

Respons

Afghanistan: Kommentarer til endringer i UNHCRs anbefalinger om internflukt og relokalisering

- UNHCRs begrunnelse for endringer i anbefalingene om internflukt og relokalisering
- Landinfos kommentarer til endringene i anbefalingene

Innledning

UNHCRs anbefalinger er en sentral kilde for norsk utlendingsforvaltning. I flere saker som er til behandling er vurderingstemaet hvorvidt afghanske barnefamilier kan henvises til internflukt eller ikke.

Fram til desember 2010 frarådet UNHCR asyllandene å anvende internflukt for alle grupper. Det fremgår av *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan* at UNHCR frarådet bruk av både relokalisering og internflukt i tilfeller hvor søkeren mangler tilknytning (*effective links*) til det aktuelle returområdet. UNHCR la vekt på betydningen av den utvidede storfamilien og de tradisjonelle landsby-, klan- og stammebaserte nettverkene, kombinert med at de afghanske statsinstitusjonene er svake og at det i svært begrenset grad er etablert offentlige støtteordninger.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) anbefalinger - internflukt og relokalisering

I 2010 mente UNHCR at enslige menn og kjernefamilier (*nuclear family units*) under visse omstendigheter kunne henvises til internflukt:

UNHCR generally considers internal flight as a reasonable alternative where protection is available from the individual's own extended family, community or tribe in the area of prospective relocation. Single males and nuclear family units may, in certain circumstances, subsist without family and community support in urban and semi-urban areas with established infrastructure and under effective Government control (UNHCR 2010, s. 3).

Respons Afghanistan: Kommentarer til endringer i UNHCRs anbefalinger om internflukt og relokalisering

I august 2013 endret UNHCR anbefalingens ordlyd og begrepet kjernefamilie ble erstattet med *married couples of working age*:

The only exception to this requirement of external support are single able-bodied men and married couples of working age without identified vulnerabilities, who may in certain circumstances be able to subsist without family and community support in urban and semi-urban areas that have the necessary infrastructure and livelihood opportunities to meet the basic necessities of life and are under effective government control (UNHCR 2013, s. 8).

Endringene i anbefalingene

Landinfo har ved flere anledninger, både skriftlig og muntlig, anmodet UNHCR om en nærmere redegjørelse for dokumentasjon, forhold og vurderinger som er bakgrunnen for at organisasjonen har endret sine anbefalinger til asyllandene. Hvorfor er *nuclear family units* erstattet med *married couples of working age*? Hvilke forhold har endret seg og hvilke konsekvenser har endringene hatt?

I e-post av 31. oktober 2013 ba Landinfo om en klargjøring av hvorvidt endringene i anbefalingenes ordlyd kun er av verbal eller om den er av substansiell karakter. I svar av 6. november 2013 slo UNHCR fast at det dreier seg om en reell endring og at organisasjonen mener at det er vesentlige forskjeller på situasjonen for *nuclear family units* og *married couples of working age*. UNHCR uttrykte bekymring for den humanitære situasjonen, spesielt forholdene for internt fordrevne og returnerte:

UNHCR has deliberately rephrased this part concerning its guidance on IFA and it is not just a verbal change. In particular, UNHCR, considers that, in light with the available COI about the extremely precarious living conditions of IDPs in Kabul, the only persons who could reasonably be expected to settle in Kabul as an internal protection alternative without access to meaningful support in Kabul from family members or other social networks are single able-bodied men and married couples of working age who do not (yet) have children.

In the case of a married couple with one or more children but without access to support from relatives or others, the family would in all probability end up living in shelter of totally inadequate quality for children, with inadequate access to potable water and sanitation.

UNHCR henviser til fotnote 157 i anbefalingene fra 2013 (UNHCR 2013, s. 28) som blant annet beskriver situasjonen i de såkalte informal settlements. Informal settlements er teltleire eller provisoriske hus på okkupert land. Leirene holder en svært lav standard og de fleste er tilnærmet uten infrastruktur. Landinfo forstår UNHCRs svar slik at det er disse leirene organisasjonene refererer til i sitt svar.

