

Notat nr. 2:

Rettslige problemstillinger knyttet til den nye Tsjetsjenia-praksis

Det er et grunnleggende utgangspunkt for all myndighetsforvaltning at myndighetenes rettsanvendelse er klar, åpen og forståelig, slik at de personer avgjørelsene angår, eventuelt deres representanter, har anledning til å forstå, etterprøve og eventuelt argumentere mot myndighetenes resonnementer og konklusjoner.

De dokumenter som er tilgjengelige med hensyn til praksisendringen for Tsjetsjenia-sakene, herunder enkeltavgjørelser i Tsjetsjenia-saker, gir etter vår oppfatning ikke klarhet i hvilke rettslige føringer myndighetene legger til grunn for sine konklusjoner. Dette vanskeliggjør/umuliggjør ivaretagelsen av asylsøkernes rettsikkerhet.

1. Utgangspunktet for våre innvendinger ó UDIs systematikk

Vi vil i det følgende redegjøre for våre innvendinger og spørsmål i den grad det er nødvendig for å belyse behovet for en grundig gjennomgang og avklaring av hvilke rettslige argumenter som skal/bør legges til grunn ved vurderingen av disse sakene.

Vi starter imidlertid med en gjengivelse av *den systematiske* fremgangsmåten ved UDIs rettslige vurderinger i Tsjetsjenia-saker¹, da den i seg selv tilsier at sakene ikke vurderes på riktig måte, slik gjeldende rettskildemateriale tilsier. Det ses i denne sammenheng bort fra konkrete omstendigheter, da systematikken ser ut til å være den samme.

- Utlendingsdirektoratet vurderer først søkerens forklaring opp mot utlendingsloven § 16 første ledd jf. flyktningkonvensjonen artikkel 1 A. I denne forbindelse tales det dels om direktoratets kjennskap til situasjonen i öTsjetsjenia og Russland for øvrigö. Det tales tidvis om öhjemlandetö, tidvis om öTsjetsjeniaö. I et par av vedtakene sier man at man er kjent med at føderale og lokale myndigheter har utsatt lokalbefolkningen for arrestasjoner og overgrep i den pågående konflikten i Tsjetsjenia. (í) Sporadiske og relativt kortvarige anholdelser og andre enkeltstående krenkelser ofte har rammet vilkårlig, og ikke er uttrykk for at myndighetene er ute etter å ramme søkeren i en slik grad at det kan karakteriseres som individuell og systematisk forfølgelse. Det konkluderes med at det ikke finnes sannsynliggjort at ösøkeren risikerer individuell og systematisk forfølgelse i konvensjonens forstand ved en retur til hjemlandetö på denne bakgrunn.
- Etter dette kommer følgende generelle avsnitt i alle vedtakene:
öUtlendingsdirektoratet vurderer kontinuerlig *sikkerhetssituasjonen i Tsjetsjenia*, og anser per i dag situasjonen som ikke tilfredsstillende. Utlendingsdirektoratet legger imidlertid til grunn at søker, som borger av Den russiske føderasjon, kan bosette seg andre steder i landet uten derved å risikere reaksjoner av en slik karakter at det kan oppfattes som forfølgelse i konvensjonens forstand, eller umenneskelig behandling.ö

¹ Se bla. DUF (í)

