



Innst. 236 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:47 S (2014–2015)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Audun Lysbakken og Torgeir Knag Fylkesnes om umiddelbart å sikre at praksis for afghanske barnefamilier som henvises til internflukt, er i tråd med og følger UNHCRs og Utlendingsdirektoratets (UDIs) anbefalinger

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen umiddelbart sikre at praksis for afghanske barnefamilier som henvises til internflukt, er i tråd med og følger UNHCRs og Utlendingsdirektoratets anbefalinger.
2. Stortinget ber regjeringen umiddelbart hente tilbake afghanske barnefamilier til Norge som er sendt ut i perioden fra 1. januar 2014 til 18. desember 2014, i strid med praksisanbefalingene fra Utlendingsdirektoratet når det gjelder internflukt.»

Det vises i dokumentet til at Utlendingsdirektoratet (UDI) 1. juli 2014 sendte forslag til praksisendring til Justis- og beredskapsdepartementet for godkjenning. Forslaget gjaldt endret praksis av henvisning til barnefamilier til internflukt i Afghanistan. UDIs vurdering er at det er humanitært utilrådelig å henvise barnefamilier til internflukt om de ikke har tilstrekkelig nettverk og/eller ressurser til å etablere seg i internfluktområde og dekke familiens grunnleggende behov. Det må også foreligge konkrete opplys-

ninger om at familien/nettverket har evne og vilje til å hjelpe.

Ifølge brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet av 5. desember 2014: «Status uttransporteringer av lengeværende barn» fant den første returen av en barnefamilie til Afghanistan sted i januar 2014.

Forslagsstillerne viser til at på tross av at anbefalingene fra UDI om en praksisendring kom allerede i sommer, framkommer det ikke av noen tilgjengelig informasjon at regjeringen har tatt stilling til en praksisendring. Forslagsstillerne mener norsk praksis for afghanske asylsøkere skal følge UNHCRs anbefalinger.

Det vises for øvrig til dokumentet for nærmere beskrivelse av forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen sendte i brev av 14. januar representantforslaget til Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Anders Anundsen for vurdering. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 18. februar 2015.

Komiteen avholdt 10. februar åpen høring i saken. NOAS, Redd Barna og UNICEF deltok på høringen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og

lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Representantforslag 47 S (2014–2015) fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Audun Lysbakken og Torgeir Knag Fylkesnes om umiddelbart å sikre at praksis for afghanske barnefamilier som henvises til internflukt, er i tråd med og følger UNHCRs og Utlendingsdirektoratets (UDIs) anbefalinger.

Komiteen understreker viktigheten av å ta barnefaglige hensyn på alvor, spesielt i saker med lang botid og sterk tilknytning til Norge. Samtidig er det viktig å opprettholde tilliten til asylsystemet, og den klare hovedregel er at et avslag på asylsøknad skal føre til retur, også i saker der barnefamilier er involvert.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til samarbeidsavtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre på asylområdet. Her fremgår det at hensynet til hva som er barnefaglig forsvarlig skal vektlegges dersom konkrete kriterier er oppfylt. Flertallet viser til avtaleteksten i den permanente avtalen for asylbarn, som lyder som følger:

«Barns tilknytning til Norge gjennom flere års botid i Norge skal klargjøres gjennom en regelendring som gjør at utlendingsmyndighetene i større grad vektlegger hensynet til hva som er barnefaglig forsvarlig. Forutsetningen er at foreldrene som hovedregel har medvirket til å avklare sin identitet og bidratt til å muliggjøre retur, men at retur ikke har vært mulig.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at denne avtaleteksten med en slik forutsetning er en reell sterk innstramming slik høringen i kontroll- og konstitusjonskomiteen viste, og at denne feilen ikke ble rettet opp før kontrollsaken mot justisministeren ble åpnet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 18. februar 2015. Her fremkommer det at praksis på området nå er i samsvar med UDIs anbefalinger, jf. instruks GI-02/2015 av 30. januar 2015.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti registrerer at UDIs anbefalinger fra juni 2014 ikke ble fulgt opp av regjeringen før januar 2015. Disse medlemmer mener regjeringen

