

Stornemnd desember 2006: Internflukt i Kosovo

Sakstype:
Asyl/OT-hum

Nasjonalitet:
Serbia

Referanse:
7160183048

Lovbestemmelse(r):
UI § 16; ul § 17

Sammendrag:

Stikkord/hovedtema: Stornemnd med; forfølgelsesfare; flyktningbegrepet; internflukt; EMK; torturkonvensjonen; barnekonvensjonen

Saken er på anmodning av vedkommende nemndleder behandlet i stornemnd etter beslutning av Utlendingsnemndas direktør, pga. sakens prinsipielle betydning og fordi det er en sak på et område med tendenser til ulik praksis.

Saken behandlet med personlig fremmøte fordi det var tvil om vilkårene for å ta i bruk internfluktalternativet overfor klagerne var oppfylt.

Nemndmøtet ble avholdt med advokat til stede.

Klagen ble tatt til følge. Dissens.

Sammendraget gjelder begge ektefeller.

Ektepar, etniske serbere, med tre barn ankom Norge fra Serbia i 2004. De anførte at de hadde flyktet fra Kosovo og fryktet at de ville bli drept hvis de returnerte dit. De anførte også at de hadde hatt en svært vanskelig situasjon i Serbia. Barna hadde bodd i leid husvære sammen med barnas farmor i Serbia i ca fem år før familien dro til Norge. Klagerne hadde oppholdt seg hos barna i Serbia i ca 4 måneder før avreisen til Norge. De hadde besøkt barna jevnlig i den femårsperioden barna bodde i Serbia.

Direktoratet mente klagerne ikke kunne returnere til Kosovo på grunn av den vanskelige sikkerhetssituasjonen for serbere der. Det ble lagt til grunn at serbere ikke

har et generelt beskyttelsesbehov i Serbia. Direktoratet fant det rimelig å henvise familien til internflukt til Serbia.

Stornemnda mente den generelle situasjonen i den regionen familien kom fra var slik at serbere som hovedregel ikke burde pålegges retur til denne regionen. Stornemnda la til grunn at familien ved en eventuell retur til sitt hjemsted ville ha en velgrunnet frykt for å komme i en situasjon hvor de risikerte å bli utsatt for forfølgelse på grunn av sin etnisitet og uten at de fungerende myndighetene i Kosovo, FN, ville kunne gi nødvendig beskyttelse.

Stornemnda var delt i synet på spørsmålet om klagerne og deres barn var berettiget til asyl.

Et flertall på fem kom til at familien hadde rett til asyl, mens et mindretall på to kom til at familien ikke fylte vilkårene for asyl. Uenigheten gjaldt spørsmålet om det var rimelig å henvise klagerne og deres barn til internflukt i Serbia.

Stornemndas vurdering:

Flertallet hadde følgende generelle synspunkter på internfluktalternativet:

"Stornemndas flertall tar utgangspunkt i at det i internasjonal flyktingerett er blitt utviklet en lære om at eksistensen av et internt fluktalternativ i en asylsøkers hjemland i visse tilfeller vil kunne stenge for flyktingstatus, og dermed for rettigheter etter Flyktingkonvensjonen.

Det dreier seg i dag om et etablert folkerettslig prinsipp, med forankring i en fortolkning av flyktingkonvensjonen artikkel 1 A, understøttet av faglig teori, statspraksis og skriftlig uttrykte rettsoppfatninger ved internasjonale organer, herunder i dokumenter utferdiget av UNHCR. Flertallet legger videre til grunn at det nevnte prinsippet innebærer en begrensning av flyktingkonvensjonens anvendelsesområde som ikke har et klart grunnlag i konvensjonens tekst eller forarbeider. Dette taler etter flertallets syn for at det finnes et begrenset rom for dynamisk rettsutvikling gjennom statspraksis og teori i disfavør av flyktinger, så lenge flyktingdefinisjonen i konvensjonen ikke er revidert. Dette betyr igjen, slik flertallet ser det, at unntaket for flyktingstatus begrunnet i et internt fluktalternativ bør anvendes med forsiktighet i norsk forvaltningsrett.

Når det gjelder den praktiske fremgangsmåte i saker som reiser spørsmål om å anvende det aktuelle unntaket, har stornemndas flertall ikke bare funnet det hensiktsmessig, men også prinsipielt riktig, at de andre asylkriteriene i flyktingdefinisjonen er vurdert og funnet oppfylt før spørsmålet om internflukt blir

vurdert. Dette innbefatter en klargjøring av om frykten for forfølgelse har sitt utspring i visse statlige myndigheter, ikke-statlige organisasjoner, og/eller andre aktører. Flertallet finner det videre riktig av hensyn til mulighetene for kontradiksjon at det, i de tilfeller hvor spørsmålet om internflukt blir aktualisert, konkretiseres et bestemt område for mulig internflukt i asylsøkerens hjemland.

