

Stornemnd juli 2007: Relokalisering Afghanistan

Sakstype:
Asyl/OT-hum

Nasjonalitet:
Afghanistan

Referanse:
7332221886

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

Forskriftbestemmelse:
Ulf § 21 annet ledd

Sammendrag:

Hovedtema/stikkord: Stornemnd med; innvandringspolitiske hensyn; returforutsetninger; sterke menneskelige hensyn; vern mot utsendelse; beskyttelsesbehov; forfølgelse; internflukt; politisk tillagt oppfatning; sosial gruppe;

Saken ble behandlet i stornemnd etter beslutning av Arbeids- og inkluderingsdepartementet pga. prinsipiell betydning og tendenser til ulik praksis.

Saken ble behandlet med personlig fremmøte fordi dette ble ansett nødvendig for sakens opplysning.

Nemndmøtet ble avholdt med advokat til stede.

Klagen ble tatt delvis til følge. Dissens 6-1.

Mann, ankom Norge våren 2005 og søkte asyl. Han er etnisk pashtuner og født og oppvokst i den sørvestlige delen av Afghanistan. Han er ugift, og øvrige familiemedlemmer er døde. Han kan skrive og lese, behersker tre språk, har 6 års skolegang og arbeidserfaring fra butikkdrift. Han har ikke tilknytning til andre områder i hjemlandet.

Som ung gutt ble han tilknyttet Taliban, og assisterte bevegelsen med innkjøp av mat og anskaffelse av forsyninger. Etter Talibans fall måtte han gå i skjul etter å ha blitt utsatt for represalier fra den lokale befolkningen. Klageren oppholdt seg på hemmelig sted i ca. 3 1/2 år før han forlot hjemlandet. Etter ankomsten til Norge skal han ha blitt gjort kjent med at faren eide en jordeiendom et annet sted i det sørlige Afghanistan. Da faren døde ble han eier av

jorda. Han har fortalt at han frykter forfølgelse på dette grunnlag dersom han må returnere fordi dagens besittere av jorda vil oppleve han som en trussel. I forkant av nemndmøtet kom han med ytterligere en anførsel. I følge klager fryktet han tvangsrekruttering til Taliban på bakgrunn av et brev han hadde mottatt fra sin overordnede i bevegelsen. Han ble bedt om å holde seg borte.

Klager fikk med fire mot tre stemmer avslag på asyl. Flertallet fant det troverdig at han hadde hatt tilknytning til Taliban i en provins som UNHCR betegnet som ustabil. Derimot fant man det ikke troverdig at han hadde innehatt en slik posisjon eller foretatt slike handlinger at han risikerte forfølgelse på hjemstedet. Mindretallet mente at klagers forklaring på de vesentligste punkter kunne legges til grunn, og anså at det forelå en velbegrunnet frykt for forfølgelse på hjemstedet. Medlemskap i Taliban var uttrykk for en politisk oppfatning. At han tidligere hadde vært medlem i bevegelsen, og nå ikke hadde familie igjen i landet innebar videre at han kunne anses å tilhøre en bestemt sosial gruppe. Mindretallet mente videre at Kabul ikke fremsto som trygt for klageren.

En samlet nemnd la til grunn UNHCRs anbefalinger for området klager kom fra, hvilket betydde at han var vernet mot retur på hjemstedet. Nemnda mente videre at klager ikke var vernet mot retur til Kabul.

Vedtaket er presedensdannende.

Vedtaketts prinsipielle del - gjengitt i sin helhet:

Utlendingslovens bestemmelser om asyl og vern reflekterer Norges folkerettslige forpliktelser på det flyktnings- 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 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 utlendingsforvaltningen 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 Flyktningekonvensjonen. 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 utdanning 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.

Følgende tre punkter utgjør presedensvirkningene av vedtaket:

- I. Stornemndas 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 medlemmer) 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 medlemmer) mener at så lenge UNHCR har en så dominerende rolle som kilde for landinformasjon i Afghanistan må deres anbefalinger normalt følges.