



Utlendingsnemnda
v/Direktør Terje Sjeggstad
Postboks 8165 Dep.
0034 OSLO

9. juli 2008

Bekymring over utlendingsmyndighetenes praksis med hensyn til bruk av internflukt/relokalisering i saker fra Nord-Kaukasus generelt, og Tsjetsjenia spesielt

Undertegnede organisasjoner ønsker med dette å gi uttrykk for stor bekymring med hensyn til Utlendingsdirektoratets (UDIs) nye praksis, der det i stor grad henvises til internflukt/relokalisering i Russland/Den russiske Føderasjon av asylsøkere fra Tsjetsjenia. Bekymringen retter seg også mot UDIs vurdering av asylsakene fra Nord-Kaukasus generelt. Våre bekymringer har sin bakgrunn i både faktiske og rettslige innvendinger mot myndighetenes vurderinger og konklusjoner.

Organisasjonene ber norske utlendingsmyndigheter om å endre sine generelle retningslinjer for praksis i Tsjetsjenia-sakene med umiddelbar virkning. Vurderingene i den enkelte sak må under enhver omstendighet også foretas i samsvar med gjeldende rettskildesituasjon, slik denne fremstår/er på bakgrunn av presedensvirkningene av Stornemndas to vedtak i henholdsvis desember 2006 og mai 2007.

Bakgrunn for praksisendringen

I UDIs brev 22. juni 2007 til Arbeids – og Inkluderingsdepartementet (AID), ble det gitt en redegjørelse for endring av praksis i Tsjetsjenia-saker. Det ble anbefalt at det ”åpnes opp for å avslå asylsøknader fra etniske tsjetsjenere uten tilknytning til føderasjonen dersom det ikke tilstås asyl eller beskyttelse etter uf § 21(1), eller at spesielle og individuelle omstendigheter tilsier innvilgelse etter uf § 21 (2).” I AIDs svarbrev 8. august 2007 til UDI, fremgår det at AID ikke hadde innvendinger mot den foreslåtte praksisendringen. I henhold til UDIs praksisnotat ”PN 2008-007” er det bestemt at den nye praksisen skal gjelde for søkere med ankomst etter 8. august 2008.

Det fremkommer av UDIs brev til departementet, som en del av begrunnelsen for praksisendringen, at ”situasjonen i dag er ... tilfredsstillende” når det gjelder de tidligere ”anti-tsjetsjenske holdninger i befolkningen og kontrolltiltak overfor tsjetsjenere fra myndighetenes side” som forelå i Russland i 2004 som følge av terroraksjoner, angivelig utført av islamister. Det uttales også at et moment i vurderingen har vært at ”UNHCR påpekte usikkerhet med hensyn til om det foregikk tvangsretur av etniske tsjetsjenere til Tsjetsjenia.” Det fremkommer av sammenhengen at UDI mener disse forhold ikke lenger er tilstede.

UDI nevner også i sitt brev til AID at ”informasjon skaffet til veie av Landinfo” angivelig ”slår fast at tsjetsjenere ikke risikerer tvangsretur til Tsjetsjenia,” uten at UDI nevner at russisk straffeprosedyre krever at straffesaker skal etterforskes og rettsforfølges i regionen der forbrytelsen fant sted eller at mistenkte personer og vitner rutinemessig overføres til Nord-Kaukasus, inkludert med ulovlige metoder.

Organisasjonenes innvendinger mot generell bruk av interflukt/relokalisering

Organisasjonene stiller seg skeptiske til en del av forutsetningene for praksisendringen. I de vedlagte notatene, ett faktisk og ett rettslig, redegjør vi for noen av innvendingene mot UDIs vurderinger.

Organisasjonenes hovedinnvendinger er som følger:

- 1) Det er en betydelig risiko for at personer med bakgrunn fra Tsjetsjenia returneres til Tsjetsjenia fra andre steder i Russland. Ulike menneskerettighetsorganisasjoner rapporterer jevnlig om tilfeller av tvangsretur til Tsjetsjenia.
- 2) Den generelle situasjonen for tsjetsjenere i Russland er fortsatt vanskelig. Menneskerettighetsorganisasjoner rapporterer om at tsjetsjenere diskrimineres i forhold til bostedsregistrering, bolig og arbeid samt at de utsettes for trakassering og rasemotivert vold.
- 3) UDI vurderer i for liten grad omfanget av umenneskelig behandling som Den europeiske menneskerettighetsdomstols (EMDs) dommer viser til. Ofre for overgrep og deres familiemedlemmer samt personer som har klaget til russiske og internasjonale domstoler i forbindelse med alvorlige overgrep er spesielt utsatt.
- 4) Det må generelt framgå at utlendingsforvaltningens avgjørelser er behandlet i samsvar med gjeldende rett. Det anses prinsipielt viktig at presedensvirkninger av Stornemndas vedtak følges opp i praksis.
- 5) En generell bruk av internflukt/relokalisering overfor tsjetsjenere er både i strid med Norges internasjonale forpliktelser og den er i strid med både nasjonal og internasjonal rett på dette området. Internflukt kan bare pålegges etter en grundig

vurdering av det enkelte individuelle tilfellet, etter at en har forvisset seg om at det verken er risiko for retur til Tsjetsjenia eller foreligger annet beskyttelsesgrunnlag.

