



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 37

(2006–2007)

Om beboere i statlige asylmottak som kan utgjøre en risiko

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 29. juni 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Bakgrunn

Den 24. mai 2007 hadde NRK/Dagsrevyen et oppslag om en asylsøker som ble prøveløslatt fra fengsel etter en dom for drapsforsøk. Utlendingsdirektoratet (UDI) vurderte personen som uegnet for plassering på mottak med forsterket avdeling, og han ble derfor plassert på ordinært mottak med sikkerhetsvakter på døgnkontinuerlig basis. Nyhetsoppslaget utløste stor grad av bekymring i nærmiljøet.

Den 25. mai 2007 ba stortingsrepresentant Siv Jensen om ordet i Stortinget i henhold til forretningsordenens § 37 a annet ledd. Saken hun tok opp omhandlet Dagsrevyens reportasje. Justis- og politiministeren ga en redegjørelse i Stortinget for status i saken, og viste for øvrig til at arbeids- og inkluderingsministeren ville være parat til å redegjøre for saken i forhold til sitt konstitusjonelle ansvar, og da særlig forholdene rundt mottakssystemet og UDIs valg av mottak.

Regjeringen vil i denne Stortingsmeldingen gi en tilbakemelding på de spørsmålene representanten Jensen stilte som ikke ble besvart av justis- og politiministeren. Meldingen vil redegjøre for dagens situasjon for beboere i mottak som kan utgjøre en risiko eller fare. Stortingsmeldingen vil inneholde en beskrivelse av dagens mottakssystem, og den kompetanse og de fullmakter, mulig-

heter og begrensninger som ligger innenfor dette systemet. Videre vil det bli redegjort for spørsmålet om internering eller fengsling av utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge.

2 Dagens mottakssystem

Et statlig asylmottak er et botilbud til asylsøkere mens søknaden er til behandling, og til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag inntil de har fått en bosettingskommune. Det er opp til personene selv om de ønsker å ta i mot tilbudet om innkvartering, men en del ytelser er knyttet til at de oppholder seg i et asylmottak.

Dagens mottaksapparat er bygget opp med ulike typer mottak, og ulike avdelinger for forskjellige beboergrupper innenfor samme mottak. Asylsøkerne er i et transittmottak til helseundersøkelse og asylintervju er gjennomført. Etter det overføres de til ordinære mottak. Hvis de får innvilget oppholdstillatelse, kan de bo i ordinære mottak inntil en kommune kan bosette dem. Får de endelig avslag, har de plikt til å forlate landet, og har derfor ikke lenger rett til å bo i et ordinært mottak. Personer med endelig avslag får tilbud om plass i et ventemottak inntil uttransportering kan foretas. Det gjøres unntak for enslige mindreårige, barnefamilier og syke, som får tilbud om å bo i ordinære mot-

tak også etter endelig avslag. Det finnes to egne mottak for enslige mindreårige asylsøkere. I tilknytning til noen ordinære mottak er det også egne avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere, og det er egne avdelinger for personer som trenger særskilt oppfølging og tilsyn. De siste kalles forsterkede avdelinger. I tillegg er det noen øremerkede plasser for personer som kan være utsatt for tvangsprostitusjon eller annen form for menneskehandel.

2.1 Ordinære mottak

Ordinære mottak er som hovedregel bare bemannet innenfor ordinær arbeidstid, mens ventemottak, enslige mindreårige mottak/avdelinger og forsterkede avdelinger i ordinære mottak er bemannet på døgnkontinuerlig basis. Mottakene drives av kommuner, organisasjoner og private operatører i henhold til kontrakt med UDI. Driften er regulert i et Driftsreglement, som regulerer hvilke tjenester driftsoperatøren skal levere.

Alle UDIs mottak er tilbud om innkvartering. UDI har ikke hjemmel til å pålegge noen asylsøkere å bo i et bestemt mottak. Dette gjelder også de forsterkede avdelingene. Men som tidligere nevnt er en del ytelser, som kontantytelser, knyttet til at asylsøkerne bor i mottak. Asylsøkere har ikke krav på ytelser etter lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) utover eventuell nødhjelp, fordi de har et tilbud i mottak. De fleste asylsøkere i Norge velger å bo i mottak, men noen bor hos familie eller venner.

2.2 Forsterkede avdelinger

I 2005 ble det etablert forsterkede avdelinger ved fire ordinære mottak. Avdelingene har til sammen 80 plasser og er tilknyttet ordinære mottak som er lokalisert i Sandnes, Hobøl, Levanger og Bardu. De forsterkede avdelingene har blitt utviklet i tett samarbeid mellom Sosial- og helsedirektoratet og UDI, og ved valg av hvilke mottak de forsterkede plassene skal knyttes til, er det tatt hensyn til at de skal ligge i nærheten av et godt fungerende tilbud innen psykisk helsevern.