Stornemndas flertall har merket seg at det er blitt vanlig å oppstille tre kumulative vilkår for å kunne henvise klagerne til internflukt, og legger i tråd med dette til grunn at internfluktalternativet må være tilgjengelig, trygt og fremstå som rimelig.

Flertallet viser blant annet til UNHCRs nokså utførlige generelle retningslinjer om temaet, jf FN-dokumentet: "Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 23 July 2003". Flertallet bemerker at UNHCR i medhold av Flyktningkonvensjonen artikkel 35 har fått i oppdrag å rettlede medlemsstatene i anvendelsen av konvensjonen. Selv om UNHCRs rettsoppfatninger og anbefalinger ikke er direkte bindende, legger stornemnda til grunn at UNHCRs formelle rettleddninger om anvendelsen av flyktningdefinisjonen er veiledende også for norske utlendingsmyndigheter siden utlendingsloven har inkorporert konvensjonens flyktningdefinisjon.

Flertallet legger på denne bakgrunn til grunn at internfluktområdet for det første må være reelt fysisk og rettslig tilgjengelig for klagerne, herunder at reisen dit må kunne skje på en trygg måte.

For det andre må internfluktområdet i seg selv ikke være utrygt for klagerne. Det er åpenbart ikke tilfellet hvis klagerne også der risikerer forfølgelse i konvensjonens forstand. I tillegg må området anses som utrygt dersom klagerne risikerer grov diskriminering eller andre alvorlige menneskerettskrenkelser, uavhengig av om krenkelsene har sitt grunnlag i rase (etnisk tilhørighet), nasjonalitet, religion, politisk oppfatning eller medlemskap i en bestemt sosial gruppe, som nevnt i flyktningdefinisjonen artikkel 1 A.

Som UNHCR legger flertallet videre til grunn at internfluktalternativet ikke kan anses som trygt dersom klagerne i det konkrete tilfellet omfattes av andre internasjonale forbud mot retur, jf blant andre EMK (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) artikkel 3, CAT (Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) artikkel 3 og SP (United Nations International Covenant on Civil and Political Rights) artikkel 7. Flertallet tilføyer i denne forbindelse at vurderingen på dette punkt vil minne mye om forvaltningsmessig trygghetsvurdering etter utlendingsloven § 15 første ledd. Dette

betyr i praksis at dersom området vurderes som utrygt ut fra en tradisjonell § 15-vurdering, vil det ikke så lett kunne tenkes at internfluktalternativet kommer til anvendelse.

For det tredje må internfluktalternativet ikke fremstå som urimelig. Flertallet har merket seg at det særlig er innholdet i dette vilkåret det synes å ha vært knyttet rettslig usikkerhet til, hvor oppfatninger i internasjonal teori og statlig praksis har spriket en del. Heller ikke norske utlendingsmyndigheters praksis synes å være bygget på noen entydig tilnærming til spørsmålet.

Slik stornemndas flertall ser det, gir de foran nevnte retningslinjene fra UNHCR i dokumentet om internflukt fra 2003, punktene 24-30, i det alt vesentlige en hensiktsmessig og riktig ramme for rimelighetsvurderingen. Stornemndas flertall har derfor funnet det hensiktsmessig å innta de aktuelle punkter som ledd i flertallets premisser:

"Can the claimant, in the context of the country concerned, lead a relatively normal life without facing undue hardship?"

24. In answering this question, it is necessary to assess the applicant's personal circumstances, the existence of past persecution, safety and security, respect for human rights, and possibility for economic survival.

Personal circumstances

25. The personal circumstances of an individual should always be given due weight in assessing whether it would be unduly harsh and therefore unreasonable for the person to relocate in the proposed area. Of relevance in making this assessment are factors such as age, sex, health, disability, family situation and relationships, social or other vulnerabilities, ethnic, cultural or religious considerations, political and social links and compatibility, language abilities, educational, professional and work background and opportunities, and any past persecution and its psychological effects.

In particular, lack of ethnic or other cultural ties may result in isolation of the individual and even discrimination in communities where close ties of this kind are a dominant feature of daily life. Factors which may not on their own preclude relocation may do so when their cumulative effect is taken into account. Depending on individual circumstances, those factors capable of ensuring the material and psychological well-being of the person, such as the presence of family members or other close social links in the proposed area, may be more important than others.

Past persecution

26. Psychological trauma arising out of past persecution may be relevant in determining whether it is reasonable to expect the claimant to relocate in the proposed area. The provision of psychological assessments attesting to the likelihood of further psychological trauma upon return would militate against finding that relocation to the area is a reasonable alternative. In some jurisdictions, the very fact that the individual suffered persecution in the past is sufficient in itself to obviate any need to address the internal relocation issue.

