



STORTINGET

Innst. 61 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:179 LS (2018–2019)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken og Une Bastholm om midlertidig returstan til Afghanistan, innføring av rimelighetsvilkår i internfluktvurderingen og en uavhengig tilsynsordning for tvangsretur

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«A.

vedtak til lov

om endring i utlendingsloven (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) skal:

§ 28 femte ledd lyde:

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

II

Loven trer i kraft straks.

B.

1. Stortinget ber regjeringen iverksette umiddelbar stans i all tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende endring i utlendingsloven (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt).
2. Stortinget ber regjeringen innføre en oppnevningssprosess for Tilsynsrådet for Trandum, der relevante aktører fra sivilsamfunnet har mulighet til å foreslå rådsmedlemmer.
3. Stortinget ber regjeringen gi Tilsynsrådet for Trandum et eget budsjett og nødvendig sekretærfunksjon, uavhengig av Politiets utlendingsenhet.»

Det vises til dokumentet for en nærmere beskrivelse av forslagene. Det gis der en omtale av midlertidig returstan til Afghanistan, rimelighetsvilkåret i internfluktvurderingen og om uavhengig tilsynsordning for tvangsretur.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 25. juni 2019 til Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Jøran Kallmyr bedt om en vurdering av forslagene. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 19. august 2019.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Frem-

skrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønnaas Kjos, fra Senterpartiet, Kari Anne Bøkestad Andreassen og Heidi Greni, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til Representantforslag 179 LS (2018–2019) om midlertidig returstan til Afghanistan, innføring av rimelighetsvilkår i internfluktvurderingen og en uavhengig tilsynsordning for tvangsretur.

Komiteen viser videre til punktene i forslaget.

Forslag A – Lovforslag om å gjeninnføre rimelighetsvilkåret for internflukt

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at gjeldende lovgivning innebærer at ingen har krav på internasjonal beskyttelse dersom vedkommende kan få beskyttelse i et område i det landet han eller hun flyktet fra. I disse tilfellene avslås asylsøknaden, og søkeren blir henvist til å søke beskyttelse i dette området. Flertallet viser til at vilkårene for å henvise noen til internflukt er at området må være trygt og tilgjengelig for søkeren.

Norske myndigheter står fritt i den nærmere utformingen av internfluktregelen, så lenge det absolutte vernet mot utsendelse etter flyktningskonvensjonen artikkel 33 ikke blir brutt, og regelen ikke bryter med forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter Grunnloven § 93 og menneskerettighetskonvensjonene.

Komiteen viser til at UDI og UNE alltid skal vurdere om det er grunnlag og behov for å gi tillatelse etter lovens § 38 når det henvises til internflukt. Komiteen understreker at når det gjelder barn, er det eksplisitt forskriftsfestet at barns tilknytning skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er tvilsomt om Norge oppfyller sine konvensjonsforpliktelser. Dette medlem vil vise til behandlingen av Prop. 16 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven § 32 første ledd der kravet om at realitetsbehandling av asylsøknad bare kan nektes dersom søkere vil få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet, ble fjernet.

Dette medlem påpeker at denne bestemmelsen skulle sikre mot at flyktninger blir sendt fra land til land uten realitetsbehandling noe sted og blir «refugees in orbit» og med fare for at de til slutt ender opp i land de har flyktet fra for å unngå forfølgelse. Dette er brudd på non-refoulement-prinsippet som er et grunnprinsipp i asylretten. Endringen medfører risiko for å bryte for-

pliknelsen om ikke å returnere noen med mindre man vet at mottakende land vil behandle saken.

Dette medlem påpeker at Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) er en viktig garantist mot brudd på EMK i utlendingsrettslig sammenheng, særlig artikkel 3 som forbyr tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling. I så måte er det verdt å nevne at det 15. oktober samme år som loven ble svekket for å kunne returnere asylsøkere til Russland, var en sak mot nettopp Russland som var oppe for EMD, som gjaldt utvisning av asylsøkere fra Russland til Syria. EMD rettet kraftig kritikk mot det russiske rettssystemet (den nasjonale domstolen), og Russland ble derfor dømt for å ha handlet i strid med artikkel 3 (faren for tortur, nedverdiggende eller umenneskelig behandling ved retur til Syria). Til tross for dette valgte flertallet på Stortinget å svekke loven med henblikk på retur til Russland. Det viser at dagens lov på dette punktet har alvorlige svakheter når det gjelder konvensjonsforpliktelsene angående «non-refoulement».

Dette medlem viser også til at rimelighetsvilkåret i internfluktvurderingen ble fjernet i Norge, jf. Prop. 90 L (2015–2016) og Innst. 391 L (2015–2016). Under høringen påpekte UNHCR at Norge er folkerettslig forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår. Begge disse forholdene er alvorlige mangler når det gjelder kjernen i asylretten – muligheten til å få en søknad om asyl behandlet og vern mot retur der det kan føre til «non-refoulement» og der det er urimelig å bli henvist til internflukt.

Dette medlem viser til at etter fjerningen av rimelighetsvilkåret er Norge det eneste landet i Europa som anvender internflukt uten et rimelighetsvilkår. Opphevingen av rimelighetsvilkåret har ført til at mange som tidligere ville blitt anerkjent som flyktninger, nå blir returnert. Det bidro også til en dramatisk økning i antall barn som kun fikk opphold på humanitært grunnlag fram til fylte 18 år.

