



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 112

(2004–2005)

## Om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 9. september 2005,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og regionaldepartementet fremmer med dette forslag om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

De foreslåtte endringene knytter seg til ulike sider vedrørende innkvartering av utlendinger som søker asyl, nærmere bestemt lovfesting av krav på innkvartering inntil søknaden er endelig avgjort, innføring av hjemmel for forskriftsregulering av selve innkvarteringsordningen, avskjæring av klageadgangen ved vedtak om bortfall av botilbud og lovfesting av særlig tvangsgrunnlag for utkastelse. Videre foreslås det at ansatte i mottak skal fremlegge politiattest, samt yrkesforbud i mottak for personer som har begått seksuelle overgrep mot barn og unge.

For det første foreslås det altså å lovfeste prinsippet om at alle som søker asyl i Norge skal gis tilbud om innkvartering mens søknaden er til behandling. Dette innebærer ingen endring i forhold til dagens praksis, men det vil bidra til klarhet og synliggjøring. For helhetens skyld foreslås det også å lovfeste at utlending som har fått avslag på søknad om asyl *kan* gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise. Dernest foreslås det å innføre en hjemmel for forskriftsregulering av innkvarteringstilbudet. Forslaget har bakgrunn i et opplevd behov for «opprydning» på området. Dagens regelverk

mht. tildeling av botilbud, selve botilbudet og bortfall av botilbud er fragmentert og til dels utilgjengelig. En utdyping og presisering som er lett tilgjengelig for både brukere og forvaltere synes derfor formålstjenlig. Med samme begrunnelse foreslås det samtidig å løfte de unntakene fra forvaltningsloven som i dag fremgår av utlendingsforskriften, inn i lovteksten.

Personer som har fått avslag på sin asylsøknad skal i henhold til norsk lov forlate landet innen den utreisefristen som utlendingsmyndighetene setter. Dersom utreisefristen oversittes, kan politiet uttransportere personer i denne gruppen med tvang. Betegnelsen «asylsøker» kan ikke lenger benyttes, asylsaksbehandlingen er avsluttet. Dette er personer som oppholder seg ulovlig i Norge. Politiet har store restanser i forhold til uttransportering av personer med avslag på asylsøknaden som ikke reiser frivillig. Det er allerede igangsatt ulike tiltak for å få denne gruppen til å reise, som individuell retursamtale etter avslag, tilbud om gratis retur med International Organization for Migration (IOM), bortfall av botilbud i mottak og reduksjon i økonomiske ytelser. I særskilte tilfeller er det også gitt økonomisk støtte til bestemte nasjonaliteter ved frivillig retur til hjemlandet. Det er imidlertid grunn til å tro at en del spekulerer i å vente til politiet henter dem, fremfor å forlate landet på egenhånd eller returnere med IOM. Mulighetene for opphold i Norge med kost og losji betalt av den norske stat kan også i seg

selv føre til en økning i såkalte «grunnløse» asylsøknader. Det er derfor behov for ytterligere tiltak for å få flere personer med avslag på asylsøknaden til å forlate landet frivillig. På denne bakgrunn foreslås det å avskjære klageadgangen ved vedtak om bortfall av botilbud, samt å innføre en særskilt hjemmel for tvangsfravikelse.

Det oppholder seg til enhver tid mange barn og unge i mottak, både mens søknaden om asyl er til behandling og etter vedtak i asylsaken. Noen kommer til Norge i følge med nære familiemedlemmer, mens andre kommer til landet helt uten omsorgspersoner. Arbeid med barn og unge innebærer et stort ansvar. Barn og unge har små muligheter både fysisk og psykisk til å forsvare seg mot overgrep fra voksne. For å sikre at barn og unge som bor i mottak ikke møter mottakspersonell som tidligere har begått seksuelle overgrep mot mindreårige, er det ønskelig å lovfeste krav om politiattest ved ansettelse i mottak, samt yrkesforbud i mottak for personer som har begått seksuelle overgrep mot barn og unge.

## 2 Bakgrunnen for forslagene

### 2.1 Høringsbrevet av 6. mai 2005

Kommunal- og regionaldepartementet sendte 6. mai 2005 forslag til endringer i utlendingsloven (regulering av enkelte sider ved mottaksoppholdet) på høring. I høringsbrevet foreslås det å innføre en hjemmel for forskriftsregulering av mottaksordningen, å avskjære klageadgangen ved vedtak om bortfall av botilbud og å lovfeste et særlig tvangsgrunnlag for utkastelse. Det foreslås videre at ansatte i mottak skal fremlegge politiattest, samt yrkesforbud i mottak for personer som har begått seksuelle overgrep mot barn og unge. Det nærme innholdet i høringsbrevets forslag refereres under behandlingen av de enkelte lovendringsforslagene nedenfor.

### 2.2 Høringen

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Barneombudet

Datatilsynet

Likestillingsombudet

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Utlendingsnemnda (UNE)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Bispedømmerådene

Den norske kirke (Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd)

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen NAVO

Den norske advokatforening

Den norske dommerforening

Fagforbundet

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)

Innvandrerne Landsorganisasjon

Kommunenes Sentralforbund (KS)

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Norges Juristforbund

Norges lensmannslag

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Politiembetsmennesenes Landsforening

Politiets Fellesforbund

Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Amnesty International Norge

Antirasistisk Senter

Flyktninghjelpen

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)

Norsk Folkehjelp

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)

Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)

Redd Barna

Ressurssenter for pakistanske barn

Senter mot etnisk diskriminering (SMED)

UNHCR, Stockholm

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juss-Buss

Jussformidlingen

Kontoret for fri rettshjelp

MiRA Ressurssenter

Rettspolitisk forening

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger

Senter for menneskerettigheter

Høringsfristen ble satt til 17. juni 2005. Følgende instanser hadde realitetsmerknader:

Arbeids- og sosialdepartementet

Justisdepartementet

Datatilsynet  
 Politidirektoratet  
 Riksadvokaten  
 Utlendingsdirektoratet (UDI)  
 Utlendingsnemnda (UNE)

Oslo biskop

Advokatforeningen  
 Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)  
 Kommunenes Sentralforbund (KS)

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)  
 Norges Røde Kors  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)  
 Redd Barna  
 Senter mot etnisk diskriminering (SMED)

I tillegg kom det inn realitetsuttalelser fra to privatpersoner. 12 høringsinstanser oppga at de ikke hadde merknader, mens to høringsinstanser opplyste at de ville avstå fra å gi uttalelse. Innholdet i høringsuttalelsene vil bli behandlet i tilknytning til omtalen av de enkelte lovforslagene nedenfor.

### 3 Dagens mottaksordning

#### 3.1 Botilbud i mottak – bortfall av botilbud ved avslag på asylsøknaden

Verken utlendingsloven eller forskrifter gitt i medhold av loven inneholder i dag nærmere regler om selve mottaksordningen (hvem skal gis botilbud i mottak, botilbudets varighet, økonomiske ytelser til beboerne, bortfall av botilbud osv.). Det følger imidlertid av utlendingsloven § 17 femte ledd, jf. forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 59 første ledd, at asylsøkere som er utplassert på et mottakssted i en kommune i utgangspunktet må oppholde seg i denne kommune inntil søknaden er endelig avgjort. Asylsøkere kan videre overføres fra ett mottakssted til et annet mottakssted innen samme kommune eller til annen kommune. Forvaltningslovens regler om at enkeltvedtak skal grunngis og kan påklages, gjelder ikke for vedtak etter utlendingsforskriften § 59, jf. forskriften § 60 annet ledd.

Reglement for drift av statlig mottak (driftsreglementet) angir overordnede målsettinger samt rammer og ansvarsfordeling mht. mottaksordning.

I driftsreglementets pkt. 1 heter det: «Et statlig mottak er et tilbud om midlertidig bolig med tilhørende økonomiske ytelser og beboerrettede tiltak for personer som søker asyl i Norge». Tilbudet om innkvartering i mottak er basert på frivillighet, i den forstand at den enkelte kan velge om vedkommende vil akseptere tilbudet eller ikke. Dersom asylsøkeren finner opphold et annet sted og kan forsørge seg selv der, står vedkommende fritt til å avslå tilbudet. I det overveiende antall tilfeller vil asylsøkere i praksis ikke ha noe reelt alternativ til å akseptere tilbudet om plass på mottak. Det nærmere innholdet i tilbudet, herunder hvilket mottak den enkelte skal utplasseres på, tilbudets innhold og bestemmelser om bortfall, nedfelles ikke i et skriftlig vedtak.

Asylsøkere som er bosatt i mottak har rett til økonomisk hjelp i medhold av Reglement for økonomisk hjelp til personer i statlig mottak (penge-reglementet). Pengereglementet sikrer ensartede økonomiske ytelser til beboere som ikke på annen måte er i stand til å dekke sine økonomiske behov. I tillegg kan beboere motta utstyrspakker med sengetøy, klær og kjøkkenutstyr i begrenset omfang. Utbetalinger etter pengereglementet forutsetter at vedkommende oppholder seg i statlig mottak. Ytelser faller altså bort dersom botilbudet opphører.

I løpet av den tiden en asylsøker oppholder seg i mottak, kan utlendingsmyndighetene beslutte å overføre vedkommende fra ett mottakssted til et annet, jf. utlendingsforskriften § 59 første ledd annet punktum. Dette er bl.a. aktuelt ved nedbygging av mottakskapasiteten. Overføring til annet mottak kan også komme på tale hvis asylsøkeren forårsaker eller medvirker til ordensproblemer, støy, ved truende/voldelig oppførsel eller lignende, slik at dette i stor grad går ut over hele mottaksmiljøet.

Med hensyn til botilbudets varighet, slår driftsreglementet i pkt. 2.1 fast: «Tilbud om plass gjelder fra det søkes om asyl til dato for bosetting i kommune eller til utreisefrist fastsatt av utlendingsmyndighetene». UDI kan i «særlige tilfeller» beslutte at botilbudet skal gis for et lengre tidsrom. Botilbudet er med andre ord ikke permanent, men tidsavgrenset, og det opphører når nærmere angitte begivenheter inntreffer.

Dersom asylsøknaden innvilges, enten ved at det gis asyl eller oppholds-/arbeidstillatelse, inngår utlendingsmyndighetene særskilt avtale med en kommune om bosetting. Den enkelte blir formelt gjort kjent med kommuneplassen i form av et vedtak fattet av UDI. Vedtaket kan ikke påklages, jf. utlendingsforskriften § 60 tredje ledd. Tidspunktet for flytting fra mottaket til den aktuelle kommunen fastsettes i bosettingsavtalen, og botilbudet i mot-

tak bortfaller fra samme dato. Personer som kan forsørge seg selv og skaffe egen bolig uten hjelp, kan bosette seg hvor de vil, men de kan ikke velge å fortsatt bo i mottak.

Avslag på en søknad om asyl innebærer at søkeren etter en individuell vurdering ikke er funnet å fylle vilkårene i utlendingsloven for å få asyl, og at det heller ikke er innvilget beskyttelse eller opphold på annet grunnlag. Personer med endelig avslag (og personer som har fått avslag i førsteinstansen uten at det er gitt utsatt iverksettelse inntil klageinstansens avgjørelse foreligger) plikter å forlate landet. I forbindelse med avslaget setter utlendingsmyndighetene en utreisefrist, normalt to til tre uker fram i tid. Personer som ikke reiser eller gjør avtale om utreise innen fristens utløp, oppholder seg ulovlig i Norge.

For å sikre en verdig hjemreise, får alle med avslag på asylsøknaden tilbud om frivillig hjemreise gjennom et samarbeid norske utlendingsmyndigheter har med IOM, jf. punkt 3.2 nedenfor. Staten ved IOM dekker reiseutgifter til hjemlandet, tilstår reisepenger og bistår bl.a. med informasjon og rådgivning, hjelp til å skaffe reisedokumenter og assistanse under selve reisen. Informasjon om IOMs returprogram gis i mottakene. Ikke alle tar imot tilbudet om hjemreise med IOM. Når utreisefristen er oversittet, og utlendingen således oppholder seg ulovlig i landet, er det politiets oppgave å gjennomføre utsendelsen med tvang, jf. utlendingsloven § 41. Personer som uttransporteres av politiet, plikter å dekke utgiftene i forbindelse med uttransporten (egen reise og eventuelt vakthold). Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg og kan dessuten gi grunnlag for bortvisning ved senere innreise, jf. utlendingsloven § 46.

For personer fra enkelte land kan situasjonen være den at hjemlandets myndigheter nekter å ta imot egne borgere dersom de ikke reiser frivillig. Det kan også forekomme at det ikke er noen tilgjengelig reiserute for tvangsmessig uttransport til det aktuelle landet/området. Videre kan det være uvisst hvilket land personen kommer fra eller hva som er vedkommendes rette identitet. Selv om norske myndigheter dermed kan være forhindret fra tvangsmessig utsendelse, består like fullt plikten til frivillig utreise.