Safety and security

27. The claimant must be able to find safety and security and be free from danger and risk of injury. This must be durable, not illusory or unpredictable. In most cases, countries in the grip of armed conflict would not be safe for relocation, especially in light of shifting armed fronts which could suddenly bring insecurity to an area hitherto considered safe. In situations where the proposed internal flight or relocation alternative is under the control of an armed group and/or State-like entity, careful examination must be made of the durability of the situation there and the ability of the controlling entity to provide protection and stability.

Respect for human rights

28. Where respect for basic human rights standards, including in particular non-derogable rights, is clearly problematic, the proposed area cannot be considered a reasonable alternative. This does not mean that the deprivation of any civil, political or socio-economic human right in the proposed area will disqualify it from being an internal flight or relocation alternative. Rather, it requires, from a practical perspective, an assessment of whether the rights that will not be respected or protected are fundamental to the individual, such that the deprivation of those rights would be sufficiently harmful to render the area an unreasonable alternative.

Economic survival

29. The socio-economic conditions in the proposed area will be relevant in this part of the analysis. If the situation is such that the claimant will be unable to earn a living or to access accommodation, or where medical care cannot be provided or is clearly inadequate, the area may not be a reasonable alternative. It would be unreasonable, including from a human rights perspective, to expect a person to relocate to face economic destitution or existence below at least an adequate level of subsistence. At the other end of the spectrum, a simply lowering of living standards or worsening of economic status may not be sufficient to reject a proposed area as unreasonable.

Conditions in the area must be such that a relatively normal life can be led in the context of the country concerned. If, for instance, an individual would be without family links and unable to benefit from an informal social safety net, relocation may not be reasonable, unless the person would otherwise be able to sustain a relatively normal life at more than just a minimum subsistence level.

30. If the person would be denied access to land, resources and protection in the proposed area because he or she does not belong to the dominant clan, tribe, ethnic, religious and/or cultural group, relocation there would not be reasonable. For example, in many parts of Africa, Asia and elsewhere, common ethnic, tribal, religious and/or cultural factors enable access to land, resources and protection. In such situations, it would not be reasonable to expect someone who does not belong to the dominant group, to take up residence there. A person should also not be required to relocate to areas, such as the slums of an urban area, where they would be required to live in conditions of severe hardship."

Flertallet nevner at stornemnda til hjelp i sitt arbeid har fått utredet også andre mulige tilnærminger til rimelighetsvurderingen, som har vært fremme i flyktningfaglig teori og enkelte lands praksis. Dette gjelder en tilnærming basert på prinsippet om ikke-diskriminering og en såkalt rettighetsbasert tilnærming. Flertallet ser at dette også er tilnærminger som har noe for seg og som etter omstendighetene kan gi forsvarlige resultater, men har blitt stående ved at de beste grunner taler for å slutte seg til den ramme og de momenter som er skissert av UNHCR. Flertallet bemerker i denne forbindelse at også UNHCRs anbefalte vurderingsmønster klart gir rom for å vektlegge graden av respekt for menneskerettigheter i internfluktområdet, herunder eventuell diskriminering av klagerne. Fordelen med den ramme flertallet nå legger til grunn, slik flertallet ser det, er at den gir rom for å vektlegge også andre momenter knyttet til klagerne individuelle situasjon som det etter omstendighetene vil være riktig og rimelig å tillegge vekt. Flertallet vil imidlertid presisere at en objektiv bedømmelse av menneskerettssituasjonen i internfluktområdet vil være det naturlige utgangspunkt for vurderingen, herunder om den som henvises til internflukt vil kunne nyte godt av noenlunde tilsvarende rettigheter i internfluktområdet som det flyktningkonvensjonen foreskriver.

Stornemndas flertall finner for øvrig grunn til å presisere at en klagers tilknytning til Norge som følge av en asylsøknad i utgangspunktet ikke skal tillegges noen vekt i rimelighetsvurderingen knyttet til internfluktalternativet. Slik flertallet ser det, gjelder det imidlertid ett viktig unntak fra dette, nemlig i relasjon til barn som er under 18 år på vedtakstidspunktet, jf prinsippet om at hensynet til barnets beste skal vektlegges i alle avgjørelser som gjelder barn, jf Barnekonvensjonen artikkel 3 som er inkorporert i utlendingsloven og gjennom menneskerettsloven. I forhold til barn under 18 år finner

stornemnda det således relevant å vurdere barnets forhold i lys også av den alternative situasjonen for barnet i Norge, som ledd i rimelighetsvurderingen knyttet til internflukt.

Stornemndas flertall vil avslutningsvis i sine generelle premisser bemerke at den rimelighetsvurdering som foran er skissert, kan synes å ha en del likhetstrekk med en vurdering av opphold på humanitært grunnlag i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd om "sterke menneskelige hensyn". Slik flertallet ser det, er det likevel ikke tale om identiske terskler og vurderinger. Ut fra den praksis stornemnda er kjent med vedrørende utlendingsloven § 8 annet ledd i asylsaker, er det således flertallets oppfatning at terskelen for å tilkjenne asyl til tross for et internt fluktalternativ vil være lavere enn for innvilgelse av opphold etter § 8 annet ledd ut fra de samme momenter. En annen sak er at botid og tilknytning til Norge kan komme inn som supplerende momenter i en vurdering etter § 8 annet ledd, også i relasjon til voksne personer.