- Utlendingsdirektoratet vurderer så om utlendingen er vernet i forhold til utlendingsloven § 15 første ledd. I forbindelse med vurderingen etter første punktum slås det i de foreliggende avslagene fast at, etter direktoratets kjennskap til søkerens hjemland, risikerer ikke søkeren å bli tvangsreturnert til Tsjetsjenia av russiske myndigheter eller andre.
- Når man deretter behandler om søkeren er vernet mot retur etter § 15 første ledd annet punktum, vises det generelt til de generelle vendingene beskrevet i UDIs brev til AID 22.06.07, om at öpersoner med tsjetsjensk bakgrunn kan være utsatt for stigmatisering og trakassering i Den russiske føderasjonen som følge av konflikten i Tsjetsjenia (í)ö. Se notat nr. 1 side 1 for et lengre referat.
- Det konkluderes med at UDI mener at § 15 første ledd ökke er til hinder for retur til Russland.ö (Eller öretur til hjemlandetö, i et av vedtakene.)
- Til sist spør UDI om tillatelse skal gis som følge av sterke menneskelige hensyn eller dersom utlendingen har særlig tilknytning til riket, jf lovens § 8 annet ledd jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd. I de vedtakene vi har sett, er følgende passus det eneste som fremkommer i denne sammenheng: öEtter en konkret helhetsvurdering mener direktoratet at det ikke foreligger sterke menneskelige hensyn som danner grunnlag for tillatelse etter denne bestemmelsen. Det foreligger heller ingen særlig tilknytning til riket.ö
- To av søkerne öbortvises til Russlandö etter dette, som følge av manglende godkjente reisedokumenter.

For ordens skyld vil vi, med hensyn til den systematiske fremgangsmåten og de vurderingene som skal foretas i hver enkelt sak på bakgrunn av det rettskildet bildet vi har i dag, gi en kortfattet systematisk oversikt i punkt 5. Først vil vi ta for oss de innvendinger vi har når det gjelder UDIs praksis.

2. Spørsmål knyttet til internflukt/relokalisering

Det fremstår per i dag, for oss, som **uklart** om Utlendingsdirektoratet/Utlendingsnemnda med hensyn til Tsjetsjenia legger til grunn en vurdering av internflukt eller relokalisering. UDI uttalte i sitt brev 22.06.07 til AID, at de mente at ötjenestereiser, undersøkelser og utredninger som er foretatt av UDI, UNE og Landinfo gir tilstrekkelig grunnlag for å si at internflukt for etniske tsjetsjenere i dag er tilgjengelig, trygg og rimelig i tråd med UNHCRs sine generelle retningslinjer. (í) Det vises også til stornemndvedtak av desember 2006.ö Vi forstår dette slik at Utlendingsdirektoratet har vurdert internflukt på *generell* basis.

Internflukt

Presedensvirkningene av Stornemndas vedtak i desember 2006, som det også er vist til i mindretallets vurdering i Stornemndas vedtak 22.05.07, innebærer at internflukt prinsipielt vurderes i forbindelse med spørsmålet om asyl, etter at de andre asylkriteriene i flyktningdefinisjonen er vurdert og funnet oppfylt. Videre skal internflukt vurderingen i

det alt vesentlige skje i samsvar med de rammer som UNHCR har trukket opp i sine anbefalinger, noe som gir öi det alt vesentlige en hensiktsmessig og riktig rammeö.²

Både UNHCRs anbefalinger³ og Stornemndas avgjørelse i desember 2006 bygger imidlertid på en *individuell* vurdering av internflukt. En generell konstatering av et internfluktalternativ for en etnisk gruppe som sådan har derfor ikke støtte i de nevnte rettskilder og innebærer eventuelt en (uhjemlet) utvidelse av internflukt.

I denne sammenheng vil vi særskilt bemerke at Utlendingsdirektoratet, i sitt brev 22.06.07 til departementet, i forbindelse med ögenerellö internflukt for etniske tsjetsjenere, finner støtte i artikkel 91 i UNHCRs håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktningstatus og mener at det der fremgår følgende: öved alvorlige uroligheter i en del av landet kan en person nektes beskyttelse dersom det er mulig for vedkommende å returnere til et annet sted i hjemlandet enn det opprinnelige.ö Artikkel 91 er å finne under tolkningen av begrepet öbefinner seg utenfor det land han er borger avö i forbindelse med asylvurderingen, som skal være individuell.