Når utreisefristen er oversittet uten at personen har forlatt landet, bortfaller i utgangspunktet også botilbudet i mottak, jf. driftsreglementet pkt. 2.1. Ordningen ble innført 1. januar 2004. Hovedregelen er nå at kun personer som har en søknad om asyl til behandling og personer som har fått innvilget opphold og venter på bosetting i en kommune, får botil-

bud i mottak. Hensikten med ikke å gi botilbud til personer med endelig avslag på asylsøknaden (eller avslag på begjæring om utsatt iverksettelse av et negativt førsteinstansvedtak) er å styrke respekten for asylinstituttet og underbygge plikten til å forlate landet. Ordningen med bortfall av botilbud skal også bidra til å redusere antall grunnløse asylsøknader og således forhindre at mottakene blir brukt som oppholdssted for personer som ikke har behov for asyl eller annen beskyttelse i Norge. Det gjøres imidlertid unntak for visse grupper, jf. rundskriv H-18/05 Retningslinjer for hvem som skal gis midlertidig botilbud i mottak etter endelig avslag på søknad om asyl. Plikten til å forlate landet består like fullt også for disse gruppene.

For det første er barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere som får avslag på asylsøknaden unntatt fra ordningen med bortfall av botilbud. Disse gruppene får bo midlertidig i mottak selv etter at utreisefristen er oversittet. Videre er personer med avslag som søker om og blir akseptert for frivillig hjemreise med IOM unntatt. Også personer som har fått innvilget utsatt iverksettelse av det endelige avslagsvedtaket unntas. Etter en individuell vurdering kan det gjøres unntak for enkelte andre grupper med avslag (graviditet, sykdom). Også disse gruppene kan oppholde seg i mottak inntil de forlater landet. Asylsøkere hvis søknad om asyl kan kreves overført til behandling i et annet land iht. Dublin-samarbeidet, omfattes i det hele tatt ikke av ordningen med bortfall av botilbud i mottak.

Det fattes ikke et konkret dispensasjonsvedtak for personer som omfattes av unntakene, og den enkelte trenger ikke søke om forlenget botilbud i mottak. I stedet fatter UDI etter en konkret vurdering vedtak om at personer som *ikke* omfattes av unntakene mister botilbudet. Dette skjer ved at UDI først sender skriftlig forhåndsvarsel til vedkommende om at han eller hun vil miste plassen ved mottaket som følge av at utreisefristen er oversittet. Av varselet fremgår det at vedkommende er vurdert i forhold til unntakene. Beboeren gis en frist på to uker til å uttale seg. Dersom beboeren velger å ikke uttale seg, eller dersom innsigelsene ikke tas til følge, fatter UDI vedtak om bortfall av botilbud i mottak. Vedtaket kan påklages til Kommunal- og regionaldepartementet, og klagefristen er tre uker. Beboeren bes samtidig om å forlate mottaket innen tre uker, og det informeres om at namsmyndighetene i motsatt fall vil bli kontaktet med sikte på tvangsutkastelse. Det kan søkes om utsatt iverksettelse av UDIs bortfallsvedtak, men normalt vil det ikke være grunn til å gi utsatt iverksettelse i slike situasjoner.

### 3.2 Nærmere om prosedyren for frivillig retur med International Organization for Migration (IOM)

For å legge til rette for en velorganisert, sikker og verdig hjemreise, ble det i 2002 startet et frivillig returprogram for personer som har fått avslag på søknaden om asyl. Målet med programmet er å assistere personer som ønsker å returnere frivillig fra Norge til sine hjemland. Programmet er et samarbeid mellom IOM og UDI. IOM informerer mulige søkere, gir assistanse til å skaffe reisedokumenter og arrangerer det praktiske ved reisen (transport i Norge, flybillett til hjemlandet, transport i hjemlandet, assistanse på flyplassen ved avgang, i transit og ved ankomst, samt begrenset oppfølging i hjemlandet). UDI bidrar som et kontaktledd mellom IOM og mottakene og assisterer i å informere interesserte om programmet.

I tillegg tilbyr INCOR-prosjektet, som drives av Flyktningshjelpen med støtte fra UDI, informasjon og individuell rådgivning om retur og frivillig tilbakevending til asylsøkere, flykninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, samt personer som har fått avslag på asylsøknaden. I den senere tid har det vært rettet et særlig fokus mot irakere, somaliere og afghanere.

Alle som har fått avslag på søknaden om asyl og/eller vil reise hjem frivillig kan søke om assistert retur til hjemlandet. Interesserte kan enten ta kontakt med ansatte på mottaket hvor de bor, et av UDIs regionkontorer eller IOM direkte. Mottaket eller UDI hjelper til med å fylle ut søknadsskjemaene som deretter oversendes IOM. Før IOM kan akseptere søknaden, må det foreligge en godkjenning fra UDI og politiet. Denne godkjenningen gis i de fleste tilfeller automatisk. UDI og politiet kan imidlertid nekte IOM å assistere enkelte søkere. En vanlig årsak til slik nektelse er at politiet allerede har igangsatt arbeidet med uttransporteringen, og at en søknad om å reise med IOM kommer rett før politiet skal gjennomføre utreisen. For å hindre ren trenering, hender det at politiet nekter søkeren å reise med IOM i slike situasjoner. Nektelse fra politiets side kan også skyldes at personen med avslag er dømt for straffbare forhold i Norge og står i kø for å sone dommen, slik at politiet har grunn til å frykte unndragelse fra soning når det søkes om retur med IOM.

For å returnere med IOMs program må man ha gyldig pass eller andre reisedokumenter utstedt og anerkjent av nasjonale myndigheter. Tiden det tar fra søknaden sendes IOM til personen kan forlate Norge avhenger av hvorvidt vedkommende har gyldige reisedokumenter eller ikke. Med gyldige dokumenter tar det i gjennomsnitt ca. to uker. Perso-

ner som ikke har gyldige reisedokumenter må søke om dette fra nærmeste ambassade eller konsulat. Dette kan gjøres på egen hånd eller med hjelp fra IOM. IOM har etablert avtale med 52 ambassader og konsulater om fremskaffelse av reisedokumenter, og IOM dekker også utgiftene til å skaffe reisedokumenter for personer som søker om dette gjennom IOM.

Det er flere fordeler ved å returnere med IOM fremfor å bli uttransportert av politiet. I de fleste tilfeller kan IOM tilby transport i hjemlandet etter ankomsten. Til sammenlikning følger politiet vedkommende til hovedstaden i hjemlandet eller til andre store byer. Videre reiser utlendingen like anonymt som andre passasjerer når han eller hun reiser med IOM, politiet er ikke involvert. Når utlendingen uttransporteres av politiet, vil transportøren derimot bli gjort kjent med at vedkommende har fått avslag på asylsøknaden eller er utvist. Nasjonale immigrasjonsmyndigheter informeres også om uttransporteringen i henhold til bilaterale avtaler. Returen med IOM er dessuten gratis, staten via IOM dekker alle reisekostnadene. Personer som uttransporteres av politiet, plikter å dekke alle utgiftene i forbindelse med uttransporten selv (egen reise og eventuelt vakthold). Hvis man senere ønsker å reise til Norge, vil man normalt ikke få innvilget visa, arbeidstillatelse eller bostedstillatelse før disse kostnadene er betalt.

I 2004 var det totalt 1 973 søkere til returprogrammet (mot 2 550 i 2003), og 1 025 av disse (mot 1 438 i 2003) returnerte til hjemlandet med IOM. Til sammenlikning ble 1 756 personer med avslag på asylsøknaden uttransportert av politiet i 2004. Politiet uttransporterte i tillegg 3 175 personer i 2004 (asylsøkere med Dublin-vedtak og andre utlendinger).

Departementet vil vurdere om det kan gis enda bedre informasjon om muligheten til å returnere med IOM. Dette er særlig aktuelt i forhold til personer fra land som norske myndigheter ikke tvangsreturnerer til. Tallene viser at flere personer fra disse landene returnerte med IOM i 2004 enn tidligere år.

### 3.3 Reelt ureturnerbare står i en særstilling

Begrepet «ureturnerbar» har vært mye brukt i den senere tids offentlige debatt, uten at det samtidig er gitt et entydig innhold. Det ser ut til at en vanlig oppfatning er at begrepet omfatter personer som ikke kan tvangssendes tilbake til hjemlandet. For departementet er det viktig å presisere at det ikke er tilstrekkelig for å kunne omtales som reelt ureturnerbar at vedkommende ikke kan sendes hjem

med tvang. Først når personen respekterer avslaget ved aktivt å samarbeide om retur til hjemlandet, men likevel hindres i å returnere av hjemlandets myndigheter, kan han eller hun omtales som «reelt» ureturnerbar. Det må forutsettes at personen har søkt IOM om frivillig retur og at retur til hjemlandet har vist seg umulig over noe tid. Det kan være at hjemlandets ambassade ikke svarer på henvendelser i forbindelse med utstedelse av reisedokumenter, at vedkommende ikke anerkjennes som borger av det aktuelle landet, eller at vedkommende nektes innreise på grensen. Kun personer i en slik situasjon kan etter departementets mening omtales som reelt ureturnerbare. De færreste som omtales som ureturnerbare i dag har selv tatt aktive skritt for å forsøke å reise tilbake til hjemlandet. De ønsker ikke å returnere til hjemlandet og vet samtidig at norske myndigheter ikke kan tvangsreturnere dem uten at de selv medvirker til hjemreisen.

At utlendingen viser seg å være reelt ureturnerbar er en ny faktisk omstendighet som vedkommende kan gjøre UNE oppmerksom på. Spørsmålet om å tillate opphold vil da kunne vurderes på nytt i lys av dette. Dokumentasjon fra IOM om at personen har søkt returprogrammet, men at retur til hjemlandet i den konkrete saken har vist seg ikke å være praktisk mulig, kan være et moment i UNEs vurdering. Det understrekes imidlertid at det er UNE som avgjør hvorvidt de nye opplysningene kan gi grunnlag for omgjøring av vedtaket i asylsaken. Samtidig kan det med samme begrunnelse bes om utsatt iverksettelse av avslagsvedtaket. Hvis utsatt iverksettelse gis, vil vedkommende få tilbud om plass i mottak.

Departementet vil vurdere om det er behov for å gi særskilte regler for behandling av saker vedrørende de reelt ureturnerbare.

## 4 Andre lands praksis

### 4.1 Innledning

Nedenfor redegjøres det kort for praksis vedrørende innkvartering med tilhørende økonomiske ytelser for personer med avslag på asylsøknaden i andre land det er naturlig å sammenlikne seg med. Både danske, nederlandske og britiske myndigheter har ordninger som innebærer at man i hovedregelen ikke får fortsette å bo i ordinære mottak etter endelig avslag, og praksis i alle landene er generelt preget av innskrenkede ytelser fra det offentlige til personer med avslag på asylsøknaden.

### 4.2 Sverige

I Sverige får personer med endelig avslag på søknaden om asyl beholde tilbudet om plass i mottak, men de økonomiske ytelsene fra utlendingsmyndighetene bortfaller. Det betyr at personer med endelig avslag i asylsaken kun får kost og losji i mottakene. Asylsøkere som bor privat og mottar sosialstøtte, mister den økonomiske støtten ved endelig avslag i asylsaken, og de henvises da til å bo i mottak. Personer med endelig avslag på asylsøknaden som antas å unndra seg retur, kan tas i forvaring for å sikre retur.

### 4.3 Danmark

I Danmark innstrammes ytelsene gradvis, avhengig av om personen samarbeider om egen utreise. I første omgang gis det fortsatt innkvartering i ordinært mottak, men vedkommende kan miste den økonomiske støtten dersom han eller hun ikke bidrar aktivt og konkret til at hjemreise kan skje. Utlendingen vil da kun få kost, losji og eventuelt nødvendige helseartikler på mottaket. Etter én måned på denne ordningen kan personer som fremdeles ikke samarbeider overføres til et utsendelsesenter, eventuelt med bistand fra politiet. På senteret er det en særlig inngjerdet innkvarteringsenhet for tidligere asylsøkere med avslag. Enheten har døgnbevakning ved politiet. Beboerne er ikke frihetsberøvet (varetektsfengslet), men de kan ilegges meldeplikt. Det er adgang til frihetsberøvelse med henblikk på å motivere til medvirkning til egen retur.

### 4.4 Nederland

For personer som har søkt asyl etter 1. april 2001 og som har fått endelig avslag på søknaden, er alle avgjørelser knyttet til asylsaken samlet i ett vedtak. Dette vedtaket omfatter bl.a. en plikt til å forlate mottaket når utreisefristen går ut. Klage over avslaget i selve asylsaken omfatter automatisk klage over utkastelsen fra mottaket. Humanitære grunner kan tilsi at det gjøres unntak fra hovedregelen om utkastelse, for eksempel vil gravide kvinner kunne få beholde adgangen til innkvartering i mottak. Personer som kan vise til at de har gjort reelle forsøk på å skaffe nødvendig dokumentasjon for å muliggjøre hjemreise, vil også kunne få bo i et uttransporteringssenter i inntil 8 uker. Dersom de likevel ikke reiser hjem, blir de betraktet som illegale innvandrere og mister botilbudet og får heller ingen hjelp til mat eller bolig fra det offentlige. Illegale innvandrere kan interneres for å sikre retur.

