



Innst. 283 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:69 S (2010–2011)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å avklare situasjonen og styrke rettighetene for innvandrere i Norge uten lovlig opphold

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber om at det gjennomføres en menneskerettslig analyse av situasjonen for papirløse i Norge.
2. Stortinget ber regjeringen vurdere når det bør gis permanent oppholdstillatelse av lengeboende i Norge ut fra en vurdering av ulike modeller i europeiske land.
3. Stortinget ber regjeringen gjennomgå praksis for omgjøringsadgang for å se om nye fakta blir tatt hensyn til i tilstrekkelig grad.
4. Stortinget ber regjeringen gjøre nødvendige endringer i utlendingsloven slik at det klart fremgår av lovteksten at et avslag på en søknad må være forsvarlig i et barnettslig perspektiv.
5. Stortinget ber regjeringen ytterligere konkretisere hva som faller under begrepet 'innvandringsregulerende hensyn'.
6. Stortinget ber regjeringen sørge for at de som oppholder seg i landet ulovlig, skal få rett til hjelp utover akutthjelp når dette er nødvendig for å unngå alvorlige konsekvenser for personen selv eller andre.
7. Stortinget ber regjeringen gi en ny instruks til landets Nav-kontorer slik at anmodninger om

nødhjelp i henhold til lov om sosialtjenester behandles på en human måte.

8. Stortinget ber regjeringen utrede mulighetene for at utlending som er i riket i forbindelse med søknad om beskyttelse, kan endre sin søknad til oppholdstillatelse etter lovens kapittel 3 (arbeidsinnvandring).»

I representantforslaget vises det til at Statistisk sentralbyrå (SSB) nylig har lagt fram tall om at 18 196 irregulære innvandrere oppholder seg i Norge, hvorav 12 325 er forhenværende asylsøkere som har fått avslag på sin søknad. De humanitære organisasjonene som arbeider med hjelpetiltak, anslår det reelle tallet til å være et sted mellom 6 000 og 8 000 personer.

Forslagsstillerne viser til at over 25 frivillige organisasjoner i 2009 gikk sammen om kampanjen «Ingen mennesker er ulovlige». Organisasjonene stiller krav til norske myndigheter om ordninger som regulerer forholdet for såkalte papirløse med lang botid i Norge. Forslagsstillerne mener en rekke saker knyttet til papirløse i Norge, senest saken om Maria Amelie, viser at det er behov for å avklare og styrke rettighetene til papirløse i Norge.

Forslagsstillerne redegjør deretter nærmere for problemstillinger knyttet til retur og opphold, barns rettigheter og helsehjelp for papirløse.

For øvrig vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Kommunal- og forvaltningskomiteen ba i brev av 3. februar 2011 om justisministerens vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 18. februar 2011 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, 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, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, støtter forslagsstillernes mål om at færrest mulig skal oppholde seg ulovlig i Norge. Komiteen støtter også forslagsstillernes syn på at man må tilstrebe frivillige returordninger og bruk av tvangsretur der retur er mulig. Forslagsstillerne ønsker i forslaget å sette fokus på dem som ikke kan sendes ut av landet fordi Norge: «ikke har returavtale med hjemlandet, fordi hjemlandet nekter å ta imot vedkommende, eller fordi det praktisk ikke er mulig, eller svært vanskelig, å returnere personene».

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, vil peke på at det som listes opp i det forangående er en uensartet gruppe, hvorav de aller fleste kan returnere til hjemlandet frivillig. Videre vil flertallet peke på at det bør være forskjell på oppholdsvurderingen for personer som samarbeider med myndighetene om retur og identifikasjon, og de som ikke gjør det.

Komiteen viser til at representantene Tenden og Skei Grande har framsatt åtte forslag. Komiteen viser videre til at saken er forelagt justisministeren, som i svar av 18. februar 2011 foretar en grundig gjennomgang av forslagene.

Komiteen vil peke på at forslagsstillerne i overskriften bruker begrepet «innvandrere i Norge uten lovlig opphold», mens man i teksten bruker begrepet «papirløse». Komiteen vil i det videre bruke begrepet «innvandrere i Norge uten lovlig opphold».

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener begrepet «papirløse» er forvirrende og lite dekkende, og vil derfor bruke begrepet «innvandrere i Norge uten lovlig opphold».