ventet altfor lenge med å følge opp anbefalingene og ikke har godtgjort at det forelå et saklig grunnlag for dette. Dette kan ha satt flere mennesker i en unødige vanskelig situasjon. Disse medlemmer mener at anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) må tillegges stor vekt, og av hensyn til rettssikkerhet og trygghet bør retur av barnefamilier til internflukt i Afghanistan skje i overensstemmelse med UNHCR, og bygge på faglige råd fra UDI. Disse medlemmer viser til at regjeringen Stoltenberg viste stor aktsomhet når det gjaldt retur til Afghanistan, og til at det ikke ble gjennomført retur av barnefamilier. Dette var begrunnet med hensyn til returavtalen med Afghanistan og sikkerhetssituasjonen i landet. Disse medlemmer har registrert at afghanske myndigheter ved flere anledninger mener Norge har brutt forutsetningene for returavtalen, og disse medlemmer mener det er svært uheldig dersom norsk returpolitikk undergraver viktige returavtaler.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at retursituasjonen til Afghanistan er særdeles vanskelig, og må tillegges stor vekt ved vurderingen av barnets beste i retursaker. Disse medlemmer mener derfor at ingen barnefamilier skal sendes tilbake til Afghanistan uten at UDI har klarlagt at de har et nettverk på et trygt sted som kan tilby tilstrekkelig støtte ved retur.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, konstaterer med dette at deler av forslaget punkt 1 allerede er ivarettatt.

Flertallet vil videre hen vise til at hverken UDIs eller UNHCRs anbefalinger tar til orde for en generell returstatus for barnefamilier til Afghanistan. Det er en rekke kriterier som må oppfylles før returstatus anbefales i konkrete enkeltsaker. Flertallet viser til at både UDI og UNHCR åpner for retur til internflukt i Afghanistan dersom en familie enten har et nettverk i returområdet, eller har tilstrekkelige ressurser til å kunne forsørge seg selv.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at barnefamilier ikke kan sendes til Afghanistan uten at det er konkrete holdpunkter for at de har nettverk på et trygt sted som kan tilby tilstrekkelig støtte ved retur. Internfluksaker har en streng formell avgrensning, og omfatter bare en liten andel av familiene som faktisk ender med å bli sendt til et sted hvor de mangler nettverk. Kravet om at det må være klarlagt at de har nettverk på et trygt sted, må derfor gjelde generelt, for alle afghanske barnefamilier. Disse strenge kravene kan ikke sies å være oppfylt i disse sakene, slik flertallet antar.

Dette medlem viser til at barn er særlig utsatt for menneskerettighetsbrudd ved retur, og at barns sårbarhet må tillegges større vekt enn i dag i vurderingen av asylsaker, og at det ikke er særlig vurdert i disse sakene.

Dette medlem viser til at retursituasjonen i Afghanistan er blitt særdeles vanskelig og må tillegges stor vekt ved vurderingen av barnets beste. Det er det ikke gjort endringer i for å fange opp.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, konstaterer at det ikke er vanlig å gi praksisendringer tilbakevirkende kraft.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at i denne sammenhengen er det også relevant å påpeke at ingen har blitt sendt tilbake i strid med UDIs anbefaling etter at den ankom Justis- og beredskapsdepartementet den 1. juli 2014.

Flertallet ser at UDI viser til at ingen barnefamilier ble returnert til Afghanistan i strid med UNHCRs anbefalinger i perioden 1. januar–1. juli 2014.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at hverken anbefalingene fra UDI eller UNHCR stopper enhver utsending av asylsøkere til internflukt i Afghanistan dersom en familie har et nettverk i området de utvises til, eller har tilstrekkelige ressurser til å kunne etablere seg i nye områder i hjemlandet. Både UDI og UNHCR har imidlertid justert sine anbefalinger på grunn av den humanitære situasjonen for internflyktninger i landet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det er reist tvil om disse anbefalingene og UDIs forslag til praksisendring av 1. juli 2014 er fulgt i de utsendinger som er gjennomført til Afghanistan.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter derfor forslag 1 i representantforslaget og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart sikre at praksis for afghanske barnefamilier som henvises til internflukt, er i tråd med og følger UNHCRs og Utlendingsdirektoratets anbefalinger.»