Dette medlem viser til at utgangspunktet for hvordan konvensjonen skal forstås er UNHCRs «Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktningers rettsstilling» (1979), som oppstiller et krav om rimelighet. Punkt 91 i håndboken sier at en asylsøker ikke kan henvises til å søke tilflukt i en annen del av hjemlandet hvis det

«ikke ville ha vært rimelig å forvente at han skulle gjøre det.»

Dette medlem viser også til at under høringen til forslaget om å fjerne rimelighetsvilkåret skrev faginstansen UNE at anvendelsen av rimelighetsvilkåret kan variere fra land til land, også innad i enkelte land, fordi det er vagt og skjønnsmessig. De fleste stater har likevel et rimelighetsvilkår. Slik konvensjonen tolkes i praksis, må internflukt være trygt, tilgjengelig og rimelig.

I sin høringsuttalelse til Prop. 90 L (2015–2016) Innstramminger II skrev UNE:

«Den statspraksis vi har redegjort for her, taler for at Norge er folkerettslig forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår ved internflukt i de tilfeller hvor en person omfattes av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. I så fall vil søkeren ha rett til flyktningstatus hvis internflukt er urimelig. Det betyr igjen at det ikke vil være tilstrekkelig å gi søkeren en tillatelse etter utlendingsloven § 38.»

Dette medlem påpeker at i denne saken legger ikke flertallet tilrådingen fra faglig hold til grunn, og at beslutningen er en rent politisk innstramming der hovedhensynet ikke er statens forpliktelser etter konvensjonen og beskyttelse av reelle flyktninger. Stortingets vedtak av 14. november 2017 om å innføre sårbarhetskriterier, jf. Dokument 8:56 S (2017–2018), veier ikke opp dette bruddet på flyktningkonvensjonen. Barn som etter konvensjonen er flyktninger, har krav på flyktningstatus i Norge, ikke en vurdering etter sårbarhetskriterier. Sårbarhetskriterier kan kun gi opphold på humanitært grunnlag, som gir færre rettigheter enn flyktningstatus. Forslagsstillerne mener derfor at rimelighetsvilkåret i internflukt vurderingen må gjeninnføres i utlendingsloven § 28 femte ledd.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«A.

vedtak til lov

om endring i utlendingsloven (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) skal § 28 femte ledd lyde:

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

II

Loven trer i kraft straks.»

Forslag B 1 om midlertidig returstanst til Afghanistan

Komiteen viser til at det er fagmyndighetene UDI og UNE som til enhver tid skal ta de fagmessige vurderingene, med hjemmel i de lover og regler som er vedtatt av Stortinget. Om det er trygt for søkeren å returnere, vurderes ut fra oppdatert landinformasjon.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at begrunnelsen i representantfor-

slaget er at Kabul var den farligste provinsen for sivile i 2018 og til at Afghanistan i 2019 har blitt rangert som verdens minst fredelige land ifølge Global Peace Index. Rapporten trekker frem flere eksempler på alvorlige hendelser, herunder drap, av returnerte asylsøkere fra Norge og andre europeiske land som Nederland, Sverige og Tyskland.

Dette medlem viser videre til Landinfos Temanotat Afghanistan: Politi- og rettsvesenet. Oktober 2019, der det står:

«Samtidig som gjenoppbyggingen pågår, er Afghanistan fortsatt rammet av væpnet konflikt. Sikkerhetssituasjonen har i særdeleshet innflytelse på myndighetenes håndtering og utøvelse av lov og orden, ettersom politiet er en viktig bestanddel av landets sikkerhetsstyrker og bidrar mer til opprørsbekjempelse enn til å utføre klassiske politioppgaver. Sikkerhetssituasjonen er videre til hinder for myndighetenes evne til å tilby offentlige tjenester, og flere steder i landet finnes det ikke operative rettsinstitusjoner.»

Dette medlem understreker at Norge er forpliktet av non-refoulement-prinsippet som er lovfestet i norsk rett i utlendingsloven § 73.

Landinfos notat viser at de myndighetene som skulle ivareta sikkerheten mot forfølgelse og vilkårlig straff eller andre brudd på konvensjonsforpliktelsene angående «non-refoulement», ikke er til stede, fordi de lokale og nasjonale myndighetene ikke på noen måte kan sies å ha kontroll eller pålitelige rettsinstitusjoner.

Dette medlem viser til at tallet på sivile tap i Afghanistan fra juli til september 2019 er rekordhøyt. En FN-rapport som ble publisert medio oktober 2019, viser at 1 174 sivile har mistet livet i perioden, og over 3 000 har blitt skadd. Dette er en økning på 42 pst. fra samme periode i fjor.

Dette medlem viser til at ifølge UNHCR utsettes sivile som deltar i daglige økonomiske og sosiale aktiviteter i Kabul, for risiko for å bli rammet av den generaliserte volden i byen. I de nye retningslinjene konkluderer UNHCR med at internflukt til Kabul på generelt grunnlag ikke lenger er mulig på grunn av den nåværende sikkerhets-, menneskerettighets- og humanitære situasjonen.