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at Norge er i ferd med å få en økende underklasse av mennesker som har levd her i inntil 17 år uten rettigheter, og ofte i stor nød. Mens det store flertallet EU-land har gjennomført ulike former for regulariseringer av opphold for såkalte «papirløse»,

skiller Norge seg ut ved å ha en av de strengeste tilnærmingene til problemstillingen. Sverige gjennomførte en omfattende regularisering i 2006 hvor 17 000 avviste asylsøkere fikk opphold etter en ny behandling av søknaden. Belgia gjennomførte sin siste regularisering i 2009 hvor ca. 25 000 fikk opphold, og Nederland sin siste regularisering i 2007 hvor ca. 30 000 fikk opphold.

Dette medlem mener at når regulariseringer har blitt gjennomført i så mange land, har det bakgrunn i primært to forhold: På den ene siden de sterke humanitære hensynene som gjør seg gjeldende for mennesker som har levd papirløst gjennom en årrekke. På den andre siden det mer pragmatiske hensynet til kontroll over arbeidsmarkedet og ønsket om å motvirke en stor, svart arbeidssektor med høy grad av utnyttelse av sårbare mennesker. De samme hensynene gjør seg åpenbart gjeldende også i Norge.

Dette medlem viser til at regjeringen mener løsningen for de papirløse er assistert retur til hjemlandet med reintegreringsstøtte. Dette medlem mener at regjeringspartiene ser bort fra det faktum at mange av disse menneskene ikke har noe hjemland som det er trygt å reise tilbake til eller som ønsker å ta imot dem.

Dette medlem viser til at antall mennesker med lang botid, eksempelvis over 5 år etter endelig avslag, anslås til mellom 1 500 og 3 000 personer.

Dette medlem ønsker å presisere at de fleste i denne gruppen kommer fra verdens mest urolige områder hvor det er en svært ustabil sikkerhetssituasjon – land som nylig har vært i krigslignende tilstander/borgerkrig; og land hvor menneskerettighetene i svært liten grad blir respektert, land som Iran, Etiopia, Eritrea, Irak, Sri-Lanka, Afghanistan, Somalia, DR Kongo og Tsjetsjenia, i tillegg til palestinere fra ulike områder. Dette medlem viser til at dette er de samme landene som Politiets utlendingsenhet oppgir er vanskelige å tvangsreturnere til.

Dette medlem mener at det bør vurderes å settes en grense for hvor lenge barn, uavhengig av alder, kan oppholde seg i Norge uten rettigheter.

Dette medlem mener at i utarbeidelsen av konkrete lovbestemmelser for en regulariseringsordning bør det også være naturlig å se hen til identitet, skjult/åpent bosted og kriminelle handlinger.

Forslag 1: Stortinget ber om at det gjennomføres en menneskerettslig analyse av situasjonen for papirløse i Norge

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, vil peke på at Norge gjennom sin tilslutning til en rekke internasjonale konvensjoner har forpliktet seg til å ta menneskerettslige hensyn, og at det forutsettes at forholdet til mennes-

kerettighetene blir vurdert ved innføring av regelverk på alle fagfelt.

På denne bakgrunn ønsker ikke flertallet å støtte forslaget.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser videre til at reglene i utlendingsloven er utformet med sikte på å være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, men dersom det skulle oppstå tvil ved anvendelsen av en bestemmelse, innebærer utlendingsloven § 3 at tolkningsalternativet som gjør at folkerettsbrudd unngås, skal anvendes.

Forslag 2: Stortinget ber regjeringen vurdere når det bør gis permanent oppholdstillatelse av lengeboende i Norge ut fra en vurdering av ulike modeller i europeiske land

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, understreker at personer som oppholder seg lenge i Norge uten lovlig oppholdstillatelse, reiser en rekke problemstillinger knyttet til deres situasjon. Flertallet deler justisministerens vurdering, hvor hun sier at:

«det ikke er noen tvil om at det kan være en stor belastning å befinne seg i en situasjon der livet er satt på vent, særlig når dette innebærer å oppholde seg i skjul og med begrensede velferdsgoder. Særlig for barn er dette en uholdbar tilværelse. Barn er ikke skyldig i sine foreldres valg, men blir ofte en skadelidende part. Selv om det i dagens regelverk og praksis legges særlig vekt på barns tilknytning til riket, ønsker regjeringen å se ytterligere på situasjonen for barn som har levd lenge i Norge ulovlig. Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding hvor det vil bli gitt en bred og samlet gjennomgang av sentrale problemstillinger knyttet til barn på flukt. Meldingen vil drøfte nærmere situasjonen for lengeværende barn og om det eventuelt er grunnlag for en oppmykning av praksis for denne gruppen, slik at betydningen av ulovlig oppholdstid i mindre grad enn i dag skal tale mot at det kan gis en oppholdstillatelse. Dette er således spørsmål regjeringen vil komme tilbake til.»