Tilleggsbemerkinger og reservasjoner fra enkelte av flertallets medlemmer:

Tre av flertallets medlemmer vil på prinsipielt grunnlag bemerke at det ikke er nok at internfluktalternativet eksisterer på vedtakstidspunktet for å kunne stenge for asyl. Det må også ha foreligget på tidspunktet for utreisen fra hjemlandet, forutsatt at vilkårene for å bli ansett som konvensjonsflyktning for øvrig var oppfylt på utreisetidspunktet. Det vises til at en flyktning kun opphører å være flyktning i henhold til flyktningkonvensjonen artikkel 1 C, og at et rent etterfølgende internfluktalternativ ikke er opphørsgrunn etter konvensjonen.

To av flertallets medlemmer vil først bemerke at UNHCRs oppdrag etter flyktningkonvensjonen artikkel 35 etter deres syn primært er å føre tilsyn med de kontraherende statenes anvendelse av bestemmelsene i konvensjonen. UNHCRs anbefalinger om anvendelsen av flyktningdefinisjonen er ikke bindende, men må anses som en viktig kilde ved forståelsen og anvendelsen av den.

Videre vil disse medlemmene bemerke at det sentrale spørsmålet i rimelighetsvurderingen bør være hvorvidt en flyktning vil bli utsatt for menneskerettighetsbrudd i internfluktområdet, særlig den type grunnleggende rettigheter flyktningen i utgangspunktet har krav på etter flyktningkonvensjonen, slik som rett til arbeid, rett til utdanning, rett til helsetjenester etc. Denne forståelsen har kommet til uttrykk i flere av Utlendingsnemndas tidligere vedtak vedrørende rimelighetsvurderingen i en internfluktsituasjon, og har også støtte i juridisk teori. Ved rimelighetsvurderingen må det, i tillegg til den formelle og generelle rettighetssituasjonen, også tas hensyn til den enkeltes reelle og individuelle situasjon i relasjon til et eventuelt fravær av grunnleggende rettigheter. Med dette som forutsetning, vil det ved den individuelle vurderingen kunne være hensiktsmessig å se hen til momentene som fremgår av det foranstående utdrag fra UNHCR's generelle anbefalinger om internflukt."

Mindretallet hadde følgende generelle synspunkter på internfluktalternativet:

"Mindretallet tar utgangspunkt i at internfluktalternativet er forankret i Flyktningkonvensjonen, der sentrale vilkår kan sammenfattes i begrepene "velgrunnet frykt" og "mangel på beskyttelse". Det grunnleggende prinsippet om at hjemstaten er nærmest til å gi sine egne borgere beskyttelse er bekreftet i statspraksis og internasjonal teori. Mindretallet mener at internfluktalternativet er et ledd i tolkningen av flyktningbegrepet, og må vurderes på lik linje med de øvrige asylkriteriene. Internfluktalternativet bygger på prinsippet om at internasjonal beskyttelse er subsidiær i forhold til nasjonal beskyttelse. Den som kan få beskyttelse i eget land har ikke rett til beskyttelse i andre land.

Som stornemndas flertall mener mindretallet at det er prinsipielt riktig at asylkriteriene i flyktningdefinisjonen blir vurdert og funnet oppfylt før spørsmålet om internfluktalternativet vurderes.

Mindretallet slutter seg også til flertallets vurdering om at et bestemt område for mulig internflukt i asylsøkerens hjemland konkretiseres i de saker der spørsmålet om internflukt vurderes.

Mindretallet vil bemerke at risikoen for forfølgelse, må vurderes på vedtakstidspunktet. Det samme må etter mindretallets mening også gjelde for internfluktalternativet slik at det ikke vil være urimelig å benytte internfluktalternativet selv om dette alternativet ikke forelå på det tidspunkt asylsøkeren forlot hjemlandet.

Videre legger mindretallet som flertallet til grunn at internfluktalternativet må være tilgjengelig og trygt og framstå som rimelig.

Mindretallet slutter seg til flertallets vurdering av vilkåret "tilgjengelig."

Når det gjelder vilkåret "trygt" bemerker mindretallet at sikkerhetssituasjonen i det aktuelle internfluktområdet står helt sentralt i vurderingen av internfluktalternativet. Mindretallet er enig i at asylsøkeren ikke må risikere forfølgelse eller være omfattet av internasjonale forbud mot retur på internfluktområdet, jf EMK artikkel 3, Torturkonvensjonen artikkel 3 og SP artikkel 7. En mulig fare for tilstedeværelse av grov diskriminering og andre alvorlige menneskerettskrenkelser på internfluktområdet mener mindretallet må drøftes under vilkåret om at internflukt må framstå som rimelig.