Med utgangspunkt i UNHCRs endrede retningslinjer fra 2018 sendte Justis- og beredskapsdepartementet en instruks til Utlendingsdirektoratet i desember 2018, som på bakgrunn av sikkerhetssituasjonen i Kabul strammer inn bruken av internflukt dit. Internflukt til Kabul kan ifølge instruksen imidlertid brukes for enkelte grupper asylsøkere, og praksis er derfor fortsatt i strid med UNHCRs anbefalinger.

Dette medlem viser til at i perioden 2015–2018 tvangsreturnerte Norge flest afghanere med avslag på asylsøknaden sammenlignet med andre europeiske land. I 2016 sto Norge for 65 pst. av alle tvangsreturnerte fra

Europa til Afghanistan. Norge er sammen med Danmark og Nederland de eneste landene som gjennomfører tvangsreturer av afghanske barnefamilier.

Utlendingsloven § 90 tiende ledd fjerde punktum fastslår at:

«Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, i påvente av endringer i lov eller forskrift.»

Dette medlem mener sikkerhetssituasjonen i Afghanistan nå er så kritisk at det må innføres en midlertidig returstanstans frem til rimelighetsvilkåret for internflukt er gjeninnført i utlendingsloven.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen iverksette umiddelbar stanstans i all tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende endring i utlendingsloven (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt).»

Dette medlem viser til at til tross for at all tilgjengelig offentlig informasjon viser at sikkerhetssituasjonen har forverret seg, har norsk utlendingsforvaltning og regjeringen ment at det allikevel er tryggere å returnere til disse områdene, både generelt og til internflukt. Dette medlem har i flere omganger etterlyst på hvilket konkret faktagrunnlag slike beslutninger er tatt, og at noen må ha det politiske ansvaret for disse beslutningene. Likeledes må systemet eller forvaltningen kunne etterprøves. Dette har ikke regjeringen og flertallet villet bidra til.

Dette medlem mener det er nødvendig å gjennomgå hvordan slike beslutninger tas, og at det må være mulig å gå inn i det konkrete faktagrunnlaget som bidrar til endringer i regler og praksis. Dette handler både om legitimitet til de faglige og faktabaserte vurderingene og trygghet for at vurderingene ikke er politisert, men står seg i forhold til våre konvensjonsforpliktelser. Det er derfor behov for en total gjennomgang av dette beslutningssystemet, der juridiske og forvaltningsfaglige eksperter kan komme med forslag til endringer som sikrer mer åpenhet om hvilke fakta som til enhver tid ligger til grunn for de sikkerhetsvurderingene som gjøres og klargjøre de politiske ansvarsforholdene slik at det ikke er som nå, at verken justis- eller utenriksminister vil svare på eller vise til hvilke konkrete nye fakta som ligger bak endrede vurderinger.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette et ekspertutvalg for å sikre mer åpenhet og etterprøvbarehet i beslutninger om endringer av sikkerhetsvurderinger av returland i utlendingsforvaltningen.»

Forslag B 2 om oppnevningsprosess for Tilsynsrådet for Trandum

Komiteen viser til at det er Justis- og beredskapsdepartementet som oppnevner leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer til tilsynsrådet. Dette utgår av forskrift om Politiets utlendingsinternat § 17. Komiteen viser til at det i brev fra justisministeren av 19. august 2019 går frem at departementet utarbeider forslag til ny forskrift som vil bli sendt på høring. Komiteen viser til at ordlyden i forskriftens § 17 åpner opp for at medlemmer fra det sivile samfunn har mulighet til å foreslå rådsmedlemmer.

Komiteen viser videre til signalet fra departementet om at de vil invitere høringsinstansene til å uttale seg om en eventuell forskriftsordning bør forskriftsfestes eller på annen måte settes i system.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det er positivt at relevante aktører fra sivilsamfunnet har mulighet til å foreslå rådsmedlemmer, og på den bakgrunn støttes intensjonene i forslaget.

Forslag B 3 om eget budsjett og nødvendig sekretærfunksjon for Tilsynsrådet for Trandum

Komiteen viser til at Returdirektivet ikke har spesifikke krav til omfang og innhold av tilsynet med tvangsmessig uttransportering (direktivet artikkel 8 nr. 6). Komiteen viser til svarbrev fra justisministeren dattert 19. august 2019, der det vises til at regelverket bør tydeliggjøre at det er tilsynsrådet selv som bestemmer hvilke tvangsreturer de skal føre tilsyn med, og om det skal gjelde deler av eller hele turen.

Komiteen viser til at rådets virksomhet finansieres over kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten. Det legges opp til at kostnader forbundet med utvidelse av tilsynsrådets mandat skal dekkes på tilsvarende måte, uten øremerking eller egen post på kapitlet. Komiteen viser til brev fra Justisministeren dattert 19. august 2019 om at øremerking eller egen post kan binde opp disponering av midler til aktiviteter. Det kan imidlertid være aktuelt med noen generelle, overordnede retningslinjer for virksomheten.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at for å sikre uavhengighet bør tilsynsrådet ha et eget budsjett og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gi Tilsynsrådet for Trandum et eget budsjett og nødvendig sekretærfunksjon, uavhengig av Politiets utlendingsenhet.»