Flertallet imøteser stortingsmeldingen og vurderingene av betydningen av barns oppholdstid.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre ønsker ikke å støtte et forslag som gir amnesti til ulovlige innvandrere som ikke har rettet seg etter vedtak om å returnere til hjemlandet.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at en ordning som sørger for at len-

geværende papirløse asylsøkere blir regularisert, bør vurderes. Særlig bør hensynet til barn og asylsøkere i en ureturnerbars situasjon vektet tyngre enn i dag.

Forslag 3: Stortinget ber regjeringen gjennomgå praksis for omgjøringsadgang for å se om nye fakta blir tatt hensyn til i tilstrekkelig grad

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, forutsetter at alle søknader om beskyttelse blir behandlet individuelt og grundig av Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet.

Flertallet viser til at Mælandsutvalgets utredning, NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingsaker, der spørsmålene om rettssikkerhet i klageprosessen, er oppe til behandling, snart skal sendes på høring. Flertallet imøteser oppfølgingen av utvalgets arbeid.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet forutsetter at alle søknader om beskyttelse blir behandlet individuelt og grundig av Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet, og ser ikke behovet for en gjennomgang av praksisen for omgjøringsadgang.

Forslag 4: Stortinget ber regjeringen gjøre nødvendige endringer i utlendingsloven slik at det klart fremgår av lovteksten at et avslag på en søknad må være forsvarlig i et barnerettslig perspektiv

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at ny utlendingslov trådte i kraft 1. januar 2010. Barns rettsposisjon er styrket både gjennom proposisjonstekst, lovbestemmelser og forskriftsbestemmelser i det nye regelverket, bl.a. for å sikre at barnekonvensjonens krav om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, blir ivaretatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre slutter seg på denne bakgrunn ikke til forslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser for øvrig til merknaden under forslag 2 om en gjennomgang av situasjonen for lengeværende barn. Flertallet viser også til at justisministeren i brevet til komiteen sier at hun vil vurdere om det bør utformes en forskriftsbestemmelse som tydeliggjør at vurderinger av hensyn som gjelder barn, skal fremgå sær-

skilt av Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemndas vedtak for å styrke barns rettssikkerhet ytterligere.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, deler justisministerens vurdering, og anser dermed forslag 4 som ivaretatt. I justisministerens brev påpekes det også at departementet i forarbeidene til utlendingsloven understreker at det vil innebære en krenkelse av barnekonvensjonen å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn dersom dette ikke er forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste.

Forslag 5: Stortinget ber regjeringen ytterligere konkretisere hva som faller under begrepet «innvandringsregulerende hensyn»

Komiteen viser til at regjeringen peker på § 38 i utlendingsloven hvor det er konkretisert en rekke forhold som skal legges til grunn for en totalvurdering. Komiteen viser til at disse forholdene omfatter mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag, de samfunnsmessige konsekvensene, hensynet til kontroll, og hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil peke på at dette er forhold som i hovedsak trekker i en restriktiv retning, og at det bør vurderes om en presisering av hvilke forhold som kan trekke i motsatt retning, kunne være hensiktsmessig. For eksempel bør det vurderes om angjeldende søker har tilegnet seg utdanning og kompetanse som kan trekke i retning av en positiv behandling av en søknad om opphold.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn støtte forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil sterkt advare mot å støtte den åpenbare undergravingen av § 38 som det legges opp til i forslaget. Disse medlemmer mener at en persons utdanning og kompetanse ikke skal vektlegges når utlendinger velger å oppholde seg ulovlig i Norge, og endog med dagens system kan ta en universitets- eller høyskoleutdannelse. Disse medlemmer mener dette vil være med på å uthule den vedtatte asyl- og innvandringspolitikken, og premiere personer for å oppholde seg ulovlig i Norge. Disse medlemmer mener kravene som skal stilles til utenlandske borgere om å få lovlig opphold i Norge, må baseres på en objektiv og grundig behandling av søknad om beskyttelse eller annet opphold, og

at utenforliggende omstendigheter begrenses til det absolutte minimum.