I artikkel 91 står det følgende: öFrykten for å bli forfulgt behøver ikke alltid å gjelde hele territoriet til det land flyktningen er borger av. I etniske konflikter eller tilfeller av alvorlige uroligheter som innebærer borgerkrigsforhold, kan forfølgelse av en særskilt etnisk eller nasjonal gruppe oppstå i kun en del av landet. I slike situasjoner vil ikke en person utelukkes fra flyktningstatus kun fordi han kunne ha søkt tilflukt i en annen del av landet, hvis det under omstendighetene ikke ville ha vært rimelig å forvente at han skulle gjøre det.ö

Slik vi oppfatter det, har Utlendingsdirektoratet i forbindelse med praksisendringen i Tsjetsjenia-sakene snudd hele poenget med artikkel 91 på hodet, hvoretter artikkel 91 tilsynelatende er blitt benyttet som et argument for at de etniske tsjetsjenske søkerne kan henvises til internflukt på generelt grunnlag. Artikkel 91 er derimot en presisering av at det selv i situasjoner der det foreligger regionale konflikter *kan* være rom for flyktningstatus etter en rimelighetsvurdering, hvilket er noe ganske annet enn det UDI uttaler. UDIs forvaltning av håndboken fremtrer i dette tilfellet ikke som overensstemmende med intensjonen for håndboken.

Dersom asylkriteriene for övrig er oppfylt, kan det altså vurderes om det finnes et internfluktalternativ. Det skal i så tilfelle vurderes konkret om det vil være rimelig å henwise til internflukt⁴. I UNHCRs anbefalinger⁵ står det følgende: öThe question is what is reasonable, both subjectively and objectively, given the individual claimant and the conditions in the proposed internal flight or relocation alternative.ö

Som det følger av den overfor nevnte systematikk i Tsjetsjenia-saker kan vi ikke se at det gjennomføres noen individuell vurdering i disse sakene. Det er i så fall i strid med

² Stornemndas vedtak i desember 2006.

³ UNHCRs Guidelines on international protection: öInternal Flight or Relocation Alternativeö, 23 July 2003

⁴ Ref. Stornemndas vedtak i desember 2006.

⁵ Se punkt 23, i forbindelse med rimelighetsvurderingen.

gjeldende rettstilstand, særlig i lys av de foreliggende vedtak fra Stornemnda i forbindelse med situasjonen for henholdsvis kosovoserbere (desember 2006) og Afghanistan (mai 2007), og de presedensvirkninger som følger av dette.

Relokalisering

Konkrete forhold i vedtak i saker fra Tsjetsjenia kan også tyde på at det norske myndigheter egentlig vurderer, er *relokalisering* til et generelt sikkerhetsmessig trygt område. Dette er i så fall prinsipielt sett noe annet enn det Utlendingsdirektoratet har oppgitt til departementet i sin redegjørelse i fjor.

Spørsmålet blir imidlertid også her, om det er riktig rettsanvendelse å vurdere spørsmålet om relokalisering *generelt*, eller om det også i slike tilfeller skal foretas en individuell, konkret vurdering i den enkelte sak. Dersom det foreligger mulighet for relokalisering gjelder det for øvrig i dag også en senket terskel for den vurdering som skal foretas etter § 8 annet ledd, noe vi kommer tilbake til i punkt 4.

Den prinsipielle forskjellen mellom internflukt og relokalisering etter gjeldende rett, er at internflukt er en del av asylvurderingen, mens spørsmålet om relokalisering vurderes opp mot spørsmålet om vedkommende er vernet etter utlendingsloven § 15 første ledd⁶.