Selve begrepet «forsterket avdeling» kan gi assosiasjoner til at dette er et mer omfattende tilbud enn det faktisk er. En forsterket mottaksavdeling er et botilbud i mottak som har en høyere bemanning enn ordinære mottaksavdelinger. Det er helsepersonell på mottaket, og på grunn av beboernes særskilte oppfølgingsbehov har de forsterkede mottakene døgnbemanning. Som alle

opphold i mottak er også opphold i forsterkede avdelinger et frivillig botilbud.

Overflytting til forsterket avdeling er kun ett av flere tiltak UDI har for å kunne håndtere beboere med psykisk ustabil atferd. Forsterket avdeling er et «styrket» botilbud for beboere med behov for oppfølging utover normal arbeidstid, og ikke en institusjon som primært skal ivareta personer med høy risiko og farlig atferd. For noen personer i denne kategorien vil en plass i en forsterket avdeling være den beste løsningen, men generelt sett er det ikke forutsatt at de forsterkede avdelingene skal ta hånd om personer som anses som farlige. I hvert enkelt tilfelle blir det foretatt en konkret vurdering av hvilke personer som skal bo på en forsterket avdeling. Det gis ikke noe behandlingstilbud i de forsterkede avdelingene. Er det behov for et behandlingstilbud, vil det bli gitt i regi av helsemyndighetene.

Hovedmålgruppen for de forsterkede avdelingene er personer med psykiske lidelser som ikke er så syke at de er innlagt på psykiatrisk institusjon, men som for eksempel er medisineret og går til poliklinisk behandling. I tillegg gis personer med alvorlig somatisk sykdom/ funksjonshemming tilbud om plass i en forsterket avdeling. For disse vil det være en stor belastning hvis de forsterkede avdelingene også skal ta hånd om mange personer som anses som en fare for omgivelsene. UDI har derfor i de fleste tilfellene valgt andre løsninger enn plass i en forsterket avdeling for personer som oppleves som en fare for omgivelsene. Hvis de får et tilbud om å bo i ordinære mottak, har UDI engasjert ekstra vakthold. Det innebærer at vedkommende som anses som en risiko blir fulgt kontinuerlig, både i og utenfor mottaket, og skjermet i forhold til øvrige beboere. I andre tilfeller har UDI gitt driftsoperatøren ekstra midler til å styrke bemanningen i mottaket med flere miljøarbeidere, slik at mottaket kan gi et utvidet aktivitetstilbud og bedre oppfølging. Asylsøkere som har særskilte behov kan også plasseres utenfor mottak, og UDI har derfor kjøpt plasser i private bo- og omsorgssituasjoner som kan gi en oppfølging utover det som gis i en forsterket avdeling.

Når det gjelder den konkrete saken som ble tatt opp i Stortinget, har UDI funnet en egnet løsning.

UDI har nettopp igangsatt en ekstern evaluering av ordningen med forsterkede mottaksplasser. Hensikten med evalueringen er å se hvordan ordningen har fungert, og blant annet vurdere om målsettingene med forsterkede avdelinger har blitt oppfylt. Konklusjonene fra evalueringen skal være klare høsten 2007, og regjeringen vil på dette grunnlaget vurdere behov for tiltak.

3 Utvidet fengsling

UDI har ingen hjemmel til å bruke tvangsmidler. Det er det bare politiet og helsemyndighetene som har.

Det er blitt reist spørsmål ved om det bør være adgang til å internere eller fengsle utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge, også i tilfeller hvor det ikke foreligger identitetstvil eller unndragelsesfare. Spørsmålet er særlig blitt reist i forbindelse med utlendinger som representerer en sikkerhetsrisiko eller utgjør en fare for samfunnet eller for enkeltpersoner. Selv om identiteten er på det rene, kan det ta lang tid å få effektivt et vedtak om avslag på asyl eller oppholdstillatelse, eller et bortvisnings-/utvisningsvedtak. Personen vil da ha et gyldig avslagsvedtak mot seg med plikt til å forlate riket, men vil bli værende i Norge inntil man oppnår det nødvendige samarbeidet med myndighetene i hjemlandet, eller vedkommende frivillig forlater Norge. I enkelte tilfeller kan EMK (Den europeiske menneskerettighetskonvensjon) artikkel 3 være til hinder for retur. I så fall blir iverksettelsen av vedtaket, ogplikten til å forlate riket, utsatt til situasjonen i hjemlandet har endret seg og utlendingen ikke lenger risikerer å bli drept eller torturert ved retur.