UNHCR holdt også i november 2014 (samtale i Kabul) muligheten åpen for at returnerte fra vestlige land kan ende opp i slike leire eller i en livssituasjon tilnærmet lik den beboerne i leirene har. UNHCR i Kabul kunne samtidig ikke gjøre rede for bakgrunnen til beboerne i Kabul Informal Settlements (KIS). Organisasjonen hadde verken bakgrunnsopplysninger om etnisk tilhørighet, geografisk opprinnelse eller informasjon om hva som eventuelt skiller beboerne i KIS fra andre grupper fattige by-beboere. Representanten for UNHCR hevdet at

Respons Afghanistan: Kommentarer til endringer i UNHCRs anbefalinger om internflukt og relokalisering

mange av beboerne er returnerte, uten at det ble spesifisert om de har returnert fra nærområdene eller vestlige land. UNHCR understreket at det ikke finnes systematisk innsamlet informasjon om situasjonen for personer som har returnert fra vestlige land (samtale i Kabul, november 2014).

Kabul Informal Settlements (KIS)

Informal Settlements er leire med svært lav standard og tilnærmet ingen infrastruktur. Boforholdene er svært dårlige, beboerne er sårbare, fattige og med lav deltakelse i arbeidslivet. Den franske bistandsorganisasjonen *Solidarités International (SI)* beskriver bakgrunnen til befolkningen i leirene slik:

These camps have sprung up recently and are rapidly expanding due to the economic and safety migration to Kabul, and also due to the arrival of refugees from neighboring countries, mainly Pakistan (Solidarités International u.å.).

Landinfo møtte i november 2014 to sentrale og etterrettelige kilder som driver humanitært arbeid i KIS og kartlegger beboernes behov. Den ene av disse kildene, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), koordinerer den humanitære innsatsen i KIS. I desember 2014 hadde OCHA registrert 40 629 KIS-beboere fordelt på 8028 husstander i 52 leire i Kabul (OCHA 2014).

Da Landinfo møtte OCHA i november 2014 var organisasjonen i gang med behovsanalyse (*need assessment*) for å kartlegge beboernes behov for vinteren. Beboerne blir beskrevet som marginaliserte (*margin of society*). En betydelig andel er nomader som flytter sør- og østover om vinteren og kommer tilbake til KIS om sommeren. Nomadene er i hovedsak kuchier og jogis. Jogiene har likheter med romfolk i Europa (samtale i Kabul, november 2014).

Ifølge Dansk Flyktningehjelp (DRC), bidrar kulturelle forhold til marginaliseringen av leirbeboerne:

Often the residents in the KIS are people kept in the margins by a mix of their societal discrimination and distrust, combined with lifestyles that somehow vary from the norm (DRC 2013).

OCHA peker på at flertallet av beboerne i KIS er uten etnisk- eller stammemessig tilhørighet til grupperinger som allerede er etablert i Kabul slik som pashtunere, tadjiker, hazaraer og de andre store etniske gruppene. Kuchienes og jogienes manglende tilhørighet er en viktig årsak til at de ender opp som beboere i leirene. OCHA har ingen informasjon som indikerer at returnerte fra Europa eller øvrige vestlige land bor i leirene (samtale i Kabul, november 2014).

Landinfo hadde i 2013 og 2014 samtaler med en internasjonal NGO som driver yrkesrettet opplæring blant beboerne i KIS. Kilden kjente ikke til at returnerte fra Europa eller andre vestlige land bor i leirene (samtaler i Kabul 2013 og 2014).

Forskningsinstitusjonen Samuel Hall arbeider innen migrasjonsfeltet, blant annet med internt fordrevne og sosioøkonomiske analyser. I 2013 evaluerte Samuel Hall et prosjekt som DRC driver i leirene (Samuel Hall 2013). I samtale med Landinfo i 2013 opplyste direktør Nassim Majidi i Samuel Hall at det er andre sjikt av befolkningen enn returnerte fra vestlige land som bor i KIS. Hun hadde selv aldri møtt returnerte fra Europa i leirene.