Forslag 6: Stortinget ber regjeringen sørge for at de som oppholder seg i landet ulovlig, skal få rett til helsehjelp utover akutt-hjelp når dette er nødvendig for å unngå alvorlige konsekvenser for personen selv eller andre

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at Helse- og omsorgsdepartementet i november 2010 sendte på høring et forslag om endring av prioriteringsforskriften, med forslag om at personer som oppholder seg ulovlig i landet gis rett til «øyeblikkelig hjelp» og «helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente uten fare for nært forestående død, varig sterkt nedsett funksjonstilstand, alvorlig skade eller svært sterke smerter». Forslaget inneholder også særlige rettigheter for barn, gravide og psykisk ustabile personer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Dokument 8:55 S (2009–2010), jf. Innst. 184 S (2009–2010), der disse medlemmer understreket sin enighet om viktigheten av å ivareta retten til akutt og øyeblikkelig helsehjelp til alle innbyggere og viktigheten av at Norge følger internasjonale forpliktelser. Disse medlemmer vil imidlertid hevde at å vedta forslag om å utvide retten til humanitær eller helsereelatert bistand til innvandrere uten lovlig opphold i Norge, vil være svært uheldig og svekke norske myndigheters troverdighet når de samme myndighetene allerede har definert disse personene som ulovlige innvandrere i Norge. Gjeldende lovverk gir ikke disse personene grunnlag for opphold i Norge, og disse medlemmer vil advare sterkt mot å tillate tiltak som er egnet til å forlenge utenlandske statsborgeres ulovlige opphold i Norge, og som kan svekke vedtatt asyl- og innvandringspolitikk.

Disse medlemmer vil her understreke at den enkelte utlending som oppholder seg ulovlig i Norge, har et selvstendig ansvar for å følge norsk lov og forlate landet når endelig negativt vedtak er fattet, og forholde seg til dette.

Forslag 7: Stortinget ber regjeringen gi en ny instruks til landets Nav-kontorer slik at anmodninger om nødhjelp i henhold til lov om sosialtjenester behandles på en human måte

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at det i 2004 ble sendt et brev til alle landets kommuner, hvor det ble vist til den generelle plikten til å yte akutt, livsnød-

vendig hjelp til personer i en nødssituasjon. Det ble presisert at dette også gjelder personer med ulovlig opphold i landet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre ser ingen grunn til å endre på dette, og forutsetter at det enkelte Nav-kontor forholder seg til retningslinjene i brevet fra 2004.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke Nav-kontorenes ansvar for å innfri de forpliktelser og rettigheter som følger av gjeldende lovgivning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at plikten til akutt, livsnødvendig hjelp bare skal omfatte medisinske behov og ikke andre, generelle økonomiske behov. Disse medlemmer påpeker at personer som oppholder seg ulovlig i Norge, allerede er omfattet av særordninger som sikrer et visst livsopphold gjennom å oppholde seg på asylmottak mv. inntil effektivisering av utvisningsvedtak er mulig. Disse medlemmer viser til forskrift til lov om sosiale tjenester § 1-1. Denne fastslår at personer som ikke har lovlig opphold i Norge, ikke har rett til økonomisk stønad etter loven, og at slike personer kun i situasjoner der de ikke kan dra omsorg for seg selv, har rett til nødvendig omsorg etter loven inntil vedkommende etter utlendingsloven med forskrifter har plikt til å forlate landet.

Forslag 8: Stortinget ber regjeringen utrede mulighetene for at utlending som er i riket i forbindelse med søknad om beskyttelse, kan endre sin søknad til oppholdstillatelse etter lovens kapittel 3 (arbeidsinnvandring)

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, ønsker ikke å innføre en ordning hvor man kan bytte kø, og på den måten søke om oppholdstillatelse for arbeid etter først å ha fått avslag på asylsøknad.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser også til merknadene under forslag 5. Ved en sterkere vektlegging av utdanning og kompetanse vil man kunne vurderes for opphold på humanitært grunnlag, og dermed også få arbeidstillatelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er behovet for beskyttelse som skal være styrende for om personer som søker beskyttelse i Norge, skal innvilges opphold eller ikke. Disse medlemmer mener det vil komplisere saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen ytterligere å innføre andre krav enn det som legges til grunn i de internasjonale forpliktelser Norge er bundet av.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 8:69 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å avklare situasjonen og styrke rettighetene for innvandrere i Norge uten lovlig opphold – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 29. mars 2011