Utlendinger som utgjør en fare for andre, vil i en del tilfeller kunne fengsles etter regler i straffeloven og straffeprosessloven. I tillegg finnes det hjemler i psykisk helsevernloven for å tvangsinnlegge personer med alvorlige sinnslidelser, dersom det er nødvendig for å hindre at vedkommende på grunn av sinnslidelsen utgjør en nærliggende og alvorlig fare for eget eller andres liv eller helse. Spørsmålet i denne sammenhengen er om det er behov og rom for ytterligere tiltak overfor den nevnte gruppen. Internering eller fengsling er blitt trukket frem som et mulig virkemiddel.

I tilfeller hvor EMK artikkel 3 er til hinder for retur, mener regjeringen at en særskilt fengslings- eller interneringshjemmel for utlendinger vil være i strid med våre konvensjonsforpliktelser. Det vises til arbeids- og inkluderingsministerens redegjørelse til Stortinget i brev av 16. januar 2007. Også i andre sammenhenger vil en utvidet bruk av frihetsberøvelse kunne komme i strid med internasjonale konvensjoner. EMK artikkel 5 nr. 1 bokstave setter grenser for hvor langt man kan gå i å utvide bruken av tvangsinnleggelser i psykisk helsevern. Å innføre andre grenser for å fengsle eller tvangsinnlegge en utlending som anses som en fare for samfunnet eller for enkeltpersoner, enn for fengsling eller tvangsinnleggelse av nordmenn som utgjør en tilsvarende risiko, vil dessuten lett

komme i konflikt med forbud mot diskriminering både i norsk rett og internasjonale konvensjoner, herunder EMK artikkel 14. Etter dette er det tvil om det er rom for å utvide bruken av tvangsinnleggelse, fengsling eller internering overfor utlendinger som venter på retur. Regjeringen vil likevel utrede bruken av internering nærmere. Det skal vurderes om det er behov for og ønske om ytterligere bruk av internering, og om det i så fall i overensstemmelse med våre folkerettslige forpliktelser kan vedtas en hjemmel for dette. Det understrekes at eventuell internering av utlending med ulovlig opphold i Norge, må gjelde personer som selv kan bringe interneringen til opphør ved å reise tilbake til hjemlandet.

Det er for øvrig regjeringens vurdering at man må benytte de hjemlene man har i straffeloven, straffeprosessloven og i psykisk helsevernloven overfor utlendinger som utgjør en sikkerhetsrisiko eller anses som en fare for samfunnet.

4 Videre arbeid

Den konkrete saken som ble tatt opp i Stortinget av representanten Jensen, er et av flere tilsvarende tilfeller de senere årene der asylsøkere eller personer uten lovlig opphold i Norge løslates fra fengsel, eller skrives ut fra psykiatrisk institusjon, uten annet tilbud enn botilbudet i et statlig asylmottak. Regjeringen tar denne situasjonen på alvor, og berørte myndigheter vil sammen gjennomgå og vurdere flere tiltak. Blant annet vil det bli etablert faste rutiner for samordning og koordinering mellom berørte myndigheter. Samordningen vil foregå på et overordnet plan og skal ikke fokusere på de konkrete enkeltsakene. Så tidlig som mulig vil det bli laget individuelle planer og opprettet resursnettverk rundt beboere i mottak som det er knyttet bekymring til. Dette under forutsetning av at vilkårene for rett til individuell plan etter sosialtjenesteloven og/eller helselovgivningen er oppfylt. For å sikre best mulig informasjonsflyt mellom etatene, vil reglene for taushetsplikt bli gitt en enhetlig tolkning og praktisering. De ulike instansenes ansvar for en kvalitetssikret og forsvarlig tolkning vil bli understreket. Alle asylsøkere gjennomgår i dag en førstegangs helseundersøkelse. Det vil bli vurdert å utvide denne undersøkelsen til også å gjelde en kartlegging av psykisk helse.

Rutinene for samarbeid mellom UDI og politiet ved registrering og intervju av asylsøkere vil bli gjennomgått, for å sikre en raskere og mer effektiv avklaring av identitet og nasjonalitet.

Justis- og utlendingsmyndighetene går løpende igjennom rutinene for samarbeid, med sikte på en mer effektiv behandling av utvisningssakene til straffedømte utlendinger. I tillegg gjennomgås rutinene i forbindelse med løslatelse av personer som er besluttet utvist.

Det er allerede satt i gang flere tiltak for å effektivisere returarbeidet, og Norge har det siste året gjennomført returer til flere land enn våre nabo-land. Dette arbeidet vil fortsette, med sikte på effektivisere returarbeidet ytterligere. Samlet sett vil de tiltakene som her er nevnt kunne bidra til en reduksjon i tiden det tar fra endelig avslagsvedtak/

utvisningsvedtak foreligger, til personen er returnert.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 29. juni 2007 om beboere i statlige asylmottak som kan utgjøre en risiko blir sendt Stortinget.