#### 4.5 Storbritannia

I Storbritannia får personer med endelig avslag på asylsøknaden verken botilbud eller sosiale ytelser fra det offentlige. Myndighetene annonserte imidlertid i desember 2004 en ny ordning for personer med endelig avslag på asylsøknaden som har sagt seg villige til å returnere til hjemlandet, men som p.t. ikke kan returnere (på grunn av graviditet, sykdom, ingen farbar rute inn i hjemlandet eller at det er for farlig å returnere). Ordningen skal gå ut på at personer i denne gruppen skal utføre ubetalt obligatorisk samfunnstjeneste i inntil 35 timer pr. uke mot å få et botilbud og sosiale ytelser. Det skal kunne gjøres unntak fra denne plikten på individuell basis, dersom personen ikke er i stand til å utføre samfunnstjenesten.

## 5 Innkvartering ved søknad om asyl – hjemmel for nærmere regulering i forskrift

### 5.1 Innledning

Det synes å være en del rettslige uklarheter i gjeldende regelverk knyttet til tilbud om opphold i statlig asylmottak, selve oppholdet og vedtak om bortfall av botilbudet. Det er derfor formålstjenlig med en utdyping og presisering av innkvarteringsordningen, som er lett tilgjengelig for både brukere og forvaltere. Da det vil være behov for til dels detaljerte regler, er det ikke hensiktsmessig å lovfeste alle sider ved ordningen. Departementet ønsker derfor en nærmere regulering av disse forholdene i forskrift og foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i utlendingsloven. Selve prinsippet om at alle som søker asyl skal få et botilbud så lenge søknaden ikke er endelig avgjort, foreslås imidlertid inntatt i lovteksten. Dagens forskriftstekst vedrørende unntak fra forvaltningsloven foreslås samtidig løftet inn i utlendingsloven.

### 5.2 Gjeldende rett

Botilbudet i mottak er i stor grad regulert gjennom reglement gitt av UDI, og ikke i lov eller forskrift. Utlendingsforskriften har riktignok en bestemmelse om kommuneopphold i søknadsperioden og overføring mellom mottak, men det er driftsreglementet som angir overordnede målsettinger samt rammer og ansvarsfordeling mht. mottaksordningen. For en gjennomgang av dette regelverket vises det til punkt 3.1 ovenfor.

### 5.3 Høringsbrevets forslag

I høringsbrevet ble det for det første foreslått at de unntak som skal gjøres fra forvaltningslovens regler (om saksforberedelse, vedtak og klage) fremkommer av lovteksten. Det ble presisert at dette ikke innebærer noen endring i forhold til dagens praksis, jf. utlendingsforskriften.

Når det gjelder innholdet i en eventuell forskriftstekst i medhold av ny lovbestemmelse, uttalte høringsbrevet at det bør slås fast at utlending som søker asyl i Norge skal gis tilbud om opphold i mottak. Videre ble det foreslått å si noe om tilbudets varighet, nemlig at det gjelder fra fremsettelse av asylsøknaden til ferdigbehandling, slik ordningen også er i dag. For å tydeliggjøre at avgjørelse om å tilby plass i mottak er å anse som et enkeltvedtak, bør dette fremgå av forskriften. I høringsbrevet ble det også antydnet at det kan være aktuelt å slå fast at utlendingsmyndighetene kan fatte vedtak om overføring til annet mottak ved ordensproblemer, truende/voldelig atferd eller lignende. Hjemmel for dette finnes allerede i utlendingsforskriften § 59 første ledd annet punktum, men bør stå sammen med øvrige bestemmelser om innkvartering. Det ble også foreslått at forskriften inneholder en bestemmelse om at utlendingsmyndighetene kan fatte vedtak om bortfall av botilbud i mottak.

Høringsbrevet åpnet videre for at departementet i forskriften gis adgang til å fastsette nærmere retningslinjer om når det kan gjøres unntak fra hovedregelen om botilbudets varighet. Det ble presisert at dette ikke innebærer noen endring i forhold til gjeldende rett, idet det også i dag er adgang til å dispensere fra bortfallsordningen ved endelig avslag på asylsøknaden/oversatt utreisefrist.

I høringsbrevet la departementet opp til å videreføre dagens ordning mht. unntakskategoriene, dvs. å gjøre unntak for enslige mindreårige, barnefamilier, personer som søker retur med IOM og ved sykdom, jf. departementets rundskriv H-18/05. Siden situasjonen kan endre seg, anså departementet det mest hensiktsmessig at nærmere bestemmelser vedrørende unntaksadgangen fastsettes i retningslinjer (rundskriv) gitt av departementet. Likeledes foreslo departementet at eventuelle utvidelser eller innstramminger i pengereglementsytelsene til personer i mottak bør holdes utenfor forskriften.

### 5.4 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om dette, dvs. *Advokatforeningen, HSH, Justisdepartementet, KIM, KS, NOAS, Norges Røde Kors, Norsk Folke-*

*hjelp, Oslo biskop, Politidirektoratet, SMED og UDI, støtter forslaget.*

*Justisdepartementet uttaler:*

Justisdepartementet er enig i at det er ønskelig med en klargjøring og nærmere regulering av beslutninger vedrørende opphold på asylmottak. Vi er også enig i at saksbehandlingsreglene knyttet til slike beslutninger bør stå i lov eller forskrift, fremfor et driftsreglement.

Vi stiller oss videre bak forslaget om å presisere at beslutning om bortfall av botilbud i asylmottak er et enkeltvedtak, og skal behandles som det. [...]

Vi stiller oss mer tvilende til å unnta beslutning om tildeling av plass ved asylmottak fra forvaltningsloven kapittel IV til VI. [...] Vi foreslår at det spesifiseres nærmere i forslaget § 41 a annet ledd første punktum hvilke bestemmelser i forvaltningsloven det skal gjøres unntak fra. I det minste bør reglene i forvaltningsloven § 17 første ledd og kapittel V kunne få anvendelse ved slike vedtak uten at det vil føre til nevneverdig merarbeid for utlendingsmyndighetene.

*KIM* presiserer at de ønsker en fortsettelse av nåværende ordning, dvs. at ordningen med bortfall av botilbud for personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden ikke skal gjelde for barnefamilier, enslige mindreårige, personer med alvorlig sykdom og personer som søker om og blir akseptert for frivillig hjemreise med IOM.

*Norsk Folkehjelp* synes det er positivt å lovregulere enkelte rettigheter for beboere i mottak, men er uenig i noen av de foreslåtte formuleringene. Dette gjelder for eksempel tilbudets varighet, som *Norsk Folkehjelp* mener bør gjelde «fra det søkes om asyl og fram til bosetting i en norsk kommune eller til frivillig eller tvangsmessig retur».

*Politidirektoratet uttaler:*

Når det gjelder det nærmere innholdet i forskriften, virker departementets foreløpige antydninger om innholdet fornuftige. [...] Når det gjelder de unntak som skal gjøres fra forvaltningslovens regler, bør alle unntak fremgå av lovteksten (og ikke bare i forskriften). Utkastet til § 41 a annet ledd synes å ivareta dette, selv om omtalen i pkt 5.3 er noe uklar (særlig når det gjelder vedtak om førstegangs botilbud). Når det gjelder formuleringen av unntaket for fvl kap VI om klage, se nedenfor vedrørende samme formulering i f t vedtak om bortfall av plass i mottak.

Også *SMED* er positiv til at departementet nå tar initiativ til å regulere nærmere det materielle innholdet i tilbudet som gis i statlige mottak. *SMED* mener imidlertid at også ytelsene som tilde-

les med hjemmel i pengereglementet (økonomiske ytelser til livsopphold og beboerrettede tiltak) bør reguleres i forskrift. Videre forutsetter *SMED* at ordningen med botilbud og ytelser i statlig utreisecenter forskriftsfestes på samme måte.

*UDI* støtter forslaget, men direktoratet foreslår at retten til innkvartering lovfestes, herunder at utlendingsmyndighetene skal ha det koordinerende og strategiske ansvaret for å tilby dette. Videre mener *UDI* at det bør presiseres i loven at tilbudet som gis enslige mindreårige skal tilpasses den enkeltes alder og behov, samt at *UDI* skal ha hovedansvaret for å tilby enslige mindreårige et bo- og omsorgstilbud i et forpliktende samarbeid med barnevernet. *UDI* uttaler:

I lovforslaget er det lagt opp til at alle materielle og prosessuelle regler knyttet til mottak skal fremgå av forskriften. Direktoratet mener at det i utlendingsloven bør lovfestes en rett til innkvartering. Dette er et viktig politisk prinsipp som Stortinget bør ta stilling til og det bør derfor løftes ut av Utlendingsforskriften og inn i Utlendingsloven. Dette kan også begrunnes i hensyn til sammenhengen i lovverket og at dette i praksis er en viktig regel. Informasjonshensynet og hensynet til regelens tilgjengelighet tilsier også at dette bør fremgå av loven. Det er ingen selvfølge at personer som søker asyl skal få tilbud om innkvartering. EUs direktiv om minstestandard for mottakelse av asylsøkere pålegger ikke medlemslandene noen plikt til å tilby innkvartering, men sier at det er en av traktatens formål å sikre en verdig levestandard. Direktoratet mener at staten bør forplikte seg i lovs form til å gi personer som søker asyl et innkvarteringstilbud mens søknaden blir behandlet.

Mht. botilbudet sier *UDI*:

Det er viktig at det framgår klart av ordlyden i bestemmelsen at det er snakk om et frivillig botilbud. Departementet foreslår i lovforslaget at gjeldende utlendingslov § 17 femte ledd oppheves. Av gjeldende utlendingslov § 17 femte ledd fremgår det at asylsøker som er utplassert på et mottak i en kommune må oppholde seg i kommunen inntil søknaden om asyl er endelig avgjort. Dette er presisert nærmere i utlendingsforskriften §§ 59 og 60. Vedkommende kan etter søknad gis tillatelse til å forlate kommunen under forutsetning av at han ikke vil trenge tilskudd fra det offentlige. Bestemmelsen kan knyttes til forskrift gitt i medhold av lov om sosiale tjenester, der det fremgår at asylsøker som ber om støtte i en kommune han ikke er plassert i, kan henvises tilbake til mottaket i kommunen han ble plassert i. Reglen er foreslått videreført i forslag til ny utlendingslov § 105 nr. 1



der det gis hjemmel til å regulere dette i forskrift, se NOU 2004: 20.

Det fremgår ikke direkte av forslaget § 41 a, verken i departementets eller direktoratets forslag, at søkere ikke kan forlate kommunen han er plassert i. Realiteten i denne regelen videreføres likevel fordi søkeren ikke gis klageadgang på vedtaket om plassering i mottak, samt at forskriften til sosialtjenesteloven fremdeles vil gjelde. Direktoratet vurderer at dette er en bedre løsning enn de gjeldende reglene i lov og forskrift. Disse reglene har i direktoratet vært praktisert slik at dersom en asylsøker ønsker å flytte ut av mottaket må han fylle ut en flyttemelding på mottaket. Slik regelen er formulert i dag, tilslører den det faktum at en asylsøker fritt kan forlate mottaket, og bo hvor han vil så lenge han forsørger seg selv. Dette er ikke noe han må søke om å få lov til og som direktoratet kan nekte han.

Når det gjelder bortfallsordningen, er UDI ikke enig i at reglene om unntak fra ordningen skal fremgå av rundskriv fra departementet. UDI mener at hovedreglene om unntak bør stå i forskriften, da hensynet til enkeltindividenes behov for forutsigbarhet må gå foran myndighetenes behov for å kunne endre reglene raskt.

UNE uttaler seg ikke om forslaget, men ber om at forholdet til bestemmelsen som foreslås i NOU 2004: 20 § 106 klargjøres.

### 5.5 Departementets vurdering

Departementet er tilfreds med at alle høringsinstansene som har uttalt seg om behovet for nærmere regulering i forskrift mht. asylsøkeres innkvarteringstilbud, støtter høringsbrevets forslag. Hjemmel for forskriftsregulering foreslås derfor inntatt i ny § 41 a annet ledd.

UDI ønsker i tillegg å lovfeste prinsippet om at alle asylsøkere har rett til innkvartering, og at utlendingsmyndighetene skal tilby dette. I høringsbrevet foreslo departementet at dette nedfelles i forskrift. Departementet kan imidlertid slutte seg til UDIs forslag om at et så viktig prinsipp bør fremkomme av lovteksten. Det foreslås derfor at det lovfestes i § 41 a første ledd første punktum at utledning som søker asyl i Norge skal gis tilbud om innkvartering. Departementet understreker imidlertid at selv om opphold i asylmottak er et tilbud som skal gis til alle asylsøkere, er det ingen *plikt* for en asylsøker til å bo i mottak. En asylsøker som ønsker å bo privat står fritt til det, forutsatt at asylsøkeren ikke er avhengig av økonomisk støtte fra det offentlige, jf. også utlendingsforskriften § 59 annet

ledd. For helhetens skyld foreslår departementet mht. personer som har søkt om asyl og fått avslag, at det *kan* gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise, jf. forslag til § 41 a første ledd annet punktum og punkt 8 nedenfor.

