

## **Stornemnd juli 2007: Relokalisering Afghanistan**

---

Sakstype:  
Asyl/OT-hum

Nasjonalitet:  
Afghanistan

Referanse:  
4327852063

Lovbestemmelse(r):  
Ul § 17 jf § 16, ul § 15, ul § 8 annet ledd

Forskriftbestemmelse:  
Ulf § 21 annet ledd

---

### **Sammendrag:**

**Hovedtema/stikkord:** Stornemnd med; forfølgelse; privat konflikt; politisk tillagt oppfatning; sosial gruppe; vern mot utsendelse; sterke menneskelige hensyn

Saken ble behandlet i stornemnd etter anmodning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet pga. prinsipiell betydning og tendenser til ulik praksis. Departementet anmodet våren 2007 om at saken ble behandlet i stornemnd. Bakgrunnen for anmodningen var at departementet ønsket å få belyst " prinsipielle spørsmål knyttet til å henvise asylsøkere fra Afghanistan som kommer fra ustabile områder, til å ta opphold i Kabul, selv om søkeren ikke har nettverk ("effective links") i Kabul".

Klageren ble gitt anledning til å møte personlig for stornemnda fordi det var tvil om spørsmål av vesentlig betydning for den konkrete avgjørelsen, og herunder om klageren kunne henvises til relokalisering til Kabul, eller annet sikkerhetsmessig stabilt område i Afghanistan, og om betydningen, og forståelsen av UNHCRs anbefalinger i relasjon til relokaliseringsspørsmålet.

Nemndmøtet ble avholdt med advokat til stede.

Klagen ble tatt delvis til følge.

Ved avstemningen stemte tre nemndmedlemmer for asyl og fire nemndmedlemmer stemte for arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 21 annet ledd. En samlet stornemnd har vurdert og sluttet seg til den konkrete begrunnelsen for resultatet i saken.

### **Stornemndas vurdering:**

Mann, etnisk hazara, fra provinsen Uruzgan søkte asyl i 2003. Han opplyste at han ankom Norge samme dag. Som grunnlag for å søke asyl anførte han at han frykter hevn fra lokalbefolkningen på hjemstedet fordi hans far, som eide en lastebil, under tvang fraktet våpen for Taliban. I tillegg frykter han at hans nabo skal drepe ham fordi han i selvforsvar skadet denne. Klageren har forklart at familien hans levde godt under Taliban. Faren var godt kjent på veiene og en god sjåfør. Dette skapte et fiendskap mellom klagerens familie og andre hazaraer i landsbyen.

Utlendingsdirektoratet avsto søknaden om asyl. Direktoratet viste til at klagerens tilknytning til Taliban ikke var av en slik art at han påregnelig risikerte forfølgelsesreaksjoner. Direktoratet bemerket at store deler av befolkningen hadde blitt tvunget til å være lojale mot Taliban uten at de hadde opplevd reaksjoner i etterkant. Det var lagt vekt på at faren kun hadde hatt en beskjeden forbindelse til Taliban. Heller ikke episoden med naboen kunne legges til grunn for en tillatelse.

Stornemnda var delt i synet på om klageren har rett til asyl. Men en samlet stornemnd var enig i at klageren fyller vilkårene for en tillatelse etter ul § 8 annet ledd og forskriften § 21 annet ledd.

Spørsmålet stornemnda deretter vurderte er om klageren er vernet mot retur på individuelt grunnlag eller generelt grunnlag. Stornemnda kom til at de sikkerhetsmessige forholdene på klagerens hjemsted ikke er sikkerhetsmessig stabile. Stornemnda har her lagt vekt på at UNHCRs siste oppdateringer om sikkerhetssituasjonen i den provinsen klageren kommer fra anses som ustabile.

Stornemnda vurderte dernest om klageren kunne henvises til relokalisering til Kabul, eller annet sikkerhetsmessig stabilt område i Afghanistan. Klageren har opplyst at han aldri har vært i Kabul. Han har heller ikke noen tilknytning dit, eller til annet sikkerhetsmessig stabilt område i Afghanistan. Klageren er videre analfabet og uten annen arbeidserfaring enn arbeid på familiens gård i meget ung alder. Stornemnda la klagerens forklaring om tilknytning til grunn.

Stornemnda la ved sin vurdering av klagerens sak vekt på at den humanitære situasjonen i Afghanistan er generelt vanskelig, og at landet ligger rangert som nummer fem nedenfra på verdensbasis når det gjelder utvalgte levekårsindekser.

