



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Utlendingsnemnda Årbok 2001/2002

Design, illustrasjon og produksjon: Gazette



Årbok 2001/2002

Pålitelighet

Vi skal:

Holde det vi lover
Tilstrebe likebehandling
Bygge på grundig kunnskap

Åpenhet

Vi skal:

Ha en god informasjonsflyt
Kommunisere tydelig
Gi rom for nye idéer og kritiske spørsmål

Respekt

Vi skal:

Ta medmennesker på alvor
Vise forståelse for annerledeshet
Være aktivt lyttende

Innhold

	Åpenhet om dilemmaer og resultater3
	Dette er Utlendingsnemnda4
Dilemma	Likebehandling og lekmansskjønn.....6
	Enda litt grundigere eller vær så god neste?8
	Åpen og diskret på samme tid10
Helse	Ikke bare akutt og livstruende12
	Psykiske lidelser som oppholdsgrunnlag14
	Av hensyn til barna.....16
	Skal leger innvilge opphold?18
Statistikk	UNE har behandlet over 19 000 saker20
	24 000 innkomne saker22
	5000 ubehandlede saker23
Praksis	Europa og Amerika 200124
	Balkan 200126
	Afrika og Midtøsten 200128
	Irak, Iran og Tyrkia 200130
	Asia 200132
	Asylseksjon 1 – 200234
	Asylseksjon 2 – 200236
	Asylseksjon 3 – 200238
	Asylseksjon 4 – 200240
	Oppholdsseksjonen 200242
	Tilliten til utlendingsforvaltningen.....46
	UNEs kjerneverdier48

Utlendingsnemnda

Postboks 8165 Dep. 0034 Oslo
Besøksadresse: Stenersgata 1 A
Tlf: 21 08 50 00
Telefaks: 21 08 50 01
Internett: <http://www.une.no>

UNEs årbok 2001/2002

Denne årboka er utgitt på samme tid som mange andre virksomheter leverer sin årsrapport for 2002. Dette sammenfallet i tid er ikke noe UNE vil låse seg til for fremtiden. Opplysninger som UNE naturlig bør offentliggjøre etter et årsskifte, vil alltid bli publisert på internett på adressen www.une.no. Utgivelsestidspunkt for årbøkene vil imidlertid bli valgt noe friere, blant annet etter når det foreligger interessante resultater og praksisutvikling.

Åpenhet om dilemmaer og resultater



Høsten 2002 inviterte Utlendingsnemnda (UNE) alle sine ansatte med i en prosess der vi skulle definere hvilke verdier som var viktigst for oss. Kjerneverdier skulle vi kalle dem. Det viste seg at tre verdier pekte seg tydelig ut. UNEs medarbeidere mente de viktigste verdiene våre måtte være pålitelighet, åpenhet og respekt.

At pålitelighet ble valgt burde ikke overraske noen. For når man samler vel kvalifiserte medarbeidere i en domstollignende instans med bedret rettssikkerhet som et hovedformål, skulle det bare mangle om ikke yrkesstoltheten motiverte til å behandle sakene pålitelig og korrekt. Verdien respekt følger like naturlig. For fagfeltet krever fordomsfrie medarbeidere som møter klagerne uten å være forutinntatt til deres saker.

Kjerneverdien åpenhet kan derimot synes som et paradoks for en virksomhet hvor produktene er unntatt offentlighet. For vi kan ikke uten videre gi offentligheten innsyn i vedtakene våre. Taushetsplikten er pålagt oss av hensyn til klagerens personvern, og det tar vi på alvor. Men for egen del ville vi gjerne kunne demonstrere tydeligere hvilket solid arbeid som utføres.

Behovet for åpenhet i UNE handler imidlertid først og fremst om at fagfeltet ikke må lukkes for etterprøving og faktabasert politisk debatt. Praksisutviklingen går videre også etter at enkeltsakene ble flyttet vekk fra politikerne, og politisk engasjerte mennesker og miljøer har en soleklar rett til å ha meninger om den.

Denne årboka er ett av flere tiltak i åpenhetens navn. Den inneholder blant annet tre artikler om dilemmaer vi fortløpende må håndtere og fire artikler om helse-relaterte temaer.

La meg understreke at valget av helse som hovedtema, ikke er gjort fordi det er viktigere enn alle andre spørsmål. For eksempel er beskyttelsesproblematikk saklig sett viktigere. Men det er særlig når det gjelder helseanførsler i asylsaker at vi synes å se en utvikling – i retning av at disse oftere blir tatt hensyn til. Og det er tendensene til utvikling vi her vil synliggjøre.

Politikerne kan styre utviklingen i UNE gjennom å endre lov eller forskrift. Og alle med meninger om innvandringspolitikk må gis mulighet for vanlig demokratisk innflytelse. Ved å synliggjøre den praksisutvikling som skjer i UNE, gir vi innspill til en politisk debatt hvor noen kan mene at utviklingen bør reverse-res og andre at den bør påskyndes gjennom presiseringer i regelverket. Atter andre vil mene at UNE selv får finne veien videre.

UNE har nå eksistert i to år. I løpet av denne tiden har vi behandlet over 19 000 saker, og dette antallet vil antagelig bli bortimot fordoblet i løpet av året. Det er vår klare ambisjon å ta vare på kjerneverdiene pålitelighet, åpenhet og respekt gjennom den hektiske hverdagen dette store saksantallet gir.

10. mars 2003

Terje Sjøggstad, direktør

Dette er Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet ved lov av 30. april 1999 nr 22 om endringer i utlendingsloven. UNE har vært i virksomhet siden 1. januar 2001. UNE er administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og behandler klager på vedtak fra Utlendingsdirektoratet (UDI) etter reglene i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Stortingets formål med opprettelsen av UNE var tredelt. Klagernes rettssikkerhet skulle styrkes, tilliten til klageinstansen skulle bli bedre og departementet skulle kunne konsentrere sin oppmerksomhet om regelverksutvikling og annen overordnet styring.

Sentrale forarbeider for opprettelsen av UNE er odelstingsproposisjon nr. 38 (1995–96) med forslag om å etablere en utlendingsnemnd, odelstingsproposisjon nr. 17 (1998–99) med nye forslag om nemndetablering og odelstingsproposisjon nr. 19 (2000–01) med endringsforslag.

UNE er administrativt underlagt

UNE har flere enn én måte å fatte vedtak på. Vedtak kan fattes i nemndmøte, av nemndleder alene og i sekretariatet.

KRD. Departementet styrer gjennom lov, forskrift, budsjett og generelle prioriteringer, men kan ikke gi instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker, unntatt i saker som omhandler rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn.

Sakstypene i UNE omfatter asyl, familiejenforening, oppholds- og arbeidstillatelse for øvrig, bosettingstillatelse, visum, bortvisning og utvisning.

Ikke domstolslik

Sammenlignet med de fleste forvaltningsorganer har UNE flere domstollignende trekk. Men domstollignende betyr ikke domstolslik. Og forvaltningsorgan innebærer at det fremdeles handler om offentlig saksbehandling innenfor rammene av forvaltningsloven. Det innebærer at man etter et eventuelt avslag i UNE kan saksøke Staten og

gjennom dette bringe saken inn for ordinær domstolsbehandling.

Blant de domstollignende trekkene er allerede nevnt at UNE ikke kan styres politisk i enkeltsaker. I motsetning til de fleste andre forvaltningsorganer kan heller ikke instansens egen direktør styre i enkeltsaker. For saker som avgjøres i nemndmøte, brukes en kollegial beslutningsform der avgjørelsen tas gjennom flertallsvedtak av en nemndleder med dommerkompetanse og to nemndmedlemmer som er lekfolk. I de fleste nemndmøtesaker innkalles klageren sammen med sin advokat til personlig frammmøte. Vitner kan også bli innkalt selv om det ikke skjer så ofte.

For øvrig er det en rekke viktige forskjeller mellom UNE og domstolene, i tillegg til det generelle at UNE virker

enkelte sak, og avgjørelsen om behandlingsform kan ikke påklages.

Etter utlendingsloven kan saker uten vesentlige tvilsspørsmål avgjøres uten nemndmøte, enten av nemndleder alene eller av sekretariatet. Dette kan blant annet være i regelstyrte saker der det er enkelt å konstatere om konkrete krav i lov og forskrift er oppfylt. Det er først og fremst i saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål, at det innkalles til nemndmøtebehandling.

De fleste nemndmøtene blir satt med personlig frammmøte. Men det blir også satt nemndmøter hvor klageren ikke blir bedt om å møte. Hvis for eksempel klageren og UDI er enige om faktagrunnlaget, det vil si at klagerens forklaring ble lagt til grunn da saken ble sendt over til UNE, kan nemndmøtet settes uten at klageren møter. Personlig frammmøte er derimot viktig i saker hvor klageren kan bidra til å belyse fakta.

Organisering

UNE ledes av en direktør (Terje Sjøggstad) og en assisterende direktør (Siri Johnsen), har 16 nemndledere med dommerkompetanse og et sekretariat som inkluderer blant annet saksbehandlere, landrådgivere og diverse administrative og praktiske støttefunksjoner. I tillegg kommer lekfolkene som har påtatt seg frivillige verv som nemndmedlemmer.

Størst offentlig interesse har organiseringen av Juridisk avdeling, det vil si den delen av sekretariatet som forbereder saker for nemndledere og nemndmøter og som dessuten selv fatter vedtak i mange av de enklere sakene.

Fra etableringen var UNEs juridiske avdeling delt inn i geografiske landseksjoner som behandlet alle utlendingssaker fra sine respektive områder. Fra august 2002 ble dette endret. Da opprettet man en egen oppholdsseksjon som behandler alle sakstyper bortsett fra asylsaker. For asylsakene, som i antall er altfor mange til å ligge i en organisatorisk enhet, ble det opprettet fire asylseksjoner.

Inndelingen i Juridisk avdeling har siden august 2002 vært slik:

Oppholdsseksjonen (01): Familiejenforening, arbeidstillatelse, oppholdstillatelse, bosettingstillatelse, visum, utvisning og bortvisning – alle

landområder. Asylseksjon 1 (A1): Asylsaker fra Serbia og Montenegro, Makedonia og Albania. Asylseksjon 2 (A2): Asylsaker fra Amerika, tidligere Sovjetrepublikker og Europa minus de land som er nevnt under seksjon 1, 3 og 4. Asylseksjon 3 (A3): Asylsaker fra Iran, Irak, Tyrkia, Oseania og Asia minus de landområder som er nevnt under asylseksjon 2 og 4. Asylseksjon 4 (A4): Asylsaker fra Afrika, Bosnia, Kroatia og Midtøsten minus Iran og Irak.

I tillegg til de ansatte i UNE er det oppnevnt nemndmedlemmer som skal delta i avgjørelsen av enkeltsaker som behandles i nemndmøte. Nemndmedlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd etter forslag fra KRD, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. Vervet er frivillig, og kan sammenlignes med å være meddommer ved de alminnelige domstoler. Nemndmedlemmer opptrer utelukkende på vegne av seg selv og ikke på vegne av den instansen eller organisasjonen som har foreslått dem.

Sterk vekst

Antall ansatte i UNE har økt fra 90 ved etableringen via 118 ved årsskiftet 2001/2002 til 170 ved årsskiftet 2002/2003. Faktiske årsverk, det vil si fratrukket permisjoner med videre, var 90 i 2001 og 124 i 2002. Det aller meste av økningen har kommet i form av flere saksbehandlere i Juridisk avdeling.

Den sterke veksten følger av det økende antall innkomne saker. UNE behandlet 6000 saker i 2001, deretter 13 000 saker i 2002, mens målet for 2003 er 17 000 behandlede saker. Veksten synes også tydelig i regnskap og budsjetter. Totalforbruket i UNE i 2001 var 60 millioner kroner, i 2002 var det 82 millioner, og budsjettet for 2003 er på 108 millioner.

Antall nemndmedlemmer er det eneste som har gått motsatt vei. Da man før etableringen beregnet behovet for nemndmedlemmer, tok man høyde for et atskillig større antall nemndmøter enn hva den faktiske saksporteføljen viste seg å gi grunnlag for. Siden det er ønskelig med en viss kontinuitet blant nemndmedlemmene, det vil si at det ikke går for lenge mellom hver gang de møter, ble antallet justert ned fra 500 til 150 høsten 2002.



Likebehandling og lekmannsskjønn

Regelverket i asylsaker gir stort spillerom for skjønnsutøvelse. Likevel gjelder rettssikkerhetsmålet om at like saker skal behandles likt. Hva da når 16 nemndledere og 150 nemndmedlemmer fatter vedtak i enkeltsaker uten at noen av dem kan bestemme over de andre? Hvordan kan man sikre likebehandling og samtidig bevare den brede meningsdannelsen?

I UNE er det nemnder og fagfolk som avgjør enkeltsakene. Alle klagesaker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål, behandles i et nemndmøte hvor avgjørelsen tas av en nemndleder med dommerkompetanse og to nemndmedlemmer som er lekfolk. Vedtaket fattes kollegialt, og noen ganger deler nemndmøtet seg i et flertall og et mindretall.

UNE har høy intern fokus på at vi er et domstollignende organ, og alle medarbeidere skal verne om uavhengigheten. Det ville være tjenestefeil å gi etter for politisk eller annet press utenfra, for derved å komme til et annet resultat enn opplysningene i saken gir faglig grunnlag for.

Likebehandling er en utfordring uansett hvem som har innflytelse. Gitt et regelverk med stort spillerom for skjønnsutøvelse, vil det i nemndmøtene kunne være varierende forståelse av sentrale begreper som for eksempel «sterke menneskelige hensyn» og «innvandringspolitiske hensyn».

Når troverdigheten avgjør

Det en klager sier, vil ofte kunne holdes opp mot generell landkunnskap og konkrete undersøkelser i den aktuelle saken. Hvis saken handler om hvorvidt noen risikerer forfølgelse, vil en rimelig tvil kunne føre til at klagerens forklaring legges til grunn. Men hvis saken handler om andre spørsmål, vil det oftere være snakk om sannsynlighetsovervekt.

En erfaring fra UNEs to første virkeår er at nemndmøter med personlig frammøte er en klar vinning når det gjelder å vurdere troverdighet. For klagerer med en god sak er derfor nemndmøtene en ny mulighet. Det har vist seg at en del klagerer med saker som ut fra papirene kan virke tvil-

somme, styrker sin troverdighet gjennom oppklarende svar. Men troverdigheten kan også bli svekket dersom klageren ikke kan svare på utdypende spørsmål.

Selv om troverdighet ofte kan vurderes ut fra faktiske påstander og opplysninger, ligger det i UNEs nemndmøter en menneskelig faktor. Hvis de springende punktene er av en slik art at de vanskelig lar seg dokumentere eller undersøke, kan ulike nemndledere og nemndmedlemmer vurdere troverdighet forskjellig. Men slik vil det være i ethvert system, og det er ikke det som kalles forskjellsbehandling.

Avvikende enkeltvedtak

Forskjellsbehandling kan oppstå dersom to saker med likeartet faktagrunnlag får ulikt utfall. Ulike nemnder kan ha forskjellige oppfatninger om hvor grensen går for når menneskelige hensyn er sterke nok, eller vektleggingen av motstridende hensyn.

Avvikende enkeltvedtak vil forekomme. At et nemndmøte som er enig i etablert praksis, skulle avvike fra denne i sympati med en enkelt klager, ville være en utidig avsporing. Men at et nemndmøte som generelt ønsker en praksisjustering, markerer dette gjennom vedtaket i den saken de har til behandling, er en del av systemet.

Det er også viktig å understreke at det i skjønnsaker ikke er klare skjæringspunkter mellom positive og negative vedtak. Det vil være overlappende områder med ulike konklusjoner. Særlig vil dette være tilfelle i et nemndsystem hvor nemndmedlemmer har ulik bakgrunn. Det er derfor for enkelt å hevde at det er usaklig forskjellsbehandling selv om tilsynelatende like saker skulle få ulikt utfall.

Koordinering av praksis

UNE har flere virkemidler for å fremme likebehandling. De fleste av dem handler om å synliggjøre praksis slik at beslutningsfatterne er seg bevisst hva denne faktisk er.

Den første vurderingen av hvordan en sak står seg i forhold til lovgivning og etablert praksis, skjer i forbindelse med at UNEs juridiske avdeling forbereder saken. Den aktuelle saksbehandleren har tilgang til interne notater og tidligere vedtak som den nye saken kan vurderes i forhold til. Dersom saken ligger utenfor sekretariatets egen vedtaksfullmakt, forberedes saken for en



delse er UNEs lovbestemte og departementsoppnevnte koordineringsutvalg.

Koordineringsutvalget er sammensatt av en nemndleder og fire nemndmedlemmer. Utvalget vurderer sakstyper og problemstillinger hvor det kan synes som om praksis spriker eller i det minste ikke er entydig. Det kan ha meninger om praksis, ikke bare ut fra hva som har vært dominerende synspunkter i nemndmøtene, men også ut fra hva det selv synes om argumenter, resonnementer og utfall slik de fremgår av vedtakene.

Et notat hvor Koordineringsutvalget konkluderer med forskjellsbehandling og tilkjennegir sine synspunkter, vil ha betydning i den forstand at synspunktene blir tatt med i vurderingen av fremtidige saker. Utvalget behandler spør-

Ulike nemnder kan ha forskjellige oppfatninger om hvor grensen går for når menneskelige hensyn er sterke nok, eller vektleggingen av motstridende hensyn.

mål om interne retningslinjer og gir råd til direktøren om hva som bør være praksis på aktuelle områder.

UNEs direktør kan gi generelle retningslinjer om skjønnsutøvelse, men kan ikke instruere i den enkelte sak. Men det er en grense for hvor langt man bør gå i å bruke interne retningslinjer i et nemndsystem, selv om motivet utelukkende er knyttet til likebehandling. Et viktig hensyn ved etableringen av UNE var å slippe lekmannsskjønnet til, og da kommer man ikke utenom at ulike lekfolk vil kunne utøve noe ulikt skjønn.

Her er det et viktig dilemma og en vanskelig balansegang. For om Koordineringsutvalget påpeker forskjellsbehandling og angir hva det synes fremtidig praksis bør være, er det likevel ingen selvfølge at interne retningslinjer er det riktige middelet for å sikre fremtidig

likebehandling. Nettopp fordi slike retningslinjer reduserer spillerommet for skjønnsutøvelsen, har UNEs direktør valgt å være tilbakeholden med å gi dem.

Presiseringer i lov og forskrift

De konkrete avgjørelsene i UNE følger både av skjønnsutøvelsen i enkeltsaker og av hvordan selve regelverket er utfor-

met. Lovgiver har derfor et medansvar for de resultater systemet gir.

Det vil til enhver tid være et politisk valg om man vil sikre innflytelse og likebehandling gjennom detaljerte regler, eller om man mener rettssikkerheten er best tjent med at klageorganet avgjør den enkelte sak innenfor et videre skjønnsrom.



Enda litt grundigere eller vær så god neste?

Man kan alltid behandle den enkelte sak enda grundigere, men på den annen side ligger det alltid nye saker og venter. Bak disse to selvfølgelighetene finnes et tydelig UNE-dilemma, og det er balansen mellom rettsikkerhet og effektivitet.

I forarbeidene til opprettelsen av UNE sto klagernes rettsikkerhet i sentrum. Uten å ta stilling til graden av rettsikkerhet i den gamle klageinstansen Justisdepartementet, ble økt rettsikkerhet fremholdt som et sentralt motiv for å etablere den nye.

Det var aldri noe motiv bak opprettelsen av UNE å øke effektiviteten i klagebehandlingen. Tvert imot ble det åpent erkjent at man etablerte et system som var mer ambisiøst og tidkrevende enn det tidligere. Sterk vekst i antall asylsøkere gjorde imidlertid at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) helt fra etableringen hadde hovedfokus på UNEs evne til å få sakene unna.

Både departementet og UNE selv har vært tydelige på at det ikke må kompromises med kravene til rettsikkerhet. Men kravene til behandlingsskapitet er satt svært høyt. UNE må derfor tilstrebe en type grundighet hvor tingene gjøres godt nok og hvor tidsbruken tilpasses sakens alvor og kompleksitet.