Videre ønsker UDI å lovfeste i § 41 a at direktoratet har omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere. Departementet bemerker at dette er den faktiske situasjonen i dag, selv om det er ulike oppfatninger blant frivillige organisasjoner og andre som jobber med barn hvorvidt omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere bør plasseres hos barnevernet eller hos UDI. Da forslaget ikke har vært på høring, med det resultat at ingen andre instanser enn UDI har kommentert ordningen, foreslår departementet ikke å lovregulere dette i denne omgang.

Justisdepartementets uttaler at departementet stiller seg noe tvilende til å unnta beslutning om tildeling av plass ved asylmottak fra forvaltningsloven kapittel IV til VI. Kommunal- og regionaldepartementet vil bemerke at det allerede er gjeldende rett at forvaltningslovens regler om grunngeving og klageadgang ikke gjelder for vedtak etter utlendingsforskriften § 59 (utplassering av asylsøker mv.), jf. § 60 annet ledd i samme forskrift. Departementet ser det ikke som aktuelt å endre på dette nå, særlig med tanke på at UDI årlig fatter mange tusen vedtak om tildeling av mottaksplass. Det er videre tale om et tilbud som asylsøkeren står fritt til å takke nei til. Departementet har imidlertid forståelse for Justisdepartementets syn mht. at ikke alle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV til VI nødvendigvis vil føre til nevneverdig merarbeid for utlendingsmyndighetene, og at det derfor ikke bør gjøres unntak fra samtlige av disse bestemmelsene. Departementet foreslår derfor å videreføre forskriftens ordlyd i § 41 a tredje ledd første punktum i utlendingsloven, slik at det fortsatt gjøres unntak fra forvaltningslovens regler om grunngeving og klageadgang for så vidt gjelder utlendingsmyndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted.

Departementet er videre enig med Politidirektoratet i at alle unntak fra forvaltningslovens regler bør fremgå av lovteksten. Departementet foreslår derfor å flytte innholdet i utlendingsforskriften § 60 tredje ledd til ny § 41 a tredje ledd annet punktum i utlendingsloven.

Til UNEs uttalelse om at forholdet til forslag til ny § 106 i NOU 2004: 20 bør klargjøres, bemerker departementet at forslaget til ny § 106 med begrunnelse samsvarer med forslaget og begrunnelsen i høringsbrevet av 6. mai 2005. I NOU 2004: 20 § 106

foreslås det inntatt en hjemmel i utlendingsloven for å kunne gi nærmere bestemmelser om oppholdssted under søknadsbehandlingen.

## 6 Avskjæring av klageadgangen ved vedtak om bortfall av botilbud i mottak

### 6.1 Innledning

For personer med endelig avslag på asylsøknaden, som har oversittet utreisefristen og som ikke omfattes av noen av unntakskategoriene, fatter UDI særskilt vedtak om bortfall av botilbud i mottak. Vedtaket kan påklages til Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet ønsker å gjøre unntak fra de ordinære klagereglene i disse sakene, gjennom å avskjære klageadgangen.

### 6.2 Gjeldende rett

Verken utlendingsloven eller utlendingsforskriften inneholder bestemmelser som gir nærmere veiledning med hensyn til når botilbudet i mottak bortfaller. Driftsreglementet har imidlertid regler om dette; tilbud om plass gjelder fra det søkes om asyl til dato for bosetting i kommune eller til utreisefrist fastsatt av utlendingsmyndighetene. UDI fatter særskilt vedtak om bortfall av botilbud. Det vises til punkt 3.1 ovenfor for en nærmere beskrivelse av dette regelverket.

### 6.3 Høringsbrevets forslag

Departementet foreslo i høringsbrevet at forvaltningslovens regler om klage og omgjøring i kapittel VI ikke skal gjelde for UDIs avgjørelse om bortfall av botilbud i mottak. Det synes ikke hensiktsmessig, sett i forhold til ønsket om en effektiv gjennomføring av ordningen med bortfall av botilbud, at bortfallsvedtaket skal kunne påklages til Kommunal- og regionaldepartementet. I høringsbrevet ble det vist til at heller ikke vedtak om tildeling av mottaksplass, vedtak om overføring til annet mottak eller vedtak om bosetting i en kommune kan påklages etter gjeldende regelverk. UDI vil dessuten være nærmest til å forestå den individuelle vurderingen mht. hvem som skal tilbys fortsatt opphold i mottak, jf. deres høye grad av spesialisering og nærhet til brukerne. I de fleste tilfellene vil det også være tale om objektivt konstaterbare fakta (barnefamilie, enslig mindreårig, søkt retur via IOM). I høringsbrevet ble det videre sagt at departementet

vil utarbeide retningslinjer for den individuelle vurderingen for å sikre konsekvent praksis.

Departementet understreket i høringsbrevet at forslaget ikke ville innebære innskrenkninger i klageadgangen for så vidt gjelder selve asylsaken. Det er kun tale om unntak fra forvaltningslovens klage-regler mht. spørsmålet om botilbud *etter* at endelig avslag er gitt i asylsaken. Spørsmålet om botilbud i mottak har ingen betydning for asylsaken.

### 6.4 Høringsinstansenes syn

Hovedtyngden av høringsinstansene går imot forslaget om å avskjære klageadgangen. Dette gjelder *Advokatforeningen, KIM, NOAS, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Oslo biskop* og *SMED. HSH, Justisdepartementet, KS, Politidirektoratet* og *UDI* støtter forslaget.

*SMED* uttaler:

*SMED* mener klageadgang er helt sentral for å sikre materielt riktige avgjørelser. Dette er både begrunnet i et behov for å sikre at alle relevante forhold blir vurdert og å gi partene en reell anledning til å la seg bistå av en ekstern hjelper. *SMED* vil fremheve brukernes sårbarhet og begrensede personlige forutsetninger, som den viktigste årsaken til at saksbehandlingen i disse sakene også må inneholde muligheten for en overprøving. Noen har dessuten helseproblemer, både somatisk og psykisk, som mottakspersonalet ikke kjenner til, og som kan påvirke deres forutsetninger for å ivareta egne interesser. I tillegg tilsier avgjørelsens art, nemlig ytelser som har som funksjon å dekke individenes mest basale og grunnleggende behov for ernæring, helse og tak over hodet, at myndighetene har et særlig ansvar for sikre at avgjørelsene er materielt korrekte.

Departementet har som begrunnelse for å avgrense klageadgangen oppgitt effektivitetshensynet og økonomi. *SMED* mener at ytelsen art, personkretsen som berøres og de menneskelige konsekvensene av avgjørelsene, tilsier at hensynet til effektivitet og økonomi ikke kan vært avgjørende.

*NOAS, Oslo biskop* og *SMED* mener forslaget er særlig betenkelig sett i sammenheng med forslaget om å gjøre vedtak om bortfall av botilbud til særskilt tvangsgrunnlag for utkastelse. Fra *SMEDs* uttalelse siteres:

Spørsmålet om særskilt tvangsgrunnlag for gjennomføring av tvangsfravikelsen må videregås i sammenheng med at departementet samtidig ikke finner grunn til å la avgjørelser om bortfall av botilbud være gjenstand for toinstansbehandling. Dersom den opprinnelige av-

gjørelsen om bortfall av botilbud var materielt uriktig, noe som åpenbart vil være situasjonen i noen tilfeller, vil enkeltindividet i praksis være fratatt alle muligheter til å angripe avgjørelsen før beslutningen effektueres ved tvangsfravikelse. SMED vil her påpeke at det i de avgjørelsene som potensielt sett vil være uriktige, vil de individuelle hensyn som tilsier at vedkommende skal besitte plassen i mottak være særlig sterke. Dette forsterker etter SMEDs oppfatning de uheldige sidene med forslaget.

*Norges Røde Kors* er også kritisk til at klageadgangen innskrenkes. Organisasjonen mener at vedtak om bortfall av botilbud fremdeles bør betraktes som enkeltvedtak og følge forvaltningslovens prosedyrekrav også når det gjelder klage og omgjøring. Det vises spesielt til at i noen saker vil avgjørelsen være basert på en skjønnsvurdering av søkerens helse som bør kunne påklages.

*HSH* har forståelse for at det gjennomføres lovendringer som underbygger plikten til å forlate landet for dem som får avslag på søknad om asyl, og sier seg derfor enig i de lovforslag som fremmes av departementet. *HSH* uttaler:

Vi har merket oss at avskjæringen av klageadgangen til departementet ikke gjelder selve spørsmålet om asyl – men er avgrenset til ønsket om botilbud etter at asylspørsmålet er avsluttet. Vi er i denne sammenheng også tilfreds med at departementet vil erstatte dagens klageadgang med mer presise retningslinjer for å lette og sikre en konsekvent behandling av dem som søker dette tilbudet.

*Justisdepartementet* uttaler at ettersom det i utgangspunktet er tvilsomt om denne type beslutninger (vedtak om bortfall av botilbud) er enkeltvedtak, kan departementet si seg enig i at det bør kunne gjøres unntak fra klageretten etter forvaltningsloven kapittel VI i forhold til slike vedtak.

*Politidirektoratet* har ingen sterke innvendinger mot at vedtak om bortfall av mottaksplass ikke skal kunne påklages. Direktoratet uttaler at så lenge det foretas en konkret vurdering av om hver enkelt asylsøker faller inn under unntaksreglene, og parten varsles og får anledning til å uttale seg i forkant av vedtaket, synes rettssikkerheten å være tilstrekkelig ivaretatt. For å sikre likebehandling, bør det imidlertid etter direktoratets mening utarbeides retningslinjer slik det fremgår av høringsbrevet. Videre ser ikke *Politidirektoratet* noen grunn til at også omgjøringssadgangen avskjæres. *Politidirektoratet* uttaler i denne forbindelse:

Forholdet til omgjøringssadgangen er imidlertid ikke omtalt nærmere. Vi har vanskelig for å se

at det kan være særlig tungtveiende grunner til at ikke denne type vedtak skal kunne omgjøres. I og med at det regelmessig vil være snakk om omgjøring til gunst, er det riktignok ikke behov for lovregler av hensyn til legalitetsprinsippet, men det er likevel hensiktsmessig at det fremgår at det ikke gjøres unntak fra omgjøringssadgangen. Lovteksten bør etter vår mening derfor endres til «Forvaltningslovens §§ 28–34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om bortfall av botilbud».

Det samme gjør seg i hovedsak gjeldende for vedtak om tildeling av mottaksplass og overføring til annet mottak.

*UDI* slutter seg til forslaget om å avskjære klageadgangen. Direktoratet har her lagt avgjørende vekt på hensynet til en effektiv gjennomføring av ordningen. Siden tilbudet om innkvartering kun er ment å gjelde i en tidsbegrenset periode, er det ikke urimelig at forvaltningen ønsker klare og enkle regler om bortfall av botilbud. *UDI* uttaler:

At botilbudet er begrenset, kommuniseres tydelig til mottaksbeboere fra første dag i mottak. Direktoratet mener forvaltningslovens regler om uttalerett, forhåndsvarsel, begrunnelse osv. ivaretar utlendingens rettssikkerhet i tilstrekkelig grad. Utlendingens behov for rettssikkerhet veier heller ikke så tungt i denne sammenheng, fordi vedtak om bortfall av botilbud er subsidiært i forhold til spørsmålet om utlendingens behov for beskyttelse eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

## 6.5 Departementets vurdering

Departementet merker seg at flere høringsinstanser er svært kritiske til forslaget om å avskjære klageadgangen over vedtak om bortfall av botilbud. Det er flere grunner til at departementet likevel ønsker å opprettholde forslaget, jf. bestemmelsen i § 41 a tredje ledd annet punktum i.f.

For det første vil departementet peke på at det i utgangspunktet er tvilsomt om en beslutning om bortfall av botilbud i mottak ved avslag på søknaden om asyl er et enkeltvedtak. Departementet har likevel valgt å presisere at slike beslutninger er enkeltvedtak og skal behandles som det, jf. ovenfor i punkt 5. Det vil bl.a. si at forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling, uttalerett og grunngeving kommer til anvendelse. Disse bestemmelsene vil etter departementets mening i tilstrekkelig grad ivareta hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, slik at det er lettere å godta at det gjøres unntak fra forvaltningslovens regler om klage.

Departementet deler for øvrig *Politidirektora-*

tets syn mht. at det ikke er behov for å gjøre unntak fra forvaltningslovens regler om omgjøring. Forvaltningsloven § 35 om omgjøring av vedtak uten klage vil følgelig også gjelde ved vedtak om bortfall av botilbud.