Orientering fra justis- og innvandringsministeren om forsøk på retur av afghansk familie til hjemlandet

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til justisministerens orientering (14. november 2019) til komiteen om forsøk på retur av en afghansk familie. Justisministeren sier i brevet at «selv i etterpåklokskapens lys er det vanskelig å se at det er grunnlag for å kritisere noen av de beslutninger som ble truffet». Justisministeren mener altså at det var forsvarlig å tvangsreturnere en bevisstløs mor og hennes tre barn, og at det var forsvarlig å fortsette tvangsreturen av barna selv etter at moren ble sendt hjem til Norge. Dette medlem er bekymret for at dette er terskelen som skal legges til grunn for de medisinske og barnefaglige vurderingene som foretas ved vurdering av om en tvangsretur skal gjennomføres. Dette medlem mener at det må foretas en uavhengig ekstern gransking av denne aktuelle tvangsreturen, herunder de medisinske og barnefaglige vurderinger som ble foretatt før og under gjennomføringen av tvangsreturen.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette en uavhengig ekstern granskningsgruppe for å vurdere den aktuelle tvangsreturen, herunder de medisinske og barnefaglige vurderingene som ble foretatt før og under gjennomføringen av tvangsreturen.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til justisministerens redegjørelse om at uttransporteringen har skjedd i henhold til regelverk, og at politiet har forholdt seg til de medisinskfaglige råd de har fått. Disse medlemmer mener gransking av en enkeltsak vil være uhensiktsmessig.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

I

§ 28 femte ledd skal lyde:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området

søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvide søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.

II

Loven trer i kraft straks.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen iverksette umiddelbar stans i all tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende endring i utlendingsloven (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt).

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen nedsette et ekspertutvalg for å sikre mer åpenhet og etterprøvsbarhet i beslutninger om endringer av sikkerhetsvurderinger av returland i utlendingsforvaltningen.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen gi Tilsynsrådet for Trandum et eget budsjett og nødvendig sekretærfunksjon, uavhengig av Politiets utlendingsenhet.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen nedsette en uavhengig ekstern granskningsgruppe for å vurdere den aktuelle tvangsreturen, herunder de medisinske og barnefaglige vurderingene som ble foretatt før og under gjennomføringen av tvangsreturen.

Komiteens tilråding

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

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

vedtak:

Dokument 8:179 LS (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken og Une Bastholm om midlertidig returstanst til Afghanistan, innføring av rimelighetsvilkår i internfluktvurderingen og en uavhengig tilsynsordning for tvangsretur – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 21. november 2019

Karin Andersen
leder

Jon Engen-Helgheim
ordfører



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og innvandringsministeren

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/3371

Dato
19.08.2019

Dokument 8: 179 LS (2018–2019) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken og Une Bastholm om midlertidig returstan til Afghanistan, innføring av rimelighetsvilkår i internfluktvurderingen og en uavhengig tilsynsordning for tvangsretur

Jeg viser til kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 25. juni i år, der jeg bes vurdere forslagene fra representantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken og Une Bastholm om midlertidig returstan til Afghanistan, innføring av rimelighetsvilkår i internfluktvurderingen og en uavhengig tilsynsordning for tvangsretur.

Innledende bemerkninger

Det er ikke første gang disse forslagene blir fremsatt. Å gjeninnføre rimelighetsvilkåret for internflukt i utlendingsloven har vært foreslått to ganger tidligere. Jeg viser til forslag fremsatt av Karin Andersen og Petter Eide i Dok. 8: 64 LS (2017–2018) og forslag fra Karin Andersen og Aud Herbjørg Kvalvik i Dok. 8: 125 S (2016–2017).

Også forslag om midlertidig stans i uttransport av asylsøkere til Afghanistan har vært fremsatt før, med noe ulike begrunnelser. Jeg viser til forslag fra Karin Andersen og Lars Haltbrekken i Dok. 8: 56 S (2017–2018) og forslag fra Karin Andersen, Lars Haltbrekken, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes i Dok. 8: 47 S (2017–2018), hvor det også ble foreslått å etablere et uavhengig og effektivt tilsyn med tvangsreturer av asylsøkere.

Forslagene om gjeninnføring av rimelighetsvilkår for internflukt og returstan til Afghanistan har ikke tidligere fått tilslutning av Stortingets flertall.

Nedenfor gir jeg min vurdering av forslagene.

Forslag A – Lovforslag om å gjeninnføre rimelighetsvilkåret for internflukt

Forslaget til endring i utlendingsloven § 28 femte ledd lyder:

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

Forslagsstillerne viser til at opphevelsen av rimelighetsvilkåret skjedde i en situasjon med langt større asyltilstrømning enn i dag og at Norge er det eneste landet i Europa som ikke har dette vilkåret. De viser til at opphevelsen er i strid med folkeretten og utgjør et brudd på flyktningkonvensjonen. De viser også til at opphevelsen har slått uheldig ut overfor sårbare søkere, at mange som tidligere ble anerkjent som flyktninger nå blir returnert, og at opphevelsen førte til en dramatisk økning i antall barn som har fått opphold på humanitært grunnlag frem til fylte 18 år.

Innledningsvis vil jeg vise til at gjeldende rett innebærer at ingen har krav på internasjonal beskyttelse dersom tilstrekkelig beskyttelse er mulig i et område i det landet utlendingen flyktet fra. Etter fast praksis avslås da søknaden om asyl, og søkeren henvises til å søke beskyttelse i internfluktområdet. Gjeldende vilkår for å kunne henvise noen til internflukt er at søkeren kan få «effektiv beskyttelse» i dette området. Det betyr at området må være trygt og tilgjengelig for utlendingen.