- 6) I samsvar med presedensvirkningen fra Stornemndas vedtak i mai 2007, ber vi om at listen for å innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i de sakene der det vurderes bruk av relokalisering legges lavere enn hva som ellers er tilfelle.
- 7) Etter den nye utlendingsloven, som er vedtatt, men ennå ikke har trådt i kraft, vil de ulike beskyttelsesgrunnene (asyl og vern etter § 15 første ledd) være likestilt. Dette vil også gjelde i forhold til en vurdering av rimeligheten av en eventuell relokalisering, som følgelig vil bli vurdert innenfor de samme prinsipper som i dag gjelder for internflukt. Dette er også i samsvar med FNs Høykommissær for flyktnings (UNHCRs) anbefalinger vedrørende ”Internal Flight or Relocation Alternative”¹. Det vises også til Stornemndas vedtak i mai 2006. Det er vår oppfatning av en lojal oppfyllelse av lovgivers intensjon tilsier at dette prinsippet følges opp i praksis allerede i dag.

Vi ønsker å understreke at det forhold at AID ikke hadde innvendinger til at det ”åpnes opp for å avslå asylsøknader” på bakgrunn av UDIs redegjørelse 22. juni 2007, ikke nødvendigvis innebærer at man er inneforstått med at Utlendingsdirektoratet legger seg på en praksis der (langt) de fleste saker avslås. I den grad vi har fått innsikt i den nye praksisen, er vi imidlertid redd for at det siste er tilfelle. Mens *innvilgelsesprosenten* i tsjetsjenske saker før praksisendringen lå på omkring 75 % (hvilket kan inkludere saker avgjort, og avslått, etter den nye praksisen), fikk 85 % *avslag* fra UDI i perioden fra januar til april 2008. En rekke av disse sakene ligger nå til behandling i UNE.

Konsekvenser av Utlendingsdirektoratets praksis

Den nye praksisen bryter klart med FNs Høykommissær for flyktnings (UNHCRs) gjeldende anbefaling for asylsøkere fra Tsjetsjenia, formulert 22. oktober 2004². I denne står det at:

”Chechens whose place of permanent residence was the Chechen Republic prior to their seeking asylum abroad should be considered in need of international protection, unless there are serious grounds to consider that he or she is individually responsible for acts falling within the scope of Article 1F of the 1951 Convention relating to grounds for exclusion.”

Den nye praksisen representerer også et klart brudd med regjeringens målsetning i Soria Moria-erklæringen, der det står at ”regjeringen vil føre en flyktningpolitikk som i større grad tar hensyn til anbefalingene fra FNs Høykommissær for flyktnings (UNHCR)”.

¹ UNHCRs Guidelines on international protection: “Internal Flight or Relocation Alternative”, 23 July 2003

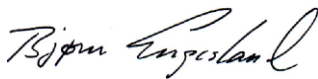
² UNHCR position regarding Asylum-seekers and Refugees from the Chechen Republic, Russian Federation

Det er vår oppfatning at regjeringen ikke bare bryter sine løfter dersom den aksepterer en praksis som her skissert, men at den nye praksisen samtidig, og mer alvorlig, etablerer en uheldig linje, i og med at Norge fjerner seg lenger fra FN og våre konvensjonsforpliktelser, som blant annet består i å samarbeide med UNHCR.

Hvis vedtakene til Utlendingsdirektoratet i alminnelighet blir godkjent av Utlendingsnemnda, og deretter iverksatt, kan det innebære at asylsøkere blir returnert til forfølgelse, umenneskelig behandling, tortur og potensielt livstruende situasjoner.

Hvis Utlendingsnemnda ikke omgjør vedtak av den typen som vi tar opp, står Norge derfor i fare for å bryte med viktige forpliktelser, inklusive de som følger av Flyktningkonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).

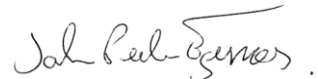
Med vennlig hilsen,



Bjørn Engesland, generalsekretær, Den norske Helsingforskomité



Morten Tjessem, generalsekretær, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)



John Peder Egenæs, generalsekretær, Amnesty International Norge



Maria Dahle, daglig leder, Human Rights House Foundation

Halvor Frihagen, advokat (sign.)

Brynjulf Risnæs, advokat (sign.)

Kopi av brevet med vedlegg til:

- Utlendingsdirektoratet v/direktør Ida Børresen og underdirektør Kirsten Myhre
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, v/statssekretær Libe Rieber-Mohn og ekspedisjonssjef Thor Arne Aass
- Landinfo v/leder Jörg Lange
- Stortingets Kommunalkomité
- Stortingets Justiskomité
- UNHCR i Stockholm v/stedlig representant Hans ten Feld