Valg av behandlingsform

Etter loven skal alle saker som inneholder «vesentlige tvilsspørsmål», behandles i nemndmøte. Uttrykket må ikke forstås som vesentlig tvil om et hvilket som helst spørsmål, men som alminnelig tvil om et spørsmål av vesentlig betydning for utfallet av saken. Saker som ikke inneholder slike «vesentlige tvilsspørsmål», kan avgjøres av en nemndleder alene eller av sekretariatet. I interne retningslinjer er det presisert at det i enkelte spesielt nevnte tilfeller bør settes nemndmøte selv om det ikke foreligger «vesentlige tvilsspørsmål». Etter regelverket tilligger det UNEs nemndledere å avgjøre hva som er riktig behandlingsform i den enkelte sak.

Saker som behandles i nemndmøte, krever betydelig mer tid enn saker som

avgjøres av nemndleder alene eller i sekretariatet. Dette henger nært sammen med sakenes vanskelighetsgrad, men det har også å gjøre med rutiner og arbeidsmåter i de ulike behandlingsformene.

Selv om UNE har anledning til å behandle i nemndmøte også andre saker enn de som er nevnt ovenfor, vil hensynet til effektiv saksbehandling i de fleste tilfeller tale imot det. Det påligger uansett UNE å ha rutiner som sikrer at alle saker, også med andre behandlingsformer, får en behandling som er grundig nok ut fra sakens innhold.

Allerede da UNE offentliggjorde de første statistikkene tidlig i 2001, ble det reist kritikk mot at de fleste sakene ble avgjort uten bruk av nemndmøte. Kritikken har senere vært gjentatt både fra frivillige organisasjoner og av noen politikere og andre enkeltpersoner. Denne kritikken har vært tatt alvorlig i UNE, i den forstand at den har vært gjenstand for omfattende interne drøftinger.

NOAS og andre har ment at uttrykket «vesentlige tvilsspørsmål» har en strengere klang enn formuleringer som er brukt i forarbeidene og i politisk debatt. Med bakgrunn i kritikken har UNE meldt tilbake til departementet at dersom politikerne ønsker en mer utstrakt bruk av nemndmøter, må de presisere dette gjennom andre formuleringer i lov eller forskrift.

I 2002 har det vært forholdsvis færre nemndmøter enn i 2001, og dette skyldes at UNE har fått flere enkle saker. De sakene som hyppigst avgjøres i nemndmøter, er asylsaker hvor søkeren har fått bli i landet i påvente av klagebehandlingen. I 2001 var 40 prosent av de sakene UNE behandlet denne type saker, mens andelen nesten ble halvert til 21 prosent i 2002.

UNE har ingen ønsker om å holde saker unna nemndmøtebehandling der-

som innholdet i sakene tilsier at nemndmøte er riktig behandlingsform. Når andelen nemndmøtesaker likevel blir såpass lav, har det å gjøre med den faktiske sammensetningen av saksporteføljen. Dersom denne endrer seg i retning av flere saker med vesentlige tvilsspørsmål, vil andelen nemndmøtesaker i UNE øke tilsvarende.

Tidsbruk under nemndmøtene

Nemndmøtene i UNE er enten med eller uten personlig fram møte fra klageren. Når klageren møter personlig, kan vedkommende komme sammen med sin advokat. Klageren er der for å bidra til sakens opplysning, og advokatens



rolle er å bistå klageren i dette. Den delen av møtet hvor klageren er tilstede, har mye til felles med et rettsmøte, men det er enklere i formen og kan også minne om et intervju.

Nemndmøtene i UNE har vært evaluert, blant annet gjennom å innhente synspunkter fra nemndmedlemmene. Det viser seg at de fleste nemndmedlemmene er godt fornøyd med møtene og at de anser behandlingen for å være både forsvarlig og grundig nok. Men det har også kommet kritikk og endringsforslag, både fra enkelte nemndmedlemmer og fra advokater og organisasjoner.

Et gjennomgangstema for de som vil ha endringer, har vært ønsket om at nemndmøtene burde ligne mer på en domstolsbehandling. For det er diverse tydelige forskjeller. En mer domstolslik behandling, med topartsprosess, bevisumiddelbarhet og full gjennomgang av

saken, ville totalt medført atskillig større tidsbruk og kan ikke innføres uten lovendring.

På ett punkt har UNE gjort endringer i retning av større tidsbruk. Etter halvannet års erfaringer reduserte vi fra to til en sak med personlig fram møte per nemnd per dag. Dette ble gjort for å gi nemndmedlemmene bedre tid til å sette seg inn i saken før klageren kommer, men også fordi det viste seg at enkelte saker tok lengre tid enn opprinnelig antatt.

Undersøkelser og landkunnskap

UNE foretar en rekke undersøkelser i tilknytning til enkeltsaker. Undersøkelsene kan for eksempel gjelde dokumenter, hendelser eller politiske aktiviteter. De kan handle om å få bekref-

net og behandlingsmulighetene på klagerens hjemsted. Dette kan det være tidkrevende å få fram.

Både for politiske og helsemessige forhold må UNE veie ønsker om konkrete undersøkelser opp mot deres mulige betydning for utfallet av saken. Effektivitetshensyn tilsier at det bare foretas undersøkelser som er nødvendige for å få saken tilstrekkelig opplyst.

Klagesaker og omgjøringsanmodninger

En spesiell avveining av tidsbruk er om man skal prioritere behandling av klagesaker eller anmodninger om omgjøring av endelige avslag.

En klagesak innebærer at en søker har fått avslag i UDI og så har klaget avslaget inn for UNE. Hvis UNE ikke tar klagen til følge, har søkeren fått et endelig avslag. Men UNE mottar svært mange omgjøringsanmodninger. Disse innebærer at klageren sender et brev hvor det anmodes om at UNE omgjør sitt tidligere vedtak. Og får man negativt svar, står man alltid fritt til å sende ytterligere en omgjøringsanmodning. Regelverket gir ingen begrensning i antallet.

Hvordan UNE forholder seg til omgjøringsanmodningene, styres både av innholdet og av behovet for å redusere tidsbruken i tilknytning til dem. UNEs tid og oppmerksomhet må i størst mulig grad kunne konsentreres om klagesakene til dem som ennå ikke har fått sin sak behandlet i to instanser.

UNE må tilstrebe en type grundighet hvor tingene gjøres godt nok og hvor tidsbruken tilpasses sakens alvor og kompleksitet.

telser på gitte opplysninger, eller avkreftelser, det vil si at man for eksempel avslører at et dokument er falskt eller en opplysning feilaktig.

I tillegg til konkrete undersøkelser i enkeltsaker innhenter UNE generell landinformasjon fra en rekke kilder. Det er ikke bestandig noe tydelig skille mellom spesiell og generell faktainnsamling. Generell informasjon brukes i behandlingen av enkeltsaker, mens behov for undersøkelser i enkeltsaker ofte resulterer i at det innhentes ny generell informasjon.

Tradisjonelt har både innhenting av generell landinformasjon og konkrete undersøkelser i enkeltsaker handlet mest om forhold som har å gjøre med sikkerhetssituasjoner og beskyttelsesproblematikk. Nå etterspørres det, særlig i nemndmøtene, stadig oftere detaljerte opplysninger om helsevese-



Åpen og diskret på samme tid

UNE ønsker åpenhet om sine avgjørelser. Offentlige vedtak ville vist både at det fattes avgjørelser som er riktige etter loven, og at sakene behandles med nødvendig seriøsitet. Men UNE er ved lov pålagt stor grad av diskresjon. I motsetning til rettsvesenet med sine offentlige dommer, har UNE som utgangspunkt taushetsbelagte vedtak.

UNEs avgjørelser er unntatt offentlighet av hensyn til klagerens personvern. Før opprettelsen tenkte man på om man kunne spørre hver enkelt klager om tillatelse til å få offentliggjøre vedtaket. Man kom imidlertid raskt til at dette ville være å legge et utdiggende press på klagerne.

Men ønsket om åpenhet er der. Og flere ulike kanaler benyttes for å kommunisere hva slags vedtak som fattes. Selv om personvernet setter klare begrensninger, er muligheten for å se hvordan klageinstansen tenker og handler, atskillig bedre enn den var før UNE ble opprettet.

Praksisbasen

UNE har etablert en anonymisert praksisbase på internett. Der kan alle gå inn og lese sammendrag av vedtak. Sammendragene er kortfattede, men gir likevel et innblikk i hva slags avgjørelser som treffes i systemet. Graden av anonymisering tilsier at ingen vil kunne finne fram til en klager på bakgrunn av hvordan sakene er presentert i basen.

Hvis noen saker eventuelt likevel kan identifiseres, måtte det være fordi noen, fra andre kilder, vet om detaljer som skiller en enkelt sak fra alle andre. Dette kan man ikke sikre seg hundre prosent mot dersom sammendragene i basen i det hele tatt skal kunne gi noen mening, men det er gjort mye for å redusere problemet.

For å hindre identifisering har man fjernet personlige kjennetegn, vedtaksdato og saksnummer. Sammendraget som legges ut er mye kortere enn det fullstendige vedtaket, og dermed er det fjernet en rekke detaljer som kunne bidratt til identifisering. Alle sammendragene skrives av en person og leses deretter gjennom av en annen, nettopp for å sikre tilstrekkelig grad av anonymisering.

I tillegg til at rutinene rundt innlegging er laget med tanke på å hindre koblinger mot saker hvor klagerens identitet er kjent, praktiserer UNE at det aldri verken bekrefte eller avkreftes at en sak i basen er identisk med en sak med kjent identitet. Dermed vil en utenforstående kunne ha mistanke om at et sammendrag er fra en kjent sak, men vil ikke kunne vite dette sikkert.

Praksisbasen kan ikke brukes til statistiske formål fordi ikke alle UNE-vedtak legges inn. Det som legges inn er nemndmøtevedtakene pluss en del av de vedtak som er fattet av nemndleder alene eller i sekretariatet. De enkleste og mer standardpregede vedtakene legges ikke inn.

Praksisbasen har altså begrensninger både med hensyn til innhold i sammendragene og antall vedtak den omfatter. Dette til tross er den et uttrykk for større åpenhet på feltet.

Praksisrapporter og artikler

Sammendragene i praksisbasen er hentet fra enkeltsaker og er ikke nødvendigvis fullt ut illustrerende for praksis. Også eventuelle avvikende enkeltvedtak beskrives og legges ut.

Den som går inn og søker i basen, må derfor være klar over at dette er en praksisbase og ikke noe presedensregister. Forskjellen på de ordene er viktig. I en praksisbase er ikke det enkelte vedtaket alene et uttrykk for noen presedens. UNEs praksis på et bestemt område krever en nærmere analyse av et større antall vedtak, og da i sin fullstendige form, ikke bare de korte sammendragene.

Det er ofte vanskelig å sammenligne vedtak. Variablene er mange, og de kan for eksempel gjelde opprinnelsesland, etnisk bakgrunn, politikk, reli-

gion, alder, kjønn, helse og familieforhold. Det finnes derfor utallige kombinasjoner av variabler, og siden vedtak ofte handler om helhetsvurderinger, må det ofte mange saker til før noen kan trekke sikre konklusjoner om praksis. Dette gjelder også UNE selv.

I denne årboka finnes praksisnotater fra UNEs juridiske seksjoner. Disse oppsummerer en del trekk ved saksporfølger og praksis fra de to første virkeårene. Videre finnes noen artikler om temaet helse. Disse forteller blant annet om utviklingstrekk UNE mener å se med hensyn til hvilke helseproblemer som kan gi opphold. Denne type notater



og artikler kan være forsiktig formulert, men de er likevel et uttrykk for ønsket om åpenhet.

Vedtakene

Et paradoks er at selve vedtakene, som altså er unntatt offentlighet, likevel er den beste kanalen for å kommunisere hva som skjer i UNE og hvordan det resonneres i forbindelse med enkeltsakene. UNE har derfor hatt høy prioritet på vedtaksutforming. Tanken er at vedtaket skal kunne kommunisere hvorfor resultatet ble som det ble.

Vedtakene er i første omgang skrevet med tanke på klageren selv, dennes advokat, politiet, UDI og UNE selv. Men media, støttegrupper, organisasjoner og enkeltpersoner leser også vedtak. Tydelige og seriøse vedtak er derfor et viktig vindu utad mot publikum.

I UNEs vedtak fra vanskelige saker,

særlig nemndmøtesaker, er det referert mange detaljer som klageren strengt talt ikke har behov for å få gjengitt. Fakta fra saken og hva som er klagerens egne anførsler, kan tildels være utførlig beskrevet, selv om dette er forhold klageren er kjent med.

Når media kontakter UNE om en enkeltsak, blir de rutinemessig spurt om de har skaffet seg vedtaket. Hvis journalisten ikke har gjort dette, anbefaler vi å spørre klageren eller dennes advokat. Vi opplyser at UNE ikke kan gi ut vedtaket, men at parten kan. Gode og tydelige vedtak ender derfor opp både som en hjelp for media til å ha fakta klart for seg, og som en hjelp for UNE til å vise åpenhet i saker vi egentlig er avskåret fra å gi opplysninger om.

Et paradoks er at selve vedtakene, som altså er unntatt offentlighet, likevel er den beste kanalen for å kommunisere hva som skjer i UNE.

Personlig erfaring

En åpenhet som ligger i selve nemndsystemet, er at en rekke lekfolk får personlig erfaring med enkeltsaksbehandling gjennom sine verv som nemndmedlemmer. Siden mange er aktive organisasjonsmennesker fra miljøer med stor interesse for innvandrings-spørsmål, vil inntrykkene totalt sett bli formidlet til et stort nettverk.

Nemndmedlemmene er underlagt taushetsplikt og kan ikke fortelle fra enkeltsakene. Men de kan fortelle om hvordan de opplevde behandlingsformen og de UNE-ansattes tilnærming og grundighet.

I den tidligere klageinstansen var kvaliteten på saksbehandlingen tilnærmet usynlig for utenforstående. I UNE vil det feste seg inntrykk hos nemndmedlemmene gjennom hver eneste sak de er med på å behandle. Dette er også åpenhet.



Ikke bare akutt og livstruende

Hvor syk må en asylsøker være for å få oppholdstillatelse i Norge dersom han eller hun ikke har noe beskyttelsesbehov? For en del år siden måtte sykdommen helst være akutt og livstruende før den ble tillagt avgjørende vekt. I dag er bildet mer nyansert og vanskeligere å beskrive.

Det juridiske grunnlaget for å få opphold i Norge på grunn av dårlig helse, finnes i utlendingslovens paragraf 8. Der står det at «når sterke menneskelige hensyn taler for det» kan arbeids- eller oppholdstillatelse gis selv om vilkårene for slik tillatelse ellers ikke er oppfylt.

For asylsøkere som ikke har behov for å bli beskyttet mot forfølgelse, foretas det alltid en vurdering av om det likevel skal gis oppholdstillatelse «på humanitært grunnlag» på grunn av sterke menneskelige hensyn. Men dette er en «kan-bestemmelse» som opprinnelig var ment som en snever unntaksregel, og bestemmelsen gir ikke asylsøkeren noen rettighet. Det må foretas en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering i hver enkelt sak.

I disse skjønnsmessige helhetsvurderingene inngår ofte helseproblematikk. Men det kan også være andre momenter som veier tungt. Det vil kunne skje at helseproblemer som normalt ville gitt oppholdstillatelse, ikke blir tillagt avgjørende vekt fordi andre viktige hensyn trekker i motsatt retning. Men det vil også kunne skje at helseproblemer som normalt ikke ville gitt oppholdstillatelse, likevel blir tillagt avgjørende vekt fordi andre viktige hensyn trekker i samme retning.

Tidligere praksis

Den tidligere klageinstansen Justisdepartementet (JD) innvilget i mange år opphold til asylsøkere med akutte og livstruende lidelser som kunne behandles i Norge, men ikke i hjemlandet. Med akutt mente man da spontane hjertelidelser eller lignende, i motsetning til de kroniske, men livstruende sykdommer som kreft og HIV/AIDS, dersom disse da ikke var i en alvorlig og akutt fase.

Det kunne også bli gitt opphold til søkere som led av en alvorlig kronisk lidelse hvor fortsatt opphold var avgjørende for en verdig livsutfoldelse. En

alvorlig helselidelse hvor retur etter påbegynt behandling ikke var ansett som medisinsk forsvarlig, kunne også bli tillagt avgjørende vekt.

Opphold kunne også innvilges når sykdommen ikke ble ansett som akutt og livstruende her i landet, men ville kunne bli det i hjemlandet. Et eksempel på dette var ei indisk jente som led av kromosomavvik som medfører helsemessige og funksjonsmessige problemer. Hun ville ved hjemsendelse kunne pådratt seg livstruende infeksjonssykdommer, og derfor fikk hun bli i Norge.

Oppholdstillatelser ble i utgangspunktet ikke gitt til personer med kroniske lidelser, selv om disse var alvorlige. Søkere med slike kroniske lidelser måtte jo leve med disse uansett hvor de oppholdt seg. Dette kunne også gjelde livstruende sykdommer som det ikke fantes behandling for, og hvor pasienten gradvis ville bli verre enten vedkommende oppholdt seg i Norge eller hjemlandet.

Et unntak fra denne hovedregelen kunne være når en person befant seg i siste fase av en kronisk og dødelig sykdom. Tillatelse ble for eksempel gitt til AIDS-syke som hadde mindre enn et halvt år igjen å leve, og hvor helsehjelpstilbudet eller søkerens sosiale situasjon i Norge var av stor betydning for en verdig livsavslutning.

I tillegg til de som fikk opphold av helsegrunner alene, ble det gitt en rekke tillatelser hvor helse var ett av flere momenter i konkrete helhetsvurderinger. For eksempel ble helseproblemer som var knyttet til tidligere forfølgelsesovergrep, tillagt større vekt enn andre helseproblemer.

Praksisutvikling i UNE

UNE er ikke forpliktet til å videreføre tidligere praksis, men den er likevel en viktig rettskilde. I UNE ble det derfor tidlig skrevet et fagnotat som oppsum-

erte etablert praksis etter den oppmykning som hadde skjedd de siste årene Justisdepartementet var klageinstans.

Halvannet år etter at dette fagnotatet ble skrevet, synes UNEs praksis å peke mot en ytterligere oppmykning. Særlig kan det se ut til at anførsler om mindre alvorlige helsemessige forhold oftere tas inn i helhetsvurderinger dersom det i tillegg foreligger andre humanitære forhold eller et element av behov for beskyttelse.

Resonnementet har vært at flere momenter som hver for seg ikke gir rett til opphold, gis større vekt når de legges sammen.



Det kan se ut til at anførsler om mindre alvorlige helsemessige forhold oftere tas inn i helhetsvurderinger.



Tilbøyeligheten til å gi helsemessige forhold større vekt i helhetsvurderinger, kan ofte gjøre praksis vanskelig å tolke. Det fremgår ikke alltid like tydelig hvor sterkt helseargumentet ville stått dersom det var rendyrket og ikke ble sett i sammenheng med andre argumenter for opphold. Helhetsvurderingene gjør det derfor vanskeligere både å sammenligne saker og å konkludere om praksis.

Med unntak for det som er sagt om større tilbøyelighet til å vektlegge helsemomenter i helhetsvurderinger, ser det ut som om UNEs praksis i saker med anførsler om fysiske helseproblemer i stor grad er en videreføring av den som gjaldt i Justisdepartementet. Det finnes eksempler som peker mot en noe lavere terskel, men de er ikke mange nok og tydelige nok til å rokke ved en slik konklusjon.

Psykiske lidelser som oppholdsgrunnlag

Det er ikke uvanlig at psykiske lidelser blir anført som oppholdsgrunnlag i asylsaker. Mange asylsøkere har vært gjennom traumatiske opplevelser før de kom til Norge. I tillegg kan selve søknadsprosessen, og det å vente lenge i stor usikkerhet, være en belastning.

Psykiske problemer anføres ofte som ett av flere oppholdsgrunnlag, og i noen tilfeller som eneste oppholdsgrunnlag. Å avgjøre når psykiske lidelser skal tillegges vekt i en helhetsvurdering, eller gi selvstendig grunnlag for opphold, kan være vanskelig.