Jeg ønsker ikke å gjeninnføre rimelighetsvilkåret for å kunne henvise til internflukt. Begrunnelsen er den samme som ved behandlingen av de tidligere representantforslagene.

Jeg mener Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å ha dette vilkåret, selv om enkelte høringsinstanser var av motsatt oppfatning under høringen av lovforslaget. Rimelighetsvilkåret kan verken utledes av flyktningkonvensjonen, den interne sammenhengen i konvensjonsteksten eller folkerettslig sedvanerett. Som nevnt i Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)* er det i utgangspunktet innenfor statenes handlingsrom å kunne velge om et slikt vilkår skal innfortolkes under beskyttelsesvurderingen. Kjerneområdet etter flyktningkonvensjonen er å sikre vern mot retur for dem som har velbegrunnet frykt for forfølgelse og som ikke kan få beskyttelse i eget hjemland. Norske myndigheter står fritt i den nærmere utformingen av internfluktregelen, så lenge vi respekterer det absolutte vernet mot utsendelse etter flyktningkonvensjonen artikkel 33 og så lenge praksis ikke bryter med forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter Grunnloven § 93 og menneskerettskonvensjonene.

UDI og UNE skal alltid vurdere om det er grunnlag for å gi tillatelse etter lovens § 38 når det henvises til internflukt. De hensynene som tidligere ble vurdert under rimelighetsvurderingen blir etter opphevelsen vurdert etter utlendingsloven § 38 (oppholdstil-

latelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket). Når det gjelder barn, er det eksplisitt forskriftsfestet at barns tilknytning skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38.

Det er også viktig at vårt nasjonale regelverk er tydelig på når det foreligger en forpliktelse til å gi flyktningstatus. Begrepet «urimelig» har i praksis vært uklart i omfang og innhold. Det åpner for skjønnsmessige vurderinger det er vanskelig å legge rammer for. Dette har ført til uklarheter og ulik forståelse i forvaltnings- og rettspraksis. Rimelighetsvilkåret har ført til at flere enn det våre folkerettslige forpliktelser tilsier har fått flyktningstatus og oppholdstillatelse. Uklarhetene åpner også for at ulik behandling og ulike utgangspunkter fra beslutningsfattere i forvaltning og domstoler kan bli førende for når en søker har et rettskrav på beskyttelse etter norsk rett. Dette er selvfølgelig uheldig. Det er viktig å sikre størst mulig grad av likebehandling og forutsigbarhet for alle asylsøkere ved tolkningen og praktiseringen av internfluktalternativet i norsk rett.

Rimelighetsvilkåret ble opphevet i kjølvannet av de høye asylankomstene i 2015. Opphevelsen ble foreslått i Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)*, og stortingsflertallet sluttet seg som kjent til Regjeringens forslag. Ankomstene har vært stabilt lave de siste årene. Men vi har ikke noen garanti mot at tilstrømningen igjen kan bli høy. Det er derfor viktig at vi har et forutsigbart regelverk og en stabil innvandringspolitikk. Å endre regelverket på grunn av endringer i ankomstbildet vil representere det motsatte.

Opphevelsen av rimelighetsvilkåret bidro til at flere enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år i 2016 og 2017 fikk tidsbegrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8 frem til fylte 18 år. Tillatelsen gis til de som ikke har annet grunnlag for opphold enn at de mangler forsvarlig omsorg ved retur. Forutsetningen for at en slik tillatelse gis er at det ikke er grunnlag for beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Etter vedtak i Stortinget 14. november 2017, med påfølgende endringer i utlendingsforskriften § 8-8, er bildet endret. Statistikk på UDIs hjemmesider viser at svært få enslige, mindreårige asylsøkere får avslag eller en tidsbegrenset oppholdstillatelse etter forskriftens § 8-8. I 2018 fikk 94 enslige mindreårige asyl, 17 fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, 4 fikk avslag og 6 fikk tidsbegrenset tillatelse etter forskriftens § 8-8. I perioden januar til juli i år fikk 67 enslige mindreårige asyl, 17 fikk opphold på humanitært grunnlag, 11 fikk avslag og kun 3 fikk en begrenset tillatelse etter forskriftens § 8-8.

Forslag B 1 – Iverksette umiddelbar stans i all tvangsretur til Afghanistan inn- til Stortinget har vedtatt å innføre rimelighetsvilkår for internflukt

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen iverksette umiddelbar stans i all tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende endring i utlendingsloven (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt).»

Når det gjelder hjemmelen for returkans viser forslagsstillerne til utlendingsloven § 90 tiende ledd, hvor det er adgang til å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, i påvente av endringer i lov eller forskrift. Det er riktig at returer og uttransporter kan stanses midlertidig i påvente av regelendringer, og i forarbeidene (Ot. prp. nr. 75 (2006–2007)) fremgår det at adgangen kun er ment for planlagte endringer i utlendingsregelverket som vil være til gunst for utlendingen. Som nevnt fraråder jeg at rimelighetsvilkåret blir vedtatt gjeninnført i utlendingsloven, og dersom stortingsflertallet slutter seg til dette vil vilkåret for å stanse returer til Afghanistan ikke være oppfylt.