Mindretallet er ikke kjent med at norsk praksis på utlendingsfeltet tidligere har problematisert internflukt eller oppstilt en momentliste ved vurdering av rimelighet slik UNHCR gjør i sine

retningslinjer fra 2003 og som stornemndas flertall har gjengitt under punkt 2.3.1 ovenfor. Dette kan ha sammenheng med at Norge har en rettslig ordning med opphold på såkalt "humanitært grunnlag", som alltid vurderes hvis asyløknaden ellers ikke fører fram, jf utlendingsloven § 8 annet ledd.

Anbefalinger fra UNHCR, som bygger på vurderinger av sikkerhetssituasjoner og behov for beskyttelse, tillegges i stor grad avgjørende vekt i norsk utlendingsforvaltnings praksis. Anbefalinger av mer humanitær karakter, om økonomiske eller sosiale forhold, blir i mange tilfeller ikke tillagt avgjørende vekt.

En bredere humanitær rimelighetsvurdering, som UNHCR anbefaler under internfluktalternativet, finner mindretallet det naturlig å vurdere subsidiært i forbindelse med om det likevel bør gis opphold på humanitært grunnlag.

Mindretallet mener det er et avgjørende moment under rimelighetsvurderingen at asyløkeren er sikret grunnleggende menneskerettigheter, eller vil få tilgang til de samme rettighetene som borgerne ellers i det aktuelle internfluktområdet uten at det skjer diskriminering fra myndighetenes side.

Grunnleggende rettigheter som rett til deltakelse ved politiske valg, rett til arbeid, rett til utdanning, rett til helsetjenester og sosialhjelp og rett til å bringe eventuelle klager inn for politiet og domstolene, vil i mange land være knyttet til bostedsregistrering.

Om asyløkeren ved retur til internfluktområdet i hjemlandet faktisk vil oppnå å kunne skaffe seg en bolig som vedkommende kan bli bostedsregistrert på, er etter mindretallets syn et forhold som naturlig bør inngå i den humanitære rimelighetsvurderingen under lovens § 8 annet ledd.

Mindretallet mener det også må stilles krav til asyløkerens tilknytning til internfluktområdet for at internflukt skal framstå som rimelig. Etter mindretallets syn kan statsborgerskap i vedkommende land i utgangspunktet være tilstrekkelig for å oppfylle dette vilkåret. Generelle forhold, som samme etnisitet, kultur, religion og språk som beboerne i området, gir ytterligere tilknytning, og vil etter mindretallets mening normalt være tilstrekkelig til at en asyløker kan sies å ha nødvendig tilknytning til internfluktområdet. Som det framgår av mindretallets begrunnelse for vedtaket i den konkrete saken synes dette også å være svenske myndigheters syn."

Når det gjaldt stornemndas konkrete vurdering av internfluktalternativet la stornemnda til grunn at området for internflukt måtte være tilgjengelig og trygt og internflukt måtte framstå som rimelig.

I betraktning de vurderinger om sikkerhetssituasjonen for den serbiske minoriteten i Kosovo som framkom i vedtaket ovenfor, mente stornemnda at det ikke ville være trygt å henvise klagerne og deres barn til andre deler av denne provinsen enn deres hjemsted for der å unngå forfølgelse.

Det videre spørsmålet var om klagerne og deres barn kunne søke internflukt i et bestemt område i det øvrige Serbia.

Det var etter stornemndas mening ikke tvilsomt at klagerne og deres barn ville ha praktisk og lovlig tilgang til det øvrige Serbia, som dermed ville være tilgjengelig for dem.

Etter tilgjengelig landkunnskap var det ikke holdepunkter for at etniske serbere fra Kosovo generelt risikerte å bli utsatt for alvorlige overgrep fra sivilbefolkningen eller andre i Serbia utenom Kosovo i dag. Stornemnda mente at det på generelt grunnlag ikke forelå forfølgelsesfare i det øvrige Serbia for klagerne og deres barn.

Stornemnda mente at det heller ikke forelå individuelle forhold som tilsa at klagerne risikerte forfølgelse i det øvrige Serbia.

Stornemnda kom til at det ikke ville være i strid med EMK art 3, Torturkonvensjonens art 3 og SP art 7 om klagerne måtte søke internflukt i Serbia.

Stornemnda anså det etter dette som trygt for klagerne og deres barn å returnere til et bestemt område i Serbia.

Flertallet mente at klagerne og deres barn hadde krav på asyl, idet det ikke kunne anses som rimelig å forvente at de tok opphold i Serbia.