UNHCRs anbefalinger av 23. juli 2003 gjelder både internflukt og relokalisering.⁷ Ved Stornemndas behandling av retur til Afghanistan i fjor,⁸ ble spørsmålet om en analogisk anvendelse av kriteriene for internflukt i tilfeller der det skal foretas relokalisering drøftet⁹. Stornemnda uttalte i denne forbindelse at den öantar at UNHCR i sine anbefalinger knyttet til öinternal flight or relocationö ikke har ønsket å trekke noe skarpt skille mellom de forskjellige beskyttelsesgrunnlag. Det innebærer at retur til et trygt område i hjemlandet i alle tilfeller må fremstå som örimeligö, etter en helhetsvurdering av så vel sikkerhetshensyn som andre humanitære og menneskelige hensyn. (í) I et beskyttelsesperspektiv er UNHCRs standpunkt om likestilling av flyktninger etter 1951- konvensjonen og andre med internasjonalt beskyttelsesbehov forståelig, slik Stornemnda ser det.ö

I neste avsnitt fortsetter Stornemnda med at den ö ser at det i noen tilfeller vil være små forskjeller mellom situasjoner som på generelt grunnlag tilsier at alle eller de fleste personer fra et område oppfyller asylkriteriene og situasjoner hvor bare bestemte grupper eller enkeltpersoner gjør det, men hvor sikkerhetssituasjonen uansett er slik at de fleste mennesker fra det aktuelle området antas å ha behov for beskyttelse. Denne reelle likheten med hensyn til beskyttelsesbehov, taler for at de samme internfluktkriteriene burde få anvendelse i begge tilfeller.ö

⁶ öUtlending må ikke i medhold av loven sendes til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke være trygg mot å bli sendt videre til et slikt område. Tilsvarende vern skal gjelde utlending som av liknendes grunner som i flyktningdefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandlingö.

⁷ UNHCR Guidelines to international protection: öInternal Flight or Relocation Alternativeö

⁸ Sak behandlet i Stornemnda 22.05.07

⁹ Se punkt 2.3 III i Stornemndas vedtak 22.05.07.

Stornemnda fant imidlertid i mai 2007, på bakgrunn av det forhold at en slik mulighet (likestilling) ikke har vært forutsett av lovgiver, ikke tilstrekkelig rettslig grunnlag for å innfortolke tilsvarende internfluktkriterier i relasjon til utlendingsforskriften § 21 første ledd jf. loven § 15 første ledd jf. lovens § 8 annet ledd. Stornemnda overlot derfor spørsmålet om en analogisk anvendelse av reglene for internflukt i forbindelse med spørsmålet om relokalisering til lovgiver, i forbindelse med den (da) foreliggende revisjon av utlendingsloven.

Ved Kommunal ó og forvaltningskomiteens behandling av den nye utlendingsloven, Innst. O. nr. 42 (2007-2008)¹⁰, uttales det følgende av komiteens flertall på side 21:

öFlertallet merker seg at personer som kan oppnå nødvendig beskyttelse ved å ta opphold i et annet område av hjemlandet enn der de risikerer forfølgelse, som utgangspunkt ikke har rett til beskyttelse. Flertallet viser til at lovforslaget er formulert i samsvar med de retningslinjene som er gitt fra UNHCR om at det aktuelle internfluktområdet både må være trygt og tilgjengelig (relevansvurderingen) og at det må vurderes om det er rimelig å henvise utlendingen til å ta opphold i det aktuelle området (rimelighetsvurderingen). Flertallet har også merket seg at Stornemnda har avsagt en presedensavgjørelse hvor man har lagt til grunn de utdypninger som er foretatt i UNHCRs retningslinjer, i det alt vesentlige gir en hensiktsmessig og riktig ramme for innholdet i den skjønnsmessige rimelighetsvurderingen. Stornemnda har i tillegg lagt stor vekt på de menneskerettslige perspektiver og oppfyllelse av slike rettigheter ved bruk av internflukt.ö

I den nye utlendingslovens § 28 femte ledd er det gitt en *felles* bestemmelse for det tilfelle at öutlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til ö dette området. Dette skal gjelde ikke bare i forbindelse med vurderinger av asyl etter dagens regler, men også i forbindelse med vurderinger etter dagens § 15 første ledd, både første og annet punktum i den nye loven er disse beskyttelsesgrunnene likestilt og gis samme vern, herunder flyktningstatus. Og det skal altså i alle tilfeller foretas en rimelighetsvurdering.