Heikki Holmås

leder

Trond Helleland

ordfører

Vedlegg**Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 18. februar 2011****Dok. nr 8:69 S (2010-2011) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å avklare situasjonen og styrke rettighetene for innvandrere i Norge uten lovlig opphold.**

Jeg viser til Stortingets Kommunal- og forvaltningskomité's brev av 03.02.2011, hvor det bes om departementets uttalelse til ovennevnte representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden.

Det er fremsatt i alt åtte forslag som behandles punktvis nedenfor.

Forslag 1: Stortinget ber om at det gjennomføres en menneskerettslig analyse av situasjonen for papirløse i Norge

Som representantene Skei Grande og Tenden er kjent med er den europeiske menneskerettighetskonvensjon, FNs konvensjon om henholdsvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs barnekonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon inkorporert i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999. Lovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, og signaliserer menneskerettighetenes viktige plass i norsk retts- og samfunnsliv. Ved motstrid vil konvensjonsbestemmelsene gå foran norsk lov. For øvrig gjelder det et generelt presumsjonsprinsipp i forhold mellom norsk rett og folkeretten: Norsk rett vil så langt det er mulig, bli tolket slik at den stemmer overens med våre folkerettslige forpliktelser.

Fordi forholdet til menneskerettighetene blir vurdert ved innføring av regelverk på alle fagfelt, mener jeg at en samlet menneskerettslig analyse av situasjon for utlendinger med ulovlig opphold ikke er nødvendig.

Jeg vil også nevne at det fremgår av utlendingsloven § 3 at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling. Norges folkerettslige forpliktelser har altså gjennomslagskraft dersom dette er i utlendingens favør. Reglene i utlendingsloven er selvsagt utformet med sikte på å være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, men dersom det skulle oppstå tvil ved anvendelsen av en bestemmelse, innbærer utlendingsloven § 3 at det tolkningsalternativet som gjør at folkerettsbrudd unngås, skal anvendes.

Videre vil jeg minne om at hver sak blir vurdert på individuelt grunnlag av UDI og UNE ut fra asylsøkerens anførsler sammenholdt med den landinformasjonen man har om hvert enkelt land. Etter endelig avslag fra UNE har en asylsøker anledning til å fremsette en omgjøringsanmodning hvis det har tilkommet nye omstendigheter i saken. Normalt vil asylsøkere med langvarig opphold ha fremsatt slike anmodninger én eller flere ganger. Vedkommende vil da ha fått en fornyet vurdering av sin situasjon, og vurderingen baserer seg også i omgjøringssakene på bestemmelser i norsk lov og internasjonale forpliktelser.

Forslag 2: Stortinget ber regjeringen vurdere når det bør gis permanent oppholdstillatelse av lengeboende i Norge ut fra en vurdering av ulike modeller i europeiske land

Jeg er godt kjent med regulariseringsprosesser i andre europeiske land. Mange søreuropeiske land har gjennomført til dels omfattende regulariseringer. Hovedformålet med disse ordningene har vært å få et arbeidsmarked med en omfattende irregulær arbeidsstyrke inn i ordnede former. Norge er ikke i en tilsvarende situasjon og andre lands programmer er ikke nødvendigvis sammenlignbare med norske forhold. Andre land, for eksempel Nederland, Frankrike og Sverige, har også gjennomført regulariseringer i heilt spesielle situasjoner. Bakgrunnen for den svenske ordningen i 2005/2006 var blant annet en omlegging av en overbelastet migrasjonsforvaltning. Mange av de som har fått regularisert opphold i Frankrike, ville antakelig ha fått opphold etter norsk regelverk om opphold på humanitært grunnlag. Sverige og Danmark setter som vilkår for opphold at utlendingen har samarbeidet om retur, men at dette likevel ikke har latt seg gjennomføre. I Finland åpner regelverket for oppholdstillatelse selv om utlendingen ikke har samarbeidet om retur. Det er imidlertid gitt få tillatelser de siste årene.