Også hensiktsmessighetsvurderinger ligger bak ønsket om å avskjære klageadgangen ved bortfallsvedtak. Det synes ikke formålstjenlig, sett i forhold til målsettingen om en effektiv gjennomføring av ordningen med bortfall av botilbud, at vedtak om bortfall av botilbud kan påklages til Kommunal- og regionaldepartementet. Etter dagens ordning kan heller ikke vedtak om tildeling av mottaksplass eller vedtak om overføring til annet mottak påklages. UDI vil dessuten være nærmest til å forstå den individuelle vurderingen mht. hvem som skal tilbys fortsatt opphold i mottak, jf. deres høye grad av spesialisering og nærhet til brukerne. I de fleste tilfellene vil det også være tale om objektivt konstaterbare fakta (barnefamilie, enslig mindreårig, søkt retur via IOM, fått utsatt iverksettelse av avslagsvedtaket). For å sikre konsekvent praksis har departementet utarbeidet retningslinjer for den individuelle vurderingen, jf. rundskriv H-18/05.

Til sist er det viktig å minne om opprettelsen av et statlig utreiseseater og den betydning et slikt seater vil få for personer med avslag på asylsøknaden, jf. punkt 8 nedenfor. I dag (og da forslagene ble sendt på høring) er situasjonen slik at dersom man mister botilbudet i mottak, er det opp til sosialtjenesten i den enkelte kommune å foreta en individuell vurdering av om vedkommende har krav på midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven. Med et utreiseseater på plass vil ingen stå helt uten tilbud om tak over hodet, selv etter at asylsøknaden er avslått og utreisefristen er oversittet.

## **7 Tvangsfravikelse – utkastelse ved overføring til nytt innkvarteringssted, kommunebosetting eller bortfall av botilbud**

### **7.1 Innledning**

Av og til oppstår det behov for bruk av tvang i tilknytning til den løpende administreringen av mottaksplassene. Eksempelvis hender det at beboere nekter å flytte fra transittmottak til ordinært mottak etter asylintervjuet, eller at beboere som skaper uro og ordensproblemer på mottaket nekter å la seg overføre til et annet mottak. Det skjer også at beboere nekter å flytte i forbindelse med nedleggelse av mottaksplasser eller ved omdisponering av plasser internt i mottaket. Videre forekommer det at bebo-

ere som har fått oppholdstillatelse og avtale om bosetting i en kommune nekter å flytte fra mottaket til den aktuelle kommunen. De aller fleste tilfellene løses i minnelighet, men departementet anslår at det årlig er tale om ca. 100 saker hvor UDI sender varsel om at tvangsfravikelse vil bli begjært.

Som vist under punkt 3.1 ovenfor, fatter ikke UDI vedtak om bortfall av botilbud overfor alle med endelig avslag på asylsøknaden, og som har oversittet utreisefristen. Det gjøres unntak for barnefamilier, enslige mindreårige, personer som søker retur med IOM og personer som har fått innvilget utsatt iverksettelse av avslagsvedtaket. Etter en individuell vurdering kan det også gjøres unntak for enkelte andre grupper (graviditet, sykdom). De fleste som får vedtak om at botilbudet i mottak bortfaller, forlater mottaket frivillig. I 2004 mottok 580 personer varsel om bortfall av botilbud etter endelig avslag på asylsøknaden, og pr. 1. juni 2005 har 50 % av disse forlatt mottakene på eget initiativ. 9 % har etter vedtaket om bortfall av botilbud søkt retur via IOM, og får derfor botilbud i mottak fram til utreise, mens 10 % er uttransportert fra landet av politiet. Av de resterende 31 % som oppholder seg i mottak, har 16 % i ettertid fått utsatt utreisefrist, blitt unntatt på grunn av sykdom m.m., mens de siste 15 % oppholder seg ulovlig i mottak. Hittil i 2005 (oppdaterte tall pr. 1. juni) har 221 personer fått varsel om bortfall av botilbud, og 39 % av disse har forlatt mottaket frivillig. 4,5 % har søkt IOM om retur, mens 10,5 % er uttransportert av politiet. 12 % er i ettertid unntatt fra ordningen, mens de resterende 34 % befinner seg ulovlig i mottak. Prosentandelen som oppholder seg ulovlig i mottak vil selvsagt kunne variere over tid, men det er grunn til å tro at det alltid vil være noen som nekter å forlate mottaket frivillig etter at botilbudet er bortfalt. I slike situasjoner oppstår behovet for bruk av tvangsmessig utkastelse for å kunne gjennomføre ordningen med bortfall av botilbud.

### **7.2 Gjeldende rett**

Utlendingsloven med tilhørende forskrifter regulerer ikke utkastelse fra mottak. Det rettslige grunnlaget for tvangsfravikelse må således finnes i regelverket for øvrig.

Politielloven § 7 og politiinstruksen § 8-8 inneholder regler om håndhevelse av den offentlige ro og orden mv., og gir i visse situasjoner politiet adgang til å fjerne personer fra privat grunn. Bestemmelsene gir imidlertid neppe tilstrekkelig rettslig grunnlag for at politiet kan forestå tvangsutkastelse fra mottak uavhengig av namsmyndighetene, verken ved behov for overføring til annet mottak eller til

kommune, eller ved bortfall av botilbud etter endelig avslag på asylsøknaden.

Tvangsfullbyrdsloven kapittel 13 Tvangsfullbyrdelse av krav på annet enn penger, har regler om fravikelse av fast eiendom (utkastelse). Tvangsfullbyrdelse kan kreves dersom det foreligger et tvangsgrunnlag som er tvangskraftig, jf. § 13-1. Grunnlag for tvangsfravikelse av fast eiendom er de alminnelige tvangsgrunnlag, forhold som er tvangsgrunnlag etter særlig lovbestemmelse, samt de særlige tvangsgrunnlag som fremgår av § 13-2 tredje ledd.

En dom fra norsk domstol fungerer som alminnelig tvangsgrunnlag, jf. § 4-1 annet ledd bokstav a. Utlendingsmyndighetene kan således anlegge ordinært søksmål for domstolene med påstand om at beboeren ikke har rett til å bo i mottaket. Dommen kan begjæres tvangsfullbyrdet når den er rettskraftig og en eventuell oppfyllelsesfrist er oversittet, jf. § 4-12. Dette er en prosess som fremstår som svært tidkrevende.

Av de særlige tvangsgrunnlag som nevnes i § 13-2 tredje ledd er bokstav e særlig aktuell. Det heter her at i andre leie- og besittelsesforhold enn etter husleieloven, vil forhold som gjør det «åpenbart» at vedkommende ikke har rett til å besitte eiendommen, være særlig tvangsgrunnlag. Begjæring om fravikelse på dette grunnlag må fremsettes for tingretten, som deretter skal forelegge begjæringen for beboeren med to ukers frist for bemerkninger, jf. §§ 13-3 og 13-6. Når fristen er utløpt, kan rettsmøte berammes. Tingrettens avgjørelse skjer ved kjennelse, jf. § 13-7. Dersom tingretten kommer til at tvangsfullbyrdelse skal gjennomføres, får beboeren varsel om tvangsforretning med frist til frivillig å fravike eiendommen, jf. § 13-12. Selve gjennomføringen overlates til namsmannen, som igjen kan søke bistand fra politiet dersom det er nødvendig, jf. § 13-11. Om rettsmidler mot tingrettens avgjørelser gjelder tvistemålsloven fjerde del og første kapittel, jf. § 2-12.

For at et særlig tvangsgrunnlag skal være tvangskraftig, følger det av § 4-18 at tvangsfullbyrdelse først kan begjæres når det er gått to uker etter at beboeren er sendt skriftlig varsel om at fravikelse vil bli begjært.

Staten ved UDI startet sommeren 2004 prosessen med å begjære utkastelse fra mottak etter bortfall av botilbud ved endelig avslag på asylsøknaden for domstolene, under henvisning til tvangsfullbyrdsloven § 13-2 tredje ledd bokstav e. Den første kjennelsen ble avsagt av tingretten 5. august 2004. Staten ble i denne saken gitt medhold, noe som ble stadfestet av Høyesteretts kjæremålsutvalg i kjennelse av 10. januar 2005.

### 7.3 Høringsbrevets forslag

Departementet foreslo i høringsbrevet å presisere tvangsgrunnlaget gjennom en tilføyelse i utlendingsloven, slik at UDIs krav om fravikelse som følge av vedtak om overføring, kommunebosetting eller bortfall av botilbud etter endelig avslag på asylsøknaden blir særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13. Det ble pekt på at en slik bestemmelse vil gi bedre forutberegnelighet og innebære en klargjøring av rammene rundt botilbudet.

### 7.4 Høringsinstansenes syn

Hovedtyngden av høringsinstansene har ikke merknader til forslaget om lovfesting av et særlig tvangsgrunnlag for utkastelse. Av de som uttaler seg, er *HSH*, *Politidirektoratet* og *UDI* positive. Politidirektoratet sier:

Politidirektoratet ser at det kan være hensiktsmessig å lovfeste et særskilt tvangsgrunnlag for utkastelse fra mottak. Sammen med øvrige forslag i høringsbrevet, vil en slik effektivisering av tvangsgjennomføringen kunne føre til raske og effektive vedtak om bortfall av plass i mottak og vedtak om kommunebosetting/overføring til annet mottak. Vissnet om dette igjen kan virke motiverende med hensyn til ønske om frivillig retur/utflytting.

*Advokatforeningen* støtter forslaget under forutsetning av at det etableres en sammenhengende tilbudskjede i botilbudet for asylsøkere, der ingen vil bli stående helt uten tilbud om kost og losji på noe tidspunkt i prosessen. *NOAS* har ingen innvendinger mot at krav om fravikelse som følge av vedtak om overføring til nytt innkvarteringssted eller kommunebosetting skal utgjøre et særlig tvangsgrunnlag, da det i disse tilfellene kun er tale om endring, og ikke opphør, av botilbud.

*NOAS* er derimot negativ til at vedtak om bortfall av botilbud gjøres til et særlig tvangsgrunnlag, og uttaler: «[P]raktiske argumenter av denne typen kan etter vårt skjønn ikke veie tyngre enn krav til rettssikkerhet overfor et så alvorlig tiltak». Særlig betenkelig er det ifølge *NOAS* dersom vedtak om bortfall av botilbud gjøres til særskilt tvangsgrunnlag, samtidig som klageadgangen over vedtaket fjernes. Også *Oslo biskop*, *Norsk Folkehjelp* og *SMED* er negative til forslaget. *SMED* skriver:

*SMED* mener at det vil kunne være situasjoner og forhold av betydning for botilbudet i ordinært mottak, både under og etter at oppholdet i mottaket er avviklet, som vil kunne ha betydning for vurderingen av om det er åpenbart at

personene ikke har rett til å besitte eiendommen. Vi mener at ved å gjøre beslutning om bortfall av botilbud til et særskilt tvangsgrunnlag, vil departementet svekke – og i realiteten avskjære – individets mulighet til å gjøre innsigelser mot beslutningen gjeldende.

### 7.5 Departementets vurdering

Tvangsfravikelse på grunnlag av tvangsfullbyrdesloven § 13-2 tredje ledd bokstav e er forbeholdt de klare tilfellene, jf. vilkåret om at det må være «åpenbart» at beboeren mangler besittelsesrett til eiendommen. Av driftsreglementet fremgår det at UDI i særlige tilfeller kan beslutte at botilbudet skal gis i et lengre tidsrom enn fram til utreisefrist fastsatt av utlendingsmyndighetene, og som vist under punkt 3.1 ovenfor dispenserer UDI fra bortfallsordningen for så vidt gjelder barnefamilier, enslige mindreårige, personer som søker retur via IOM, personer som har fått innvilget utsatt iverksettelse av avslagsvedtaket samt enkelte andre grupper (graviditet, sykdom). Det fattes ikke et konkret dispensasjonsvedtak for personer som omfattes av unntakene, i stedet fatter UDI vedtak om at personer som *ikke* omfattes av unntakene mister botilbudet. Det vil således kunne oppstå bevisvill mht. om den personen utlendingsmyndighetene begjærer utkastet omfattes av noen av disse unntakene, med den følge at tingretten ikke tar begjæringen om tvangsfravikelse til følge.

Likeledes passer ikke tvangsfullbyrdesloven § 13-2 tredje ledd bokstav e så godt på situasjoner med ordensproblemer, hvor det er aktuelt med overføring mellom innkvarteringssteder. Også «bråkmakere» skal tilbys et sted og bo, men UDI kan i noen situasjoner ha behov for å overføre en beboer som skaper mye bråk og uhygge rundt seg til et annet miljø. Behovet for en klar lovregel er med andre ord også til stede i slike situasjoner.