Det fremgår uttrykkelig av kommentarene til den nye loven § 28 første ledd bokstav b) (som erstatter dagens § 15 første ledd annet punktum) at öbestemmelsen om internt fluktalternativ i § 28 femte ledd ö også vil öfå anvendelse for dem som vurderes etter § 28 første ledd bokstav b).ö¹¹ Det kan etter dette ikke være tvilsomt at man i den nye loven har tatt et standpunkt om å likestille beskyttelsesgrunnene i alle henseender, også i forhold til de vurderinger som skal foretas i tilknytning til spørsmålet om retur til et annet område i hjemlandet enn søkerens hjemsted. Dette må gjelde uavhengig av hva man kaller returen, öinternfluktö eller örelokaliseringö. Lovgivers likestilling av de ulike beskyttelsesgrunnlag i den nye loven er så ledes i samsvar med UNHCRs standpunkt, jf. ovenfor. Loven er som kjent vedtatt, og ble kunngjort 15.05.08.

¹⁰ Innstillingen er avgitt av komiteen 2. april 2008.

¹¹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket (í), side 414 andre spalte.

Selv om den nye utlendingsloven ikke er trådt i kraft ennå¹², tilsier etter vår oppfatning en lojal oppfyllelse av lovgivers intensjon, at realiteten i disse bestemmelsene anvendes allerede i dag. Ved relokalisering av etniske tsjetsjenere, bør det derfor legges til grunn en analogisk anvendelse av reglene for internflukt, i samsvar med UNHCRs anbefalinger av 23. juli 2003.

I sammenheng med situasjonen for etniske tsjetsjenere i den russiske føderasjon, jf. også notat nr. 1, vil vi særskilt fremheve at det i tilknytning til den rimelighetsvurderingen som etter dette bør foretas allerede i dag dersom det vurderes relokalisering til annet område i hjemlandet enn det søkeren kom fra, må ses hen til både personlige omstendigheter, tidligere forfølgelse, trygghets- og sikkerhetsspørsmål, respekt for menneskerettigheter i det aktuelle returområdet og forhold av betydning for den sosio-økonomiske situasjonen.¹³ På bakgrunn av alle disse forhold skal det deretter foretas en konkret og individuell vurdering av rimeligheten også i disse sakene.

3. De rettslige vurderingene dersom det foreligger fare for å bli returnert eller oppresset til å dra tilbake til Tsjetsjenia

Det følger av det som er fremlagt i notat nr. 1, at det er vår oppfatning at det i mange tilfeller foreligger en fare for at personer som er henvist til internflukt/relokalisering i Russland står i fare for å bli returnert til Tsjetsjenia. Dette gjelder både i forbindelse med forhold knyttet til straffeforfølgelse, men også mer indirekte, for eksempel i forbindelse med öpressö som følge av manglende muligheter til å leve et relativt normalt liv, uten unödvendig motgang¹⁴.

Foruten det som fremkommer lenger frem i dette notat (straffeforfølgelse, etc.) fremkommer det i IDMCs innlegg av 21. april 2008,¹⁵ i forbindelse med oppfølgingen av rasediskrimineringskonvensjonen i forhold til Russland, at öIDPs from Chechnya continue to be under pressure to return there from other areas.ö

Vi vil i denne sammenheng vise til Den europeiske menneskerettighetsdomstols (EMD) dom 11. januar 2007 i öCase of Salah Sheekh v. The Netherlandsö vedrørende påstått brudd på Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3¹⁶ i forbindelse med internflukt/relokalisering til annet område enn søkerens hjemsted i Somalia.

I den aktuelle saken vurderte man retur til et örelativt trygtö område i Somalia. Fra søkerens side var det fremhevet at han ville ende opp som en örefugee in orbitö ved retur til det aktuelle internflukt/relokaliseringsområdet i nord-Somalia. Det vises særlig til dommens paragraf 128 følgende.

¹² Loven trer neppe i kraft før (tidligst) 01.01.2010.