Jeg vil understreke det grunnleggende i regjeringens asylpolitikk: Vi skal gi oppholdstillatelse til de asylsøkerne som fyller vilkårene for beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Asylsøkere som ikke fyller vilkårene for opphold plikter å reise hjem, helst frivilling, men om nødvendig med tvang.

Det er meget uheldig at personer med endelig avslag blir værende lenge i Norge. Lang oppholdstid kan skyldes lang saksbehandlingstid, men ofte skyl-

des det først og fremst at personer med endelig avslag ikke samarbeider om å avklare identitet og reiser hjem frivillig. Vi har de siste årene satt inn diverse tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, blant annet er ressursene til saksbehandling økt betraktelig. Vi ser nå resultater av dette i form av kortere saksbehandlingstid i UDI, og jeg forventer at vi også etter hvert vil se samme tendensen i UNE.

Utgangspunktet er at alle som får endelig avslag skal reise hjem frivillig. Støtteordningene for de som velger å reise hjem frivillig er blitt vesentlig forbedret de siste årene, og vi har særskilte program for retur til Afghanistan og Irak. De som ikke reiser hjem frivillig, må være forberedt på å bli returnert med tvang.

Det er noen land som motsetter seg å ta i mot egne borgere, enten ved å nekte å utstede reisedokumenter til personer som ikke selv søker om det, eller ved å nekte innreise på grensen. Men de aller fleste land aksepterer egne borgere som ønsker å vende tilbake til hjemlandet, og det gjennomføres årlig frivillige og assisterte returer til en rekke land som vi for tiden ikke kan gjennomføre tvangsreturer til. Så lenge situasjonen er slik at asylsøkeren kan reise frivillig hjem ønsker regjeringen ikke å belønne ulovlig opphold med oppholdstillatelse. Vi bruker betydelige ressurser på en grundig individuell behandling av hver enkelt søknad. Hvis det i realiteten blir slik at søkere fra land vi ikke kan gjennomføre tvangsreturer til, selv skal avgjøre om de skal reise hjem eller blir værende i Norge, tror jeg det vil kunne få store konsekvenser for vårt asylsystem og vår mulighet til å hjelpe de som reelt trenger beskyttelse.

Vi har for øvrig ordninger som innebærer at en utlendings oppholdstid i Norge skal tillegges vekt ved vurdering av om det er grunnlag for opphold i Norge. En sentral bestemmelse er utlendingsloven § 38 som innebærer at det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt, dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket. I utlendingsforskriften § 8-5 er det som kjent gitt en egen bestemmelse om vurdering av sterke menneskelige hensyn ved søknad om oppholdstillatelse for barn, slik at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt. Forskriften har også en egen bestemmelse i § 8-7 om oppholdstillatelse ved praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over. Videre kan en utlending med endelig avslag på asylsøknaden be om å få saken sin vurdert på nytt ved å fremsette en anmodning om omgjøring. Det er ikke satt begrensninger for hvor mange slike anmodninger som kan fremsettes. Norsk regelverk åpner således

for å gi tillatelse til personer som har oppholdt seg her ulovlig. Det må imidlertid foretas en helhetsvurdering, hvor også andre hensyn enn oppholdstid og tilknytning til Norge kan være relevante og avgjørende.

En regel som belønner det å oppholde seg i Norge ulovlig med en oppholdstillatelse vil være urettferdig overfor de som følger reglene og reiser hjem. Videre vil en slik bestemmelse være svært ødeleggende for myndighetenes returarbeid, både når det gjelder tvungne og frivillige returer. Særlig det å stimulere til frivillige retur er et sentralt virkemiddel for å motvirke at mange blir værende uten lovlig opphold. Og vi ser at stadig flere velger å reise frivillig. Regjeringen ønsker derfor ikke å innføre en bestemmelse som åpner for oppholdstillatelse etter et visst antall år, og som vil bety automatisk opphold fordi man har klart å unndra seg effektivering av avslagsvedtaket over lang tid.