Spørsmålet om psykiske lidelser er ikke regulert i utlendingsloven eller i forarbeidene. Etter forvaltningspraksis er utgangspunktet at det innvilges tillatelse til personer med en alvorlig sinnslidelse som medfører at de er avhengige av opphold på institusjon i Norge. Dette kan for eksempel gjelde personer som lider av schizofreni eller psykose.

Når det ikke foreligger en lidelse som i seg selv gir grunnlag for opphold, må det vurderes om en retur til hjemlandet vil fremstå som utilrådelig i lys av klagerens totale livssituasjon. I denne vurderingen er klagerens lidelse ett av flere momenter.

UNEs praksis viser at psykiske problemer har vært et viktig vurderings-tema i en rekke saker. I mange av sakene ble det anført at klageren hadde posttraumatisk stresslidelse som følge av traumatiske opplevelser i hjemlandet. I noen tilfeller ble det også anført at klageren var suicidal. Anførsler om posttraumatiske stresslidelser og selvmordsfare reiser særlige problemstillinger.

Posttraumatiske stresslidelser

Diagnosen posttraumatisk stresslidelse (PTSD) karakteriseres i medisinsk litteratur som en «forsinket eller langvarig reaksjon på en belastende hendelse eller situasjon av usedvanlig truende eller katastrofal art», for eksempel naturkatastrofer, krigshandlinger, alvorlige ulykker, voldelig død, tortur, terrorisme eller voldtekt.

Symptomene på PTSD oppstår normalt fra noen uker til flere måneder etter

den traumatiske hendelsen, men sjelden etter mer enn seks måneder. Diagnostisk opereres det med flere typer PTSD, fra den mest vanlige og mindre alvorlige akutte stresslidelsen til alvorlige og kroniske tilstander.

Symptomer er blant annet påtrengende minner, mareritt, isoleringstendenser og hyperaktivitet. Angst og depresjon vil ofte bli forbundet med de symptomene som er typiske for PTSD. Det dreier seg ellers om en type lidelse som kan ha direkte sammenheng med krigstraumer, og som derved kan ha en mer direkte relevans til asylinstittuttet enn helsemessige lidelser i sin alminnelighet.

UNE har innvilget tillatelse til en rekke klagere som har hatt diagnosen PTSD. Få saker har vært rene tilfeller, det vil si at diagnosen i de fleste sakene var ett av flere momenter i saken. De klareste innvilgelsene gjelder tilfeller der PTSD er kombinert med alvorlig psykiatrisk lidelse og når retur av flere grunner anses utilrådelig. Praksis viser imidlertid at PTSD kombinert med alvorlig psykiatrisk lidelse som er oppstått først etter avslag på asylsøknaden, gjennomgående tillegges liten vekt. Det samme gjelder PTSD som først er påvist etter avslag, men som er uten påvist sammenheng med annen alvorlig psykiatrisk lidelse.

UNE har ikke medisinskfaglig kompetanse og kan derfor ikke overprøve faglige vurderinger i legeerklæringer. Det er imidlertid nemnda som har kompetanse til å vurdere om den aktuelle diagnosen og helsetilstanden er av en slik alvorlighetsgrad at vilkårene i utlendingsloven er oppfylt.

Det spesielle ved diagnosen PTSD er at den fastsettes etter diagnostiske kriterier som forutsetter klare årsaks-sammenhenger mellom hendelser og traumer. PTSD henger derfor ofte nøye sammen med de forklaringer klageren

har gitt til utlendingsmyndighetene om sin bakgrunn og årsak til asylsøknaden. I noen tilfeller kan UNE ha klare holdpunkter for at historien som er blitt fortalt, ikke kan være sann. I slike tilfeller faller PTSD-diagnosen bort sammen med asylgrunnlaget.

Selvmordsfare

Utgangspunktet er at anførsler om selvmordsfare ikke gir grunnlag for opphold. Når selvmordsfaren er et utslag av en alvorlig psykisk lidelse, kan den likevel være et tungtveiende moment i en helhetsvurdering. Dette gjelder for eksempel i tilfeller hvor søkeren har vist tegn til alvorlige psykiske lidelser



Det trenger ikke være noen sammenheng mellom sakens innhold og den faktiske faren for selvmord.

med uttalt og vedvarende selvmordsfare både før og etter ankomst til Norge, eller hvor søkeren har en alvorlig psykiatrisk lidelse som krever sykehusinnleggelse.

Det er ikke alltid slik at anførsler om selvmordsfare foreligger allerede når vedtak treffes av UDI, det vil si i førsteinstans. Mange anførsler kommer først i klageomgangen eller i en senere omgjøringsanmodning. I noen tilfeller kan dette forklares med at helsetilstanden har endret seg over tid eller at søkeren tidligere i prosessen ikke var klar over eller visste å sette ord på sin egen helsesituasjon. I andre tilfeller kan anførslene være et siste forsøk på å få opphold i Norge. I slike tilfeller tillegges selvmordsfaren liten vekt. Forvaltningen kan ikke tillate at påstand om selvmordsfare blir et pressmiddel for å få en uberettiget tillatelse. Dette kunne

føre til en urimelig forskjellsbehandling og gi en uheldig signaleffekt.

Graden av subjektiv fortvilelse er ofte vanskelig å forutse. Det trenger ikke være noen sammenheng mellom sakens innhold og den faktiske faren for selvmord. En asylsøker med en åpenbart grunnløs asylsøknad kan også havne i den dypeste fortvilelse etter å ha brukt alle sine midler på en asylreise til Norge som ender i avslag. Reaksjonene på et knust håp vil kunne bli fatale.

Intern bevisstgjøring

UNEs praksis peker i retning av at psykiske lidelser oftere enn før tillegges vekt i helhetsvurderinger. Internt i UNE pågår det en bevisstgjøring som skal gi et bedre grunnlag for å vurdere slike anførsler. UNE er nå mer aktiv enn tid-

ligere i å innhente kunnskap fra medisinske miljøer og ber oftere om nye og utdypende helseerklæringer. Utviklingen har gitt behov både for å vite mer om de ulike psykiske lidelsene og for å ha fokus på helseerklæringenes kvalitet. Blant annet på denne bakgrunn har UNE samarbeidet med Sosial- og helsedirektoratet, Legeforeningen og Psykologforeningen om nye retningslinjer for utforming av helseerklæringer. Disse retningslinjene er nå gitt av Sosial- og helsedirektoratet.



Av hensyn til barna

Det er et menneskelig instinkt å beskytte barn. Samtidig er barn ekstra sårbare, og de er prisgitt de voksnes valg. Kanskje ikke så rart at terskelen for å innvilge opphold synes lavere i saker hvor barn er involvert.

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har som et av sine satsingsområder å sette fokus på barns situasjon i flyktningssituasjoner og asylprosesser. Dette gir synlige forandringer også i Norge.

Barnekonvensjonen og hensynet til barnets beste er oftere enn tidligere påberopt av klagerne og vist til i vedtakene, og det er i det hele tatt et større fokus på konvensjonen. Dette betyr ikke nødvendigvis at resultatene er særlig annerledes enn tidligere, men konvensjonen blir i det minste et tilleggsargument for hensyn som lenge har vært viktige.

Barns egen helse

For fysisk sykdom viser praksis at det resonneres relativt likt enten det er voksne eller barn som er syke. Alvorlighetsgrad vurderes opp mot blant annet tidsperspektiver og behandlingsmuligheter i hjemlandet.

For psykisk sykdom synes terskelen å være lavere for barn enn for voksne. UNE har gått gjennom en lang rekke vedtak der barns psykiske helse var drøftet. Noen ganger ble helseanførselen, som ett av flere momenter, tatt hensyn til selv når det kunne være snakk om relativt beskjedne psykiske problemer.

Både for barn og voksne inngår gjerne helseproblemer i helhetsvurderinger hvor de veies opp mot eller legges sammen med andre hensyn. Men innholdet i helhetsvurderingene kan se forskjellige ut.

Særlig for barn som har vært lenge borte fra hjemlandet, kan det virke som om terskelen for helseproblemer settes lavt dersom de samtidig er godt integrert. Helseproblemer hos et barn som for eksempel har vært to år i Norge, men totalt ti år borte fra hjem-

landet, vil derfor lettere bli tatt hensyn til enn tilsvarende problemer hos et barn som for to år siden kom hit direkte fra hjemlandet.

En forskjell mellom vektleggingen av barns og voksnes psykiske plager, synes derfor å være at man for barnas del ikke er like strenge på årsakssammenheng mellom det påberopte asylgrunnlaget og den psykiske lidelsen. Man kan også synes noe mindre konsekvente i forhold til om behandlingsmulighetene i hjemlandet blir vurdert og eventuelt tillagt vekt.

For en del av sakene hvor barnas helse ble vektlagt, kan det være vanskelig å se at de ville vært innvilget den gang Justisdepartementet var klageinstans. Det kan derfor synes som om hensynet til barn kanskje har vært tillagt større vekt i UNE. Men det er vanskelig å si dette sikkert. Det økte fokuset på barnas situasjon er et tegn i tiden som også den tidligere klageinstansen hadde måttet forholde seg til.

Foreldrenes omsorgsevne

En annen type vurderinger hvor barnas beste kan komme i sentrum for oppmerksomheten, er når barna selv er friske, men foreldrene er syke. De voksnes omsorgsevne blir da et tema.

Resultatet er at en del voksne, som ikke er sykere enn at de ville blitt sendt hjem dersom det bare hadde handlet om dem selv, likevel får bli fordi de er syke nok til at det går ut over barna deres. Det er imidlertid mange forhold som kan influere på disse vurderingene.

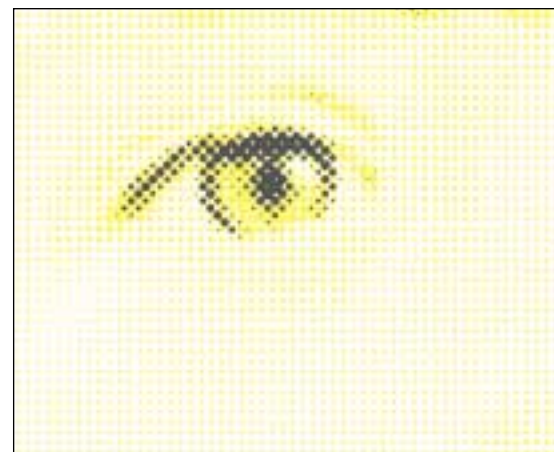
Familie, venner, nettverk og behandlingsmuligheter i hjemlandet kan føre til at også familier hvor foreldrene har dårlig omsorgsevne, kan få avslag på søknad om oppholdstillatelse. Mange søkere kan ha betydelige kontakter å

spille på i hjemlandet når de selv og familien er i en vanskelig situasjon.

Barnets beste

Barnets beste er viktig, men det kan være usikkert hva barnets beste er. Og selv om man skulle være enige om hva som er barnets beste, har både UNE og den tidligere klageinstansen ment – med støtte også i Barnekonvensjonen – at dette hensynet må finne sin plass og vekt i forhold til andre hensyn i samme sak.

Det er nærliggende å tenke at det beste, særlig for syke barn, er å vokse opp i et land med god økonomi. Hvis



For en del av sakene hvor barnas helse ble vektlagt, kan det være vanskelig å se at de ville vært innvilget den gang Justisdepartementet var klageinstans.

man utelukkende gikk ut fra dette, ville det være bedre for et barn å vokse opp i Norge enn de aller fleste andre steder i verden. En slik forståelse av hensynet til «barnets beste» blir imidlertid både for snever og for altomfattende på samme tid.

For snever blir den fordi den underkjenner åpenbare verdier ved hjemlandet. Selv om vi i Norge relativt sett skulle ha et bedre helsevesen og en høyere levestandard, er det også tydelige verdier knyttet til å vokse opp et sted hvor røttene, nettverkene og tilhørigheten er sterkere.

For altomfattende blir den samme forståelsen fordi den ville bety at nesten alle som kom til Norge med barn, ville ha gode grunner til å få bli her. En slik forståelse har aldri vært lagt til grunn verken av norske politikere eller internasjonale fora.



Skal leger innvilge opphold?

Hovedspørsmålene i asylsaker handler i utgangspunktet om andre forhold enn helse. Men hvis hovedgrunnlaget ikke fører fram, kan spørsmålet være om asylsøkeren bør gis oppholdstillatelse på såkalt «humanitært grunnlag» som følge av en sykdom eller en sykdomslignende tilstand. Og da kan helseerklæringer få stor betydning.

UNE har ikke egne medisinske rådgi-vere. Det innebærer at nemnda, i motsetning til for eksempel Trygderetten, ikke kan prøve selve den medisinske vurdering som er gitt i en lege- eller psykologerklæring. Dette utgangspunktet utfordres imidlertid av at UNE må forholde seg til flere potensielle svakheter ved helseerklæringene.

UNE får inn en rekke helseerklæringer som inneholder åpenbare feil eller opplysninger som ikke er av medisinsk karakter. Noen ganger videreformidler leger klagernes opplysninger om situasjonen i hjemlandet eller tilkjennegir synspunkter på humanitære eller rettslige hensyn. Andre ganger står den medisinske vurderingen i klar motstrid til opplysninger eller kjensgjerninger i saken. Det kan for eksempel hende diagnostiseringen bygger på opplysninger om traumatiske krigsopplevelser selv om UNE er kjent med at det ikke har vært krig i det aktuelle området, eller at fingeravtrykksundersøkelser viser at klageren var asylsøker i et annet land i Europa i det tidsrom vedkommende hevder å ha blitt utsatt for traumatiske opplevelser i hjemlandet.

Det er klageren som legger fram saken for helsepersonellet. Myndighetene har taushetsplikt også overfor det helsepersonell som utreder saken, og kan derfor ikke uten videre presentere sakens innhold og forhistorie for helsepersonellet uten klagerens samtykke. Det er dessuten klageren selv eller klagerens advokat som tar initiativet til å få fram de medisinske opplysningene. Dette innebærer at klageren vil kunne velge lege eller psykolog selv og deretter velge å bare sende inn fordelaktige erklæringer. Eventuelle helseerklæringer med konklusjoner

som ikke passer klageren, vil UNE vanligvis ikke få vite om.

Ulike roller

Utlendingsmyndighetene og helsepersonellet har to vidt forskjellige oppgaver og formål. Det er myndighetenes oppgave å sørge for riktige avgjørelser, det vil si at ansvaret både er å innvilge for dem som fyller vilkårene, og avslå for dem som ikke fyller vilkårene. Dessuten er det en viktig oppgave å sørge for at like tilfeller behandles likt. Det er ikke gitt at helsepersonellet ser det som sin oppgave å tenke tilsvarende helhetlig.

En illustrasjon på hvor legene ofte setter grensen for sin oppgave, fikk vi da Aftenposten i august 2002 skrev om alderstesting for å sjekke om unge asylsøkere var mindreårige. Lederen i legeforeningens menneskerettighetsutvalg uttalte da at: «En leges oppgave er å stille diagnose og behandle syke mennesker. Hvis legen også skal ha en kontrolloppgave på vegne av myndighetene, kan det forkludre den tradisjonelle legerollen, og det blir særlig problematisk når kontrollen skal gjelde svake grupper.»

Mangelfull kvalitet

Kvalitetsnivået på helseerklæringer i utlendingssaker er ofte dårligere enn det man ser i for eksempel trygdesaker, forsikringsaker eller barnevernsaker. I mange saker kommer det inn korte og overfladiske helseerklæringer, hvor det for eksempel er fastsatt en svært alvorlig psykiatrisk diagnose uten at det fremgår hvordan tilstanden arter seg, hva som ligger bak, hvilke metoder som er benyttet og hvilke undersøkelser som er gjort. Det savnes gjerne opplysninger om lidelsen er

kortvarig eller langvarig, hva som er behandlingsopplegg og prognose og hva som er den daglige faktiske funksjonsevnen. Det hender helseerklæringen er en eneste gjenfortelling av asylforklaringen, men påført en diagnose som for eksempel posttraumatisk stresslidelse.

Utlendingssaker med helseproblematikk vil ofte dreie seg om psykiske eller psykososiale problemer eller andre tilstander hvor helsepersonellet har begrensede muligheter til å objektivisere diagnosen ved hjelp av konkrete funn. Legen eller psykologen må da i stor grad basere seg på pasientens egne



Helse spørsmål er og skal være viktige i mange saker, og helseerklæringer er ofte helt nødvendige for sakenes opplysning.

utsagn og beskrivelser. Dette gjør at helsepersonellens skjønnsmessige vurderinger blir mer fremtredende, noe som i neste omgang utfordrer tradisjonelle rettferdighetsprinsipper, særlig kravet om at like tilfeller skal få samme utfall.

På bakgrunn av UNEs erfaring kan det reises spørsmål om hvor vanskelig det er å få autorisert visse type helseanførsler gjennom legeerklæringer. Dette gjelder særlig opplysninger om selvmordsfare. Når det hvert år kommer inn et tresifret antall helseerklæringer om selvmordsfare, mens faktiske selvmord i forbindelse med avslag og uttransportering ikke skjer, indikerer det at vi befinner oss på et område hvor også helsepersonell kommer til kort som prognosemakere. Det store antallet slike påstander kan dessuten skygge for de sakene der det er

klare holdepunkter for at en slik fare virkelig foreligger.

Advokat og humanist

Helsepersonelloven § 15 slår fast at den som utsteder legeerklæring skal være objektiv. Men det er åpenbart at det ikke alltid er tilfelle. Det hender for eksempel at helsepersonellet tar rolle som «advokat» ved åpent å opptre på klagerens vegne, for eksempel ved også å skrive pasientens klage eller ved å bruke helseerklæringen til å fremføre argumenter som ligger utenfor det medisinske.

Det kommer inn atskillige erklæringer hvor helsepersonellens moralske eller politiske holdning helt åpenbart setter sitt preg på vurderingene og konklusjonene. I noen saker forekommer det for eksempel at helsepersonell

vil handlingen, i et humanistisk perspektiv, naturligvis fremstå som en «god gjerning».

Rollen som rettsanvender

Når leger eller psykologer skriver i helseerklæringer utsagn som at «han bør innvilges opphold på humanitært grunnlag», tiltar de seg rollen som rettsanvender, det vil si at de tar stilling til om vilkårene i utlendingsloven er oppfylt. Dette skal ikke være deres rolle. Helsepersonellens konklusjon hører utelukkende til faktadelen av rettsanvendelsesprosessen.

Spørsmålet om det bør innvilges opphold på humanitært grunnlag beror oftest på om det foreligger «sterke menneskelige hensyn», jf. utlendingsloven § 8 annet ledd. Vurderingen av om dette vilkåret er oppfylt er, til tross for det følelsesrelaterte tema, et rettslig spørsmål som må løses på bakgrunn av alminnelig juridisk metode. Det må tas utgangspunkt i profesjonell kunnskap og orientering om hvilke argumenter som er relevante, og dernest hvilken innbyrdes vekt de skal tillegges. Dette innebærer blant annet også at man må kjenne til hvilket innhold lovgiveren har tiltenkt begrepet og hvilket innhold det har fått gjennom rettspraksis og forvaltningspraksis.

Selve vurderingen av en asylsøknad krever dessuten en hel del erfaring og innsikt i asylsøkerproblematikken, ulike forklaringsmønstre, opplysninger om identitet og reiserute, bevis- og dokumentasjonsproblematikk, kunnskap om land og etnisiteter, kriger osv. Helsepersonellens rolle skal derimot være avgrenset til de medisinske vurderingene.

Helse tilbudet i hjemlandet

Et vanlig argument for asylsøkere som vil ha opphold på humanitært grunnlag, er at de er avhengige av å få behandling for ulike plager i norsk helsevesen. Det hevdes da at dersom de sendes til hjemlandet, kommer de enten ikke til å få behandling i det hele tatt, eller de vil få en behandling som er mye dårligere enn i Norge. Spørsmålet om søkeren har tilgang til et behandlingstilbud i hjemlandet kan i en del saker inngå i vurderingen av om søknader blir innvilget eller avslått.