Det er lite ønskelig at man ved hver utkastelse av personer som nekter å flytte fra innkvarteringsstedet etter beslutning om overføring eller ved bortfall av botilbud risikerer en langvarig prosess for domstolene, med hva dette innebærer av negative effekter. Gjennomføringen av ordningen med bortfall av botilbud forsinkes, og utlendingsmyndighetene får økte utgifter som følge av lengre botid i mottakene. Dessuten vil det bety økte kostnader for staten i form av rettsgebyrer og øvrige saksomkostninger, som ikke kan forventes inndrevet hos motparten. Langvarige prosesser vil dessuten ha en uheldig signaleffekt overfor andre som får vedtak om bortfall av botilbud etter endelig avslag på asylsøknaden, og således plikter å forlate landet.

En slik fremgangsmåte vil kunne ta tre til fire måneder for hver sak. Dersom tingrettens kjennelse påkjæres vil det gå ytterligere tid. Tydeligere regler for gjennomføring av flytting med tvang vil dessuten klargjøre rammebetingelsene for beboere og andre, og således kunne bidra til å forebygge konflikter.

Det finnes flere bestemmelser i spesiallovgivningen om at bestemte forhold er særlig tvangsgrunnlag for fullbyrdelse gjennom namsmyndighetene etter tvangsfullbyrdesloven kapittel 13, jf. for eksempel barneloven § 55, jf. § 65, som bestemmer at avgjørelse om foreldreansvar eller hvem barnet skal bo sammen med er særlig tvangsgrunnlag. Men som nevnt innledningsvis inneholder ikke dagens utlendingslov bestemmelser om særlig tvangsgrunnlag for utkastelse fra mottak. For ordens skyld nevnes at departementet legger til grunn at avslag på asylsøknaden ikke i seg selv vil være et selvstendig tvangsgrunnlag.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å presisere tvangsgrunnlaget gjennom en tilføyelse i utlendingsloven, jf. forslaget til ny § 41 b, slik at UDIs vedtak om overføring, kommunebosetting eller bortfall av botilbud blir særlig tvangsgrunnlag for fullbyrdelse etter tvangsfullbyrdesloven kapittel 13. En slik bestemmelse vil gi bedre forutberegnelighet og innebære en klargjøring av rammen rundt botilbudet.

Etter asylintervjuet beslutter utlendingsmyndighetene regelmessig at asylsøkeren skal overføres fra transittmottak til ordinært mottak, med unntak av personer som utredes for eller er under behandling for tuberkulose eller andre smittsomme sykdommer der det er påkrevd. Beboeren blir gjort kjent med tildelingen ved at det blir slått opp lister i transittmottaket over hvilket ordinært mottak den enkelte skal overføres til. Hvis en person med botilbud i mottak forårsaker eller medvirker til ordensproblemer, støy, truende/voldelig oppførsel eller lignende, slik at dette i stor grad går ut over hele mottaksmiljøet, kan utlendingsmyndighetene beslutte at vedkommende skal overføres til et annet mottak, jf. også utlendingsforskriften § 59 første ledd annet punktum. Personen som vurderes overført gis her uttalerett før avgjørelsen tas, men forvaltningslovens regler om at enkeltvedtak skal grunngis og kan påklages gjelder ikke, jf. utlendingsforskriften § 60 annet ledd. Dersom vedkommende nekter å flytte fra mottaket, må utlendingsmyndighetene i begge disse situasjonene etter departementets mening kunne begjære tvangsfravikelse fra det opprinnelige (transitt)mottaket med hjemmel i særlig lovbestemmelse, jf. forslaget her.

Videre bortfaller botilbudet i mottak når det fo-

religger endelig avslag på asylsøknaden, og utreise-  
fristen er oversittet. Utreisefrist fastsettes etter ved-  
tak om avslag på asylsøknad og settes normalt til to  
til tre uker fram i tid. Når utreisefristen er oversit-  
tet, fatter UDI vedtak om at vedkommende mister  
botilbudet i mottak. Som vist ovenfor under punkt  
3.1 er imidlertid barnefamilier, enslige mindreåri-  
ge, personer som søker retur via IOM og personer  
som får innvilget utsatt iverksettelse av avslagsved-  
taket unntatt fra ordningen med bortfall av botil-  
bud, i tillegg til enkelte andre grupper (graviditet,  
sykdom). UDI vurderer derfor i hvert enkelt tilfelle  
om personen omfattes av ett eller flere av unntake-  
ne. Hvis personen etter vedtak om bortfall av botil-  
bud nekter å flytte fra mottaket, vil utlendingsmyn-  
dighetene kunne begjære tvangsfravikelse i hen-  
hold til bestemmelsen i forslaget her.

Likeledes bortfaller botilbudet i statlig mottak  
når asylsøkeren har fått innvilget oppholdstillatelse  
i landet, og det er inngått en særskilt avtale mellom  
utlendingsmyndighetene og en kommune om bo-  
setting i kommunen. Vedkommende skal da flytte  
til den aktuelle kommunen innen en fastsatt dato.  
Den enkelte blir i dag formelt gjort kjent med kom-  
muneplassen i form av et vedtak fattet av UDI. Ved-  
taket kan ikke påklages, jf. utlendingsforskriften  
§ 60 tredje ledd. Implisitt i bosettingsvedtaket lig-  
ger at botilbudet i mottak bortfaller fra tidspunktet  
for bosetting i kommunen. Hvis personen som skal  
bosettes etter dette nekter å flytte fra mottaket, vil  
utlendingsmyndighetene kunne begjære tvangsfra-  
vikelse med hjemmel i bestemmelsen som foreslås  
her.

Begjæring om fravikelse av fast eiendom på  
bakgrunn av tvangsgrunnlag i særlig lovbestem-  
melse skal settes fram for namsmannen, og ikke for  
tingretten, jf. tvangsfullbyrdsloven § 13-3 andre  
ledd første punktum. Forslaget her innebærer såle-  
des en raskere behandling av sakene hos nams-  
myndighetene, og det vil bidra til at vedtak om  
overføring mellom innkvarteringssteder, kommu-  
nebosetting og ordningen med bortfall av botilbud  
kan gjennomføres mer effektivt.

Det er viktig å se forslaget her i sammenheng  
med opprettelsen av et utreisesenter, jf. nedenfor  
under punkt 8. Flere høringsinstanser er negative  
til forslaget om å gjøre utlendingsmyndighetenes  
bortfallsvedtak til særlig tvangsgrunnlag, men med  
et utreisesenter på plass vil ingen som har fått av-  
slag på asylsøknaden stå helt uten botilbud. Med et  
særlig tvangsgrunnlag for utkastelse vil bortfalls-  
ordningen kunne praktiseres effektivt, samtidig  
som den enkelte tilbys tak over hodet i et utreise-  
senter.

## 8 Statlig utreisesenter

Formålet med dagens bortfallsordning, kombinert  
med de lovendringene som foreslås her, er å under-  
bygge plikten alle med avslag på asylsøknaden har  
til å forlate landet. Personer som ikke samarbeider  
om retur, og som heller ikke omfattes av noen av  
unntakskategoriene, vil således stå uten tilbud om  
kost og losji i mottak. Internasjonale menneske-  
rettskonvensjoner som Norge er bundet av forplik-  
ter staten til å sikre at personer uten lovlig opphold  
ikke utsettes for levekår som kan betegnes som  
umenneskelige eller nedverdiggende inntil retur kan  
gjennomføres, jf. bl.a. Den europeiske menneske-  
rettskonvensjon (EMK) artikkel 3 og Den interna-  
sjonale konvensjonen om sivile og politiske rettig-  
heter (SP) artikkel 7. Likeledes anerkjennes retten  
for enhver til en tilfredsstillende levestandard (til-  
gang til mat, klær og bolig), jf. Den internasjonale  
konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle  
rettigheter (ØSK) artikkel 11. Gjeldende rett tar  
hensyn til dette. Sosialtjenesten fungerer som et  
nedre sikkerhetsnett i samfunnet og skal avverge  
akutt nød. I tillegg til at alle har krav på å få opplys-  
ning, råd og veiledning, samt midlertidig husvære  
dersom de ikke er i stand til å skaffe dette selv, jf.  
sosialtjenesteloven, kan situasjonen være slik at so-  
sialtjenesten også må gi akutt livsnødvendig hjelp  
på ulovfestet grunnlag, ut fra alminnelige betrakt-  
ninger om plikt til å hjelpe personer i en nødsitua-  
sjon.

Kommunenes praktisering av nødhjelp til per-  
soner som mister botilbudet i mottak har vist seg å  
by på større utfordringer enn først forutsatt. Ingen  
skal behøve å sulte eller fryse her i landet, og regje-  
ringen har derfor besluttet at det skal opprettes et  
statlig utreisesenter for personer som omfattes av  
bortfallsordningen. Med utreisesenteret vil staten  
gi et ensartet tilbud til tidligere asylsøkere uten lov-  
lig opphold i Norge inntil de forlater landet. Oppret-  
telsen av et utreisesenter vil lette kommunenes si-  
tuasjon og virke klargjørende i forhold til ansvars-  
forhold og praktiseringen av nødhjelp. Ved å skille  
mellom mottak og utreisesenter markeres det sam-  
tidig at en ny fase har begynt; asylsøkerprosessen  
er over, og vedkommende hører ikke lenger natur-  
lig hjemme under mottaksordningen. Dagens prak-  
sis med bortfall av botilbud i mottak vil derfor bli vi-  
dereført fram til etableringen av et utreisesenter og  
fortsette etter at utreisesenteret er i drift.

Selv om det i høringsbrevet kun ble orientert  
om det planlagte utreisesenteret, og ikke foreslått  
noen lovendringer direkte knyttet til temaet, har  
mange høringsinstanser likevel valgt å kommentere  
dette. Både *Advokatforeningen*, *Arbeids- og sosial-*

departementet, Justisdepartementet, KS, NOAS, Norges Røde Kors, Politidirektoratet og SMED støtter opprettelsen av et utreisesenter. Også KIM er positiv, selv om utvalget helst ville ha foretrukket at alle gis botilbud i ordinære mottak. Arbeids- og sosialdepartementet uttaler:

Det er derfor hensiktsmessig å etablere et eget statlig utreisesenter hvor disse personene kan oppholde seg inntil de blir uttransportert/reiser frivillig. De vil dermed kunne knyttes til et oppholdssted, noe som gir mer oversiktlige forhold bl.a. mht. å sikre at de har nødvendig underhold på lovlig vis inntil de forlater landet.

Advokatforeningen stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å operere med ulike kategorier av innkvarteringssteder (transittmottak, asylmottak, enslige mindreårigemottak, utreisesenter). Norges Røde Kors bemerker at en viktig del av tilbudet i et utreisesenter må være tilbud om opplysning, råd og veiledning som alle har krav på etter sosialtjenesteloven. Videre heter det: «Vi mener at dersom det ikke signaliseres at det er en mulighet for å få presentert sin sak på nytt, og at det vil være en reell dialog om den enkeltes situasjon, vil få takke ja til tilbudet om opphold i utreisesenteret». NOAS og SMED fremhever behovet for å finne permanente løsninger. Ifølge Politidirektoratet vil det være ønskelig at det legges til rette for at et slikt senter også kan brukes som såkalt «bestemt oppholdssted» etter utlendingsloven §§ 37 og 41. Justisdepartementet uttaler at «[D]et er mulig at formålet med et statlig utreisesenter i større grad vil oppnås dersom personer som mister botilbudet ikke gis muligheten til å velge mellom de to alternativene og at disse personene gis avslag hos den kommunale sosialtjenesten så lenge det er plass på utreisesenteret».

Norsk Folkehjelp og Oslo biskop er negative til opprettelsen av et eget utreisesenter. Norsk Folkehjelp anbefaler at alle med endelig avslag på asylsøknaden blir boende i ordinære mottak, og at saken eventuelt gjenopptas etter tre år, mens Oslo biskop frykter at utreisesenteret lett kan bli en type fengsel.

Som nevnt i høringsbrevet har regjeringen bestemt at det skal opprettes et utreisesenter, men det gjenstår fortsatt noe arbeid mht. den nærmere utforming. Det er dog planlagt at senteret skal være i drift i løpet av 2005. Det skal være et åpent og frivillig tilbud til personer som har mistet botilbudet i mottak etter avslag på søknaden om asyl. Statlige myndigheter vil således ha et sammenhengende, ikke-behovsprøvd botilbud fra en person kommer til Norge som asylsøker og fram til ved-

kommende etter et eventuelt avslag på asylsøknaden forlater landet. Personer som det i dag dispenseres for (enslige mindreårige, barnefamilier, personer som samarbeider om retur, personer som har fått utsatt iverksettelse av avslagsvedtaket, gravide og syke) vil beholde tilbudet om plass i et ordinært mottak fram til utreise skjer og skal ikke gis tilbud om plass i utreisesenteret.