Respons Afghanistan: Kommentarer til endringer i UNHCRs anbefalinger om internflukt og relokalisering

Landinfo mener at det er lite sannsynlig at returnerte fra vestlige land har endt opp i KIS eller tilsvarende leire i andre større afghanske byer. Om så hadde vært tilfelle, ville lokale NGOer fått kjennskap til dette og videreformidlet informasjonen til UNHCR eller aktører med forbindelseslinjer til organisasjonen. De gruppene som bor i slike leire er i utgangspunktet grupper som ikke har ressurser, kompetanse og nettverk som antas å være nødvendig for å gjennomføre en ulovlig reise til et vestlig land.

Landinfos kommentarer

Det er en sterk urbanisering i Afghanistan og mange flytter fra landsbygda til byene av ulike grunner, både humanitære, klimatiske, sikkerhetsmessige og økonomiske. Tilgang til grunnleggende tjenester som helse og utdanning, samt en generelt bedre sikkerhetssituasjon med myndighetskontroll i de urbane sentrene, resulterer i at mange søker seg til de store byene og til hovedstaden Kabul.

Det er en realitet at flere millioner afghanere har returnert til Afghanistan de siste årene. Mange hadde i 2001 håp om en bedre framtid i landet, og tro på at utviklingen av den afghanske staten og samfunnet skulle ta en ny og positiv retning. Tall fra UNHCR viser at 5,7 millioner afghanere har returnert til hjemlandet etter mars 2002, og returnerte utgjør i dag om lag 20 % av befolkningen. Om lag 4,7 millioner har returnert i regi av UNHCRs repatrieringsprogram (UNHCR u.å.). Svært mange av de som har returnert under dette programmet er barn og ungdom. UNHCR bistår både familier og enkeltindivider med retur, uavhengig av sikkerhetssituasjonen på returstedet. Ifølge en representant for en FN-organisasjon (seminar Oslo 2014) har 40 % av de returnerte ikke etablert seg på sitt opprinnelige hjemsted, men bosatt seg i urbane strøk. Mange av de returnerte har etablert seg i Kabul og byen har vokst eksplosivt de siste årene.

Landinfo mener i utgangspunktet at den sosiale kategorien *gift par*, underforstått uten barn (jf. UNHCRs anbefalinger av 2013), i liten grad er hensiktsmessige for å beskrive eller forstå samfunnsforhold i Afghanistan. Ekteskapsinstitusjonen er svært betydningsfull og den etablerer legale rammer for seksualitet, reproduksjon og familieetablering. Normalt fødes et ektepars første barn raskt etter at ekteskapet er inngått. En afghansk kvinne føder i gjennomsnitt mellom fem og seks barn (World Bank 2015). Betydningen av fertilitet og reproduksjon illustreres ved at infertilitet er en av hovedårsakene til polygami i Afghanistan (Smith 2009).

Det er begrenset kunnskap om hva som betyr mest for vellykket etablering i Kabul. Det fremgår av Landinfos notat om den humanitære situasjonen (2014) at tilgang til kapital, kunnskap og nettverk betyr mye i gjenbosettingsprosessen. Det ligger fast.

Ifølge OCHAs representant strekker afghansk gjestfrihet og viljen til å hjelpe andre seg svært langt. En vert har moralsk plikt til å gi gjester husly og mat. Denne plikten står sentralt i afghansk kultur og gjelder for alle etniske grupper. Dette er sannsynligvis den viktigste årsaken til at flere millioner nye innbyggere i Kabul har klart å etablere seg i byen i løpet av de siste ti til femten årene. OCHAs representant fremholdt situasjonen i Khost-provinsen som et eksempel på afghansk gjestfrihet. Et stort antall fordrevne fra stammeområdene i Pakistan, om lag 300 000, har tatt seg over grensen til Afghanistan til provinsene Khost og Paktika etter at pakistanske sikkerhetsstyrker startet offensiven mot TTP i Nord Waziristan i juni 2014. Majoriteten av disse bor privat i lokalsamfunnene. Dette er en gjenytelse for at Pakistan har

Respons Afghanistan: Kommentarer til endringer i UNHCRs anbefalinger om internflukt og relokalisering

tatt i mot millioner av afghanske flyktninger de siste tiårene, men også uttrykk for betydningen av felles stammetilhørighet (*tribal links*) og at gjestfrihet er en sentral verdi. Myndighetene har etablert en leir i Gorbuz-distriktet i Khost-provinsen.