Det er likevel ikke tvil om at det kan være en stor belastning å befinne seg i en situasjon der livet er satt på vent, særlig når dette innebærer å oppholde seg i skjul og med begrenset tilgang til velferdsgoder. Særlig for barn er dette en uholdbar tilværelse. Barn er ikke skyldig i sine foreldres valg, men blir ofte en skadelidende part. Selv om det i dagens regelverk og praksis legges særlig vekt på barns tilknytning til riket, ønsker regjeringen å se ytterligere på situasjonen for barn som har levd lenge i Norge ulovlig. Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding hvor det vil bli gitt en bred og samlet gjennomgang av sentrale problemstillinger knyttet til barn på flukt. I meldingen vil drøfte nærmere situasjonen for lengelevende barn og om det eventuelt er grunnlag for en oppmyking av praksis for denne gruppen slik at betydningen av ulovlig oppholdstid i mindre grad enn i dag skal tale mot at det kan gis en oppholdstillatelse. Dette er således spørsmål regjeringen vil komme tilbake til.

Forslag 3: Stortinget ber regjeringen gjennomgå praksis for omgjøringsadgang for å se om nye fakta blir tatt hensyn til i tilstrekkelig grad

Alle søknader om beskyttelse blir behandlet individuelt og grundig av UDI og UNE. Det samme gjelder for omgjøringsanmodninger. Jeg har tillit til at nye anførsler blir vurdert og vektlagt innenfor det rettslige rammeverket som gjelder når det gjelder søkerens situasjon, endringer i hjemlandet m.v. Jeg ser derfor ikke at det er behov for en gjennomgang av praksis for behandling av omgjøringsanmodninger.

Forslag 4: Stortinget ber regjeringen gjøre nødvendige endringer i utlendingsloven slik at det klart fremgår av lovteksten at et avslag på en søknad må være forsvarlig i et barnerettslig perspektiv

Ny utlendingslov trådte i kraft 01.01.2010. Barns rettsposisjon er styrket gjennom både proposisjons-tekst, lovbestemmelser og forskriftsbestemmelser i det nye regelverket blant annet for å sikre at barnekonvensjonens krav om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, blir ivaretatt.

Flere bestemmelser presiserer nå det sentrale prinsippet i barnekonvensjonen om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn. I asylbestemmelsene er det tatt inn en ny presisering om at det ved flyktningvurderingen skal tas hensyn til at barn kan være mer sårbare enn voksne.

I bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn er hensynet til barnets beste understreket som et grunnleggende hensyn og det fremgår uttrykkelig at barn kan gis oppholdstillatelse selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen. Det er videre understreket i proposisjonen at det skal foretas en grundig vurdering av alle sider ved barnets situasjon, og at vurderingene skal komme tydelig fram i vedtaket. For å styrke barns rettsikkerhet ytterligere vil jeg vurdere om det også bør utformes en forskriftsbestemmelse som tydeliggjør at vurderinger av hensyn som gjelder barn, skal fremgår særskilt av UDI og UNEs vedtak. Lovens og barnekonvensjonens krav om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, innebærer imidlertid ikke at dette hensynet alltid skal være avgjørende. Andre hensyn som innvandringsregulerende hensyn, kan også være relevante og tillegges vekt. I proposisjonen til utlendingsloven har departementet imidlertid understreket at det ville innebære en krenkelse av konvensjonen å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn dersom dette ikke er forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste. De nærmere avveininger må foretas av UDI og UNE ut fra konkrete vurderinger i den enkelte sak.

Jeg vil også nevne at det er gitt bestemmelser om høring av barn i utlendingsforskriften, og at UDI og UNE har interne retningslinjer for hvordan barn skal høres. I saker som vedrører barn skal det foretas barnesensitive vurderinger.

Forslag 5: Stortinget ber regjeringen ytterligere konkretisere hva som faller under begrepet «innvandringsregulerende hensyn»

I utlendingsloven § 38 er det nå konkretisert at innvandringsregulerende hensyn blant annet omfatter mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag, de samfunnsmessige konsekvensene, hensynet til kontroll, og hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

Jeg kan ikke se at det er et behov for å spesifisere ytterligere hva som ligger i begrepet innvandringsregulerende hensyn enn det som følger av nevnte bestemmelse med forarbeider.

