



STORTINGET

Representantforslag 179 LS

(2018–2019)

fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken og Une Bastholm

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Midlertidig returstanst til Afghanistan

Det er et akutt behov for umiddelbart å stanse effektivisering av tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan. FN har dokumentert at 11 000 sivile ble skadet eller drept i Afghanistan i 2018 som resultat av væpnet konflikt.¹ Dette er en 5 prosent økning sammenlignet med 2017. Ser man kun på antall drepte, var økningen på 11 prosent. Det var en betydelig økning i antall sivile skadde og drepte på grunn av selvmordsangrep. Nesten 30 prosent av de skadde og drepte i 2018 var barn.

Kabul var den farligste provinsen for sivile i 2018, og Afghanistan har i 2019 blir rangert som verdens minst fredelige land ifølge Global Peace Index.² Afghanistan er dermed rangert som mindre fredelig enn Syria, Sør-Sudan, Jemen og Irak. I oktober 2017 lanserte Amnesty International en rapport, «Forced back to danger», som tar for seg retur av afghanske flyktninger. Rapporten trekker frem flere eksempler på alvorlige hendelser, herunder drap, av returnerte asylsøkere fra Norge og andre

europiske land som Nederland, Sverige og Tyskland. Ifølge Amnesty International er sikkerhetssituasjonen i Afghanistan så farlig at ingen burde returneres slik situasjonen er nå.

Norge er forpliktet av non refoulementprinsippet. Det innebærer et absolutt vern mot utsendelse dersom man risikerer å bli forfulgt eller er i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet. Non refoulementprinsippet er lovfestet i norsk rett i utlendingsloven § 73.

I august 2018 kom FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) med nye retningslinjer for behandlingen av asylsøknader fra personer fra Afghanistan.³ UNHCR er særlig bekymret for sikkerhetssituasjonen i Kabul, der FN har dokumentert det høyeste antallet sivile skadde og drepte i landet. 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 sendte Justis- og beredskapsdepartementet en instruks til Utlendingsdirektoratet i desember 2018, som på bakgrunn av sikkerhetssituasjonen i Kabul strammer inn bruken av internflukt dit.⁴ Internflukt til Kabul kan ifølge instruksen imidlertid brukes for enkelte grupper

1. UNAMA (2018), Afghanistan: Protection of Civilians in Armed Conflict, Annual Report 2018.

2. Institute for Peace and Economics: Global Peace Index 2019.

3. UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, 30.08.2018.

4. Rundskriv GI-19/2018 – Internflukt til Kabul, 20.12.2018.

asylsøkere, og praksis er derfor fortsatt i strid med UNHCRs anbefalinger.

I perioden 2015–2018 tvangsreturnerte Norge flest afghanere med avslag på asylsøknaden sammenlignet med andre europeiske land. I 2016 sto Norge for 65 prosent av alle tvangsreturer 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.»

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

Rimelighetsvilkåret i internflukt vurderingen

Den 1. oktober 2016 ble rimelighetsvilkåret i internflukt vurderingen fjernet i Norge (jf. Prop. 90 L (2015–2016) og Innst. 391 L (2015–2016)). Fjerningen av rimelighetsvilkåret ble innført som resultat av asylforliket i Stortinget og i en situasjon med langt høyere asyltilstrømming enn i dag. Den senere tids utvikling viser at denne delen av asylforliket har slått uheldig ut, særlig for de mest sårbare og utsatte asylsøkerne.

Etter lovendringen er Norge er 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.

I høringsnotatet til lovendringen brukte regjeringen en dom fra Høyesterett som begrunnelse for at fjerningen av rimelighetsvilkåret ikke var i strid med folkeretten. Det ble hevdet at:

«Det er på det rene at folkeretten ikke pålegger statene å operere med et rimelighetsvilkår. Høyesterett slo dette fast i [Rt. 2015 s. 1388].»

Utlendingsnemnda (UNE) var imidlertid uenige i denne tolkningen i sitt hørings svar og hadde

«vanskelig for å se at dette fremgår uttrykkelig av dommen».

Også Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og UNHCR påpekte at departementet fremstilte plenumsdommen feilaktig. UNE viste i sin høringsuttalelse til at læren om internflukt oppsto i statspraksis på mid-

ten av 1980-tallet. Utgangspunktet var 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».

UNE viste videre til 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.

UNE mente at statspraksis

«taler for at Norge er folkerettslig forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår ved internflukt»,

når en asylsøker ellers fyller vilkårene etter flyktningkonvensjonen. I så fall vil søkeren ifølge UNE ha rett til flyktningstatus hvis internflukt er urimelig. Andre typer oppholdstillatelser vil ikke være tilstrekkelig. Også UNHCR påpekte i høringen at Norge er folkerettslig forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår.

Stortingets vedtak av 14. november 2017 om å innføre sårbarhetskriterier, jf. Dokument 8:56 S (2017–2018), stopper ikke 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.

Uavhengig tilsynsordning for tvangsretur

Forslagsstillerne er opptatt av at tvangsretur av asylsøkere skjer på en verdig og human måte. Selv om Norge siden 2010 har vært forpliktet etter EUs returdirektiv til å føre et effektivt, uavhengig tilsyn med tvangsreturer, er det fortsatt ikke innført. Tilsynsrådet for Trandum har nylig fått sitt mandat utvidet, slik at rådet også skal føre tilsyn med tvangsreturer. Tilsynsrådet oppnevnes og finansieres imidlertid fortsatt av Justis- og beredskapsdepartementet og må avklare og budsjettere eventuell deltagelse på returtransport med Politiets utlendingsenhet som er utøvende myndighet for tvangsretur. Dette bør endres for å sikre reell uavhengighet.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

A.

v e d t a k t i l l o v

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 henvide 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.

20. juni 2019

Karin Andersen

Lars Haltebrekken

Une Bastholm