Kunnskaper om behandlingstilbud for ulike sykdommer i ulike land

er ikke noe norsk helsepersonell regelmessig besitter. Erfaringsmessig foretar heller ikke helsepersonellet undersøkelser om tilbudet i hjemlandet, men i helseerklæringene forekommer ofte vurderinger på bakgrunn av rene antakelser om behandlingstilbud. Ofte skinner det igjennom at man ganske enkelt bygger på en overbevisning om at man i Norge i alle fall har et tilbud som ganske sikkert er bedre.

Det inngår som en regulær del av UNEs virksomhet å innhente informasjon om hvilket helsetilbud man kan regne med i de forskjellige land. I noen tilfelle innhenter man også opplysninger om dette i tilknytning til den enkelte sak. Det hender stadig at slik informasjon bryter med antakelser i klagernes legeerklæringer.

Nye retningslinjer

UNE er opptatt av at utlendingssaker er så godt opplyst som mulig, og vil svært gjerne ha inn gode og relevante helseerklæringer i saker hvor helse er et aktuelt vurderingstema. Helse spørsmål er og skal være viktige i mange saker, og helseerklæringer er ofte helt nødvendige for sakenes opplysning. Vårt anliggende handler derimot dels om at erklæringene gjennomgående må ha høy nok kvalitet hva angår de medisinske opplysningene, og dels at helsepersonell avgrenser seg til faktabaserte medisinske vurderinger når de skriver dem.

De forhold vi her har beskrevet med hensyn til helseerklæringenes innhold og kvalitet, er imidlertid problematiske å forholde seg til for en instans som ikke selv har egne medisinske rådgi-vere, men som ofte vektlegger helseanførsler når sakene skal avgjøres. UNE har i den forbindelse hatt samtaler blant annet med Sosial- og helsedirektoratet, Legeforeningen og Psykologforeningen for å se på mulige tiltak og løsninger.

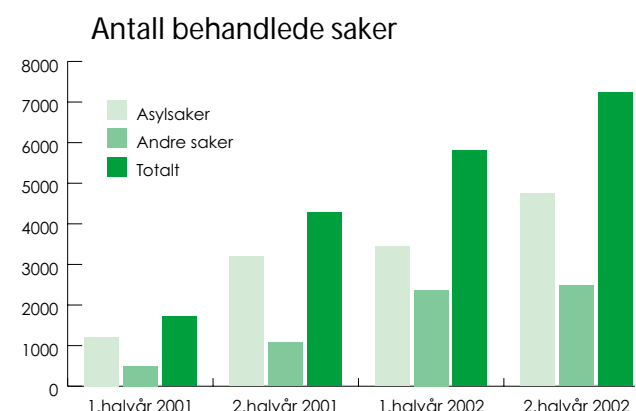
Et synlig resultat av denne prosessen er Sosial- og helsedirektoratets rundskriv fra februar 2003 om retningslinjer for attester, helseerklæringer o.l. i utlendingssaker. Rundskrivet er blant annet lagt ut på Sosial- og helsedirektoratets web-sider. UNEs ansatte kan nå sammenligne innsendte helseerklæringer med rundskrivet for å se om de dekker det Sosial- og helsedirektoratet mener slike erklæringer skal inneholde.

UNE har behandlet over 19 000 saker

I etableringsåret 2001 behandlet UNE om lag 6000 saker, og dette ble doblet til over 13 000 saker i 2002. Blant de over 19 000 sakene UNE hittil har behandlet, har om lag 12 600 vært asylsaker. Blant de andre sakene har det vært flest saker om arbeids- og oppholdstillatelser og familiegjenforening.

Det første halve året etter etableringen behandlet UNE under 2000 saker. Det var forutsett at dette ville ligge lavt. De som skulle arbeide med sakene, startet i UNE samme dag som UNE overtok ansvaret, og alle rutiner og prosedyrer måtte derfor komme på plass etter at instansen var etablert.

Etter hvert som UNE fikk rutinene på plass, fikk erfaring med dem og gradvis ble tilført flere medarbeidere, økte antall behandlede saker. (Se diagram nedenfor.) Siste halvår 2002 behandlet UNE over 7000 saker.



Behandlede saker i 2002

UNE behandlet 13 031 saker i 2002. Kravet fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) var 12 000 behandlede saker. Når det gjaldt behandlingsskapiteten, klarte altså UNE å behandle 1031 flere enn antatt. Om lag to av tre saker var asylsaker, mens de andre fordelte seg på en rekke andre sakstyper.

Asyl	8 185
Visum	725
Arbeid/Opphold	1 832
Familiegjenforening	1 490
Andre sakstyper	799
SUM	13 031

Etter loven skal alle saker som inneholder «vesentlige tvilsspørsmål», behandles i nemndmøte. Saker som ikke inneholder slike vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder alene eller av sekretariatet. Etter regelverket tilligger det UNEs nemndledere å avgjøre hva som er riktig behandlingsform i den enkelte sak. Behandlede saker i 2002 fordelte seg slik etter behandlingsform:

Nemndmøte med personlig fremmøte	480
Nemndmøte uten personlig fremmøte	319
Nemndleder alene	3 863
Avgjørelse i sekretariatet	8 369
SUM	13 031

Andelen nemndmøtesaker planlegges ikke, men følger av den faktiske sammensetningen av saksporteføljen. Den lave andelen nemndmøter følger av at få av de behandlede sakene i 2002 inneholdt vesentlige tvilsspørsmål. Dette har igjen sammenheng med at UDI har ansett mange av søknadene som åpenbart grunnløse og derfor ikke har gitt klagerne tillatelse til å være i Norge i påvente av klagebehandlingen («klagesaker uten oppsettende virkning»).

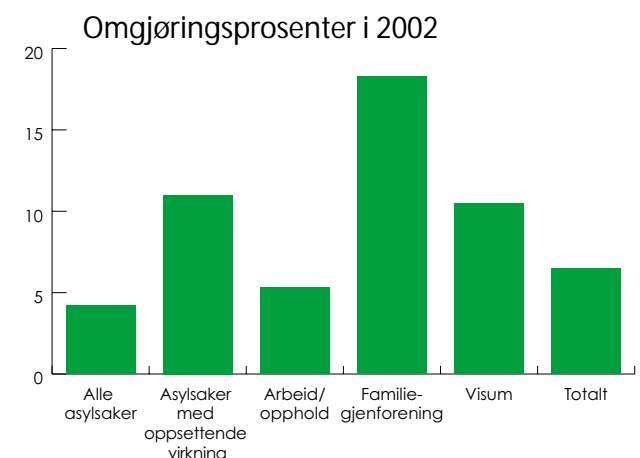
Den sakstypen som oftest behandles i nemndmøte, er det som kalles «asylsaker med oppsettende virkning». Dette er de asylsakene hvor klageren har fått tillatelse til å vente i Norge i påvente av klagebehandlingen. I 2002 utgjorde asylsaker med oppsettende virkning 21 prosent av de sakene UNE behandlet, mot 40 prosent i 2001.

Når det gjelder asylsaker med oppsettende virkning behandlet i 2002, var det 17 prosent som ble behandlet i nemndmøte, hvorav 14 prosent med og 3 prosent uten personlig frammmøte.

Omgjøring av UDIs vedtak

I 2002 endret UNE vedtakene helt eller delvis i 6,5 prosent av sakene. Det registreres som endring av tidligere vedtak også om vedtaket bare delvis er endret og også om endringen ikke gjelder hovedspørsmålet. (Et eksempel på det siste kan være at innreiseforbudet i en utvisningssak endres fra å være permanent til å være tidsavgrenset.)

Den totale omgjøringsprosenten i asylsaker var bare 4,2 prosent, men denne ble sterkt påvirket av det store antallet åpenbart grunnløse saker, det vil altså si asylsaker hvor UDI ikke hadde gitt oppsettende virkning. Holder vi disse sakene utenfor, ser vi at 11 prosent av vedtakene i asylsaker med oppsettende virkning ble endret i UNE.



Den høyeste omgjøringsprosenten var i saker som gjaldt familiegjenforening. Mange av disse sakene kunne innvilges av UNE uten bruk av nemndmøte fordi ny dokumentasjon gjorde saken til en opplagt innvilgelsessak. UNEs omgjøringsprosent etter sakstyper fremgår av diagrammet ovenfor,

mens omgjøringsprosenten etter behandlingsform fordeler seg slik i 2002:

Nemndmøte med personlig fremmøte	52,9 %
Nemndmøte uten personlig fremmøte	40,8 %
Nemndleder alene	7,7 %
Avgjørelse i sekretariatet	2,0 %
TOTALT	6,5 %

Siden alle saker med vesentlige tvilsspørsmål behandles i nemndmøte, følger det naturlig at det fremfor alt er i denne behandlingsformen at tidligere vedtak blir endret. Saker som åpenbart skal innvilges, vil i de aller fleste tilfeller være innvilget i UDI, mens UNE hovedsakelig behandler en kombinasjon av opplagte avslagssaker, grensetilfeller og saker hvor klagerens troverdighet står sentralt.

De aller fleste sakene som behandles i nemndmøte, avgjøres uten dissens. I fire av fem nemndmøtesaker, dvs 80 prosent, har nemndlederen og de to nemndmedlemmene vært enige om enten å endre eller å opprettholde UDIs vedtak. Det er flere dissenser i asylsaker (21 prosent) enn i andre saker (11 prosent).

For asylsaker gjelder at endringsprosenten ligger høyere for kvinner (5,6 prosent) enn for menn (3,5 prosent). Siden det er flest saker som gjelder menn, er det likevel nominelt flest menn som har fått omgjort vedtakene sine i UNE. I 2002 var det henholdsvis 195 menn og 131 kvinner som fikk opphold på humanitært grunnlag etter klagebehandling. Fem menn og fem kvinner fikk asyl etter vedtak i klageinstansen.

Behandlede saker 2002 fordelt etter klagerens opprinnelsesland (alle med mer enn 50 saker)

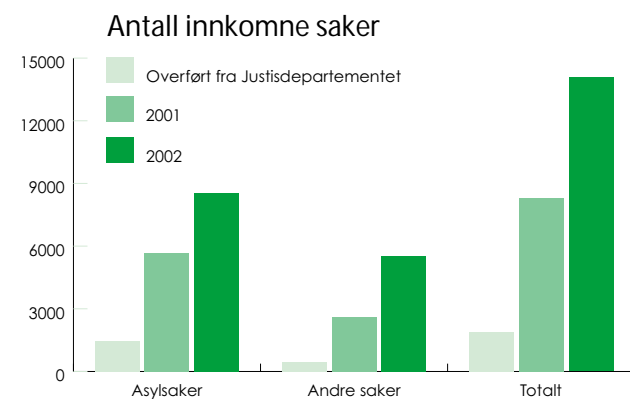
Irak	2418	Polen	159
Jugoslavia	1716	Algerie	149
Ukraina	977	Etiopia	136
Kroatia	764	Armenia	135
Bosnia-Hercegovina	694	Statsløse palestinere	126
Russland	539	Albania	124
Iran	435	Tsjekkia	107
Sri Lanka	384	Georgia	101
Somalia	339	India	90
Pakistan	323	Filippinene	77
Mongolia	302	Azerbajdsjan	70
Bulgaria	225	Marokko	67
Romania	210	Moldova	58
Tyrkia	205	Latvia	52
Afghanistan	204	Eritrea	51
Makedonia	195	Estland	50
Slovakia	175		
Hviterussland	173	<i>I tillegg kommer totalt 1039 saker fra 99 andre land.</i>	
Vietnam	162		

24 000 innkomne saker

UNE fikk de to første årene inn mer enn 24 000 saker. Blant disse var det nesten 21 000 klagesaker, mens over 3000 var omgjøringsanmodninger. Klagesakene fordelte seg på litt under 13 000 asylsaker og om lag 8000 andre saker etter utlendingsloven.

En klagesak etter utlendingsloven innebærer at noen, etter å ha fått avslag i UDI, klager saken sin inn for UNE. Først når også UNE har behandlet saken, er den behandlet i to instanser. En omgjøringsanmodning knytter seg derimot til en sak som allerede er behandlet i to instanser, men hvor noen ber klageinstansen om å ombestemme seg. Etter avslag på en omgjøringsanmodning kan det eventuelt komme inn nye omgjøringsanmodninger i samme sak. I tillegg til klagesaker og omgjøringsanmodninger bistår UNE Regjeringsadvokaten når noen går til sak mot Staten for å få kjent et vedtak ugyldig.

De 24 000 sakene UNE hittil har fått til behandling, fordeles seg på 2000 saker som ble overført fra den tidligere klageinstansen Justisdepartementet (JD), 8000 saker som kom inn i 2001 og 14 000 saker som kom inn i 2002. (Se diagram.)



Innkomne saker i 2002

I 2002 hadde innkomne saker følgende fordeling mellom klager i asylsaker, klager i andre saker etter utlendingsloven, omgjøringsanmodninger (både asyl og andre) og rettssaker:

Asylsaker til klagebehandling	6 889
Andre saker til klagebehandling	5 130
Omgjøringsanmodninger	1 983
Rettssaker	70
SUM	14 072

Asylsaker til klagebehandling innkommet fra UDI fordeler seg på asylsaker med og uten oppsettende virkning. Asylsaker uten oppsettende virkning er saker UDI finner åpenbart grunnløse og hvor de derfor ikke gir søkeren tillatelse til å bli i Norge i påvente av klagebehandlingen. I 2002 var andelen åpenbart grunnløse saker mer enn 60 prosent i 11 av årets måneder. Den høyeste andelen var i juli med hele 85 prosent, mens unntaket var desember hvor andelen var nede i 50 prosent.

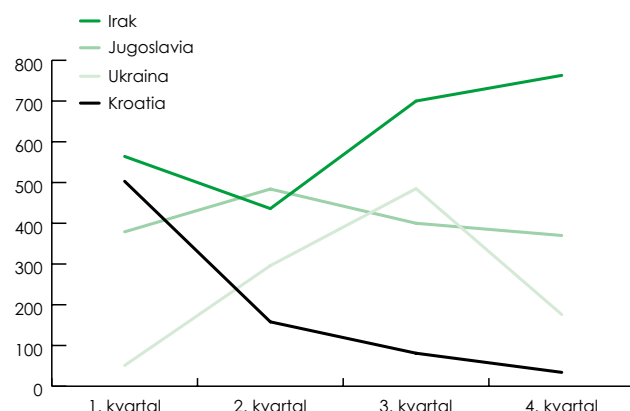
Den største økningen i 2002 kom på henholdsvis familiegjenforening og arbeids- og oppholdstillatelser – sakstyper hvor UNE allerede i mai hadde fått inn like mange saker som året før. Den sterke økningen for disse sakstypene skyldes blant annet at UDI i løpet av fjoråret nedarbeidet restanser.

Innkomne saker fordelt etter sakstyper – inklusive både klagesaker, omgjøringsanmodninger og rettssaker – hadde følgende fordeling i 2002: («Andre sakstyper» ut over de fire som er nevnt spesielt, er sakstyper som for eksempel bosettingstillatelser, utvisning og bortvisning.)

Asyl	8 544
Visum	656
Arbeid/Opphold	2 143
Familiegjenforening	1 835
Andre sakstyper	894
SUM	14 072

Hvis vi ser på hvilke opprinnelsesland som forekom hyppigst blant innkomne saker i 2002, var det flest klager fra Irak (2463), Jugoslavia (1633), Ukraina (1008) og Kroatia (776). Antall klager fra kroater sank betydelig utover året, mens saker fra ukrainere steg utover til tredje kvartal. (Se diagram nedenfor.) Saker fra henholdsvis Irak og Jugoslavia (som det het i 2002) holdt seg på et høyt nivå hele året. Når det gjelder Jugoslavia, var det store flertallet av sakene fra Kosovo.

Innkomne saker 2002 fra de hyppigst forekommende opprinnelsesland



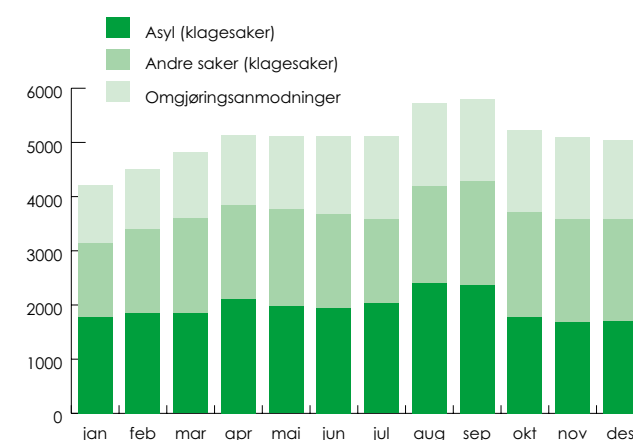
5000 ubehandlede saker

Ved årsskiftet 2002/2003 hadde UNE drøyt 5000 ubehandlede saker. Av disse var om lag 3500 klagesaker og 1500 omgjøringsanmodninger. Antall klagesaker som fremdeles er ubehandlet etter seks måneder, var ved årsskiftet litt over 700.

58 prosent av de ubehandlede sakene i UNE ved årsskiftet 2002/2003 var asylsaker. De ubehandlede sakene fordeler seg slik etter sakstyper:

Asyl	2 974
Visum	165
Arbeid/Opphold	730
Familiegjenforening	860
Andre sakstyper	401
SUM	5 130

Antall ubehandlede saker økte med 1236 i løpet av 2002. Økningen følger av at det kom inn 2267 flere saker enn forutsatt, mens det ble behandlet 1031 flere saker enn forutsatt. Økningen i antall ubehandlede saker gjelder ikke de høyest prioriterte sakene, som er klagesaker om asyl. Antall ubehandlede klager i asylsaker gikk ned fra 1774 til 1704 i løpet av 2002. Økningen kom på klager i andre sakstyper enn asyl og på omgjøringsanmodninger (se diagram nedenfor).

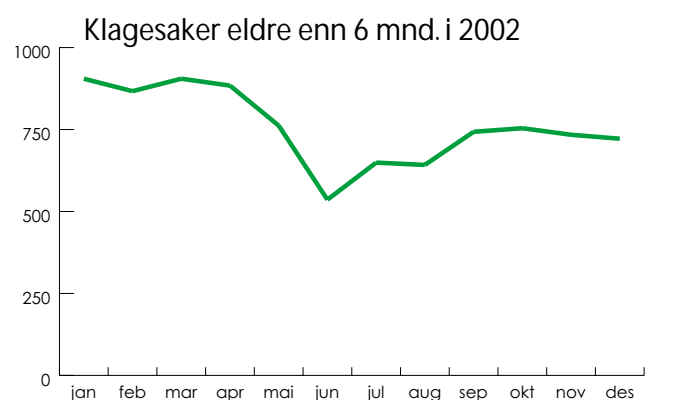


Hvis man sammenholder antall ubehandlede saker med erfaringstall for antall behandlede saker siste halvår 2002, er tallene som følger: Antall ubehandlede klagesaker om asyl tilsvarer fire måneders arbeid, antall ubehandlede klagesaker i andre sakstyper tilsvarer fem måneders arbeid, og antall ubehandlede omgjøringsanmodninger tilsvarer ni måneders arbeid.

Blant klagen i asylsaker ligger det en særlig høy prioritet på klager som gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Ved årsskiftet hadde UNE 62 ubehandlede saker av denne typen.

Fra 12 land hadde UNE ved årsskiftet mer enn hundre ubehandlede saker. Disse landene var Jugoslavia (871), Irak (802), Somalia (267), Pakistan (253), Iran (227), Russland (185), Bosnia-Hercegovina (170), Tyrkia (152), Sri Lanka (142), Afghanistan (141), Etiopia (137) og Albania (102). Når det gjelder de to største gruppene, er sakene fra Jugoslavia hovedsakelig fra Kosovo-albanere, mens sakene fra Irak hovedsakelig gjelder kurdere fra Nord-Irak.