Flertallet uttalte om rimelighetsvilkåret:

"Etter de opplysningene flertallet har om samfunnsforholdene i Serbia vil etniske serbere som er fordrevet fra Kosovo ikke få tilgang til grunnleggende rettigheter som rett til politisk deltakelse ved valg, rett til arbeid, rett til utdanning, rett til helsetjenester og sosialhjelp samt rett til å bringe eventuelle klager inn for politiet og domstolene. Tilgang til disse grunnleggende rettighetene og tjenestene er avhengig av at den enkelte borger er registrert som IDP (Internally Displaced Person) eller som fast bosatt i Serbia.

Internflyktninger fra Kosovo som returneres fra Norge eller andre land uten tidligere å ha vært registrert som IDPs i Serbia, kan ikke bli registrert som IDPs.

For å bli registrert som fast bosatt, må man ha en bostedsadresse i Serbia. En bostedsregistrering får man ved å kjøpe eller leie bopel og melde flytting dit. Problemer kan oppstå for returnerte som ikke har økonomiske midler til å kjøpe eller leie en bolig. Dersom den returnerte har bodd i Serbia tidligere, eller har familie eller annet nettverk, vil vedkommende kunne ha nytte av dette for å skaffe seg nødvendig bostedsregistrering. De som har familie eller venner vil ha større muligheter til å få hjelp til å skaffe seg bolig, og kan bli registrert på deres adresse. De vil således oppnå tilgang til de aktuelle rettighetene.

Så lenge klagerne ikke er i en slik situasjon at de kan bli registrerte som fast bosatte vil de ha sterkt reduserte rettigheter på sitt faktiske bosted, siden de offisielt ikke bor der, og ikke er lokale myndigheters ansvar. Manglende bostedsregistrering vil berøre deres menneskerettighetssituasjon, herunder en rekke av den type rettigheter de i utgangspunktet har krav på etter Flyktningkonvensjonen. Ettersom en henvisning til internflukt begrenser en i utgangspunktet konvensjonsbestemt rettighet, vil dette kunne ha betydning ved vurderingen av om det er rimelig å henvise klagerne til å bosette seg i en annen del av landet enn der de vil bli utsatt for forfølgelse.

Ved vurderingen av om det er rimelig å forvente at klagerne tar opphold i Serbia, er det etter flertallets oppfatning familiens reelle og individuelle situasjon som er avgjørende. Det må tillegges vekt dersom klagerne reelt sett vil være avskåret fra de grunnleggende rettigheter som alle andre innbyggere i Serbia ved sine bostedsregistreringer har tilgang til. Det må i denne sammenheng også ses hen til at klagerne hadde tilgang til alle de sentrale rettighetene som er knyttet til bostedsregistreringen da de var bosatt i Kosovo og at det er klagernes behov for beskyttelse som i en internfluktsituasjon vil medføre at klagerne inntil de får en ny bostedsregistrering må leve uten disse grunnleggende rettighetene. Med bakgrunn i problemene med å registreres som fast bosatt, samt manglende rettigheter i praksis innen registreringen går i orden, fraråder UNHCR bruk av internflukt til Serbia for flyktninger fra Kosovo. Dette gjelder både for serbere og andre etniske grupper."

Flertallet la til grunn at klagernes tilknytning til Serbia var begrenset. De hadde etter det opplyste ikke familie eller venner der. Klagerne hadde oppholdt seg i Serbia i ca fire måneder mens de forsøkte å ordne med utreisen. En av klagerne besøkte barna tre-fire dager av gangen hver andre eller tredje måned mens barna oppholdt seg i Serbia.

Denne oppholdstiden kunne ikke anses å ha dannet grunnlag for slik tilknytning som tilsa at klagerne med rimelig letthet ville kunne registrere seg ved en bostedsadresse ved retur.

Klagerne barn hadde bodd sammen med et familiemedlem i Serbia og gått på skole der i ca fem år. Familiemedlemmet bodde nå ikke lenger i Serbia. Den tilknytning barna hadde opparbeidet seg som skoleelever kunne etter flertallets oppfatning ikke tillegges særlig vekt i denne sammenhengen. Flertallet viste herunder til at alle barna var under myndighetsalder ved avreisen fra hjemlandet.

Klagerne syntes for øvrig ikke å være i en slik situasjon at det fremstod som mest sannsynlig at perioden frem til de kunne få tilgang til de grunnleggende rettighetene knyttet til bostedsregistrering ville være av kort varighet. Flertallet pekte på at etter det opplyste var de ikke i en slik økonomisk situasjon at de innen rimelig tid ville ha mulighet til å kjøpe eller leie en bolig ved retur til Serbia. Det fremstod videre som uvisst om de innen rimelig tid ville kunne oppebære tilstrekkelig inntekter til at det ville være mulig å leie en bolig. Flertallet viste i den forbindelse blant annet til at klagerne uten bostedsregistrering ikke ville ha tillatelse til å ta arbeid.