Disse medlemmer har merket seg at det i kontroll- og konstitusjonskomiteens sak om utsendelse av lengeværende asylbarn og justis- og beredskapsministerens opplysningsplikt, framkommer at de opplysningene som er gitt Stortinget om praksis for utsendelse, ikke er fulgt.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at det på denne bakgrunn fremmes et forslag som åpner for ny prøving av utsending av lengeværende asylbarn i tiden etter 1. juli 2014 og ikrafttredelse av ny forskrift 8. desember 2014. Dette forslaget gjelder barnefamilier som er utvist til Afghanistan så vel som til andre land, og er derfor framsatt av medlemmet fra Senterpartiet i behandlingen av Dokument 8:46 S (2014–2015).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til representantforslaget, og vil slutte seg til begrunnelsen til forslagsstillerne. Disse medlemmer viser til at Norge ikke uttransporterte barnefamilier til Afghanistan før i januar 2014. Bakgrunnen var at den rød-grønne regjeringen anså sikkerhetssituasjonen i Afghanistan som så dårlig at det ikke var forsvarlig å bruke returavtalen til å sende barnefamilier tilbake til landet.

Disse medlemmer viser til funnene gjort av kontroll- og konstitusjonskomiteen i kontrollsaken om lengeværende barn som har pågått vinteren 2014 og våren 2015. Vedrørende returer av barnefamilier til Afghanistan uttaler flertallet:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, har imidlertid ikke funnet spor av dekning for å si at 'det åpnet seg en mulighet' for returer til Afghanistan.»

Og videre:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, har merket seg at afghanske myndigheter 2. mars 2015 ba norske myndigheter om å slutte med tvangsreturer av barnefamilier til Afghanistan. Sammenholdt med protestene høsten 2014 og vinteren 2014-2015 styrker dette inntrykket av at norske myndigheter tok sjansen på kraftig å øke uttransportene til Afghanistan, snarere enn at det ble en åpning på afghansk side.»

Disse medlemmer understreker at forholdene i Afghanistan er svært vanskelige, og at det tidligere som nå er gode grunner til at barnefamilier ikke bør utsettes for tvangsretur til landet. Disse medlemmer mener at anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger som et minimum bør leg-

ges til grunn og følges. Disse medlemmer mener at de barna som er sendt ut i strid med FNs anbefalinger i 2014, må antas å leve under svært vanskelige og farlige forhold.

Disse medlemmer viser til at FNs høykommissær for flyktninger i sine anbefalinger fra august 2013 skriver følgende om situasjonen i Afghanistan:

«Children may fall within a number of the other risk profiles contained in these guidelines. Children may, however, also be at risk of child-specific forms of persecution, including under-age recruitment, child trafficking, bonded or hazardous child labour, domestic violence against children, forced and/or underage marriage, child prostitution and child pornography, and the systematic denial of education.»

Og videre:

«UNHCR considers that internal flight or relocation may be a reasonable alternative only where the individual can expect to benefit from meaningful support of his or her own (extended) family, community or tribe in the area of prospective relocation.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil understreke viktigheten av å gjøre meget grundige vurderinger av de forholdene som venter det enkelte barn før utsendelse kan skje.

Dette medlem mener at barna som er sendt ut i strid med anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger, bør få komme tilbake til sikkerhet i Norge umiddelbart og få bli. Dette medlem viser til at ingenting i situasjonen taler for at det skal foregå tvangsretur av barnefamilier til Afghanistan. Dette medlem støtter ikke at regjeringen bruker returavtalen for barnefamilier inntil sikkerhetssituasjonen er kraftig forbedret.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart sikre at praksis for tvangsretur heretter er i tråd med og følger anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger.»

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart hente tilbake afghanske barnefamilier til Norge som er sendt

ut med tvang til Afghanistan i perioden etter 1. januar 2014, og ber om at det etableres en ordning som sikrer dem opphold i Norge ut fra hensynet til barna.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen umiddelbart sikre at praksis for afghanske barnefamilier som henvises til internflukt, er i tråd med og følger UNHCRs og Utlendingsdirektoratets anbefalinger.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen umiddelbart sikre at praksis for tvangsretur heretter er i tråd med og følger anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen umiddelbart hente tilbake afghanske barnefamilier til Norge som er sendt ut med tvang til Afghanistan i perioden etter 1. januar 2014, og ber om at det etableres en ordning som sikrer dem opphold i Norge ut fra hensynet til barna.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 8:47 S (2014–2015) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Audun Lysbakken og Torgeir Knag Fylkesnes om umiddelbart å sikre at praksis for afghanske barnefamilier som henvises til internflukt, er i tråd med og følger UNHCRs og Utlendingsdirektoratets (UDIs) anbefalinger – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 14. april 2015