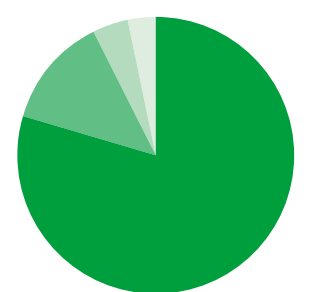
Siden 1. juli 2002 har Kommunal- og regionaldepartementet satt som krav at UNE ikke skal ha klagesaker som er eldre enn seks måneder. Dette er et krav UNE ikke har greid å innfri. Antall ubehandlede «gamle klagesaker», altså definert som klagesaker som er mer enn seks måneder gamle, lå på sitt hittil høyeste nivå ved utgangen av september 2001, da UNE hadde 1524 slike saker. Ved årsskiftet 2001/02 var dette kommet ned i 1057, mens det ved utgangen av juni 2002 var nede i 440 saker, noe som er det hittil laveste antall ubehandlede gamle klagesaker UNE har hatt. Ved utgangen av 2002 var dette tallet på 722 saker (se diagram).



Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2002/2003 er 80 prosent yngre enn seks måneder. Blant sakene som har forfalt i forhold til seks månederskravet, er blant annet en gruppe på 3 prosent som fremdeles er ubehandlet etter mer enn ett år (se diagram nedenfor). Dette innebærer ikke at det ikke er arbeidet med disse sakene. Når klagesaker blir så gamle, vil det i de aller fleste tilfeller være fordi det har vært behov for å innhente tilleggsinformasjon, ofte fra utlandet, og at dette har tatt lang tid.

Alder på ubehandlede klagesaker

0-6 mnd	80 %
6-9 mnd	13 %
9-12 mnd	4 %
over 1 år	3 %



Europa og Amerika 2001

Dette er praksisrapporten fra landseksjonen som i 2001 arbeidet med saker fra Europa (med unntak av Balkan) og Amerika. Seksjonen arbeidet både med asylsaker og andre utlendingssaker. Rapporten omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

ASYLSAKER

Europa, med unntak av SUS-land

Asylsakene fra land i Europa har hovedsakelig vært fra personer som tilhører rombefolkningen i Romania, Slovakia, Tsjekia og Bulgaria. Fra Bulgaria kom det også søkere som opplyste å tilhøre den tyrkiske minoriteten i landet. UNE behandlet ca. 800 saker fra disse landene.

Anførselene fra klagerne tilhørende rombefolkningen og den tyrkiske minoriteten i Bulgaria var diskriminering og trakassering fra private og fra det offentlige på bakgrunn av etnisk tilhørighet. UNE tok ingen av klagen til følge. Nemnda har lagt til grunn at rombefolkningen på generelt grunnlag ikke har behov for beskyttelse i form av asyl, og at de problemer rombefolkningen har ikke er å anse som forfølgelse. Det samme gjelder for den tyrkiske minoriteten i Bulgaria.

Dette er saker som Utlendingsdirektoratet stort sett behandlet etter hurtigprosedyrer, og det store flertallet av sakene kom inn til UNE uten at det var gitt utsatt iverksettelse av direktoratets vedtak. Klagerne hadde derfor i stor grad forlatt Norge før UNE behandlet sakene.

SUS-land

Sju av ti som søkte asyl i Norge i 2001, kom fra Sentral- og Øst-Europa. Det kom over tusen asylsøkere fra både Russland og Ukraina.

Russland

UNE mottok et stort antall klager fra borgere av Russland. Anførselene i sakene var i hovedsak forfølgelse på grunn av jødisk og tsjetsjensk bakgrunn, samt uvilje mot avtjening av militærtjeneste.

UNE ga i fire av sakene klageren medhold. Felles for disse sakene var etnisk tsjetsjensk bakgrunn hos søkeren. Nemnda har lagt til grunn at situasjonen for etniske tsjetsjenere er vanskelig i Russland generelt og Tsjetsjenia spesielt.

Det ble truffet vedtak om innvilgelse av asyl i ett av tilfellene. Klageren var halvt jødisk og halvt tsjetsjensk. Begrunnelsen var situasjonen for etniske tsjetsjenere samt overfall fra den nasjonalistiske gruppen RNE.

UNE tok ikke til følge noen klager der det ble påberopt forfølgelse på



UNE har lagt til grunn at rombefolkningen på generelt grunnlag ikke har behov for beskyttelse i form av asyl.

grunn av jødisk bakgrunn. Det ble lagt til grunn at personer med jødisk bakgrunn ikke risikerer forfølgelse.

Videre har nemnda lagt til grunn at straffeforfølgning på grunn av uvilje mot å avtjene militærtjeneste i Russland ikke gir grunnlag for asyl.

Hviterussland

UNE har også behandlet om lag 30 klager fra hviterussiske borgere. Anførselen har i hovedsak vært frykt for forfølgelse på grunn av politisk aktivitet i opposisjonspartiene. Åtte saker ble omgjort. Disse dreide seg alle om slik politisk aktivitet.

Kasakhstan og Kirgisistan

UNE behandlet i løpet av 2001 om lag 15 klagesaker fra disse landene. Alle var kasakhiske eller kirgisiske borgere som etnisk tilhørte gruppen uigurer.

Nemnda la ikke i noen av sakene til grunn at etniske uigurer risikerer forfølgelse i Kasakhstan eller Kirgisistan, men innvilget opphold i ett av tilfellene på bakgrunn av overgrep etter avsløring av valgfusk samt trusler fra mafia.

ANDRE SAKER

Visum

De fleste klagerne var fra Colombia og Cuba, og de fleste søkte visum for å besøke kjærester, søsken eller barn. I nesten alle sakene ble avslaget opprettholdt.

anses å foreligge en slik fare for gjentakelse at det var grunnlag for å utvise klageren og omgjorde Justisdepartementets vedtak.

Bortvisning

Felles for bortvisningssakene fra denne regionen var at alle var EØS-borgere som ble bortvist fordi de var medlemmer av motorsykelklubben Outlaws. Nemnda la til grunn at de kom til Norge i anledning en fest hos Outlaws der formålet i hovedsak var å ta opp norske Outlaws som et selvstendig «chapter» i den internasjonale organisasjonen. Ingen av klagerne fikk medhold. Tre av tilsvarende bortvisningssaker var allerede avgjort av Justisdepartementet og brakt inn for retten. Byretten avviste sakene på bakgrunn av manglende rettslig klageinteresse og henviste saksøkerne til å fremme krav om oppreisning og erstatning for Kommunal- og regionaldepartementet.

Praksisrapporten ble første gang publisert på www.une.no i april 2002.

Utvising

Utvisingssakene gjaldt først og fremst borgere av Litauen som eksempelvis var domfelt for tyveri, overtredelse av innreiseforbudet, innførsel av alkohol og narkotika eller erverv av narkotika.

I to av utvisingssakene ble klagen tatt til følge. En av disse gjaldt anmodning om omgjøring av Justisdepartementets vedtak for en EØS-borger. Ved Justisdepartementets vedtak ble klageren utvist med et innreiseforbud på fem år i medhold av utlendingslovens § 58. UNE la vekt på at det etter praksis stilles et vilkår om at det må foreligge gjentakelsesfare for at en EØS-borger skal kunne utvises og var ikke enig med departementet i at det er anledning til, på et generelt plan, å unnta narkotikadømte EØS-borgere fra en individuell vurdering av om det foreligger gjentakelsesfare. Nemnda kom til at det ikke kunne

Balkan 2001

Dette er praksisrapporten fra landseksjonen som arbeidet med saker fra Balkan – både asylsaker og andre utlendingsaker. Rapporten omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

ASYLSAKER

Kosovo

Asyl og vern mot forfølgelse

I de aller fleste sakene har det vært anført at klagerne har et særskilt behov for beskyttelse. Det synes likevel som om sikkerhetsmessige forhold kun har vært et relevant moment for omlag 20 av de vedtakene der UNE etter klage har innvilget opphold. Det er dessuten fem saker hvor nemnda har innvilget asyl eller rett til vern mot utsendelse

etter utlendingsloven § 15 første ledd.

Svært mange mannlige kosovoalbaniere har anført at de frykter overgrep fra den tidligere geriljabevegelsen UCK ved en retur, som følge av at de ikke støttet geriljaen, eller som følge av at de deserterte. Nemndas vurdering av disse anførselene har vært at dette ikke er forhold som generelt sett gir grunnlag for å frykte forfølgelse. Etter en konkret og individuell vurdering har forholdet likevel blitt tillagt vekt i noen få saker. I en av disse sakene ble det gitt rett til vern mot utsendelse etter utlendingsloven § 15 første ledd, mens det i de øvrige sakene ble innvilget opphold ut i fra en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

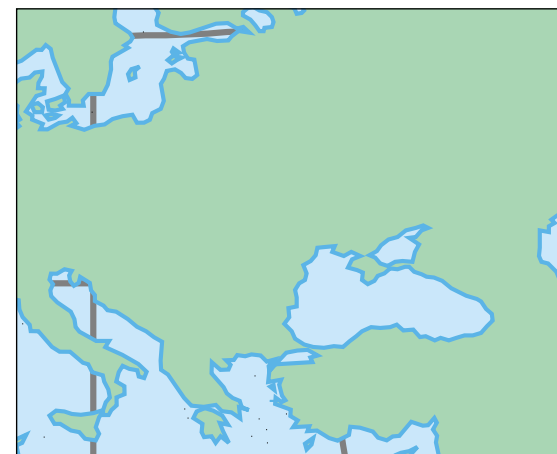
UNE har behandlet få saker hvor klagerne har tilhørt en etnisk minoritetsgruppe, har hatt blandet etnisk bakgrunn, eller har vært ektefeller med ulik etnisk bakgrunn. I disse sakene har en både lagt vekt på kunnskap en har om situasjonen for de ulike etniske minoritetsgruppene i de ulike områdene av Kosovo, og individuelle forhold for den aktuelle klageren. Nemnda har ikke behandlet noen saker der klagerne har vært etniske serbere.

I saker der klagerne har vært kosovoalbaniere og har vært hjemmehørende i serbiskdominerte områder av Kosovo (bl.a. Nord-Mitrovica), har nemnda lagt til grunn at det ikke vil være trygt med retur til hjemstedet. I de fleste sakene har dette likevel ikke blitt ansett som tilstrekkelig grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse. Det har således blitt funnet nødvendig å vurdere om det ut i fra individuelle forhold ville være mulig for klagerne å bosette seg i andre områder i Kosovo. Det forhold at klagerne av sikkerhetsmessige årsaker ikke har kunnet returnere til sitt opprinnelige hjemsted, ble likevel tillagt vekt som et moment ved vurderingen av om det var grunnlag for å innvilge opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

Anførsler som har knyttet seg til frykt for kriminelle overgrep i forbindelse med private tvister, blodhevn mv., har ikke gitt rett til vern mot forfølgelse etter utlendingsloven § 15 første ledd. I noen saker har imidlertid slike forhold blitt tillagt vekt som et moment ved vurderingen av opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

Utlendingsloven § 8 annet ledd

I flere saker hvor det er innvilget opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd, har nemnda bl.a. lagt vekt på at klagerne har hatt gyldig oppholdstillatelse i Norge som følge av et tidligere



beskyttelsesbehov. Dette har ledet til at det i noe videre utstrekning enn i tilfeller hvor klagerne ikke har hatt et tidligere beskyttelsesbehov, er blitt innvilget opphold på grunnlag av bl.a. familietilknytning, helse og hensynet til barn.

Oppholdstiden i Norge har imidlertid ikke alene dannet grunnlag for opphold. I saker hvor klagerne ankom i 1997/1998 – men på grunn av særskilte forhold ikke hadde rett til opphold etter den såkalte 15-månedersregelen før kollektiv beskyttelse ble innført – har nemnda ikke funnet grunnlag for å tillegge dette avgjørende vekt, selv om forholdet i enkelte saker har vært påpekt som et moment i totalvurderingen.

I saker hvor klagerne har barn, og hvor de har oppholdt seg i andre mottakerland som asylsøkere før de kom til Norge, har det i noen saker blitt innvilget opphold dersom klagerne ikke har vært

tilbake i Kosovo siden tidlig på 1990-tallet. I disse sakene er det særlig vist til hensynet til barna.

I saker som gjelder enslige kvinner uten familienettverk eller et sterkt sosialt nettverk, er terskelen for opphold blitt lagt noe lavere i saker hvor beskyttelsesrelaterte eller særskilte humanitære forhold har gjort seg gjeldende. Dette er begrunnet i at enslige kvinner, herunder særlig enslige kvinner med forsørgeransvar, lettere vil komme i en sårbar situasjon ved retur.

15-månedersregelen

UNE har lagt til grunn at 15-måneders-

Svært mange mannlige kosovoalbaniere har anført at de frykter overgrep fra den tidligere geriljabevegelsen UCK ved en retur.

regelen ikke har hatt anvendelse for personer fra Kosovo som har hatt kollektiv beskyttelse. Disse har derfor ikke fått innvilget opphold etter 15-månedersregelen selv om det er gått mer enn 15 måneder fra den midlertidige tillatelsen utløp og frem til klagesaken ble endelig avgjort. Dette representerer en videreføring av den praksis som ble skissert i brev av 05.07.00 fra Justisdepartementet til Utlendingsdirektoratet.

Bosnia-Hercegovina

Asyl, vern mot forfølgelse og opphold på humanitært grunnlag

I flesteparten av klagesakene fra Bosnia-Hercegovina var temaet minoritetsretur og ulike former for politisk dissenter, som Abdic/DNZ-støtte, tjenestegjøring i den bosnisk/kroatiske hæren under krigen i Bosnia-Hercegovina og politisk opposisjon. I majoriteten av

sakene har klagerne anført etnisk eller politisk motivert forfølgelse som hinder for retur. Av de ca. 60 sakene som ble behandlet i 2001 var det ingen som ble innvilget asyl. Ca. 35 prosent ble innvilget med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, hvorav langt de fleste i medhold av «15-månedersregelen».

I saker hvor problemer knyttet til minoritetsretur ble anført som hovedgrunnlag for søknad om asyl, var flesteparten av klagerne bosniaker fra ulike steder i Republik Srpska (RS) og noen få fra kroatisk-dominerte områder. Bortsett fra enkelte områder var nemndas vurdering at sikkerhetssituasjonen i returområdene er å anse som tilfredsstillende, og ingen klager fikk derfor asyl. Ingen klager fra de områdene hvor sikkerhetssituasjonen ikke ble ansett for å være tilstrekkelig klar til at retur kunne anses forsvarlig (Srebrenica, Bijeljina og Pale i RS), fikk asyl. Det ble lagt avgjørende vekt på at de hadde oppholdt seg som internflyktninger de senere årene i de områder som ble ansett å være et alternativt område for retur. Sentrale momenter i vurderingen har vært grad av tilhørighet til området hvor klagerne har vært internflyktninger og den sikkerhetsmessige situasjonen i området.

Nemnda har videre behandlet saker hvor ulike typer politisk dissenter har vært tema og hvor det er anført politisk motivert forfølgelse fra myndighetene i Bosnia-Hercegovina. Av disse sakene representerer Abdic-tilhengere den største gruppen. I samtlige saker har det dreid seg om laverestående offiserer og partimedlemmer, og anførselene om diskriminering og trakassering har ikke vært av et slikt alvor og omfang som tilsa at det ble innvilget asyl. Den sikkerhetsmessige situasjonen for disse klagerne ble også gjennomgående ansett som tilfredsstillende, og behov for vern etter lovens § 15 ble derfor ikke ansett å gjøre seg gjeldende.

ANDRE SAKER

Familiegjenforening

Hovedtyngden av saker som er behandlet i denne kategorien er saker som gjelder

gjenforening mellom foreldre og barn, og der klagen ikke er tatt til følge fordi klagerne faller utenfor den personkretsen som kan få slik tillatelse etter forskriftens § 24 første ledd. I hovedsak dreier det seg om en eller begge foreldre under 60 år som har ett eller flere barn i hjemlandet i tillegg til barn i Norge, og voksne barn med egne familier som ønsker å gjenforenes med familie i Norge.

Arbeidstillatelser

Her er det i hovedsak to grupper av klager. Den ene gruppen er ufaglærte som søker tillatelse til å arbeide som produksjonsmedarbeider, rengjøringsassistent, pleieassistent osv. Disse klagen er ikke tatt til følge fordi kompetansen og arbeidstilbudet ligger klart utenfor den gruppen som kan gis tillatelse etter forskriftens §§ 3–5a. Den andre gruppen er helsearbeidere der klagen ikke er tatt til følge fordi de enten ikke har søkt om autorisasjon ved Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH) eller har fått avslag på slik autorisasjon og derfor ikke fyller vilkårene.

Visum

De visumsaker som har vært behandlet i perioden har i hovedsak vært saker som ikke gjelder besøk til foreldre/barn, men ønske om besøk til søsken, venner eller fjernere slektninger. Disse klager er i hovedsak ikke tatt til følge fordi klagerne har hatt dårlige returforutsetninger og det ikke har foreligget sterke velferdsgrunner. I forhold til returforutsetningene er klagerne ansett for å ha liten tilknytning til hjemlandet fordi de ikke har hatt arbeid, har vanskelige boforhold og fordi de er relativt unge mennesker. I tillegg har det vært lagt vekt på den pr i dag generelt vanskelige og ustabile situasjonen og at det er et stort utvandringspotensiale i regionen.

Ønske om å besøke personer som bor i Norge har i vurderingen av velferdshensynene ikke vært tillagt avgjørende vekt, fordi det er fullt mulig for dem som er her å reise på besøk til hjemlandet.

Praksisrapporten ble første gang publisert på www.une.no i april 2002.

Afrika og Midtøsten 2001

Dette er praksisrapporten fra landseksjonen som arbeidet med saker fra Afrika og de fleste land i Midtøsten – både asylsaker og andre saker. Rapporten omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

ASYLSAKER

Ingen asylsøkere fra Afrika og Midtøsten ble etter klage innvilget asyl i 2001. Noen få fikk oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner i medhold av utlendingsloven § 15 første ledd, jf § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 21 annet ledd. Noen asylsøkere ble innvilget arbeids- eller oppholdstillatelse på grunnlag av lang saksbehandlingstid (15-månedersregelen).

Afrika

Somalia

Mange av klagesakene fra somaliere er ikke tatt til følge med den begrunnelse at man har funnet grunn til å tvile på klagerens troverdighet og således ikke har lagt asylanførslerne til grunn. Bakgrunnen for dette har vært at klageren har gitt uriktige og motstridende opplysninger til norske myndigheter vedrørende sin identitet og sitt asylgrunnlag. I en del saker har klageren vært registrert på fingeravtrykk i ett eller flere andre europeiske land med en annen identitet og en annen asylhistorie.

I et mindre antall saker fra Somalia la man klagerens asylanførsler til grunn. I disse sakene var det avgjørende hvorvidt klageren etter en helhetsvurdering måtte anses å ha nærmest tilknytning til Nord- eller Sør-Somalia. I overensstemmelse med praksis ble det innvilget arbeids- eller oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 21 annet ledd – sterke menneskelige hensyn – dersom det etter en helhetsvurdering kunne legges til grunn at klageren var hjemmehørende i Sør-Somalia. Svært få av klagesakene ble tatt til følge.

Etiopia og Eritrea

I flertallet av klagesakene fra Etiopia og Eritrea har anførslerne vært knyttet til konflikten mellom Etiopia og Eritrea og de deportasjoner som fant sted i forbindelse

med konflikten. Sakene har medført til dels omfattende vurderinger knyttet til oppgitt statsborgerskap – noe som har vært særlig komplisert, da Eritrea utgjorde en del av Etiopia inntil 1993, og verken Etiopia eller Eritrea har lovgivning som løser disse spørsmålene fullt ut. Ingen av klagesakene med denne type anførsler ble tatt til følge, da det allerede i juni 2000 ble inngått en våpenhvileavtale mellom Etiopia og Eritrea. Det har ikke funnet sted noen større væpnede konfrontasjoner etter dette. Fredsavtalen ble undertegnet i desember 2000, og FN har nå utplassert en fredsbevarende styrke på grensen mellom de to land.

Foruten de nevnte sakene har det i noen av klagesakene fra Etiopia vært anført aktivitet for ulike opposisjonspartier, f.eks Oromo Liberation Front (OLF) og All Amhara Peoples Organization (AAPO). Av de behandlede klagesakene fra Eritrea, har noen få anført å ha tilknytning til Jehovas Vitner i Eritrea. Svært få av klagesakene ble tatt til følge.