Utreisesenteret skal ha en nøktern standard, hvor det kun tilbys tak over hodet og enkel forpleining. Driften av senteret skal være basert på naturaliaprinsippet, med bespisning i kantine og utlevering av fornødenhetsvarer etter behov (også nødvendige klær). Informasjon og tilbud til beboere i utreisesenteret skal rettes mot aktiviteter som motiverer, stimulerer og tilrettelegger for retur. Bemanningen i senteret skal være høyere enn i ordinære mottak. Det legges opp til døgnkontinuerlig bemanning som tilfredsstiller kravene til brannsikkerhet og ansattes og beboeres sikkerhet. Utreisesenteret skal videre ha adgangskontroll. Utover adgangskontroll anses det i første omgang ikke nødvendig med ytterligere sikring, som for eksempel meldeplikt. Når senteret har vært i drift en periode, vil erfaringene bli evaluert.

## 9 Krav om politiattest for ansatte i mottak. Yrkesforbud for personer som har begått seksuelle overgrep mot barn og unge

### 9.1 Innledning

Arbeid med barn og unge innebærer et stort ansvar. Barn og unge har små muligheter både fysisk og psykisk til å forsvare seg mot overgrep fra voksne, og det er derfor viktig å skape en tryggest mulig ramme rundt oppholdet i mottak. Barn og unge i mottak må bl.a. beskyttes mot overgrep fra personalet i mottakene. Det foreslås derfor at ansatte i mottak skal fremlegge politiattest ved ansettelse, samt yrkesforbud i mottak for personer som har begått seksuelle overgrep mot barn og unge.

### 9.2 Gjeldende rett

Det finnes i dag ingen bestemmelse i utlendingsloven som gir arbeidsgiver pålegg om å utelukke en søker som har forbrutt seg seksuelt mot barn og unge fra arbeid i statlig asylmottak. Lovverket gir heller ikke utlendingsmyndighetene eller private og kommunale driftsoperatører adgang til å fremskaffe slike opplysninger om en søker uten at søkeren selv frivillig medvirker.



Derimot finnes det flere lovbestemmelser som oppstiller krav om politiattest for yrkesgrupper som arbeider med barn og unge på andre sektorer i samfunnet. For eksempel stiller barnevernloven § 6-10 krav om politiattest ved ansettelse i barneverntjenesten. Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffeloven §§ 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c og 204 første ledd bokstav d (alle bestemmelsene gjelder seksuelle overgrep mot barn). Videre nedlegges det yrkesforbud for så vidt gjelder arbeid i barneverntjenesten for personer som er ilagt forelegg eller dømt for brudd på de samme bestemmelsene. Barneha geloven § 20, opplæringsloven § 10-9 og friskoleloven § 4-3 har liknende bestemmelser. Det kan også utstedes politiattest vedrørende brudd på straffelovens bestemmelser om seksuelle overgrep mot barn i forbindelse med ansettelse av personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester § 4-2 bokstav a–d, jf. forskrift 20. desember 1974 nr. 4 om strafferegistrering § 12.

Det finnes også flere bestemmelser som kan komme til anvendelse dersom en person som allerede arbeider med barn og unge i mottak forgriper seg mot barn og unge, enten gjennom sin stilling eller på fritiden. Både straffeloven og arbeidsmiljøloven har regler om hvilke følger slike handlinger kan få for et arbeidsforhold.

### 9.3 Høringsbrevets forslag

I høringsbrevet ble det foreslått at en tilsvarende bestemmelse som barnevernloven § 6-10 skal gjelde for oppdrag og stillinger i mottak. Nærmere bestemt foreslås det at personer som skal ansettes i statlig asylmottak skal avkrevs politiattest. For andre personer som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i mottak, foreslås det at det *kan* kreves politiattest. I høringsbrevet ble det spesielt bedt om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt den foreslåtte ordlyden anses dekkende for hvilke persongrupper som skal/kan avkrevs politiattest.

Ifølge forslaget i høringsbrevet skal politiattesten vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffeloven §§ 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c, 203 og 204 første ledd bokstav d og f (seksuelle overgrep). Dersom en person er ilagt forelegg eller dømt for nevnte overtredelser av straffeloven, skal han eller hun ifølge forslaget være utelukket fra å utføre arbeid i mottak. Likeledes foreslås det at personer som oppdrags giver kan velge å avkreve poli-

tiattest, skal utelukkes fra oppgaver som innebærer direkte kontakt med barn og unge i mottak, dersom innhentet attest ikke er tilfredsstillende. Forbudet mot ansettelse/opp gavetildeling skal gjelde for livstid. Bestemmelsen foreslås ikke gitt tilbakevirkende kraft.

### 9.4 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om dette, dvs. *Advokatforeningen, Datatilsynet, HSH, Justisdepartementet, KIM, NOAS, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Oslo biskop, Politidirektoratet, Redd Barna, Riksadvokaten* og *UDI*, støtter forslaget.

Datatilsynet understreker imidlertid at det er viktig å ha en nøktern forventning til effekten av tiltaket. Tilsynet uttaler:

Det må legges til grunn at den overveiende del av personer som har begått handlinger omhandlet i de angjeldende bestemmelser i straffeloven, aldri har vært siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på bestemmelsene. Krav om politiattest kan således resultere i en form for falsk trygghet.

Flere høringsinstanser mener at personkretsen som foreslås avkrevd politiattest, bør utvides. *KIM* og *Norges Røde Kors* anbefaler at det skal kreves politiattest fra alle personer som har direkte kontakt med barn og unge i mottak, dvs. også fra personer som departementet foreslår at det kan kreves politiattest fra. *Norges Røde Kors* uttaler at «[M]an bør gjøre det man kan for å holde personer som har begått seksuelle overgrep mot barn og unge borte fra alle posisjoner hvor de har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i mottak». *Norsk Folkehjelp* mener at det bør være et lovfestet krav om politiattest for verger og frivillige. *UDI* peker på at også voksne beboere i mottak, og da særlig enslige kvinner, tilhører en utsatt gruppe. For å kunne gi et effektivt vern også for voksne beboere, foreslår *UDI* at kravet om politiattest ikke begrenses til å gjelde for personer som har direkte kontakt med barn og unge.

Når det gjelder hvilke straffebud som skal anmerkes på politiattesten, ønsker *UDI* at straffeloven §§ 200 første ledd, 201 bokstav b, 202 første ledd bokstav a og muligens bokstav b, 204a, samt § 205 (medvirkning) føyes til i oppregningen, jf. synspunktet ovenfor om at også voksne beboere bør beskyttes. Både *Justisdepartementet* og *Politidirektoratet* mener at straffeloven § 192 (voldtekt) bør omfattes, og de peker på at straffeloven § 192 i høringsbrevets vedlegg 1 er foreslått tatt med i oppregningen i ny § 41 c, uten at dette er omtalt i selve hø-

ringsbrevet. At straffeloven § 192 ikke er blant de straffebud som er med i barnevernlovens bestemmelse, er etter Politidirektoratets mening ikke et godt argument for at bestemmelsen ikke tas med når det nå skal innføres krav om politiattest i mottak. Videre nevner Politidirektoratet at ordlyden i den foreslåtte § 41 c første ledd annet punktum åpner for at to personer som utfører samme type oppgave behandles ulikt, ved at den ene må fremlegge politiattest og den andre ikke. Politidirektoratet mener derfor at det bør vurderes å gi retningslinjer for oppdragsgivers praktisering av bestemmelsen. *KIM* og *Redd Barna* oppfordrer myndighetene til å gjennomgå alle hjemler der det åpnes for å innhente politiattest, og vurdere om det bør gis videre adgang med tanke på attestens innhold (f.eks. volds- og narkotikaforbrytelser).

*Politidirektoratet* støtter høringsbrevets forslag om at bestemmelsen ikke skal gis tilbakevirkende kraft. *Norsk Folkehjelp* mener derimot at bestemmelsen bør gis tilbakevirkende kraft, for å «rydde opp en gang for alle». Det samme mener *Redd Barna*, ellers vil bestemmelsen få «liten realitet for de barna som oppholder seg i mottak i dag».

## 9.5 Departementets vurdering

Når en person som er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for seksuelle overgrep mot barn og unge søker jobb i mottak, er gjeldende regelverk mangelfullt, både med hensyn til å sikre at arbeidsgiver får slike opplysninger og med hensyn til hvilke konsekvenser opplysningene skal få for ansettelsen. Departementet mener derfor at en tilsvarende bestemmelse som barnevernloven § 6-10 bør gjelde for oppdrag og stillinger i mottak, jf. forslaget til ny § 41 c. Dette vil riktignok kunne føre til at personer som er ilagt forelegg eller dømt for seksuelle overgrep mot barn og unge får innskrenkede muligheter på arbeidsmarkedet, men som flere av høringsinstansene påpeker, må hensynet til barnas trygghet og sikkerhet her veie tyngst.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det skal gjelde et krav om fremleggelse av politiattest ved ansettelser i mottak, jf. § 41 c første ledd første punktum. Dette innebærer at kravet om politiattest ved ansettelse i mottak blir obligatorisk. Ansettelsesmyndigheten, det vil i praksis si privat eller kommunal driftsoperatør, vil være forpliktet til å kreve fremlagt politiattest. På den måten blir innhenting av politiattest en av rutinene i forbindelse med ansettelse, og kravet om politiattest vil ikke fremstå som noen form for mistenkeliggjøring av de personene det gjelder. Kravet vil gjelde både for ansettelse i faste stillinger, vikariater og engasje-

menter. UDIs alminnelige tilsyn med mottaksdriften/driftsoperatørs etterlevelse av driftsavtalen må omfatte kontroll med at bestemmelsen etterleves. I hovedsak vil det dreie seg om å kontrollere om driftsoperatør har tilfredsstillende rutiner på området.

For andre personer som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i mottak, opprettholder departementet forslaget om at det *kan* kreves politiattest, jf. § 41 c første ledd annet punktum. Dette sikrer en fleksibel løsning, hvor det vil være opp til oppdragsgiver å foreta en skjønnsmessig vurdering av behovet for å kreve politiattest i det enkelte tilfellet. Sentralt i en slik vurdering vil være hvorvidt det er en reell mulighet for at barn og unge kan bli utsatt for seksuelle overgrep. Personer som det kan være aktuelt å kreve politiattest fra kan være tolker, helsepersonell, lærere, idrettsledere og andre som bistår utlendingsmyndighetene i arbeidet med aktiviteter i eller utenfor mottaket (lønnede og ulønnede), men som ikke har et formelt ansettelsesforhold. Departementet vil vurdere om det skal gis retningslinjer for oppdragsgivers praktisering av bestemmelsen, jf. innspill fra Politidirektoratet. Etter en samlet vurdering har departementet også kommet til at bestemmelsen ikke bør gjelde overfor alle som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, men kun overfor personer som har direkte kontakt med barn og unge under 18 år. Det er riktig som UDI påpeker at også voksne i mottak kan føle utrygghet, men da krav om politiattest kan være et inngripende tiltak overfor den enkelte som avkreves slik attest, bør det utvises varsomhet med å innføre et slikt krav i forhold til stadig nye grupper.

Det legges videre til grunn at kravet om å fremvise politiattest bare skal gjelde for personer man faktisk har til hensikt å ansette eller tildele oppgaver. Det skal ikke kreves at søkere legger fram slik attest på et tidligere stadium i ansettelsesprosessen. Arbeidsgiver eller andre som får kjennskap til opplysninger fra politiattesten vil ha taushetsplikt om disse opplysningene.

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller er dømt for brudd på straffeloven §§ 192 (voldtekt), 193 (seksuell omgang ved misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold), 194 (seksuell omgang med noen som er plassert i institusjon under barnevernet), 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), 196 (seksuell omgang med barn under 16 år), 197 (incest), 199 (seksuell omgang med fosterbarn, pleiebarn, stebarn eller noen annen person under 18 år som står under hans omsorg, myndighet eller opp-

sikt), 200 annet ledd (seksuell handling med barn under 16 år), 201 bokstav c (seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor barn under 16 år), 203 (seksuell omgang eller handling med en person under 18 år mot vederlag) eller 204a (barnepornografi), dvs. alle typer seksuelle overgrep mot mindreårige som har betydning for den tillit som vedkommende må ha for å kunne ha ansvar for barn og unge i mottak. Det er kun forhold der fornærmede er under 18 år som skal tas med i vandelsattesten. Siden utsendelsen av høringsbrevet er straffeloven § 204 endret. Hensivningen til straffelovens bestemmelse om barnepornografi er derfor endret til § 204a.

Ved en inkurie ble ikke straffeloven § 192 (voldtekt) omtalt i høringsbrevets hoveddel. Også barn og unge kan bli utsatt for voldtekt, og forholdet skal da pådømmes etter straffeloven § 192. Det er ikke gitt at et seksuelt overgrep som ellers kunne vært henført under straffeloven §§ 193 eller 194, blir det, dersom overgrepet på grunn av voldsbruk omfattes av den strengere § 192. Straffeloven § 192 er riktignok ikke nevnt i opprømsingen av straffebud i barnevernloven § 6-10, men departementet mener likevel at også de alvorligste tilfellene, voldtektstilfellene, bør omfattes av bestemmelsen her. Dette er også i tråd med høringsinnspillene fra Justisdepartementet og Politidirektoratet.