En representant for en FN-organisasjon hevdet i mars 2014 (møte i Oslo) at den langvarige konflikten har tært på afghanernes ressurser. Mange har ikke lenger kapasitet eller mulighet til å hjelpe andre enn sine nærmeste, noe som begrenser tilgangen til bolig, arbeid og støtte til livsopphold for grupper som etablerer seg på nye steder. Representanten ga uttrykk for at det er et skille i reetableringsmulighetene mellom grupper som ikke har ressurser, og grupper som har kunnskap, ferdigheter, kontakter eller kapital.

Nettverk er svært viktig og i Afghanistan eksisterer en rekke ulike nettverk, blant annet basert på familie, klan, stamme, profesjon, økonomi, politikk, etnisitet og religion. Ulike nettverk har ulik funksjon i ulike faser i en reetableringsprosess. I samtale med svenske utlendingsmyndigheter i 2009 uttalte den afghanske menneskerettighetskommisjonen at mange av de som har etablert seg i Kabul har lyktes med dette uten støtte av et nettverk (Migrationsverket 2010, s. 31). Årene med krig og konflikt har endret klanstrukturen, og betydningen av de tradisjonelle nettverkene er redusert, spesielt i urbane områder. Samtidig viser OCHA til at nettopp de etniske nettverkene og stammenettverkene er en viktig forklaring på hvorfor så mange har lyktes i å etablere seg i Kabul etter 2001.

Det er store utfordringer forbundet med reetablering i Afghanistan, som er et av verdens fattigste land. Svært krevende humanitære forhold, kombinert med arbeidsledighet og mangel på offentlige støtteordninger, representerer utfordringer for de returnerte. Tilgang til arbeid i byene og jord på landsbygda er svært viktig. Mange er bekymret for den økonomiske situasjonen og en negativ utvikling i arbeidsmarkedet som følge av tilbaketrekkingen av de internasjonale militære styrkene. Det hevdes at hver ansatt i de internasjonale styrkene genererte arbeid til tre afghanere. Mange mener at det i årene etter Talibanregimets fall er fokusert for lite på å skape arbeidsplasser slik at afghanerne kan forsørge seg selv.

Den teknologiske utviklingen har medført at det trolig har mindre betydning hvor nettverkene faktisk er. Økonomiske ressurser lar seg lett overføre gjennom banksystemet som har blitt bygget opp i landet. Mobiltelefon og andre kommunikasjonsmidler er utbredt, og det er mulig å nyttiggjøre seg av ulike typer nettverk på tvers av geografiske skillelinjer. Nettverk på stedet vil være særlig viktig for hjelp med husvære i en etableringsfase.

Sikkerhet

Representanter for UNHCR har også uttrykt bekymring også for sikkerhetssituasjonen for returnerte fra vestlige land (møte i Kabul, november 2014).

Landinfo kan imidlertid ikke se at UNHCR har presentert konkret informasjon som underbygger eller dokumenterer at returnerte, enten de har returnert fra nærområdene eller Europa og andre vestlige land, kommer i en annen sikkerhetsmessig situasjon enn den øvrige befolkning. Hendelser der returnerte skal ha vært utsatt for sikkerhetsrelaterte hendelser, er ikke verifisert av UNHCR eller andre (Milman 2014; Doherty 2014).

Respons Afghanistan: Kommentarer til endringer i UNHCRs anbefalinger om internflukt og relokalisering

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om. Landinfos responser og temanotater er basert på opplysninger fra både åpne og anonyme kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder.