I ovennevnte perspektiv ville klagerne personlige ressursmessige situasjon være et relevant moment i vurderingen av om en henvisning til internflukt ville fremstå som rimelig. Klagerne familiemessige og personlige situasjon syntes å utgjøre en ytterligere belastning i en periode uten tilgang til grunnleggende rettigheter. Flertallet viste blant annet til at familien på grunn av krigen over lang tid hadde levd i en presset situasjon, med tillegg av belastningen med adskillelse, at den mannlige klagerens sykdom over lang tid hadde hatt og fortsatt hadde stor innflytelse på de øvrige familiemedlemmenes hverdag. Hans sykdom hadde også medført at ektefellen og barnas ansvar syntes å ha vært større enn vanlig. Videre viste flertallet til at barna under sitt opphold i Serbia i liten grad opplevde å bli integrert. De ble utsatt for trakassering og kalt "shiptarer" fordi de ble sett på som svikere. Klagerne ene sønn ble banket opp ved flere anledninger og de fikk ikke venner annet enn blant kosovoserbere.

På denne bakgrunn mente stornemndas flertall at det ikke fremstod som rimelig å henvise klagerne og deres barn til internflukt.

Stornemndas flertall kom dermed til at klagerne og deres barn hadde rett til asyl.

Mindretallet uttalte om rimelighetsvilkåret at:

"et sentralt spørsmål ved rimelighetsvurderingen er om klagerne og deres barn vil være sikret grunnleggende menneskerettigheter eller vil få tilgang til de samme rettighetene som borgerne ellers, uten at det skjer diskriminering fra myndighetenes side, jf punkt 2.3.2 foran. Mindretallet bemerker at den generelle menneskerettighetssituasjonen i Serbia har blitt bedret som en følge av regimeskiftet høsten 2000, jf nærmere ovenfor under punkt 2.3.3.2. Ifølge foreliggende landkunnskap blir ikke etniske serbere som er fordrevet fra Kosovo utsatt for

diskriminering eller andre menneskerettighetsbrudd i Serbia. Grunnleggende rettigheter blir ivaretatt, og de har formelt de samme rettigheter som andre borgere, herunder rett til deltakelse ved politiske valg, rett til arbeid, rett til utdanning, rett til helsetjenester og sosialhjelp, og de har bevegelsesfrihet. De internt fordrevne har også samme tilgang som befolkningen for øvrig til å bringe eventuelle klager inn for politiet og domstolene.

Selv om internt fordrevne har de samme rettighetene som andre borgere, kan de likevel møte praktiske og byråkratiske hindringer hos lokale myndigheter. Internt fordrevne serbere kan også risikere å bli sett på som "annenrangs" borgere i Serbia og som en byrde i en allerede vanskelig sosioøkonomisk situasjon.

For å få tilgang til grunnleggende rettigheter og goder i Serbia må man ha IDP-status eller være bostedsregistrert. Verken internflyktninger direkte fra Kosovo eller de som returneres fra Norge eller andre land, uten tidligere å ha vært registrert som IDPs i Serbia, får IDP status i landet i dag.

Når det gjelder vilkårene for å bli bostedsregistrert, kjenner ikke mindretallet til at etniske serbere diskrimineres i Serbia, eller at serbere fra Kosovo behandles annerledes enn serbere fra Serbia.

Om og når klagerne og deres barn faktisk vil kunne oppnå å skaffe seg en bolig som de kan bli bostedsregistrert på i Serbia, f. eks. i Beograd, er etter mindretallets syn et forhold som naturlig bør inngå i den humanitære rimelighetsvurderingen under utlendingsloven § 8 annet ledd.

Ved en slik vurdering under lovens § 8 annet ledd, vil mindretallet bemerke at klagerne trolig kunne ha bostedsregistrert seg på den adressen barna bodde på i fem år i ----- og hvor foreldrene i denne perioden jevnlig var på besøk og oppholdt seg i nærmere fire måneder før familien reiste til Norge. Familien har derved vist at de kan bosette seg i --- i Serbia og vil ved retur dit, etter mindretallets mening, sannsynligvis på nytt være var i stand til å skaffe seg en bolig å bostedsregistrere seg på.

Mindretallet har i likhet med flertallet merket seg at UNHCR i sin uttalelse i august 2004 fraråder bruk av internfluktalternativet til Serbia. UNHCR har opprettholdt dette standpunktet senest i sitt "position paper" fra juni 2006. Mindretallet oppfatter det slik at UNHCRs anbefaling først og fremst er begrunnet i den vanskelige sosiale og økonomiske situasjonen for minoriteter fra Kosovo i Serbia.

En bredere humanitær rimelighetsvurdering, som UNHCR anbefaler, mener mindretallet det er naturlig å gjøre subsidiært i forbindelse med om det likevel bør gis

opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd. I en slik vurdering vil også barnas situasjon vurderes i henhold til Barnekonvensjonen.

Når det gjelder klagerne og deres barns tilknytning til Serbia legger mindretallet avgjørende vekt på at familien har serbisk statsborgerskap og har samme etnisitet, kultur, religion og språk, som beboerne i landet og hovedstaden.