Når det gjelder den humanitære situasjonen i Kabul viser stornemnda til at den storstilte repatrieringen som har funnet sted til Afghanistan etter Talibans fall, har medført at befolkningstallet i Kabul har økt dramatisk. Mange hjemvendte flyktninger fra blant annet Pakistan og Iran, har dratt til Kabul fordi denne byen har hatt mer å tilby på mange områder. Dette gjelder særlig for de som har opparbeidet seg økonomiske ressurser i løpet av tiden i eksil. Dette har også ført til at presset har økt på bolig- og arbeidsmarkedet, og det er nå både dyrt og vanskelig å finne adekvat husvære. Store deler av befolkningen lever også av usikkert arbeid fra dag til dag. I henhold til stornemndas kunnskaper, er situasjonen slik at en ressurssterk, enslig mann kan ha problemer med å etablere seg i byen dersom han ikke har et

kontaktnett der. På den annen side er det fortsatt slik at Kabul har bedre infrastruktur og tilgang på ulike tjenester enn mange andre steder i landet. Vann- og matvareforsyningene, og tilgang på utdanning og helsetjenester er generelt sett bedre i Kabul, men det kreves økonomiske og andre ressurser for å kunne nyttiggjøre seg slike nødvendige fasiliteter og tjenester. Det er videre kjent at personer uten kontakter i Kabul vil være mer utsatt for kriminelle overgrep og for å bli rekruttert til kriminelle miljøer.

Stornemnda så også hen til at UNHCR fraråder relokalisering til Kabul, eller andre sikkerhetsmessig stabile områder, for personer som ikke har noen form for tilknytning ("effective links") til området. Stornemnda kom til at denne anbefalingen bør legges til grunn i klagerens sak.

Stornemnda la ved sin vurdering vekt på at klageren, fordi han er uten tilknytning til Kabul, kan antas å komme i en meget vanskelig humanitær situasjon ved relokalisering dit. Stornemnda mente videre at han vil være særlig sårbar i forhold til overgrep fra kriminelle. Stornemnda har også lagt vekt på at klageren er uten arbeidserfaring, og han er analfabet. Det må antas at han vil ha problemer med å skaffe seg arbeid og bolig i Kabul uten hjelp fra andre. Stornemnda bemerket at denne vurdering også er i samsvar med Utlendingsnemndas praksis slik den har utviklet seg i den senere tid.

Stornemnda vurderte om innvandringspolitiske hensyn tilsier en annen vurdering, men kom til at disse hensyn ikke kunne tillegges vekt.

Stornemndas prinsipielle vurdering: En samlet stornemnd har på generelt grunnlag vurdert departementets anmodning og de prinsipielle problemstillinger som reises der. Stornemndas medlemmer er i hovedtrekkene enige om den generelle vurdering som følger nedenfor. I de tilfeller der enkelte av stornemndas medlemmer er uenige i, eller har særskilte bemerkninger til, den generelle vurderingen er deres bemerkninger gjengitt nedenfor.

Utlendingslovens bestemmelser om asyl og vern reflekterer Norges folkerettslige forpliktelser på det flyktning- og menneskerettslige området. Ut over disse forpliktelsene gir utlendingsloven § 8 annet ledd etter nærmere fastsatte vilkår forvaltningen en skjønnsmessig adgang til å innvilge oppholds- eller arbeidstillatelse på humanitært grunnlag.

Bestemmelsen forutsetter at det skal skje en konkret og individuell vurdering av den enkelte asylsøknad. Det er samtidig et grunnleggende hensyn at forvaltningen søker å oppnå likebehandling ved skjønnsutøvelsen.

Det fremgår av ordlyden at vilkåret er at det foreligger "sterke menneskelige hensyn", eller "en særlig tilknytning til riket". I utlendingsforvaltningens praksis blir dette ofte vurdert som et spørsmål om retur til hjemlandet fremstår som humanitært tilrådelig. Ved en slik helhetsvurdering vil også sikkerhetsmessige og menneskerettslige forhold som ikke i seg selv er tungtveiende nok til å begrunne vern etter lovens § 15 første ledd bli tillagt vekt.

At vilkårene foreligger utløser imidlertid intet ubetinget krav på tillatelse. I følge bestemmelsens ordlyd "kan" tillatelse gis dersom innvandringspolitiske hensyn ikke taler imot. Bestemmelsen har av utlendingsforvaltningen vært forstått som en snever unntaksregel.