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo. Responser er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema, og kildegrunnlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater. Responser er utarbeidet innenfor korte frister og inneholder gjerne lite bakgrunnsinformasjon.

Opplysningene som blir lagt fram i responsene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- Doherty, B. (2014, 9. oktober). «Torture» of deported Afghan Hazara asylum seeker to be investigated. *The Guardian*. Tilgjengelig fra http://www.theguardian.com/australia-news/2014/oct/09/torture-of-deported-afghan-hazara-asylum-seeker-to-be-investigated?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter [lastet ned 26. februar 2015]
- DRC, dvs. Danish Refugee Council (2013, 18. mars). *New report: Chronic emergency in urban Afghanistan*. København: DRC. Tilgjengelig fra <http://www.drc.dk/news/news/artikkel/new-report-chronic-emergency-in-urban-afghanistan/> [lastet ned 26. februar 2015]
- Landinfo (2014, 4. juni). *Humanitære forhold*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra http://www.landinfo.no/asset/2898/1/2898_1.pdf [lastet ned 20. februar 2015]
- Migrationsverket (2010, 22. januar). *Afghanistan December 2009*. Norrköping: Migrationsverket.
Rapporten er tilgjengelig i Landdatabasen.
- Milman, O. (2014, 28. september). Australian man tortured and killed by Taliban in Afghanistan, family says. *The Guardian*. Tilgjengelig fra <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/28/australian-man-tortured-and-killed-by-taliban-in-afghanistan-family-says> [lastet ned 26. februar 2015]
- OCHA, dvs. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2014, 11. desember). *Kabul Informal Settlements (KIS) (as of 11 December 2014)*. Kabul: OCHA. Tilgjengelig via Refworld <http://www.refworld.org/docid/549d19fc4.html> [lastet ned 26. februar 2015]
- Solidarités International (u.å.). *Sanitation in Informal Settlements in Kabul*. Tilgjengelig fra <http://www.solidarites.org/en/our-expertise/water-hygiene-sanitation/focus-water-hygiene-sanitation/317-sanitation-in-the-informal-settlements-in-kabul> [lastet ned 26. februar 2015]
- Samuel Hall (2013, mai). *Cash Programme Review for IDPs in the Kabul Informal Settlements*. Kabul: Samuel Hall. Tilgjengelig fra <http://samuelhall.org/REPORTS/Cash%20Programme%20Review%20for%20IDPs%20in%20the%20KIS.pdf> [lastet ned 26. februar 2015]
- Smith, D. J. (2009, februar). *Decisions, Desires and Diversity: Marriage Practices in Afghanistan*. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4992cc722.html> [lastet ned 20. februar 2015]
- UNHCR, dvs. United Nations High Commissioner for Refugees (2010, 17. desember). *Eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan*.

Respons Afghanistan: Kommentarer til endringer i UNHCRs anbefalinger om internflukt og relokalisering

Geneve: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.refworld.org/docid/4d0b55c92.html> [lastet ned 20. februar 2015]

- UNHCR, (2013, 6. august). *Eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan*. Geneve: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.refworld.org/docid/51ffdca34.html> [lastet ned 20. februar 2015]
- UNHCR (u.å.). *2015 UNHCR country operations profile – Afghanistan*. Geneve: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/pages/49e486eb6.html> [lastet ned 26. februar 2015]
- The World Bank (2015) *Fertility rate, total (births per woman)*. Washington: The World Bank. Tilgjengelig fra <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN> [lastet ned 26. februar 2015]

Muntlige kilder

- E-post fra UNHCR Kabul, 6. november 2013.
- Samtale med direktør i Samuel Hall, Kabul 24. oktober 2013.
- Seminar i Oslo med internasjonal organisasjon, mars 2014.
- Samtale internasjonal NGO, Kabul 22. oktober 2013.
- Samtale med UNHCR Kabul, 17. november 2014.
- Samtale med OCHA Kabul, 18. november 2014.
- Samtale med internasjonal NGO, 18. november 2014.

© Landinfo 2015

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.