¹³ Se UNHCRs anbefalinger for internflukt/relokalisering, mht. rimelighetsvurdering, punkt 25 flg.

¹⁴ UNHCR guidelines om öInternal Flight or relocationö; C. The reasonableness analysis, point 23: öCan the claimant, in the context of the country concerned, lead a relatively normal life without facing undue hardship?ö

¹⁵ IDMC (Norwegian Refugee Council) Submission í 21 April 2008, I. Summary of concerns.

¹⁶ EMK art. 3: öNo one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.ö

Av betydning for de vurderinger som etter vår oppfatning må legges til grunn i Tsjetsjenia-sakene, skal følgende fremheves fra den nevnte dommen.

Domstolen konkluderte på bakgrunn av betydelig informasjon om de aktuelle områdene (Somaliland og Puntland), at de aktuelle områdene utvilsomt så ut til generelt å være mer stabile og fredelige enn områdene i sentral- og sør-Somalia. Ikke desto mindre, slo domstolen fast at there is a marked difference between the position of, on the one hand, individuals who originate from those areas and have a clan and/pr family link there and, on the other hand, individuals who hail from elsewhere in Somalia and do not have such links in Somaliland or Puntland. På denne bakgrunn var domstolen, når det gjaldt den sistnevnte gruppen, dvs. de uten tilknytning til områdene i nord, not persuaded that the relevance of clan protection in the relatively safe areas has diminished to the extent suggested by the Government.¹⁷ (í .) I fortsettelsen av dette, noe senere, slo domstolen fast at personer som ble returnert til disse områdene etter å ha søkt asyl i et annet land, og som altså ikke hadde noen tilknytning dit, ikke hadde noen sjanse for reell beskyttelse. Søkeren i det aktuelle tilfelle ville i realiteten ende opp med å oppfylle kriteriene for de tre mest sårbare gruppene i området; IDPs, minorities and returnees from exiles.

Domstolen la til grunn, med henvisning til tidligere avgjørelser, at utvisning til et (intermediary) land, ikke fratår ansvaret for den utvisende stat om å forsikre seg om at vedkommende ikke som følge av utvisningen utsettes for behandling i strid med EMK artikkel 3. Domstolen la deretter følgende til grunn: It sees no reason to hold differently where the expulsion is, as in present case, to take place not to an intermediary country but to a particular region of the country of origin. The Court considers that as a precondition for relying on an internal flight alternative certain guarantees have to be in place: the person to be expelled must be able to travel to the area concerned, gain admittance and settle there, failing which an issue under article 3 may arise, the more so if in the absence of such guarantees there is a possibility of the expellee ending up in a part of country of origin where he or she may be subjected to ill-treatment.¹⁸

Domstolen konkluderte i den aktuelle saken med at en retur til det relativt trygge området ville være et brudd på artikkel 3 i EMK.

Vi understreker, i samsvar med den nevnte avgjørelsen, at det er av vesentlig betydning at norske myndigheter i Tsjetsjenia-sakene vurderer den reelle faren for at etniske tsjetsjenere, som følge av de problemene de kan bli utsatt for/den situasjonen de kan ende i ved relokalisering til den russiske føderasjon, kan stå i reell fare for å ende opp i Tsjetsjenia. I så fall vil relokalisering til den russiske føderasjon innebære et brudd på EMK artikkel 3.

4. Særskilte bemerkninger knyttet til vurderingene etter lovens § 8 annet ledd

Stornemndas vedtak i mai 2007 tok som ovenfor antydnet, også opp problemstillinger rundt den vedrørende spørsmålet om det bør gis oppholdstillatelse på humanitært

¹⁷ Se EMDs dom 11. januar 2007: Case of Salah Sheekh v. The Netherlands, paragraf 139.

¹⁸ Se EMDs dom 11. januar 2007: Case of Salah Sheekh v. The Netherlands, paragraf 141.

grunnlag etter utlendingslovens § 8 annet ledd jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd i saker der det vurderes relokalisering. På bakgrunn av UDIs vedtak som nevnt innledningsvis, finner vi det nødvendig å presisere enkelte faktorer knyttet til rettskildebildet også på dette feltet.