Kamerun

Blant klagesakene fra Kamerun er det i all hovedsak blitt anført at klagerne tilhørte den anglofone del av befolkningen, og at de av den grunn ble diskriminert i hjemlandet. De fleste påberopte seg også medlemskap i Social Democratic Front (SDF) eller Southern Camerooun National Council (SCNC). UNES syn har vært at det er rolige politiske forhold i Kamerun, og at president Biya har politisk kontroll. Videre har UNE sett hen til at omfanget av politisk relaterte overgrep siden valgene i 1997 stadig har blitt mindre. Noen av klagerne fikk opphold på humanitært grunnlag på grunn av sin helsesituasjon.

Algerie

I de fleste sakene ble det anført forfølgelse fra ulike islamistgrupper og problemer i forbindelse med militærtjeneste.

UNES praksis er basert på at de som frykter for forfølgelse fra de islamistiske gruppene, kan oppnå beskyttelse ved å bosette seg i områder som ikke er tilgjengelige for disse gruppene (intern flukt). Ingen av klagesakene ble tatt til følge.

Anførsler om HIV-smitte

UNE behandlet et fåtall klager i asylsaker/andre saker der anførsler om HIV-smitte er blitt fremsatt. Ettersom HIV er relativt utbredt i Afrika, er det nettopp i saker knyttet til denne regionen at slike anførsler oftest har gjort seg gjeldende.

UNE har hittil behandlet fire klager der klageren hadde HIV-infeksjon, og



Majoriteten blant klagesakene fra Midtøsten kom fra kurdiske og andre borgere av Syria, borgere av Libanon, og statsløse palestinere.

der vedkommende var avhengig av medisiner og oppfølging som bare kan gis i vestlige land. Det ble her blant annet anført at den enkeltes livslengde ville blitt vesentlig forkortet dersom klageren skulle bli sendt tilbake til hjemlandet, men også andre momenter har hatt betydning. I hver enkelt sak ble det foretatt en konkret vurdering hvor de innvandringspolitiske hensyn ble veid opp mot de sterke menneskelige hensyn som gjorde seg gjeldende.

UNE innvilget tillatelse etter utlendingslovens § 8 annet ledd i alle de nevnte sakene. I en av sakene ble det gitt en begrenset tillatelse, uten rett til bosettingstillatelse eller familiegjenforening.

Midtøsten

Fem grupper utgjorde majoriteten blant klagesakene fra Midtøsten: Kurdiske borgere og andre borgere av Syria, bor-

gere av Libanon, og statsløse palestinere fra henholdsvis Syria og Libanon. UNE behandlet også en håndfull klager fra israelske borgere, jordanske borgere og enkelte palestinere fra selvstyreområdene, Jordan og Kuwait.

Klagesakene har ofte vært preget av omfattende faktiske anførsler som det er tidkrevende å få oversikt over. Sakene må som oftest verifiseres.

De fleste klagesakene fra dette området ble imidlertid ansett enten som klart grunnløse eller som klart uten troverdighet. De sakene som klart fremsto uten troverdighet var kjennetegnet dels ved at klagerens anførsler sto i strid

Syria

UNE har ansett retur til Syria for å være trygt såfremt klageren ikke har sannsynliggjort et individuelt beskyttelsesbehov. Man har lagt til grunn at den generelt utilfredsstillende menneskerettighetssituasjonen i Syria ikke i seg selv tilsier at alle syriske asylsøkere får opphold i Norge. Verken de syriske kurdene eller de syriske palestinere er blitt ansett forfulgt som folkegrupper i flyktningkonvensjonens forstand, og medlemskap i de syrisk-kurdiske partiene er heller ikke blitt ansett som tilstrekkelig til å få beskyttelse.

Libanon

UNE har så langt ansett Libanon for å være trygt for de statsløse palestinere i landet. Selv om de statsløse libanesiske palestinere generelt sett befinner seg i en vanskelig økonomisk og sosial situasjon, mente UNE at dette i seg selv ikke ga grunnlag for opphold i Norge. En del libanesiske palestinere har i klagesakene anført frykt for forfølgelse på grunn av tilknytning til en palestinsk politisk eller militant organisasjon, uten at anførslerne har ført frem. Når det gjelder libanesiske borgere, kan det nevnes at en del av disse har anført tilknytning til den oppløste South Lebanon Army (SLA), som støttet Israel under den israelske okkupasjonen av Sør-Libanon. Praksis har vist at SLA-tilknytning i seg selv ikke gir grunnlag for beskyttelse.

ANDRE SAKER

Familiegjenforening

Hovedtyngden av klagesakene i familiegjenforeningssaker var fra somaliske borgere. Grovt sett har vi kunnet dele inn disse klagesakene i tre grupper: ektefeller (med eller uten barn) til herboende, eldre foreldre til herboende, samt foreldre og søsken til mindreårige herboende barn.

Utfordringen knyttet til behandlingen av de nevnte klagesakene har først og fremst vært å ta stilling til hvorvidt den anførte familietilknytningen er reell. Vanligvis kreves dokumentasjon på slektskapsforholdet, eks fødselsattest,

vigselsattest og lignende ved søknad om familiegjenforening. Dette hovedprinsippet har man i praksis imidlertid sett bort fra for somaliske borgere da Somalia har vært uten sentralregjering siden 1991 grunnet borgerkrig, og da det ikke lenger eksisterer offentlige myndigheter eller personer som har fullmakt til å utstede dokumenter som kan gi tilstrekkelig notoritet. Mulighetene til å verifisere opplysningene har dertil vært små. Utlendingsdirektoratet har imidlertid tilbudt DNA-test i enkelte saker. I henhold til forvaltningsmessige prinsipper har det vært de underliggende (reelle) forhold som er blitt lagt til grunn ved vurderingen av de anførte familierelasjonene. Ved denne vurderingen har UNE tatt utgangspunkt i de opplysningene klageren og referansen har gitt.

I de fleste klagesakene som er fremmet av foreldre og søsken til herboende mindreårig har vurderingstemaet vært «sterke menneskelige hensyn». UNES avgjørelser har vært i tråd med tidligere forvaltningspraksis hvor det ved vurderingen ble lagt vekt på om familiegjenforening kan skje i hjemlandet. Det sees også hen til barnets omsorgssituasjon i Norge og om barnet har mulighet til kontakt med biologiske foreldre. Kun et fåtall av klagesakene er tatt til følge.

Visum

Blant svært mange nasjonaliteter utgjorde klager over avslag på visum fra eritreiske og etiopiske borgere den største gruppen, men også nasjonaliteter som Somalia, Gambia, Ghana, Nigeria, Uganda, Tanzania og Syria var godt representert.

Praksis tyder på at UNE ikke vurderte de generelle returforutsetninger annerledes enn Utlendingsdirektoratet. Noen av sakene har likevel inneholdt tvilsspørsmål. Tvilen har da i det vesentligste relatert seg til om det forelå slike velferdsgrunner som tilsa at visum burde gis til tross for at returforutsetningene var dårlige. I noen av disse sakene ble vedtaket omgjort.

Praksisrapporten ble første gang publisert på www.une.no i april 2002.

Irak, Iran og Tyrkia 2001

Dette er praksisrapporten fra landseksjonen som i 2001 arbeidet med saker fra Irak, Iran og Tyrkia. Seksjonen arbeidet både med asylsaker og andre utlendingssaker. Rapporten omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

ASYLSAKER

Irak

Erfaringer fra behandlingen av asylsaker fra Irak er at det hovedsakelig klages over at vedkommende kun har fått en begrenset oppholdstillatelse, og at han/hun ikke har fått utstedt norsk utlendingspass på bakgrunn av identitetstvil. Det som kjennetegner klagesakene i UNE er at det i svært mange av sakene foreligger identitetstvil, da klageren tidligere har hatt opphold i et annet europeisk land under en annen identitet. Et annet kjennetegn er at asylgrunnlagene fremstår som meget standardiserte. De fleste av de om lag 700 sakene som ble behandlet av UNE i 2001, fordeler seg på syv-åtte forskjellige asylgrunnlag, bare i litt ulike varianter.

Omgjøring av UDIs vedtak har stort sett vært begrunnet med klagerens spesielle helsesituasjon. I noen få unntakstilfeller har nemnda kommet til at det foreligger et beskyttelsesbehov.

Iran

I 2001 behandlet UNE ca 120 saker fra Iran. Anførselene i sakene har vært mange, med hovedvekt på problemer i forbindelse med studentdemonstrasjonene sommeren 1999, konvertering fra islam til kristendom samt at kvinner har vært diskriminert og trakassert av myndighetene eller ektemannen.

UNE omgjorde sju av Utlendingsdirektoratets vedtak, helt eller delvis. I to av sakene ble det innvilget asyl, og i ett tilfelle ble det gitt vern etter utlendingsloven § 15 første ledd første punktum. I ett tilfelle ble klagerens asylstatus, men ikke bosettingstillatelse, tilbakekalt fordi vedkommende hadde reist tilbake til Iran. I de øvrige sakene ble det gitt opphold på humanitært grunnlag, hovedsakelig pga sykdom/helse.

Tyrkia

I 2001 ble det behandlet om lag 90 asylsaker som gjelder klagerer fra Tyrkia.

Tyrkiske klagerer har blant annet oppgitt som asylgrunnlag aktivitet for partiene HADEP og PKK, forsøk på å unndra seg militærtjeneste, herunder frykt for å måtte kjempe mot sine egne, samt den generelt vanskelige situasjonen for kurdere i Tyrkia.

Det ble innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i sju saker. Ingen har fått innvilget asyl. I fire av sakene som ble innvilget ble det lagt avgjørende vekt på den psykiske helsesituasjonen til klageren eller klagerens



barn, og i to av sakene fikk klageren oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter 15-månedersregelen.

ANDRE SAKER

Familiegjenforening

Irak

I 2001 behandlet UNE ca 140 klagesaker. I ca. 70 prosent av klagen hadde Utlendingsdirektoratet avslått søknaden om familiegjenforening fordi klageren og herboende referanse ikke hadde sannsynliggjort ekteskapet eller at referansen var far til barna. For å innvilge en tillatelse til familiegjenforening må familierelasjonen sannsynliggjøres. Det stilles alminnelig krav til sannsynlighetsovervekt for at det faktisk dreier seg om ektefelle og barn.

Sakene som kommer til UNE er avslått av Utlendingsdirektoratet som

følge av motstrid mellom de gitte opplysningene eller tvil om identiteten til herboende referanse. I svært mange saker er det også fremlagt falske eller forfalskede dokumenter.

Verifiseringsmulighetene er svært små, men noen dokumenter sendes Kripos for nærmere undersøkelse. Dersom det ikke foreligger nye opplysninger i saken, har nemnda stort sett opprettholdt direktoratets vedtak.

Nye opplysninger som kan føre til at klagen tas til følge, er for det første en DNA-analyse dersom klageren har barn som søker opphold i Norge. Nemnda har i 2001 innvilget noen saker på bak-

I asylsaker fra irakere klages det hovedsakelig over at vedkommende kun har fått en begrenset oppholdstillatelse.

grunn av DNA-analyse. Noen saker er innvilget grunnet økt troverdighet i klageomgangen.

Visum

I 2001 er om lag 160 visumsaker som gjelder søkere fra Iran, Irak og Tyrkia behandlet i UNE. Nemnda har innvilget visum i 13 av sakene, samt tatt klagen delvis til følge i en sak angående forlengelse av visum.

Åtte av innvilgelsene skyldes at nemnda har kommet til at forutsetningen om retur til hjemlandet etter endt besøk må anses oppfylt i tilstrekkelig grad på grunn av søkerens tilknytning dit, på tross av hjemlandets utvandringspotensiale. Fire av innvilgelsene skyldes at det er ansett å foreligge så sterke velferdsgrunner at visum bør innvilges på tross av svekket returforutsetning, eksempelvis på grunn av

behov for besøk til foreldre/barn med videre eller sakkyndige observasjoner av klageren (og barn) knyttet til sak om samværsrett for domstolene.

Utvisning

11 saker ble avgjort i løpet av året. Klagen ble tatt delvis til følge i to saker, idet innreiseforbudet ble redusert i forhold til direktoratets vedtak. I sakene var lang saksbehandlingstid (i Utlendingsdirektoratet) et viktig argument for å gjøre innreiseforbudet tidsbegrenset istedenfor varig.

Sakene har i hovedsak angått brudd på utlendingsloven (bl.a. ulovlig opphold og arbeid) og narkotika- og grove voldsforbrytelser.

Praksis tyder på at nemnda viderefører det som har vært tidligere forvaltningspraksis, og som er blitt opprettholdt av domstolene.

Praksisrapporten ble første gang publisert på www.une.no i april 2002.

Asia 2001

Dette er praksisrapporten fra seksjonen som arbeidet med saker fra Asia (med unntak av Midtøsten) – både asylsaker og andre utlendingssaker. Rapporten omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

ASYLSAKER

Pakistan

De anførte asylgrunnlagene har vært diskriminering og trakassering på grunn av tilhørighet til ahmadiyamenigheten, forfølgelse fra muslimske fundamentalister på bakgrunn av tilhørighet til andre religiøse minoriteter, frykt for å måtte kjempe i Kashmir og forfølgelse fra myndighetene eller rivaliserende grupper på grunn av medlemskap i forskjellige politiske partier og politisk

aktivitet på lokalplanet, arrestordre og falske anmeldelser, nabofeider, forfølgelse fra familie og/eller svigerfamilie på bakgrunn av kjærlighetsekteskap mot familiens vilje, frykt for tvangsekteskap, trusler og overgrep fra kriminelle.

I en stor del av sakene fremgår det at klagerne har hatt visum til Norge.

Foruten noen innvilgelser etter 15-månedersregelen, er to av klagen tatt til følge. I avslagssakene er det ofte vist til manglende troverdighet og liten sannsynlighet for at vedkommende er forfulgt. I mange av vedtakene er klageren blitt henvist til å søke beskyttelse mot kriminelle handlinger hos hjemlandets myndigheter, eller det er sagt at klageren kan oppnå beskyttelse ved å flytte til et annet sted i hjemlandet.

Når det gjelder ahmadiyaene, er det lagt til grunn at disse kan være utsatt for diskriminering og trakassering i Pakistan, men at de problemer som generelt gjør seg gjeldende for ahmadiyaene, likevel ikke tilsier at det å være ahmadiya i seg selv danner grunnlag for asyl.

Sri Lanka

Den absolutte majoriteten av søkerne er tamiler. I mange av sakene påberopes det frykt for å bli arrestert av hjemlandets myndigheter på grunn av varierende grad av tilknytning til LTTE. Det kan dreie seg om alt fra frivillig eller tvungen bistand til organisasjonen i form av matlaging, graving av skyttergraver, transport, pleie av sårede etc. og slektingers medlemskap i organisasjonen, til eget medlemskap og aktivitet som soldat i LTTE. I en del saker er det bare uttrykt frykt for mistanke om tilknytning til organisasjonen. Noen hevder at de har vært arrestert/fengslet av myndighetene eller LTTE. I noen saker er det anført frykt for tvangsverving til LTTE eller represalier fra organisasjonen. Videre kan det være vist til at det generelt er problematisk å være tamil eller

til den generelle situasjonen i Sri Lanka.

I noen få saker er det innvilget oppholdstillatelse etter 15-månedersregelen. I tillegg er det fire klagesaker som har resultert i oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Tre gjaldt personer som var mindreårige på søknadstidspunktet, og i henhold til opplysninger fremkommet i klageomgangen ble ansett å ville være uten omsorgspersoner i hjemlandet. I den fjerde saken la nemnda til grunn at det var stor usikkerhet omkring fakta i saken og således også i forhold til hva klager kunne risikere ved retur. Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag ble gitt på bakgrunn av dette.



Det å være tamil danner i seg selv ikke grunnlag for verken asyl eller oppholdstillatelse.

Også i Sri Lanka-sakene er det ofte vist til manglende troverdighet eller at forfølgelsesgrunnlaget ikke er sannsynliggjort. Dette kan av og til være knyttet til at personen beviselig har søkt asyl i andre land under annen identitet. Det stilles ikke som krav for retur til Colombo at man har tilknytning dit i form av for eksempel familie eller arbeid. Å være tamil danner i seg selv ikke grunnlag for verken asyl eller oppholdstillatelse.

Det er lagt til grunn at myndighetene er godt kjent med at en stor del av sivilbefolkningen i LTTE-kontrollerte områder, frivillig eller under tvang, har bistått LTTE på forskjellige måter som graving av skyttergraver, matlaging, pleie av sårede og lignende, og at det er lite sannsynlig at slik bistand i seg selv fører til alvorlige reaksjoner fra myndighetenes side, som kan betegnes som forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand.

Frykt for tvangsverving til LTTE eller represalier fra denne danner normalt ikke grunnlag for asyl, idet klagerne vil bli returnert til Colombo, som er regjeringskontrollert.

Bangladesh

Det er fattet vedtak i en håndfull asylsaker fra Bangladesh. Anførselene har hovedsakelig vært at klagerne er medlem av et av de politiske partiene i landet og har varierende grad av politisk aktivitet på lokalplanet, og at de på bakgrunn av dette er utsatt for forfølgelse fra medlemmer av daværende regjeringsparti og fra myndighetene. De

oppholdstillatelse her. Heller ikke det å være kristen blir betraktet som et forhold som tilsier at det gis asyl eller opphold på humanitært grunnlag.

Afghanistan, India og Mongolia

De fleste Afghanistan-vedtakene har dreid seg om bortvisning til første asyl-land uten realitetsbehandling. Ingen av klagen ble tatt til følge.

Noen få India-saker er avgjort. Bortsett fra der hvor det er gitt oppholdstillatelse etter 15-månedersregelen, er ingen av klagen tatt til følge. Det er vist til manglende troverdighet og at asylgrunnlaget ikke er sannsynliggjort.

Ingen Mongolia-klager er tatt til følge. De har hovedsakelig gjeldt bortvisning til første asyl-land uten realitetsbehandling.

ANDRE SAKER

Familiegjenforening

Noen klager har gjeldt saker hvor partene er lovlig gift, men hvor det er grunn til å tro at de ikke har til hensikt å leve sammen eller faktisk ikke lever sammen (såkalte proformaekteskap). Resultatet i disse sakene har vært noen innvilgelser og noen avslag. Det knytter seg vanskelige bevismessige vurderinger til slike saker.

Det ser ut til å være en tendens til at man er blitt noe mer liberal i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn i saker som gjelder eldre foreldre, idet det er flere eksempler på at familiegjenforening er blitt innvilget etter forskriftens § 24 annet ledd til foreldre som har vært under 60 år eller som har hatt barn i hjemlandet.

Arbeidstillatelser

Når det gjelder saker vedrørende arbeidstillatelse til imamer, var det i henhold til Justisdepartementets praksis et krav om at menigheten har en størrelse på ca. 1000 medlemmer. Dette kravet er ikke blitt fraveket i noen saker. Dog har det ikke vært noen saker hvor resultatet har stått og falt med dette kravet. I de fleste sakene har Utlendingsdirektoratets vedtak blitt opprettholdt.

Visum

Klagen over avslag på visum kan deles i tre hovedkategorier: Foreldrebesøk til herboende barn, søskenbesøk og besøk til andre/turistbesøk. I over 95 prosent av sakene er UDIs vedtak opprettholdt.

Det er lettere å få visum for foreldrebesøk til herboende barn enn for andre besøk. For andre kategorier blir det bl.a. lagt vekt på hvorvidt hjemlandet har et forholdsvis stort utvandringspotensiale, samt på klagerens individuelle returforutsetninger og tilknytning til hjemlandet. I enkelte tilfeller har UNE valgt å splitte familier dersom alle har søkt om besøksvisum samtidig, idet innvilgelse for alle sammen vil være et manglende incitament til å returnere frivillig.

Det er gjennomgående lagt til grunn at det er stort utvandringspotensiale fra Sri Lanka, Pakistan, India og Vietnam, som i henhold til utlendingsloven tilsier forsiktighet med å gi visum.