Helge André Njåstad

leder

Mazyar Keshvari

ordfører

Vedlegg**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 18. februar 2015****Vedrørende Dokument 8: 47 S (2014–2015)**

Jeg viser til Kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 14. januar 2015, hvor det bes om min vurdering av et forslag fra representantene Karin Andersen, Audun Lysbakken og Torgeir Knag Fylkesnes om umiddelbart å sikre at praksis for afghanske barnefamilier som henvises til internflukt, er i tråd med og følger UNHCRs og Utlendingsdirektoratets (UDIs) anbefalinger.

Jeg vil i det følgende kommentere hvert enkelt punkt i representantenes forslag.

Forslagets punkt 1

Forslagets punkt 1 lyder:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart sikre at praksis for afghanske barnefamilier som henvises til internflukt, er i tråd med og følger UNHCRs og Utlendingsdirektoratets anbefalinger.»

Innledningsvis vil jeg presisere at UNHCR i sine anbefalinger fra august 2013 ikke tar til orde for en generell stans av returer til Afghanistan. UNHCR uttaler at internflukt bare anses å være rimelig:

«where the individual can expect to benefit from meaningful support of his or her own (extended) family, community or tribe in the area of prospective relocation. The only exception to this requirement of external support are single able-bodied men and married couples of working age without identified specific vulnerabilities as described above, who may in certain circumstances be able to subsist without family and community support in urban and semi-urban areas that have the necessary infrastructure and livelihood opportunities to meet the basic necessities of life and that are under effective Government control.»

I forslaget omtales UDIs praksisforeleggelse og UNHCRs anbefaling som om de var identiske. UDIs anbefaling til instruks går imidlertid noe lenger i å henvise barnefamilier til internflukt i Afghanistan enn det UNHCR gjør i sine anbefalinger fra august 2013.

Både UDI og UNHCR anbefaler at barnefamilier ikke returneres til internflukt i Afghanistan med min-

dre de har *tilstrekkelig nettverk* til å etablere seg i internfluktområdet og dekke familiens grunnleggende behov. I tillegg åpner UDI for at barnefamilier kan returneres til internflukt dersom de har *tilstrekkelige ressurser* til å etablere seg i internfluktområdet og dekke familiens grunnleggende behov – altså selv om familien ikke har et nettverk i internfluktområdet. Forslagets punkt 1 blir dermed noe upresist, i og med at det i noen tilfeller ikke vil være helt i tråd med UNHCRs anbefaling å følge UDIs anbefaling.

Departementet har sluttet seg til UDIs vurdering i dette spørsmålet.

Forslagets punkt 2

Forslagets punkt 2 lyder:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart hente tilbake afghanske barnefamilier til Norge som er sendt ut i perioden fra 1. januar 2014 til 18. desember 2014, i strid med praksisanbefalingene fra Utlendingsdirektoratet når det gjelder internflukt.»

UDIs praksisforeleggelse ble sendt Justis- og beredskapsdepartementet 1. juli 2014. Som Stortinget allerede er gjort kjent med i mine svar på skriftlig spørsmål nr. 366 og 380, opplyser Utlendingsnemnda (UNE) at «ingen har blitt sendt tilbake i strid med UDIs anbefaling etter at den kom».

Når det gjelder returer gjennomført før UDIs praksisforeleggelse av 1. juli 2014, viser jeg til at det ikke er vanlig å gi praksisendringer tilbakevirkende kraft, slik at man henter tilbake personer som er returnert før praksisendringen kom. UNE har opplyst at i de sakene der barnefamilier er returnert til internflukt i Afghanistan i perioden 1. januar til 1. juli 2014, fant nemnda i sin vurdering av asylsøknadene at det ikke var urimelig å henvise familiene til Kabul fordi de hadde ressurser og/eller nettverk å støtte seg til.

Oppdatert informasjon om behandlingen av UDIs praksisforeleggelse

Jeg kan opplyse at Justis- og beredskapsdepartementet samtykket i UDIs forslag til praksisforeleggelse i instruks GI-02/2015 av 30. januar 2015.