Når det gjelder vurderingen av om det skal gis opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd må det generelt foretas en samlet vurdering av *alle* omstendighetene i den enkelte sak. I den helhetsvurdering som skal foretas, vil således forekomsten av flere, mindre alvorlige enkeltmomenter *samlet sett* kunne tilsi at det bør innvilges tillatelse på humanitært grunnlag, selv om de enkelte forhold ikke er av en slik art at de alene tilsier at det gis beskyttelse. Det følger av Stornemndas vedtak i mai 2007, at det i en helhetsvurdering av om retur til hjemlandet fremstår som öhumanitært tilrådeligö også må legges vekt på sikkerhetsmessige og menneskerettslige forhold som ikke i seg selv er tungveiende nok til å begrunne vern etter lovens § 15. UNHCR er en kilde i en slik sammenheng. Den nærmere vekten av organisasjonens anbefalinger vil imidlertid avhenge av flere forhold, og det ble særlig vist til skillet mellom sikkerhetsmessige og humanitære vurderinger.

I forbindelse med vurderingen av Tsjetsjenia-saker må det derfor tas hensyn både til beskyttelselementer, selv om de ikke er av en slik art at de kan begrunne vern etter § 15 første ledd, og om det konkret foreligger en viss fare for at vedkommende kan ende opp i Tsjetsjenia ó direkte eller indirekte, selv om det ikke er tilstrekkelig til å begrunne en EMK artikkel 3-situasjon. Tidligere forfølgelse og eventuelle traumer som følge av dette må også tas i betraktning. Det samme gjelder mangelen på tilgang til sentrale rettigheter i Russland/diskriminering og hvilken betydning dette kan få for vedkommende, eventuelle familierelasjoner her i landet og andre individuelle forhold (helsemessig etc.).

a) Senket terskel for opphold på humanitært grunnlag i saker der relokalisering vurderes brukt

Stornemndas vedtak 22.05.07 innebar følgende presedensvirkning:

öStornemnda 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 til at listen for å innvilge oppholdstillatelse på humanitært grunnlag bør legges lavere enn hva som ellers er tilfelle.ö

Det fremkommer av Stornemndas vedtak at bakgrunnen for dette standpunkt var følgende resonnement: öNår utlendingsmyndighetene foretar vurderinger av om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag bør gis, skjer dette normalt med tanke på at klager skal returnere til sitt hjemsted.ö Når dette ikke er aktuelt, slik forholdet er ved relokalisering, må det derfor, når det skal avgjøres hvorvidt det foreligger sterke menneskelige hensyn i saken, ötas særlig hensyn til at det er snakk om å relokalisere klager til et område av landet han ikke har tilknytning til. I slike tilfeller bør listen for om sterke menneskelige hensyn foreligger måtte senkes. Dette syn bygger på en generell antakelse om at det humanitært

vil være vanskeligere for en person å etablere en anstendig tilværelse på et ukjent sted der de normale sosiale rammer mangler.ö

Vi støtter Stornemndas generelle synspunkt fullt ut og anser dette som prinsipielt svært viktig i et humanitært og menneskerettslig perspektiv. I det vi viser til notat 1, vedrørende noen av de faktiske forhold i Russland og våre vurderinger av disse, ber vi om at det legges til grunn en senket terskel for om det skal gis opphold på humanitært grunnlag i saker vedrørende Nord-Kaukasus, herunder i Tsjetsjenia-saker.

b) særskilt om betydningen av fare for diskriminering ved eventuell relokalisering

I det vi viser til IDMCs innlegg av 21.04.08¹⁹, i forbindelse med oppfølgingen av rasediskrimineringskonvensjonen i forhold til Russland, jf. ovenfor i punkt 3, understreker vi at den reelle faren for diskriminering av etniske tsjetsjenere i Russland må veie tungt ved vurderingene om det, eventuelt subsidiært, skal gis opphold på humanitært grunnlag etter lovens § 8 annet ledd jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd.