Jeg bestrider ikke at situasjonen, spesielt i Kabul, er forverret siden 2017, og at det har vært flere sivile drepte i 2018 enn i 2017. Om retur er trygt for asylsøkere som har fått endelig avslag på sine asylsøknader er det imidlertid ikke opp til meg eller departementet å vurdere, men fagetatene UDI og UNE. Slik må det være. Det er fagmyndighetene som bør foreta disse vurderingene på selvstendig grunnlag i henhold til de lover og regler Stortinget har vedtatt og ut fra oppdatert landinformasjon. Denne type vurderinger bør ikke være gjenstand for politisk behandling. Vi bør ha et asylsystem der enkeltvedtakene fattes uten politisk styring. Det sikrer likebehandling og en praksis som er begrunnet i kunnskap om landforhold, regelverk og fakta i den enkelte sak. Alternativet er en uforutsigbar praksis uten faglig tyngde. Jeg tilføyer også at et stortingsvedtak om returkans i praksis vil kunne bli utdatert fordi sikkerhetssituasjonen i et land kan endre seg raskt. Jeg går også ut fra at stortingsflertallet ikke med jevne mellomrom ønsker å vurdere sikkerhetssituasjonen i land vi mottar asylsøkere fra.

Spørsmålet UDI og UNE skal vurdere er hvor høy eller lav terskelen skal være for å kunne si at retur til et land er generelt utrygt for alle. Det er ikke opp til meg å fastlegge denne terskelen, men jeg viser til at både internasjonal rettspraksis og avgjørelser fra flere stornemnder i UNE viser at det skal mye til før den generelle sikkerhetssituasjonen kan anses så alvorlig at enhver retur til et land eller et område vil være i strid med norsk lov og våre internasjonale forpliktelser.

Det er UDI og UNE som må avgjøre hvilke områder som er trygge i Afghanistan og hvor retur kan skje. De vurderer situasjonen i de enkelte områdene av Afghanistan nøye og vurderer fortløpende om det er behov for endringer i praksis, noe også UDI nylig har gjort etter at UNHCR kom med nye retningslinjer i august 2018. På grunn av en forverret sikkerhetssituasjon har UDI fra desember 2018 justert sin praksis slik at færre vil bli henvist til internflukt i Kabul. Dette har departementet tatt til etterretning, samtidig som jeg gjennom instruks GI-19/2018 har instruert UDI om at dersom internflukt ikke er trygt for enkeltpersoner i Kabul, skal de vurdere om søkeren kan henvises

til et annet trygt og tilgjengelig område i Afghanistan. UDI har for eksempel kommet til at Herat og Mazaar-e-Sharif kan være trygge og tilgjengelige internfluktalternativer.

For øvrig kan alle asylsøkere som har fått oppholdstillatelse fordi det foreligger beskyttelsesbehov, og som ikke blir henvist til interflukt, risikere tilbakekall av sin tillatelse dersom forholdene i hjemlandet endres til det bedre, jf. Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-03/2019 (revidert instruks om opphør og tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f). Denne instruksjonen har sin bakgrunn i avtale av 19. november 2015 om tiltak for å møte flyktningskrisen mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Framskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

Norsk asylpraksis for Afghanistan etableres på bakgrunn av et bredt spekter av kilder. Landinfo – utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon – er UDI og UNEs primære bidragsyter til informasjon om landkunnskap. Landinfo bruker svært mange og ulike kilder i sitt arbeid, og de drar på informasjonsinnhentingsreiser til ulike land.

UDI og UNE må på et faglig grunnlag vurdere om det er grunnlag for å følge anbefalinger fra UNHCR, herunder om internflukt til Kabul. Jeg tar til etterretning at UDI mener at den forverrede sikkerhetssituasjonen i Kabul må vektlegges, men at UDI har konkludert med at Kabul ikke nødvendigvis er utelukket som internfluktalternativ på generelt grunnlag. Om Kabul, eller andre byer, kan være et aktuelt internfluktområde vil UDI vurdere konkret ut fra alle relevante momenter i den enkelte sak.

Forslagsstillerne viser til at Norge sto for 65 pst. av alle tvangsreturer fra Europa til Afghanistan i 2016. Norge er i front i Europa når det gjelder å gjennomføre returer av asylsøkere som har fått endelig avslag, også til Afghanistan, mens andre land ikke har prioritert dette like høyt. Det er bred enighet på Stortinget om at personer uten lovlig opphold skal returnere, og et bredt flertall i Stortinget har gjennom asylofforliket understreket viktigheten av å prioritere rask retur av personer som har fått avslag. Retur, om nødvendig med tvang, har vært høyt prioritert fra Regjeringens side i flere år. Å lykkes her er svært viktig for å opprettholde tilliten til asylsystemet, og for å hindre at personer uten asylgrunn legger ut på en livsfarlig reise til Europa.