Forslag 6: Stortinget ber regjeringen sørge for at de som oppholder seg i landet ulovlig, skal få rett til helsehjelp utover akutt-hjelp når dette er nødvendig for å unngå alvorlige konsekvenser for personen selv eller andre

Helse- og omsorgsdepartementet sendte i november i fjor på høring et forslag om endring av prioriteringsforskriften, med forslag om at personer som oppholder seg ulovlig i landet gis rett til "øyeblikkelig hjelp" og "helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente uten fare for nært forestående død, varig sterkt nedsatt funksjonstilstand, alvorlig skade eller svært sterke smerter". Forslaget inneholder også særlige rettigheter for nærmere grupper, slik som barn, gravide og psykisk ustabile personer. Høringsfristen er 25. februar i år. Helse- og omsorgsdepartementet vil deretter, på bakgrunn av innspill i høringen, ta stilling til den konkrete rettighetsfastsettelsen.

Forslag 7: Stortinget ber regjeringen gi en ny instruks til landets Nav-kontorer slik at anmodninger om nødhjelp i henhold til lov om sosialtjenester behandles på en human måte

I 2004 sendte daværende Arbeids- og sosialdepartementet et brev til alle landets kommuner, hvor det ble vist til den generelle plikten til å yte akutt, livsnødvendig hjelp til personer i en nødssituasjon. Departementet presiserte at hjelpeplikten innebærer at ingen skal sulte eller fryse i hjel, og at kommunene derfor måtte yte bistand også til personer som er uten lovlig opphold i landet, og derfor ikke hadde krav på økonomisk stønad etter loven.

En utlending som har fått avslag på søknad om beskyttelse, kan gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise. I praksis tilbys alle utlendinger med endelig avslag på søknad om beskyttelse innkvartering, herunder kost og andre livsnødvendigheter. Etter de alminnelige vilkårene i lov om sosiale tjenester i

arbeids- og velferdsforvaltningen, har en person rett på stønad når vedkommende ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold på andre måter. Personer som har et statlig tilbud om opphold, skal utnytte denne muligheten til livsopphold, før det kan være aktuelt å yte stønad. Personer med endelig avslag på søknad om asyl vil derfor sjelden være i en slik akutt nødssituasjon at kommunene plikter å yte hjelp. Personer som har ulovlig opphold av andre grunner, kan stå uten andre tilbud i Norge, og dermed ha krav på hjelp i en akutt nødssituasjon.

Alle, også personer med ulovlig opphold har krav på opplysning, råd og veiledning etter loven. Alle har anledning til å fremme en søknad om stønad. Uansett om søknaden innvilges eller avslås, skal alle som oppsøker NAV-kontorene behandles på en human måte. Det arbeides kontinuerlig med kvaliteten på tjenestene ved landets NAV-kontor, og menneskelig behandling av alle som oppsøker kontoret er en selvfølge. Regjeringen kan ikke se at det er nødvendig med en egen instruks om dette.

Forslag 8: Stortinget ber regjeringen utrede mulighetene for at utlending som er i riket i forbindelse med søknad om beskyttelse, kan endre sin søknad til oppholdstillatelse etter lovens kapittel 3 (arbeidsinnvandring)

Den klare hovedregelen er at førstegangs oppholdstillatelse skal være gitt før innreise til Norge.

Det er rimelig at en utlending som ønsker å slå seg ned i Norge for lengre tid, må ha tatt opp spørsmålet før avreisen fra hjemlandet. Regelen sikrer at visumfrie og visumpliktige utlendinger behandles likt. Det er også viktig å unngå det press som ofte oppstår når en utlending søker etter ankomst, og ikke har grunnlag for en tillatelse. Hvis søknadene behandles før søker kommer til Norge, unngår man også å måtte uttransportere personer som ikke fyller vilkårene for tillatelse.

Spørsmålet representanten tar opp ble vurdert i Storingsmeldingen om Arbeidsinnvandring (St.meld. nr. 18 (2007-2008)). I meldingen fastholdt regjeringen hovedprinsippet om at asylsøkere med endelig avslag ikke kan søke om tillatelse til å arbeide fra Norge. Det ble uttalt at det gjennom arbeidet med forskriftene til ny utlendingslov likevel er grunn til å se på muligheten for å utforme regler som gir et visst rom for fleksibilitet for å unngå helt urimelige utslag. Utlendingsloven gir mulighet til å gjøre unntak i enkelttilfeller "når sterke rimelighetsgrunner tilsier det". Det følger av gjeldende retningslinjer at det kan gjøres unntak fra hovedregelen for personer som er faglærte, har kjent identitet og ikke har skjult viktige forhold eller medvirket med gale opplysninger i asylsaksbehandlingen. Jeg ser ikke grunn til en ny vurdering av dette spørsmålet.