Når det gjelder de som ikke har nær tilknytning til Norge i utlendingslovens forstand, anses praksis å være entydig: Klagen tas ikke til følge. For saker fra Sri Lanka er det lagt vekt på om klageren kommer fra et område som er sterkt berørt av borgerkrigen, og om vedkommende kun har oppholdt seg kortvarig/midlertidig i hovedstaden Colombo. Det blir da sjeldnere gitt visum enn hvis søkeren for eksempel kommer fra eller har sterk tilknytning til Colombo.

Utvising

En klagesak har dreid seg om brudd på utlendingsloven, de øvrige om narkotika- og grove voldsforbrytelser. Ingen av klagen ble tatt til følge bortsett fra en, som gjaldt klage over et utvisningsvedtak (narkotikaforbrytelse) truffet av Utlendingsdirektoratet i 1996. Den svært lange saksbehandlingstiden, som også skyldtes at saken var blitt forlagt i Justisdepartementet, var avgjørende for at nemnda valgte å omgjøre.

UNE har videreført det som har vært tidligere forvaltningspraksis, og som er blitt opprettholdt av domstolene.

Praksisrapporten ble første gang publisert på www.une.no i april 2002.

Asylseksjon 1 – 2002

UNEs Juridiske avdeling (JURA) ble i august 2002 organisert etter en annen inndeling enn den som hadde vært benyttet siden etableringen. Asylseksjon 1 (A1) fikk da ansvaret for asylsaker fra Jugoslavia, Makedonia og Albania. Omtalen omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

JUGOSLAVIA

Kosovo

UNE har behandlet ca 1200 asylsaker fra Kosovo. Behandlingsformen har hovedsakelig vært nemndleder alene, men over 200 saker har vært behandlet i nemndmøte. Det ble innvilget asyl i fire av sakene, vern etter § 15 i to av sakene og opphold etter § 8 annet ledd i 131 av sakene.

Flertallet av sakene gjaldt personer som hadde fått kollektiv beskyttelse på grunn av krigen i Kosovo og derfor hadde en viss oppholdstid i Norge. Ved utgangen av 2002 hadde UNE behandlet de aller fleste sakene som gjaldt kollektiv beskyttelse. UNE har også behandlet et relativt stort antall saker der personene har kommet til Norge etter sommeren 2000.

Anførsle knyttet seg først og fremst til sikkerhetssituasjonen i Kosovo, men også til humanitære forhold i den enkelte sak.

Sikkerhetssituasjonen

Fra etniske minoriteter og personer i blandingsekteskap ble det anført frykt for trakassering fra etniske albanere. I disse sakene ble det foretatt en konkret vurdering av situasjonen for den enkelte søker på det enkelte sted og med det utgangspunkt at etniske minoriteter generelt befinner seg i en utsatt situasjon.

Fra etniske albanere ble det ofte anført frykt for represalier på grunn av kontakt og samarbeid med serbere. I disse sakene vurderte UNE om klageren kunne assosieres med det serbiske undertrykkelsesregimet. I tre av sakene ble det i nemndmøte innvilget asyl til serbervennlige personer. I to saker ble det innvilget vern etter § 15 første ledd til en tidligere politispektør og hans ektefelle.

Fra etniske albanere ble det også anført frykt for represalier fordi man hadde unnlatt å støtte eller delta i den albanske geriljaen UCK, eller fordi man hadde desertert fra UCK. UNE la imidlertid til grunn at slike personer ikke har et generelt beskyttelsesbehov ved retur til Kosovo i dag.

Videre har UNE behandlet klager fra albanere som kommer fra serbiskdominerte områder i Kosovo, f.eks. Nord-Mitrovica. Generelt er det her lagt til grunn at disse kan søke beskyttelse i andre deler av Kosovo. I denne vurderingen har UNE sett hen til UNHCRs anbefalinger om å ikke retur-



nere albanere fra serbiskdominerte områder, men anført at disse anbefalingene må ses i sammenheng med FNs ansvar for gjenoppbygging av Kosovo.

Saker med anførsler om rene kriminelle handlinger, familiekonflikter og blodhevn ga ikke grunnlag for asyl eller vern mot forfølgelse. Anførsle ble likevel i noen tilfeller tillagt vekt i en helhetsvurdering etter § 8 annet ledd.

Humanitære forhold

Bare et lite antall av sakene hvor det ble gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, bygget på ett enkelt forhold (f.eks. alvorlige helseproblemer). Vedtakene bygget ellers på konkrete helhetsvurderinger. Sentrale momenter var helseproblemer, traumatiske opplevelser, hensynet til barn, usikkerhet ved retur, lang oppholdstid, tilknytning til riket osv.

Praksis viser at UNE la stor vekt på psykiske problemer (f.eks. traumer) som kunne relateres til krigen i Kosovo, særlig seksuelle overgrep, og mindre vekt på problemer som knyttet seg til usikkerhet omkring asylsøknaden og lang oppholdstid i Norge.

Lang oppholdstid som asylsøkere i Norge ga ikke i seg selv grunnlag for opphold, men ble ofte tillagt vekt i en helhetsvurdering, bl.a. på grunn av familietilknytning og hensynet til barn.

Heller ikke lang oppholdstid i andre land, f.eks. i Tyskland og Sverige, ga i seg selv grunnlag for opphold. Det ble imidlertid innvilget opphold til enkelte

Anførsle knyttet seg først og fremst til sikkerhetssituasjonen i Kosovo, men også til humanitære forhold i den enkelte sak.

barnefamilier som hadde forlatt Kosovo tidlig på 1990-tallet og siden oppholdt seg i andre land som asylsøkere.

I saker som gjaldt enslige kvinner uten familienettverk eller sosialt nettverk i Kosovo, har terskelen for opphold vært noe lavere enn for andre klager. Bakgrunnen er at enslige kvinner, herunder enslige kvinner med forsørgeransvar, kan være i en særlig sårbar situasjon ved retur.

UNE la til grunn at 15-månedersregelen ikke får anvendelse for personer som har hatt kollektiv beskyttelse. Disse fikk derfor ikke opphold etter denne regelen selv om det hadde gått mer enn 15 måneder fra den midlertidige tillatelsen utløp og frem til klagesaken ble endelig avgjort.

Montenegro

UNE har behandlet ca 30 asylsaker fra

Montenegro. Behandlingsformen har hovedsakelig vært nemndleder alene, men fire saker har vært behandlet i nemndmøte. I to saker ble det innvilget opphold etter § 8 annet ledd på bakgrunn av en konkret helhetsvurdering. Det ble ikke innvilget asyl eller vern mot forfølgelse.

De fleste sakene gjaldt etniske albanere og bosniaker som fryktet trakassering. UNE la imidlertid til grunn disse gruppene ikke hadde et generelt beskyttelsesbehov og at de kunne returnere. UNE har også behandlet klager fra albanske militærnektetere fra konflikten, men påpekt at disse omfattes av amnestiloven.

Serbia

UNE har behandlet ca 120 asylsaker fra Serbia. 20 saker har vært behandlet i nemndmøte, og de resterende hovedsakelig av nemndleder alene. Det ble innvilget opphold etter § 8 annet ledd i 21 av sakene: Ti ble innvilget på bakgrunn av 15-månedersregelen og 11 etter en konkret helhetsvurdering. Det ble ikke innvilget asyl eller vern mot forfølgelse.

Flertallet av sakene gjaldt etniske albanere fra Sør-Serbia som fryktet trakassering og overgrep. UNE la til grunn at albanere ikke har et generelt beskyttelsesbehov i disse områdene og påpekte at dette var i tråd med UNHCRs vurdering.

Det har mot slutten av året kommet et økende antall saker fra andre deler av Serbia, for eksempel Sandzak, og da hovedsakelig personer som er minoriteter i sitt hjemmeområde. Det foreligger heller ikke for disse personene et generelt beskyttelsesbehov.

MAKEDONIA

UNE har behandlet ca 100 asylsaker fra Makedonia. Behandlingsformen har hovedsakelig vært nemndleder alene. Det ble innvilget oppholdstillatelse etter § 8 annet ledd i seks av sakene; tre på bakgrunn av 15-månedersregelen og tre på grunn av helseproblemer. Det ble ikke innvilget asyl eller vern mot forfølgelse.

Flertallet av sakene gjaldt etniske

albanere som fryktet straff for å ha deltatt i den albanske geriljaen eller unnlatt å møte til militærtjeneste under konflikten i 2001. UNE la til grunn at begge grupper omfattes av den makedonske amnestiloven. UNE har også vurdert anførsler om etnisk trakassering av albanere, men lagt til grunn at disse ikke har et generelt beskyttelsesbehov i Makedonia.

ALBANIA

UNE har behandlet ca 100 asylsaker fra Albania. Behandlingsformen har hovedsakelig vært nemndleder alene og sekretariatet, men fire saker har vært behandlet i nemndmøte. Det ble innvilget opphold etter § 8 annet ledd i fire av sakene; to på bakgrunn av 15-månedersregelen og to på grunn av helseproblemer. Det ble ikke innvilget asyl eller vern mot forfølgelse.

Hovedtyngden av sakene gjaldt blodhevn, familiekonflikter, grov kriminalitet og mafiavirksomhet. UNE la til grunn at dette var rene kriminelle forhold som falt utenfor flyktningkonvensjonen.

Asylseksjon 2 – 2002

Asylseksjon 2 (A2) har ansvar for asylsaker fra Amerika, tidligere Sovjetrepublikker og Europa minus de land som er nevnt spesielt under asylseksjon 1, 3 og 4. Omtalen omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

EUROPA (UNNTATT TIDLIGERE SUS-LAND)

Asylsakene fra land i Europa var i 2002 preget av personer som tilhører rombefolkningen i Romania, Slovakia, Tsjekia og Bulgaria. Fra Bulgaria kom det også søkere som opplyste å tilhøre den tyrkiske minoriteten i landet. Dette var saker som UDI hovedsakelig behandlet etter hurtigprosedyrer, og sakene ankom UNE uten at det var gitt utsatt iverksettelse på direktoratets vedtak. I all hovedsak ble disse sakene behandlet av sekretariatet.

Anførslene fra klagerne tilhørende rombefolkningen, og fra den tyrkiske minoriteten i Bulgaria, var diskriminering og trakassering fra private og fra det offentlige på bakgrunn av etnisk tilhørighet. Ingen av klagen ble tatt til følge. UNE la til grunn at rombefolkningen i disse landene generelt ikke har behov for beskyttelse i form av asyl. Det samme gjelder for den tyrkiske minoriteten i Bulgaria.

For de østeuropeiske landene som ikke inngikk i det tidligere SUS, behandlet UNE totalt ca 700 asylsaker.

TIDLIGERE SUS-LAND

Russland

Seksjonen behandlet over 400 saker fra borgere av Russland. Anførslene i sakene var i hovedsak forfølgelse på grunn av jødisk og tsjetsjensk bakgrunn, problemer med kriminelle og mafia samt uvilje mot avtjening av militærtjeneste. Flertallet av sakene var ansett som åpenbart grunnløse av UDI, og disse ble i all hovedsak behandlet av sekretariatet. Når det gjaldt de andre sakene, var den dominerende behandlingsformen nemndleder alene, men noen ble behandlet i nemndmøte.

UNE ga klageren medhold i et lite

antall saker. I tre av sakene var det tsjetsjensk bakgrunn hos klageren. UNE la til grunn at situasjonen for etniske tsjetsjenere er vanskelig i den russiske føderasjonen generelt og i Tsjetsjenia spesielt. Det ble i disse sakene innvilget oppholdstillatelse ut fra sterke menneskelige hensyn.

UNE avsto alle saker med anførsler om forfølgelse på grunn av jødisk bakgrunn. Det ble lagt til grunn at det generelt ikke er holdepunkter for at personer med jødisk bakgrunn risikerer forfølgelse.

Videre har UNE lagt til grunn at straffeforfølgelse på grunn av uvilje



mot å avtjene militærtjeneste i Russland ikke gir grunnlag for asyl.

Ukraina

UNE behandlet over 900 klager fra ukrainske borgere. Det store flertallet var saker som UDI vurderte som åpenbart grunnløse, og hvor det ikke var gitt utsatt iverksettelse. Disse sakene ble i hovedsak behandlet i sekretariatet.

Det ble lagt til grunn at situasjonen for politisk opposisjonelle, etniske og religiøse minoriteter mv. i Ukraina generelt ikke tilsier at det er behov for beskyttelse.

Hviterussland

UNE behandlet ca 130 klager fra hviterussiske borgere. Anførslene har i hovedsak vært frykt for forfølgelse på grunn av politisk aktivitet i opposisjonspartiene. I hovedsak har det vært

snakk om aktivitet av relativt beskjeden karakter, som ikke skulle tilsi fare for forfølgelse. Det ble gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i to saker som dreide seg om politisk aktivitet tilknyttet opposisjonen. I begge sakene var det snakk om demonstrasjonsvirksomhet hvor det hadde vært reagert med bøter fra myndighetenes side og hvor det ikke kunne utelukkes ytterligere reaksjoner fra myndighetene.

Georgia

UNE behandlet ca 90 saker vedrørende georgiske borgere. Et stort flertall av sakene ble behandlet i sekretariatet

UNE har lagt til grunn at straffeforfølgelse på grunn av uvilje mot å avtjene militærtjeneste i Russland ikke gir grunnlag for asyl.

fordi de ble ansett som åpenbart grunnløse og det ikke var gitt utsatt iverksettelse av direktoratets vedtak.

Det ble innvilget asyl til en person med tilknytning til Jehovas vitner. Situasjonen for denne religiøse gruppen er vanskelig i Georgia, hvor den blant annet er utsatt for vold og trakassering fra tilhengerne til en bestemt ortodoks prest, og det ble i den konkrete saken lagt til grunn at myndighetene ikke ga tilstrekkelig beskyttelse. Situasjonen for Jehovas vitner ble tatt opp spesielt i forbindelse med en delegasjonsreise til området høsten 2002.

Kasakhstan og Kirgisistan

UNE behandlet en del klager fra kasakhiske eller kirgisiske borgere som etnisk tilhørte gruppen uigurer. UNE fant ikke i noen av sakene å kunne legge til grunn at etniske uigurer risikerer forfølgelse i

Kasakhstan eller Kirgisistan. Det var også noen klager fra etniske russere, og også disse endte med avslag.

AMERIKA

UNE har i løpet av 2002 behandlet ca 20 asylsaker fra Amerika. Ingen av sakene har pekt seg ut som spesielle når det gjelder spørsmålet om flyktningbedømmelse og beskyttelsesbehov. Alle endte med avslag.

«Kirkeasylsaken»

Ved utgangen av 2001 ba Kommunal- og regionaldepartementet om at saker med personer som da satt i kirkeasyl, skulle prioriteres for behandling. Dette viste seg å omfatte til sammen 13 saker (i 10 kirker), inklusive fem familier med barn. Sakene fordelte seg på flere av UNEs asylseksjoner, og A2-seksjonen fikk et ansvar for å rapportere hva som totalt ble utfallet.

Det viste seg at 12 saker ble behandlet i nemnd med personlig fram møte. Nemndmøtene mente at klagerne ikke hadde behov for beskyttelse og at tidligere vedtak om avslag på søknad om asyl var korrekte. Det ble imidlertid etter konkrete helhetsvurderinger innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i seks saker, som også omfattet tre familier med barn. Hensynet til barna og klagernes totale livssituasjon på tidspunktet for nemndenes behandling av sakene ble særlig vektlagt. I ytterligere seks saker, som også omfattet to familier med barn, ble tidligere avslag opprettholdt. En sak er fortsatt ikke avgjort.

Asylseksjon 3 – 2002

Asylseksjon 3 (A3) har ansvar for asylsaker fra Tyrkia, Iran, Irak, Oseania og Asia minus de landområder som er spesielt nevnt under asylseksjon 2 og 4. Omtalen omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

Pakistan

I løpet av 2002 har UNE behandlet ca. 90 asylsaker fra Pakistan. Seks av sakene har vært behandlet i nemndmøte.

De anførte asylgrunnlag fra pakistanske søkere er blant annet: Diskriminering og trakassering på grunn av tilhørighet til ahmadiyyamenigheten, forfølgelse fra muslimske fundamentalister på bakgrunn av tilhørighet til andre religiøse minoriteter, frykt for tvangsrekruttering til ulike organisasjoner i Kashmir, frykt for myndighetene på bakgrunn av tilhørighet til politiske partier, frykt for aksjoner fra representanter for rivaliserende politiske partier, falske anmeldelser for kriminelle forhold, nabofeider, frykt for reaksjoner fra familie på bakgrunn av kjærlighets-ekteskap inngått mot familiens vilje, frykt for tvangsekteskap, samt trusler og overgrep fra kriminelle.

I én sak har UNE innvilget asyl. Ni har fått opphold på humanitært grunnlag hvorav fire var ahmadiyyasaker og tre ble innvilget etter 15-månedersregelen.

Når det gjelder ahmadiyyaene, er det lagt til grunn at disse kan være utsatt for diskriminering og trakassering i Pakistan, men at de problemer som generelt gjør seg gjeldende for dem likevel ikke i seg selv danner grunnlag for asyl.

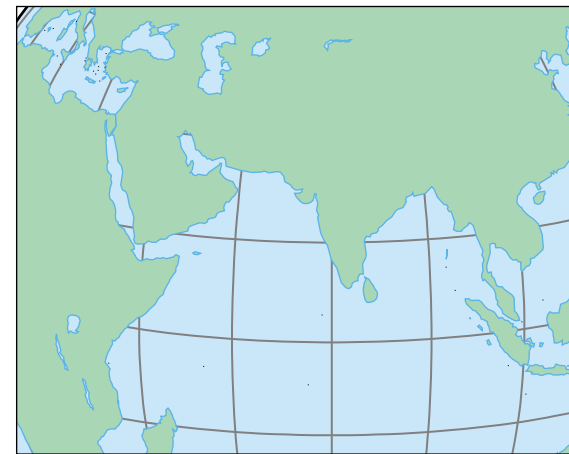
UNE har i flere saker påpekt at klageren kan ta kriminelle forhold opp med hjemlandets myndigheter og oppnå beskyttelse der. Videre har det vært lagt til grunn at klageren i mange tilfeller kan oppnå beskyttelse i andre deler av hjemlandet. At klageren har avgitt divergerende og lite troverdige opplysninger bemerkes også i en del saker.

Tyrkia

I 2002 ble det behandlet om lag 80 asylsaker som gjelder klagere fra Tyrkia. En

av sakene ble behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. Anførlene i sakene har vært mange, med hovedvekt på problemer i forbindelse med aktivitet for partiene HADEP og PKK, frykt for Hizbollah, forsøk på å unndra seg militærtjeneste, samt den generelt vanskelige situasjonen for kurdere i Tyrkia.

Det var kun én sak hvor klageren fikk medhold. I denne saken, som ble behandlet av en nemndleder alene, ble det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter en helhetsvurdering av familiens helse, med avgjørende vekt på opplysninger om barna.



UNE har i flere saker påpekt at klageren kan ta kriminelle forhold opp med hjemlandets myndigheter og oppnå beskyttelse der.

Mongolia

Det ble behandlet om lag 300 asylsaker som gjelder klagere fra Mongolia. Ingen av dem ble behandlet i nemndmøte, og ingen klager ble tatt til følge.

Anførlene i sakene var i hovedsak frykt for å bli utsatt for kriminelle handlinger i hjemlandet, frykt for straffefølgelse på grunn av mistanke om å ha deltatt i kriminelle handlinger, økonomiske problemer, samt frykt for vold og diskriminering på bakgrunn av etnisitet og religion.

Sri Lanka

Det har vært behandlet rundt 120 asylsaker som gjelder klagere fra Sri Lanka. Ca. 20 saker er behandlet i nemndmøte.

Med et par unntak var alle klagerne tamiler. I de fleste sakene ble det påberopt frykt for å bli arrestert av hjemlandets myndigheter på grunn av en eller

annen form for tilknytning til LTTE. Det har dreiet seg om alt fra frivillig eller tvungen bistand til slektingers medlemskap, eget medlemskap og aktivitet som geriljasoldat. I en del saker er det bare uttrykt frykt for mistanke om tilknytning til LTTE. Enkelte har hevdet å ha vært arrestert/fengslet av myndighetene eller LTTE, og noen hevdet å ha vært torturert og mishandlet. I noen saker har det vært anført frykt for tvangsverving til LTTE eller represalier fra organisasjonen. I flere saker har det vært vist til at det generelt er problematisk å være tamil, eller til den generelle situasjonen i Sri Lanka.