Informasjon om andre lands praksis gir ikke grunnlag for å si at norsk praksis er vesentlig strengere enn i andre europeiske land. Vi er ikke kjent med noe annet europeisk land som gir *alle* afghanere beskyttelse, eller som mener at sikkerhetssituasjonen i Kabul by er så alvorlig at ingen kan returnere dit. Så langt vi vet vurderes alle asylsøknader på individuelt grunnlag, noe også UDI gjør. Jeg understreker også at dersom Norge stopper alle returer, kan det føre til en økning i asylsøkertilstrømningen hit, fordi søkerne da vil vite at de ikke blir returnert. Fullstendig returstans – selv om den er midlertidig – vil bli oppfattet som et signal om en ny og klart mer liberal Afghanistanpraksis i Norge, sammenholdt med andre land. Forskning viser at mulighetene for å

kunne bli værende i et land har betydning for hvilket land asylsøkere velger som destinasjonsland.

Forslag B 2 – Innføre en oppnevningsprosess for Tilsynsrådet for Trandum der sivilt samfunn får mulighet til å foreslå rådsmedlemmer

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen innføre en oppnevningsprosess for Tilsynsrådet for Trandum, der relevante aktører fra sivilsamfunnet har mulighet til å foreslå rådsmedlemmer».

Det følger av forskrift om Politiets utlendingsinternat § 17 at Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner leder, nesteleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådet. I forbindelse med arbeidet med å innføre et effektivt og uavhengig tilsyn med tvangsreturer, utarbeider departementet forslag til ny forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet. Forslaget vil bli sendt på høring.

Jeg er enig i at aktører fra det sivile samfunn bør gis mulighet til å foreslå medlemmer av tilsynsrådet. Gjeldende ordlyd i forskriftens § 17 stenger ikke for dette, og det tas sikte på å videreføre bestemmelsen. Departementet vil imidlertid invitere høringsinstansene til å uttale seg om hvorvidt en eventuell forslagsordning bør forskriftsfestes, eller på annen måte settes i system.

Forslag B 3 – Gi Tilsynsrådet for Trandum et eget budsjett og nødvendig sekretærfunksjon uavhengig av Politiets utlendingsenhet

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen gi Tilsynsrådet for Trandum et eget budsjett og nødvendig sekretærfunksjon, uavhengig av Politiets utlendingsenhet».

Returdirektivet oppstiller ikke spesifikke krav til omfanget og innholdet av tilsyn med tvangsmessig uttransportering, annet enn at det skal føres et effektivt tilsyn (direktivet artikkel 8 nr. 6). For å sikre uavhengighet bør regelverket tydeliggjøre at det er tilsynsrådet selv som bestemmer hvilke tvangsreturer de skal føre tilsyn med, og om tilsynet skal gjelde hele turen eller deler av den.

Politiet vil få ansvar for den praktiske tilretteleggingen i forbindelse med tilsynsrådets deltakelse under tvangsreturer, herunder sikre at tilsynsrådet får tilgang til nødvendige opplysninger for å ivareta sin oppgave. Behovet for ytterligere praktisk støtte må vurderes løpende.

Tilsynsrådets virksomhet finansieres i dag over kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten. Det legges opp til at kostnader forbundet med utvidelse av tilsynsrå-

dets mandat skal dekkes på tilsvarende måte, uten øremerking eller egen post på kapitlet. Tilsynsrådet er uavhengig og øremerking eller egen post vil begrense og binde opp disponering av midler til aktiviteter. Det kan imidlertid være aktuelt med noen generelle, overordnede retningslinjer for virksomheten.

Jeg mener ordningen vi legger opp til vil sikre et uavhengig og effektivt tilsyn med tvangsreturer.

Med hilsen



Jøran Kallmyr



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og innvandringsministeren

Stortinget v/Stortingets presidentskap
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/4888 - KFAL

Dato
14.11.2019

Orientering til Kommunal- og forvaltningskomiteen, Stortinget – forsøk på retur av afghansk familie til hjemlandet

Jeg viser til Stortingets møte 17. juni 2019 der presidenten samtykket i at representant Lars Haltbrekken ved møtets slutt fikk stille meg spørsmål om en afghansk familien som ble forsøkt returnert til hjemlandet. Jeg viser videre til «Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken og Une Bastholm om midlertidig returstans til Afghanistan, innføring av rimelighetsvilkår i internfluktvurderingen og en uavhengig tilsynsordning for tvangsretur Dokument 8:179 LS (2018-2019)», som er til behandling i Kommunal og forvaltningskomiteen. Jeg redegjorde i Stortingets møte 17. juni for deler av uttransporten, men da den var fortsatt pågående, ønsket jeg å informere Stortinget på egnet måte når departementet hadde det hele og fulle bildet.

I mitt svar til representanten Haltbrekken i ordinær spørretime den 16. oktober 2019, lovet jeg at redegjørelsen angående forsøket på uttransport av den aktuelle afghanske familien forløp, oversendes Stortinget i forbindelse med behandling av Dokument 8:179 LS (2018-2019). Orienteringen følger nedenfor:

En afghansk mor med ett mindreårig (16 år) og to voksne barn ble forsøkt uttransportert til Kabul 15. juni 2019. Moren ble syk under uttransporten. Det ble derfor – underveis – besluttet at moren skulle returneres til Norge mens de tre søsknene skulle fortsette til Kabul. Som følge av at afghanske myndigheter ikke ville akseptere returen av de tre søsknene, ble uttransporten stanset og søsknene også returnert til Norge. De er i dag i Norge sammen med sin mor.

