurdering og fastsettelse av alder vil imidlertid ikke være basert på den biologiske aldersvurderingen alene. I de tilfeller der det er gjennomført aldersundersøkelse, skal UDI ta utgangspunkt i resultatet av undersøkelsen og vurdere dette opp mot øvrige opplysninger i saken som belyser alder. Tvil om alder skal alltid komme søkeren til gode.

Når det gjelder spørsmålet om hvilket tidspunkt som bør være avgjørende for alderen som legges til grunn, er vanlig praksis at det ved behandlingen av saker etter utlendingsloven er situasjonen og opplysningene på vedtakstidspunktet som legges til grunn. Søkere som er 18 år på vedtakstidspunktet er voksne, og det vil være urimelig å vurdere dem som mindreårige. Saksbehandling av asylsøknader fra enslige mindreårige er dessuten prioritert. I departementets tildelingsbrev til UDI for 2017 er det forutsatt at enslige, mindreårige asylsøkere skal prioriteres i alle ledd i migrasjonskjeden, herunder i saksbehandling, asylmottak og omsorgssentre, ved retur og bosetting. De som blir ansett for å være over 18 år vil som oftest være myndige med god margin. Med normal asylsøkerstrømning bør det derfor ikke være av avgjørende betydning hvorvidt alderen blir vurdert på ankomsttidspunktet eller på vedtakstidspunktet. Etter min mening er det ikke tilstrekkelig grunn til å endre på dagens ordning.

Vedrørende «Endring i utlendingsforskriften for fornyet vurdering ved utreise»

Som nevnt innledningsvis har forlagsstillerne ikke fremmet et formelt forslag om endring i utlendingsforskriften på dette punktet. Jeg har likevel noen kommentarer til omtalen her.

Forslagsstillerne mener blant annet at instruks GI-02/2017 innebærer en helt urimelig forskjellsbehandling mellom voksne og mindreårige.

Dette er jeg ikke enig i. Det er ikke urimelig å legge vekt på den faktiske situasjonen som foreligger når søknaden blir behandlet. Instruksen sier at forhold knyttet til retursituasjonen *ikke alene kan begrunne* at det gis ordinær tillatelse etter lovens § 38 til en mindreårig. Slike forhold kan etter instruksens tillegges stor betydning, men altså ikke avgjørende betydning når den mindreårige kan få tillatelse etter forskriftens § 8-8. Det må foreligge andre momenter i tillegg, for eksempel hensynet til barnets beste eller helsemessige forhold. Årsaken er at den mindreårige ikke skal returnere til hjemlandet. Hvis det ikke er grunnlag for å gi ordinær oppholdstillatelse, eller avslag, skal det gis begrenset tillatelse etter § 8-8. Den mindreårige får da oppholde seg i Norge frem til fylte 18 år. Dette er ikke situasjonen for en voksen som får sin sak vurdert etter utlendingsloven § 38. Hvis en voksen ikke fyller vilkårene for varig opphold, men får avslag, skal han/hun straks returnere til hjemlandet. Den faktiske situasjonen for en voksen kan derfor tilsi at forhold knyttet til retursituasjonen kan tillegges avgjørende vekt.

Forslagsstillerne reiser også spørsmål ved om instruksens er i tråd med utlendingsloven § 38, som sier at det skal gis opphold dersom det «foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse».

Lovens § 38 første ledd sier ikke at det «skal» gis oppholdstillatelse, men at det «kan» gis oppholdstillatelse. Etter annet ledd bokstav c «kan» de nevnte forhold vektlegges ved vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn. Jeg viser til vurderingen over mht. hvorfor jeg ikke ser det som urimelig å gjøre forskjell på mindreårige og voksne. Jeg kan ikke se at instruksens innhold på dette punkt er i strid med lovens § 38.

Forslagsstillerne viser også til at mindreårige ikke automatisk får ny vurdering av saken sin når de fyller 18 år. Det er riktig at utlendingsmyndighetene ikke av eget tiltak vurderer saken på nytt. Alle kan imidlertid selv be om en ny vurdering når de har fylt 18 år (eller før). Denne adgangen har alle asylsøkere som har fått avslag eller en begrenset tillatelse.