Hovedhensynet bak lovforslaget har hele tiden vært et ønske om å beskytte barn og unge som søker asyl. Dette er en gruppe som er spesielt sårbar, da de i tillegg til ung alder heller ikke behersker språk og kultur, samtidig som de befinner seg i en psykisk belastende situasjon. Som nevnt innledningsvis er forslaget her utformet med utgangspunkt i barnevernloven § 6–10. Bakgrunnen for dette er at reglene om politiattest i ulike særlover etter departementets mening bør søke å likne hverandre i den grad det er mulig. Departementet finner derfor ikke grunnlag for å foreslå at andre straffebestemmelser enn seksuallovbrudd skal omfattes, som for eksempel volds- eller narkotikaforbrytelser. I NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern gir Politiregisterutvalget bruken av politiattest bred omtale. I den videre oppfølgingen av utvalgets forslag og som følge av anmodningsvedtak fra Stortinget vedrørende politiattest, legges det opp til en bred gjennomgang av de prinsipielle sidene ved å stille krav om politiattest, herunder om også andre bestemmelser enn forbud mot seksuelle overgrep skal omfattes. I etterkant av denne gjennomgangen kan det være aktuelt å foreslå endringer i bestemmelsen som foreslås her.

Politiattesten bør etter departementets mening begrenses til å gi opplysninger om ilagt forelegg eller domfellelse for seksuelle overgrep mot barn og unge og om søker på ansettelsestidspunktet er siktet eller tiltalt for lovbrudd av samme art, jf. § 41 c annet ledd første punktum. Dommer som går ut på forvaring må også fremgå av politiattesten, men ikke frafalte siktelsener eller tiltaler. Politiattesten skal ikke være eldre enn tre måneder, jf. annet ledd annet punktum.

Dersom en person er ilagt forelegg eller dømt for nevnte overtredelser av straffeloven, skal han eller hun være utelukket fra å utføre arbeid i mottak, jf. § 41 c tredje ledd. Likeledes skal personer som oppdragsgiver kan velge å kreve politiattest fra, jf. ovenfor, utelukkes fra oppgaver som innebærer direkte kontakt med barn og unge i mottak dersom attesten ikke er tilfredsstillende. Forbudet mot ansettelse/oppgavetildeling skal gjelde for livstid. Personer som er siktet eller tiltalt på ansettelses-/oppgavetildelingstidspunktet skal ikke kunne ansettes før resultatet av straffesaken foreligger eller siktelsen eller tiltalen er frafalt.

Som i høringsbrevet foreslås bestemmelsen ikke gitt tilbakevirkende kraft. Dersom kravet om politiattest i dag skulle gjøres gjeldende for personer som allerede arbeider i mottak eller utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, vil dette i tillegg til å innebære en rekke praktiske vansker (bl.a. omfattende arbeid for politietaten), innebære formelle problemer knyttet til konsekvensene for etablerte ansettelsesforhold. Kravet om politiattest bør derfor bare gjelde overfor personer som ansettes/tildeles oppgaver etter at bestemmelsen er trådt i kraft. Samme løsning er valgt i barnevernloven.

Til sist foreslås det at Kongen kan gi utfyllende forskrifter til bestemmelsen, jf. § 41 c fjerde ledd. På sikt kan det bl.a. være aktuelt å regulere nærmere i forskrift bestemmelser om taushetsplikt.

Departementet har vurdert forholdet til de folkerettslige forpliktelsene Norge er bundet av, herunder forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv. Etter departementets syn vil en bestemmelse som foreslått her ikke komme i strid med disse forpliktelsene. Det er arbeidssøkeren selv som skal legge fram politiattest. Dette innebærer at arbeidsgiveren ikke får opplysningene uten at arbeidssøkeren er klar over det og selv medvirker til det. Det vises i denne forbindelse også til EMK artikkel 8 nr. 2, som sier at hensynet til privatlivet for den enkelte må veies opp mot bl.a. hensynet til andres rettigheter og hensynet til å forebygge kriminalitet.

## 10 Administrative og økonomiske konsekvenser

---

Det antas at forslaget om å innføre lovhjemmel for å forskriftsfeste innkvarteringsordningen ikke i seg selv vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Når slik forskriftstekst er på plass, må det imidlertid kunne legges til grunn at et enklere, klarere og mer forutsigbart regelverk vil ha klare nyttevirkinger for både brukere og forvaltere.

Når det gjelder forslaget om å avskjære klageadgangen for vedtak om bortfall av botilbud, anslår departementet at det med dagens ordning vil innkomme mellom 100 og 200 klagesaker i 2005. Det anslås videre at klagebehandlingen vil utgjøre et halvt til ett årsverk i departementet, eller ca. 0,5 mill. kr. I tillegg vil UDI trolig bruke ca. to årsverk (sentralt og regionalt) i forbindelse med forberedelsen av klagesakene, eller ca. 1,2 mill. kr. Dette er utgifter som ikke vil påløpe hvis klageadgangen avskjæres. Inkludert skattekostnaden vil forslaget altså innebære en årlig gevinst på i overkant av 2 mill. kr.

Videre er det i dag avsatt åtte til ti årsverk i UDI til arbeidet med administrasjon av ordningen med tvangsfravikelse fra mottak, klager og fravikelsesbegjæringer for tingretten. Forslaget om å gjøre utlendingsmyndighetenes vedtak om overføring, kommunebosetting eller bortfall av botilbud til særlig tvangsgrunnlag vil gi innsparinger i form av reduserte utgifter til saksforberedelse, da det ikke lenger vil være behov for å bringe hver enkelt utkastelsessak inn for tingretten. Det vil være mindre ressurskrevende for UDI å fremme disse sakene for namsmannen. Departementet anslår at disse innsparingene vil utgjøre ca. 500 000–750 000 kr pr. år. Noen økt belastning på namsmannsembetet vil det ikke være tale om, da namsmannen også etter dagens ordning har oppgaver i forbindelse med utkastelsene.

Driftsutgiftene ved mottak vil også reduseres som følge av kortere botid. Det knytter seg stor usikkerhet til hvor store disse innsparingene vil bli, da erfaringsgrunnlaget er dårlig. Det legges til grunn at ca. 450 personer vil miste botilbudet i mottak i 2005. Hvis man videre legger til grunn at ca. 40 % av disse flytter frivillig når de får varsel om bortfall, og at ca. 20 % søker retur med IOM eller får fortsatt botilbud av andre årsaker (barnefamilier, enslige mindreårige, sykdom), vil de resterende 40 % (ca. 180 personer) måtte begjæres utkastet med namsmyndighetenes hjelp. I dag tar det i gjennomsnitt tre til fire måneder å gå via tingretten for å få tvangsgrunnlag for utkastelse. Med særlig

tvangsgrunnlag for utkastelse i utlendingsloven vil utkastelsesbegjæring derimot kunne fremsettes for namsmannen, hvilket vil spare tid. Dersom det legges til grunn at 180 personer bor én måned kortere i mottak enn i dag, blir innsparingene inkludert skattekostnad på ca. 1,8 mill. kr i året. (For én person i mottak regnes at det koster ca. 8 500 kr pr. måned.)

Forslaget om krav om politiattest for ansatte i mottak vil medføre økt arbeidsmengde for politietaten i forbindelse med utstedelse av attestene. Pr. i dag er det mellom 800 og 1 000 ansatte i mottak, men dette tallet vil variere i takt med antall asylansøknader og tempo i kommunebosetting og retur. Siden bestemmelsen ikke foreslås gitt tilbakevirkende kraft, vil det bare være aktuelt å innhente politiattest ved nyansettelser. Departementet antar at dette vil kunne håndteres innenfor rammen av gitte bevilgninger. De administrative og økonomiske konsekvensene for den enkelte politistasjon vil avhenge av mottakshyppigheten/antall mottaksansatte i området.

## 11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

---

### *Til § 41 a Innkvartering ved søknad om asyl*

I første ledd første punktum fastslås prinsippet om at utlending som søker asyl skal gis tilbud om innkvartering. Myndighetene har altså en plikt til å tilby innkvartering til denne gruppen. Dette innebærer ingen endring i forhold til dagens praksis med at asylsøkere tilbys opphold i statlig asylmottak fra det søkes om asyl og til dato for kommunebosetting eller utreisefrist fastsatt av utlendingsmyndighetene. Med utlending som søker asyl forstås for det første en person som har en søknad om asyl til behandling i UDI. For det andre vil også en person som har fått avslag på asylsøknaden hos UDI, men som har klaget over avgjørelsen til UNE og samtidig fått utsatt iverksettelse av førsteinstansens vedtak, være omfattet inntil et eventuelt negativt vedtak fra UNE (endelig avslag i asylsaken) foreligger. Dette vil måtte presiseres i forskrift.

Etter første ledd annet punktum kan utlending som har fått avslag på søknad om asyl gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise. Det foreligger altså ingen plikt for myndighetene til å tilby denne gruppen innkvartering etter bestemmelsen her. Med avslag på søknad om asyl forstås for det første endelig avslag, dvs. avslag fra UNE som klageinstans og avslag fra UDI som ikke er påklaget innen klagefristens utløp. For det andre skal også avslag

fra UDI som er påklaget, men som ikke er gitt utsatt iverksettelse, være omfattet. Dette bør presiseres i forskrift. Avslag fra UDI som er rettidig påklaget og som er gitt utsatt iverksettelse, omfattes ikke, jf. ovenfor om første punktum.

Nærmere bestemmelser om innkvarteringsordninger, herunder bestemmelser om tildeling og bortfall av botilbud, kan fastsettes ved forskrift, jf. *annet ledd*. Da det synes å være en del rettslige uklarheter i forhold til gjeldende regelverk, vil en utdyping og presisering av innkvarteringsordningen i forskrift virke klargjørende og lette tilgjengeligheten for brukere og forvaltere. I forskrift vil det bl.a. være aktuelt å si noe om personkretsen, botilbudets varighet og vedtakets status som enkeltvedtak. Videre kan det være aktuelt å slå fast at utlendingsmyndighetene kan fatte vedtak om overføring til nytt innkvarteringssted (for eksempel ved voldelig atferd, nedleggelse og liknende) og bortfall av botilbud i mottak.

*Tredje ledd første punktum* slår fast at forvaltningsloven §§ 24 og 25 om grunngeving og §§ 28–34 om klage ikke gjelder for utlendingsmyndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted. Dette er ikke nytt i forhold til gjeldende rett, jf. utlendingsforskriften § 60 annet ledd. (Utlendingsforskriften § 60 annet ledd nevner riktignok ikke forvaltningsloven § 25, men det får ingen materiell betydning her. Både §§ 24 og 25 omhandler kravene til begrunnelse.) Av hensyn til brukerne er det imidlertid et poeng at alle

unntak fra forvaltningsloven fremgår av lovteksten. Av samme grunn gjøres det i annet ledd *annet punktum* unntak fra forvaltningsloven §§ 28–34 om klage for utlendingsmyndighetenes vedtak om kommunebosetting og bortfall av botilbud. For så vidt gjelder vedtak om kommunebosetting fremgår disse unntakene i dag av utlendingsforskriften § 60 tredje ledd. Det er imidlertid nytt at utlendingsmyndighetenes vedtak om bortfall av botilbud ikke kan påklages.

For øvrig vises det til de generelle merknadene under punkt 5.5 og 6.5.

*Til § 41 b Tvangsfullbyrdelse*

Se punkt 7.5.

*Til § 41 c Politiattest*

Se punkt 9.5.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.).

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)

### I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 17 femte ledd oppheves. Nåværende sjette ledd blir femte ledd.

Ny § 41 a skal lyde:

§ 41 a *Innkvartering ved søknad om asyl*

*Utlending som søker asyl, skal gis tilbud om innkvartering. Utlending som har fått avslag på søknad om asyl, kan gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise.*

*Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innkvarteringsordninger, herunder bestemmelser om tildeling og bortfall av botilbud.*

*Forvaltningsloven §§ 24 og 25 om grunngeving og §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted. Forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om kommunebosetting og bortfall av botilbud.*

Ny § 41 b skal lyde:

§ 41 b *Tvangsfullbyrdelse*

*Utlendingsmyndighetenes vedtak om overføring til nytt innkvarteringssted, kommunebosetting eller*

*bortfall av botilbud er særlig tvangsgrunnlag for fullbyrdelse etter tvangsfullbyrdesloven kapittel 13.*

Ny § 41 c skal lyde:

§ 41 c *Politiattest*

*Den som skal ansettes i statlig asylmottak, skal legge fram tilfredsstillende politiattest. Det kan også kreves politiattest fra andre som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i asylmottak.*

*Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller er dømt for brudd på straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c, 203 eller 204a der den fornærmede er under 18 år. Attesten skal ikke være eldre enn tre måneder.*

*Den som er ilagt forelegg eller er dømt for overtredelse som nevnt i annet ledd er utelukket fra å utføre arbeid i asylmottak eller oppgaver som omhandlet i første ledd annet punktum.*

*Kongen kan gi utfyllende forskrifter til bestemmelsen.*

### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



Om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)