Mindretallet vil bemerke at svenske myndigheter synes å ta utgangspunkt i at statsborgerskap kan være tilstrekkelig tilknytning til Serbia som internflyktområde for kosovoserbiske asylsøkere. Det svenske Migrationsverket uttaler blant annet på spørsmål fra Utlendingsnemnda i sitt svar 13. oktober 2006: "Några särskilda kriterier så som anknytning till Serbien eller vistelse där använder vi oss inte av. Alla serber anses i princip kunna utnyttja Serbien som rimligt inre flyktalternativ om inga särskilda skäl mot regimen där skulle föreligga förstås."

Informasjon Utlendingsnemnda har fått fra Danmark, tyder på at dette også er et utgangspunkt for dansk praksis, men at en rekke konkrete rimelighetsforhold, i samsvar med UNHCRs anbefalinger skal vurderes. På spørsmål fra Utlendingsnemnda uttaler det danske Flyktingenævnet blant annet i sitt brev 6. september 2006: "Ansøgerens personlige forhold skal desuden indgå i den konkrete vurdering af, om ansøgeren kan henvises til et bestemt område. I vurderingen heraf indgår ansøgerens alder, køn, helbredstilstand, familiemæssige situation, etnisk, kulturell eller religiøs gruppe, politisk eller social tilknytning til det pågældende område, sprog, uddannelse og profession samt tidligere forfølgelse og deraf følgende psykiske problemer. Ansøgerens personlige forhold sammenholdes med forholdene i området, herunder sikkerhedssituationen og respekten for de grundlæggende menneskerettigheder samt de socio-økonomiske forhold." Mindretallet kan ikke se at slike vurderinger avspeiles i de danske vedtak som var vedlagt Flyktingenævnets brev.

Uten at det har betydning for mindretallets vurdering av kravet til tilknytning, vil mindretallet peke på at klagernes barn har bodd fem år i ---- fra 1999 til 2004. Foreldrene besøkte barna jevnlig i denne femårsperioden og oppholdt seg selv i ---- i nærmere fire måneder før familien reiste samlet til Norge.

Mot denne bakgrunn mener mindretallet at klagerne og deres barn har en slik tilknytning til Serbia at internflukt dit ikke framstår som urimelig.

Mindretallet mener etter en samlet vurdering at det ikke framstår som urimelig at klagerne og deres barn henvises til internflukt til Serbia, f eks ----.

Mindretallet er dermed kommet til at klagerne og deres barn ikke er å anse som flyktninger i Flyktningkonvensjonens og utlendingslovens forstand og at de ikke har rett til asyl.

Siden stornemndas flertall er blitt stående ved at familien ----- har rett til asyl, vurderer ikke mindretallet om familien har krav på vern etter utlendingsloven § 15 første ledd eller om familien bør gis arbeids- eller oppholdstillatelse etter lovens § 8 annet ledd."

Presedensvirkninger av vedtaket

- I. Stornemnda mener enstemmig at det er prinsipielt riktig at de andre asylkriteriene i flyktningdefinisjonen er vurdert og funnet oppfylt før spørsmålet om internflukt blir vurdert.
- II. Stornemnda mener enstemmig at det ved internfluktvurderingen må konkretiseres et bestemt område for mulig internflukt i asylsøkerens hjemland.
- III. Stornemnda mener enstemmig at tre kumulative vilkår må foreligge for å kunne henvise en asylsøker til internflukt: Internfluktalternativet må være tilgjengelig og trygt og framstå som rimelig.
 - i. Stornemnda mener enstemmig at tilgjengelig innebærer at internfluktområdet må være reelt fysisk og rettslig tilgjengelig for asylsøkeren, herunder at reisen dit må kunne skje på en trygg måte.
 - ii. Stornemnda mener enstemmig at internfluktområdet ikke er trygt hvis asylsøkeren også der risikerer forfølgelse i konvensjonens forstand. Internfluktalternativet kan videre ikke anses som trygt dersom asylsøkeren i det konkrete tilfellet omfattes av andre internasjonale forbud mot retur, jf blant andre EMK artikkel 3, Torturkonvensjonen artikkel 3 og SP artikkel 7.
 - iii. Stornemndas flertall mener at området også anses som utrygt dersom asylsøkeren der risikerer grov diskriminering eller andre alvorlige menneskerettskrenkelser, uavhengig av om krenkelsene har sitt grunnlag i rase, nasjonalitet, religion, politisk oppfatning eller medlemskap i en bestemt sosial gruppe, som nevnt i flyktningdefinisjonen artikkel 1 A.
 - iv. Når det gjelder innholdet i vilkåret om at internfluktalternativet må framstå som rimelig, vises det til flertallets syn som framgår av punkt 2.3.1. Mindretallets syn framgår av punkt 2.3.2.