Familien har ikke lovlig grunnlag for opphold i Norge

Den afghanske kvinnen og tre av hennes mindreårige barn søkte asyl i Norge i 2012. De fikk oppholdstillatelse samme år fordi moren var enslig kvinne uten mannlig nettverk i Afghanistan. Senere samme år kom ektemannen og far til barna til Norge. Grunnlaget som morens oppholdstillatelse var basert på falt derfor bort, og oppholdstillatelsene til moren og barna ble da tilbakekalt i tråd med utlendingslovens regler.

En asylsøker som har fått avslag, plikter å forlate Norge. Dette gjelder også mindreårige, så lenge det finnes et forsvarlig omsorgstilbud på returstedet. Ikke bare foreldre, men også besteforeldre, tanter, onkler og voksne søsken er blant dem som kan regnes som omsorgspersoner for en mindreårig. Dersom en utlending uten lovlig opphold ikke forlater Norge frivillig, kan Politiets utlendingsenhet (PU) pågripe og uttransportere vedkommende.

Familien ble første gang forsøkt pågrepet for uttransport i 2014.

Utlendingsforskriften § 8-5 ble endret i desember 2014. Det ble bl.a. presisert at lengden av et barns opphold i Norge, sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 38. Det skal også legges vekt på bl.a. barnets behov for stabilitet og kontinuitet, barnets psykiske og fysiske helsesituasjon og barnets omsorgssituasjon ved retur. Denne bestemmelsen er vurdert i familiens sak flere ganger, i forbindelse med omgjøringsanmodninger.

Familiens sak er også behandlet i rettssystemet. Lagmannsretten stadfestet at UNEs vedtak og beslutninger var gyldige. Høyesterett nektet anken fremmet, og lagmannsrettens dom av 18. september 2017 ble dermed rettskraftig. Etter at Høyesterett nektet anken fremmet, ba familiens advokat Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i mars 2018 om utsatt iverksetting i saken, såkalt «interim relief» etter «Rule 39». EMD besluttet samme dag *ikke* å anmode norske myndigheter om å stanse uttransporten.

Hvordan returen ble planlagt og gjennomført

Planleggingen av uttransporten og pågripelsen av familien ble gjennomført i samarbeid mellom Trøndelag politidistrikt og PU. UNE ble rutinemessig varslet om uttransporten 3. mai 2019.

Hensynet til barnets beste blir i slike saker ivaretatt av PU gjennom enhetens barnefaglige veileder. Veilederens barnefaglige prinsipper om trygghet, involvering, forutsigbarhet og forståelse ble lagt til grunn i planleggingen og gjennomføringen av pågripelsen og uttransporten. PUs barnefaglige koordinator deltok i planleggingen for å kvalitetssikre den barnefaglige tilnærmingen.

Under pågripelsen og uttransporten ble den mindreårige sønnen ivaretatt av tjenestepersoner med utvidet kompetanse innenfor samtaleteknikk med barn. Både lege og sykepleier var tilstede ved pågripelsen og frem til ankomst Gardermoen. Fra Gardermoen til transitt i Istanbul deltok bare legen, i tråd med legens egen vurdering. Legen vurderte kontinuerlig helsesituasjonen til dem som skulle uttransporteres, og anså dem som «fit for flight». Under hele uttransporteringen forholdt PU seg til helsepersonellens vurderinger. Da den helsemessige vurderingen endret seg, ble uttransporten av moren avbrutt. Hun var tilbake i Norge to døgn etter uttransporteringen startet.

Etter at retur av moren ble besluttet avbrutt, ble det gjort en ny vurdering av om returen av de to voksne barna og den mindreårige sønnen skulle fortsette. Det ble konferert med UNE om hvorvidt deres beslutning åpnet for å kunne returnere de to voksne barna og det mindreårige barnet til Afghanistan uten mor. UNE har hele tiden lagt til grunn at familien har et trygt mannlig nettverk ved retur til Afghanistan, og at de har familie i Kabul. Det ble også konferert med Norges ambassade i Kabul. På samme tidspunkt erklærte afghanske myndigheter at de ikke ville ta imot de tre personene, og returen ble som følge av dette avbrutt og alle returnerte til Norge dagen etter moren.

Hvor saken står i dag

Moren og de tre barna er registrert bosatt på norsk adresse. En omgjøringsanmodning fra juli 2019 er nå under behandling hos UNE. Politiet vil ikke iverksette gjøremål eller tiltak før saken er ferdig behandlet av UNE.

Jeg vil understreke at norske myndigheter i denne saken har fulgt regelverk og rutiner *uten avvik*. Tvangsreturer er et viktig virkemiddel for å håndheve lovlig fattede vedtak, og for å sikre og opprettholde respekten for asylsystemet. Uten et slikt tiltak tilgjengelig, vil det kunne medføre at legitime beslutninger fattet av utlendingsforvaltningen kan omgås av de som ønsker det.

Uforutsette hendelser som i denne saken kan alltid oppstå under en uttransport. Her resulterte det i at uttransporten ble avbrutt. Slik jeg ser det, viser det at rutinene med blant annet grundig planlegging som involverer barnefaglig kompetanse ved behov, samt assistanse fra helsepersonell under selve uttransporteringen, fungerer. Selv i etterpåklokskapens lys er det vanskelig å se at det er grunnlag for å kritisere noen av de beslutninger som ble truffet. Jeg har tillit til de vurderinger som ble gjort av de ulike instansene i denne saken.

Med hilsen


Jøran Källmyr