Idet asylsøkerens situasjon ved en retur vil stå sentralt vil avgjørelsen måtte se hen til relevant landinformasjon. For å sikre et best mulig beslutningsgrunnlag har utlendingsforvaltningen opprettet en egen landinfoenhet som har til oppgave både å innhente slik informasjon selv, men også å systematisere informasjon fra uavhengige kilder.

UNHCR er en slik kilde. Den nærmere vekten av organisasjonens anbefalinger avhenger av flere forhold. For det første skiller det mellom anbefalinger som er basert på sikkerhetsmessige betraktninger og anbefalinger som er basert på humanitære vurderinger. Anbefalinger basert på rene humanitære vurderinger har man imidlertid stilt seg friere i forhold til, enn anbefalinger om beskyttelse av sikkerhetsmessige grunner. Begrunnelsen er at UNHCRs mandat først og fremst er forbundet med beskyttelsesmessige forhold som omhandlet i Flyktningkonvensjonen. Dermed har forvaltningen også lagt til grunn at organisasjonens kompetanse gjenspeiler dette. I tillegg har forvaltningen nok stilt seg friere til slike anbefalinger ut fra betraktninger om at innvandringspolitiske hensyn i henhold til utlendingsloven skal tillegges vekt i slike tilfeller.

For det andre er det rimelig å si at vektingen avhenger av anbefalingenes klarhet og antatte faglige kvalitet, herunder hensyntatt omfanget av UNHCRs tilstedeværelse og arbeid i asylsøkerens hjemland, samt eksistensen av alternative kilder og andres kvalifiserte vurderinger av situasjonen.

Praksis fra utlendingsforvaltningens behandling av afghanske asylsøkere viser at UNHCRs anbefalinger har hatt stor gjennomslagskraft. Dette gjelder ikke bare i relasjon til organisasjonens rene sikkerhetsmessige vurderinger, (se for eksempel vedtakets punkt 2.2.1.), men også i relasjon til faktiske, menneskerettslige og humanitære forhold. Således har for eksempel utlendingsforvaltningen i medhold av ovennevnte bestemmelse gitt opphold på humanitært grunnlag til grupper av personer som organisasjonen anser som særlig sårbare ved retur. Dette omfatter blant annet enslige kvinner barn og eldre, barnefamilier og personer med fysiske skader og psykiske problemer.

En særskilt gruppe afghanske asylsøkere er i utlendingsforvaltningens praksis referert til som "enslige arbeidsføre menn". For denne gruppen asylsøkere har det vært tendenser til ulik praksis i Utlendingsnemnda. Således finnes det en rekke eksempler på at slike personer har blitt henvist til å ta opphold i stabile områder av Afghanistan, når den sikkerhetsmessige situasjonen på vedkommendes hjemsted har blitt bedømt som utilfredsstillende. Den underliggende begrunnelsen for å avslå asylsøknader fra slike personer har vært at personer tilhørende denne gruppen må anses å ha tilfredsstillende forutsetninger for å etablere seg i relokaliseringsområdet på en humanitært akseptabel måte.

Det følger av departementets skriftlige anmodning om stornemndbehandling at denne praksis ikke har vært i full overensstemmelse med UNHCRs anbefalinger, som forutsetter at retur kun bør skje til steder der en person anses å ha tilstrekkelig tilknytning ("effective links").

Idet spørsmålet om bruk av relokalisering av afghanere uten tilknytning til stabile områder i Afghanistan er aktuelt i en rekke saker utlendingsforvaltningen har til behandling, vil forholdet til UNHCRs anbefaling på dette punkt ha prinsipiell betydning. Stornemnda har etter en nærmere vurdering kommet til at organisasjonens anbefalinger bør følges også på dette punkt.

For det første har UNHCR med sin kunnskap om forholdene i Afghanistan en spesiell posisjon som kilde for norske utlendingsmyndigheter. Som en av svært få internasjonale organisasjoner som arbeider i Afghanistan i dag har UNHCR hatt kontinuerlig tilstedeværelse siden Talibans fall. Det er videre den eneste organisasjonen som foretar sikkerhetsmessige og humanitære vurderinger av situasjonen for alminnelig sivile afghanere. Enn videre kan nevnes at den jevnlig gir oppdateringer om situasjonen knyttet til spesifikke områder av landet. Ved vurderingen i nærværende sak har for eksempel stornemnda kunnet bygge på oppdateringer fra 25. april i år. Det kan videre nevnes at synet på UNHCRs kildemessige betydning antas å samsvare med vurderinger utlendingsforvaltningens egen landinformasjonsenhet har gitt uttrykk for under stornemndbehandlingen.