Det er en uttalt bekymring i det nevnte innlegget at öInternally displaced people (IDPs) from Chechnya are citizens of the Russian Federation, but do not always enjoy their rights to the extent of their fellow citizens.ö Og lenger ned, at öSerious human rights violations committed in a climate of impunity continue to be reported, though numbers have decreased in recent years.ö Det fremgår også av oppsummeringen I IDMCs innlegg, at utenfor Nord-Kaukasus, öethnic Chechens face obstacles that make it difficult for them to lead a normal life.ö²⁰

Med henvisning til det som er nevnt i punkt 2 i forhold til internflukt/relokalisering, er det vår oppfatning at den generelle faren for diskriminering, i den grad det ikke er stadfestet at internflukt/relokalisering vil være *urimelig*, under enhver omstendighet må innebære at etniske tsjetsjenere som utgangspunkt *bør* gis tillatelse på humanitært grunnlag i henhold til den senkede terskel.

5. Oppsummering

Det følger av det som er nevnt at det i verste fall foreligger en uriktig rettsanvendelse, i beste fall en uklarhet, med hensyn til om Utlendingsdirektoratet (og muligens også Utlendingsnemnda) har foretatt sine vurderinger i Tsjetsjenia-saker i samsvar med gjeldende rett i saker der det er vurdert internflukt/relokalisering.

I samsvar med det vi ovenfor har nevnt, kan den systematiske vurderingssituasjonen oppsummeres som følgende:

¹⁹ IDMC (Norwegian Refugee Council) Submission í . 21 April 2008.

²⁰ IDMC (Norwegian Refugee Council) Submission í í 21 April 2008, Summary of concerns

1. Har vedkommende krav på asyl? Dette skal vurderes opp mot frykt for forfølgelse i **Tsjetsjenia**. Det vises til tilsvarende situasjon for kosovoserberne i Stornemndas vedtak i desember 2006. Vi minner også om UNHCRs position for tsjetsjenske asylsøkere, hvilket tilsier en eller annen form for beskyttelse internasjonalt.
2. Hvis svaret er **JA**, blir neste spørsmål om vedkommende likevel kan henvises til et bestemt område i hjemlandet for internflukt. Det vises til Stornemndas vedtak i desember 2006 mht. til de vilkår som oppstilles i denne forbindelse. I likhet med vurderingen av de øvrige asylkriteriene, skal det foretas en konkret, individuell vurdering av om det vil være rimelig å henvide til internflukt i det enkelte tilfelle.
3. Hvis svaret på spørsmål 1 er **NEI**, må det vurderes om vedkommende er vernet mot utsendelse/retur til det område vedkommende kom fra i hjemlandet i henhold til Utlendingsloven § 15 første ledd. Se i denne forbindelse også punkt 3 ovenfor.
4. Hvis svaret på spørsmål 3 er **JA**, blir det neste spørsmål om det kan foretas relokalisering til annet område i hjemlandet. I så fall reises det spørsmål om analogisk anvendelse av reglene for internflukt ved vurdering av eventuelt område for relokalisering. Vi viser til punkt 2 ovenfor, jf. også Stornemndas vedtak i mai 2007.
5. Dersom man også svarer **JA** på spørsmålet om relokalisering i utgangspunktet *kan* skje, skal det likevel foretas en vurdering av om opphold likevel bør gis på humanitært grunnlag, jf. lovens § 8 annet ledd. Det vises i denne sammenheng til Stornemndas vedtak i mai 2007, hvoretter det i saker der utlendingsforvaltningen vurderer bruk av relokalisering öer det gode grunner til at listen for å innvilge oppholdstillatelse på humanitært grunnlag bør legges lavere enn hva som ellers er tilfelleö. Også i denne forbindelse skal det foretas en konkret, individuell vurdering. Se for övrig punkt 4 ovenfor.