For det andre virker det ut fra foreliggende materiale rimelig klart at denne anbefalingen ikke bare hviler på humanitære vurderinger, men også på sikkerhetsmessige forhold. Det er i den forbindelse tilstrekkelig å vise til det som er sagt under vedtakets punkt 2.2.2..

Prinsipielt sett kan det i visse tilfeller være anledning til å fravike anbefalingen. Det er imidlertid stornemndas oppfatning at det i dagens situasjon i Afghanistan kun bør skje unntaksvis. En forutsetning må være at asylsøkeren kan sies å ha særskilte personlige forutsetninger for slik relokalisering. Et eksempel på en slik forutsetning kan for eksempel være høy og relevant utdannelse eller arbeidserfaring som innebærer at vedkommende besitter en særskilt kompetanse det vil være etterspørsel etter på arbeidsmarkedet på det sted relokaliseringen skal skje.

UNHCRs benytter uttrykket "effective links" som kriterium for når relokalisering kan finne sted. Årsaken til dette finnes i det afghanske samfunns struktur og oppbygning. En persons livssituasjon vil således i stor grad avhenge av et sosialt nettverk, der familie, klan og lokalsamfunn spiller en nøkkelrolle.. I sin "Update" fra juni 2005 skriver organisasjonen blant annet følgende:

"In the context of Afghanistan, the traditional family and community structures of the Afghan tribal system constitute the main protection and survival (coping) mechanism. The support provided by families, extended families and tribes is limited to areas where family or community links exist, in particular in the place of origin or habitual residence."

Hvorvidt den enkelte asylsøker kan sies å ha tilknytning til et område vil også her måtte bero på en konkret vurdering. De forhold organisasjonen uttrykkelig nevner vil være de mest sentrale, men kan samtidig ikke anses som uttømmende. Andre relevante momenter kan for eksempel være botid og arbeid på andre steder enn opprinnelsesstedet. Hvilken vekt de ulike momenter bør tillegges vil også kunne variere avhengig av hva slags sted det er aktuelt å relokalisere til. Det sentrale vil uansett være tilknytningens kvalitet, om tilknytningen er effektiv i den forstand at den får reell betydning for klageren, sett i relasjon til den sikkerhetsmessige og humanitære situasjon på stedet ("effektiv tilknytning").

**To av stornemndas medlemmer hadde følgende særbemerkninger:**

De bemerker at det generelt er grunn til å legge stor vekt på UNHCRs anbefalinger i forhold til Afghanistan, men vil presisere at organisasjonens anbefalinger ikke er rettslig bindende for norske myndigheter med mindre det er pålagt av lovgiver.

De mener på den annen side, og i motsetning til flertallet, at UNHCRs anbefaling vedrørende tilknytning i forbindelse med henvisning til relokalisering til sikkerhetsmessig stabilt område, ikke alene bør legges til grunn for tillatelser etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf utlendingsforskriften § 21 annet ledd.

De mener derfor at spørsmålet om en asylsøker kan henvises til relokalisering til sikkerhetsmessig stabilt område, må avgjøres etter en konkret og individuell vurdering der tilknytning, til området det henvises til, kun er ett av flere sentrale moment ved den skjønnsmessige vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf utlendingsforskriften § 21 annet ledd.

**Stornemnda har etter dette formulert følgende presedensvirkninger av vedtaket:**

- I. Stornemnda mener på generelt grunnlag at i saker der utlendingsforvaltningen vurderer bruk av relokalisering (retur til annet område i hjemlandet enn der man kommer fra) er det gode grunner for at listen for å innvilge oppholdstillatelse på humanitært grunnlag bør legges lavere enn hva som ellers er tilfelle.
- II. Stornemndas flertall (5), mener at i dagens situasjon i Afghanistan kan bruk av relokalisering til områder hvor man mangler effektiv tilknytning kun skje unntaksvis.
- III. Stornemndas flertall (4) mener at så lenge UNHCR har en så dominerende rolle som kilde for landinformasjon i Afghanistan må deres anbefalinger normalt følges.