Frykt for tvangsverving til LTTE eller represalier fra denne har normalt ikke dannet grunnlag for asyl, idet det er vist til at klagerne vil bli returnert til Colombo, som er regjeringskontrollert.

I mange av vedtakene har det vært vist til manglende troverdighet eller at forfølgelsesgrunnlaget ikke er sannsynliggjort.

Nepal

25 saker er behandlet, hvorav en i nemndmøte. I to saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag etter 15-månedersregelen, de øvrige resulterte i avslag.

I en stor del av sakene påberopte klageren seg å ha vært utsatt for krysspress fra maoistene på den ene siden og politiet på den andre. En betydelig del av asylgrunnlagene inneholdt anførsler om at maoistene har utsatt klageren for trakassering, vold, pengeutpressing eller forsøk på tvangsverving. I mange saker ble det også anført frykt for forfølgelse fra myndighetene på grunn av mistanke om medlemskap eller bistand til maoistpartiet. Det er generelt lagt til grunn at man kan komme unna krysspresssituasjonen ved å oppholde seg i Kathmandu. De urolige forholdene i Nepal er ikke av en slik karakter at de i seg selv gir grunnlag for asyl.

Iran

UNE har behandlet om lag 120 asylsaker fra Iran. Ni av sakene har gått for nemnd med personlig fremmøte.

Et asylgrunnlag som påberopes relativt hyppig, er at man har konvertert fra islam til kristendommen. Alle disse sakene er avslått.

I en del andre saker oppgis politisk virksomhet. Særlig påberopes det deltagelse ved studentdemonstrasjoner. I noen saker vises det til at man har utøvet kritikk av myndighetene eller vært i besittelse av eller distribuert ulovlige kassetter, videofilmer og bøker. Det er også en del som påberoper seg tilknytning til kommunistgrupperinger. Ingen av de nevnte har fått asyl eller vern.

Noen kvinner framsetter som asylgrunnlag at de i hjemlandet er utsatt for vold eller trusler fra ektefellen. Det har i 2002 ikke blitt innvilget tillatelse på bakgrunn av slike anførsler. UNE har i den konkrete vurderingen av sakene regelmessig vist til at mishandling ikke er sosialt akseptabelt i Iran og at det er en skilsmissegrunn.

Det har også vært anført som asylgrunnlag at man har, eller kan bli tillagt å ha, forbrutt seg mot gjeldende regler for sedelighet, for eksempel seksuelt forhold utenfor ekteskap.

UNE har gitt opphold på humanitært grunnlag til en familie hvor datteren på fem år hadde blitt voldtatt. Barnet var inne i et behandlingsopplegg som det var utilrådelig å avbryte. Det er også gitt opphold på humanitært grunnlag til en funksjonshemmet mann.

Irak

Det ble behandlet om lag 760 asylsaker som gjelder klagere fra Irak. Det er hovedsakelig klaget over at det kun er gitt en begrenset oppholdstillatelse, og at vedkommende – på grunn av identitetstvil – ikke har fått utstedt norsk utlendingspass. Anførlene i sakene har blant annet vært frykt for islamistiske grupper, klanfeider, frykt for straffefølgelse på grunn av mistanke om aktivitet for PKK, frykt for irakiske myndigheter, aktivitet for kommunistiske partier, at man ikke har tilknytning til Nord-Irak, samt frykt for reaksjoner fra PUK og KDP.

25 saker ble behandlet i nemndmøte. UNE omgjorde ni vedtak helt eller delvis. I tre saker ble det innvilget asyl, mens det i de øvrige ble gitt opphold på humanitært grunnlag, oftest på grunn av helseanførsler.

Asylseksjon 4 – 2002

Asylseksjon 4 (A4) har ansvar for asylsaker fra Afrika, Bosnia-Hercegovina, Kroatia og Midtøsten minus Iran og Irak. Omtalen omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

ASYLSØKERE FRA AFRIKA

UNE behandlet i 2002 klagesaker fra om lag 20 afrikanske land, men for et flertall av disse landene var antall saker svært lavt. UNE innvilget asyl i ett tilfelle, og det gjaldt en kvinne fra Gambia. Saken ble behandlet i nemndmøte med personlig frammøte, og UNE kom til at hun med rette kunne frykte kjønnsbasert forfølgelse ved retur til hjemlandet. Et fåtall asylsøkere fra Afrika fikk dessuten innvilget oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner i medhold av utlendingsloven § 15 første ledd eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Somalia

Når det gjelder klagesakene fra Somalia, ble mange av disse avslått fordi asylsøkeren hadde liten troverdighet. Bakgrunnen for dette var at klageren hadde gitt uriktige og motstridende opplysninger til norske myndigheter vedrørende sin identitet og sitt asylgrunnlag. I løpet av året har UNE behandlet om lag 50 klagesaker fra somaliske borgere. Svært få ble omgjort. To av sakene ble behandlet i nemndmøte.

I de klagesakene hvor klagerens opplysninger ble lagt til grunn, var det avgjørende vurderingstemaet hvorvidt klageren ble ansett å ha nærmest tilknytning til Nord- eller Sør-Somalia. Etter praksis innvilges det arbeids- og oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 15 annet ledd dersom det kan legges til grunn at asylsøkeren er hjemmehørende i Sør-Somalia.

Etiopia

Det ble i desember 2000 inngått en fredsavtale mellom Etiopia og Eritrea, og FN har utplassert en fredsbevarende styrke på grensen mellom de to landene. I motsetning til foregående år har UNE mottatt svært få klagesaker der denne

konflikten har vært hovedtema. UNE behandlet om lag 40 klagesaker fra etiopiske borgere, og samtlige ble avgjort av nemndleder alene. I all hovedsak ble det i disse sakene anført aktivitet for ulike opposisjonspartier og da særlig for Oromo Liberation Front (OLF).

Eritrea

Blant klagesakene fra Eritrea var anførsler vedrørende frykt for å bli innkalt til militærtjeneste den mest vanlige asylansøringen. I noen saker ble det anført aktivitet for ulike opposisjonsgroperinger samt tilknytning til Jehovas Vitner. I løpet av året har UNE behandlet om lag 25 klagesaker fra eritreiske borgere. Samtlige av disse sakene ble behandlet av nemndleder alene.

Sudan

I de fleste av klagesakene fra Sudan har det vært anført aktivitet for et opposisjonsparti og/eller frykt for å bli innkalt til militærtjeneste med påfølgende tjenestegjøring ved fronten i Sør-Sudan. I løpet av året har UNE behandlet 16 klagesaker fra sudanske borgere. To av disse sakene ble behandlet i nemndmøte.

Algerie

Klagesakene fra Algerie angikk i all hovedsak unge enslige menn. UNE behandlet ca. 120 klagesaker fra Algerie. De aller fleste klagen ble avslått. Dette hadde sammenheng med at de av klagerne som anførte at de var truet av terrorister i hjemlandet, kunne henvises til å ta opphold i de deler av Algerie hvor det er rapportert om få eller ingen terroristangrep de siste årene. I de sakene hvor algeriske asylsøkere har anført at de risikerer å bli utsatt for forfølgelse fra hjemlandets myndigheter, ble klagen avslått fordi asylgrunnlaget ikke ble ansett tilstrekkelig sannsynliggjort. En del av klagerne anførte at de

risikerer straffeforfølgning for unndratt militærtjeneste ved retur. Slike anførsler førte ikke frem da den straff som vanligvis blir utmålt for unndratt militærtjeneste i Algerie ikke anses som uforholdsmessig. Én sak ble behandlet i nemndmøte.

ASYLSØKERE FRA MIDT-ØSTEN

UNE behandlet saker vedrørende borgere av Syria (herunder kurdere), Libanon og Israel, samt statsløse palestinere fra bl.a. Syria, Libanon og de palestinske områdene (Vestbredden og Gaza).

Noen av sakene ble innvilget på



UNE har forholdt seg til at UNHCR fraråder retur av palestinere til Vestbredden og Gaza.

grunn av usikkerhet knyttet til klagerens sikkerhetssituasjon, andre under henvisning til at klagerens helsemessige situasjon gjorde at retur fremsto som utilrådelig. De fleste klagen ble imidlertid vurdert som grunnløse og behandlet av en nemndleder alene eller av sekretariatet.

En del av klagen fra Midt-Østen var kjennetegnet ved at klagerens anførsler sto i strid med UNEs kunnskap om forholdene i regionen. I flere tilfeller ble det bekreftet at klagerne hadde fremlagt uekte dokumenter eller at de hadde gitt uriktige opplysninger på sentrale punkter.

Syria

UNE anser at den generelt utilfredsstillende menneskerettighetssituasjonen i Syria ikke i seg selv tilsier at alle syriske asylsøkere innvilges opphold i

Norge. Verken de syriske kurdene eller de syriske palestinere har blitt ansett for å være forfulgte folkegrupper i flyktningkonvensjonens forstand.

UNE behandlet ca. 50 saker fra syriske borgere og statsløse personer fra Syria. Ti av sakene ble behandlet i nemndmøte.

Libanon

UNE anser Libanon som et trygt land for statsløse palestinske flyktninger. Selv om denne gruppen generelt sett befinner seg i en vanskelig økonomisk og sosial situasjon, har UNE ment at dette i seg selv ikke gir grunnlag for opphold i Norge.

republikk og som føler seg truet, trakassert eller diskriminert i sitt nye hjemland. De viser også til de målrettede terrorangrep som finner sted mot den israelske befolkningen. Ingen slike anførsler førte frem i de sakene UNE hadde til behandling. UNE behandlet ti klagesaker fra israelske borgere. Sakene ble behandlet av en nemndleder alene eller av sekretariatet.

BOSNIA-HERCEGOVINA

I de fleste klagesakene fra Bosnia-Hercegovina har temaet vært minoritetsretur samt ulike former for politisk dissenter. I løpet av 2002 mottok også UNE en relativt stor andel klagesaker fra kroater – hjemmehørende i bosniakisk dominerte områder – som anførte forfølgelse fra muslimer/mujahedin. Anførsler av mer humanitær art dreide seg oftest om seksuelle overgrep, opphold i fangeleir under krigen i Bosnia og psykiske problemer som følge av disse opplevelsene.

UNE behandlet om lag 560 Bosnia-saker i 2002. Av disse ble ti prosent behandlet i nemndmøte. Ikke i noen av sakene ble det innvilget asyl, mens det i om lag fem prosent av det totale antall saker ble innvilget opphold på humanitært grunnlag.

Bortsett fra noen svært få områder i Republik Srpska var UNEs vurdering at sikkerhetssituasjonen i de aktuelle returområdene var å anse som tilfredsstillende. Når det gjelder klagesaker fra de områdene hvor UNE ikke fant det forsvarlig å anbefale retur, ble det lagt avgjørende vekt på at klagerne gjennom opphold som internflyktninger i andre deler av Bosnia hadde opparbeidet seg tilhørighet til områder som framsto som rimelige returalternativer.

Sakene hvor ulike former for politisk dissenter i var tema, dreide seg i hovedsak om enkeltstående overgrep uten karakter av forfølgelse. UNE har gjennomgående lagt til grunn at lokale myndigheter har både evne og vilje til å yte beskyttelse i disse sakene. I enkelte saker fra det som har vært ansett som potensielle krigsforbrytningsterritorier, har det

imidlertid foreligget noe tvil om myndighetenes evne til å yte nødvendig beskyttelse. På bakgrunn av dette har UNE i enkelte saker innvilget opphold etter lovens § 15 første ledd.

KROATIA

De fleste klagesakene fra Kroatia ble fremmet av kroatisk serbere fra Øst-Slavonia. Mange av klagerne var barn av blandingsekteskap eller levde selv i ekteskap med person av serbisk/kroatisk etnisitet, og anførselene dreide seg i hovedsak om ulike former for diskriminering og trakassering. Av de om lag 700 klagesakene fra Kroatia ble om lag fire prosent behandlet i nemndmøte. Ikke i noen av sakene ble det innvilget asyl, mens det i om lag tre prosent av det totale antall saker ble innvilget opphold på humanitært grunnlag.

I hovedtyngden av sakene ble det anført seksuelle overgrep og/eller fysisk trakassering, som regel knyttet til etnisitet eller krigsdeltakelse på serbisk side under krigen i Kroatia. Felles for mange av sakene er at klagerne uttrykker manglende tillit til det kroatisk politiet. Et annet forhold som gjør seg gjeldende i de aller fleste klagesakene fra Kroatia, er helsemessige problemer og da i særdeleshet psykiske lidelser. I tilknytning til dette anfører mange klagerne at de utsettes for etnisk diskriminering i det kroatisk helsevesenet.

UNE har gjennomgående kommet til at det ikke foreligger sikkerhetsmessige hindringer for retur av kroatisk serbere til Kroatia. Vedrørende helsemessige anførsler har UNE lagt til grunn at behandlingen av både psykiske og somatiske lidelser ivaretas på en tilfredsstillende måte av det kroatisk helsevesenet. Når UNE allikevel i enkelte tilfeller har innvilget opphold for kroatisk asylsøkere, har dette vært som følge av en samlet vurdering av helsemessige forhold, den generelle belastningen knyttet til det å være i minoritet samt manglende nettverk i hjemlandet.

Oppholdsseksjonen 2002

UNEs Juridiske avdeling (JURA) ble i august 2002 organisert etter en annen inndeling enn den som hadde vært benyttet siden etableringen. Oppholdsseksjonen fikk da ansvaret for familiegjenforening, arbeidstillatelser, oppholdstillatelser, bostettingstillatelser, visum, utvisning og bortvisning fra alle landområder. Omtalen omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

ARBEIDSTILLATELSER

Godt over halvparten av klagen over avslag på arbeidstillatelse kom fra irakiske asylsøkere som har hatt midlertidig opphold. Denne gruppen faller utenfor oppholdsseksjonens ansvarsområde siden anførselene gjorde det nødvendig å se saken om en eventuell arbeidstillatelse i sammenheng med asylsaken (se rammesak på side 45). Oppholdsseksjonen behandlet derfor drøyt 500 saker om arbeidstillatelse. Jugoslavia, Polen, Pakistan, Russland, Tyrkia, de baltiske land og Filipinene sto for de største tallene.

1. Spesialistfillatelser

Størstedelen av disse sakene har dreid seg om søknad som spesialist etter utlendingsforskriften § 3 annet ledd bokstav a. Stort sett har UNE opprettholdt UDIs vedtak.

Av enkeltsaker kan det nevnes en klage over avslag på arbeidstillatelse som spesialist i humanitært og rusforebyggende arbeid rettet mot Kola-halvøya, innenfor en frivillig/idealistisk organisasjon. UNE fant at slikt arbeid faller innenfor rekkevidden av spesialistbestemmelsen så lenge arbeidstakeren kan underholde seg selv økonomisk, selv om deler av finansieringen skjedde gjennom fond fra hjemlandet.

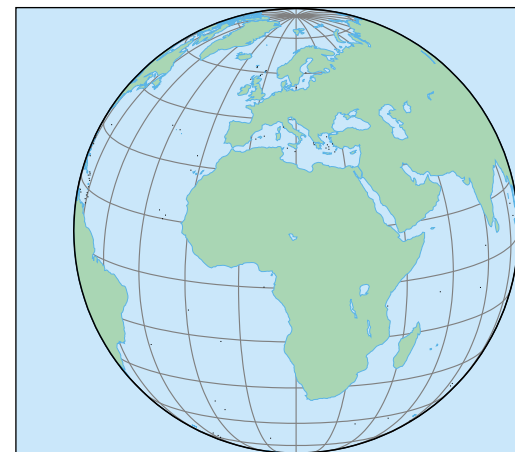
Videre har UNE innvilget arbeidstillatelse for en sjåfør av langtransport med ADR-sertifisering (transport av særlig farlig gods). Klageren hadde ti års erfaring med langtransport. Nemndmøtet la avgjørende vekt på at klageren hadde slik sertifisering.

2. Praktikanter

UNE har i all hovedsak opprettholdt UDIs vedtak i disse sakene.

3. Au pair

UNE har tatt stilling til en søknad om au pair-tjeneste hvor UDI avsto fordi moren i vertsfamilien ikke hadde vært norsk statsborger i minst tre år, hvilket interne retningslinjer fra Justisdepartementet tidligere satte som krav. UNE fant imidlertid ikke grunn til å kreve tre år med norsk statsborgerskap i denne saken, og det ble blant annet vist til at saksbehandlingstiden ved morens søknad om statsborgerskap hadde vært lang.



Det synes som om UNE, i større grad enn den tidligere klageinstansen, har fokusert på innreiseforbudets varighet.

4. Mishandling i samliv

UNE har i flere slike saker omgjort UDIs vedtak. Avgjørende for sakens utfall synes å være hvorvidt de psykiske eller fysiske overgrepene mot kvinnen fremstod som systematiske og kontrollende. Videre synes det avgjørende hvorvidt klageren i nemndmøte ga en tilfredsstillende forklaring på hvorfor anførselene om mishandling i samlivsforholdet kom sent og om hun ellers virket troverdig. UNE har også i noen saker lagt avgjørende vekt på om kvinnen synes å ha fått en forringet livskvalitet som følge av overgrepene.

VISUM

Det største antallet klager kom fra borgere av Iran, Pakistan, Jugoslavia, Makedonia, Sri Lanka, India, Irak og

Vietnam. Sakene kan i hovedsak deles opp i to typer – familiebesøk og besøk til herboende kjæreste/forlovede.

De aller fleste sakene har dreid seg om familiebesøk. Denne gruppen kan igjen deles opp i besøk til foreldre/barn og besøk til annen familie. Omgjøringene i UNE er i all hovedsak knyttet til foreldre/barn-besøk og til en annen vurdering av velferdshensyn i saken.

Når det gjelder den andre kategorien, kjæreste-/forlovedebesøk, har UNE i det alt vesentligste opprettholdt UDIs vedtak. Synspunktet har vært at returforutsetningene i disse sakene stort sett har vært for svake og at kjæreste-/

Andre typer straffbare forhold, som for eksempel overtredelser av vegtrafikkloven, er også representert. I noen av sakene har utlendingen dessuten vært dømt for flere typer straffbare forhold, f.eks. for både vold og vinningskriminalitet.

UNE har i hovedsak opprettholdt fjorårets praksis, som var å anse som en videreføring av Justisdepartementets og domstolenes praksis. Dette kan illustreres ved at i de langt fleste sakene er klagen ikke tatt til følge – verken helt eller delvis. I den forbindelse må det også understrekes at en omgjøring ikke i seg selv tilsier at det har skjedd et avvik fra tidligere praksis, særlig fordi en omgjøring kan skyldes nye opplysninger.

De sakene der vedtaket er omgjort slik at utlendingen ikke blir utvist, har stort sett blitt behandlet i nemndmøte. De sakene der innreiseforbudets varighet har blitt redusert, har i større utstrekning blitt behandlet av nemndleder alene.

I de sakene der UNE har omgjort vedtaket (helt eller delvis), er alle kategoriene i den totale behandlede porteføljen representert. Utvisningsgrunnlaget varierer således fra forskjellige brudd på utlendingsloven og mindre alvorlige straffbare forhold, til

grove volds- eller narkotikaforbrytelser. I de fleste sakene er det vurderingen av vedtakets forholdsmessighet som har vært avgjørende. Resultatet beror her alltid på en totalvurdering av alle opplysninger i saken, der forholdets alvor og tilknytningen til riket er hovedmomentene i henhold til loven. Der utlendingen har barn bosatt i Norge, har hensynet til dem gjennomgående vært et tungtveiende moment i forholdsmessighetsvurderingen. Utlendingens alder ved ankomst, og tilknytningen til Norge sett i forhold til tilknytningen til hjemlandet, har også ofte vært vektige momenter. I en sak var hensynet til ektefellens psykiske helse avgjørende.

Anslagsvis halvparten av de avgjørelsene som statistisk sett fremstår som omgjøringer i denne porteføljen, er i realiteten delvise omgjøringer. Dette betyr at utvisningen som sådan er opprettholdt mens innreiseforbudets varighet er redusert.

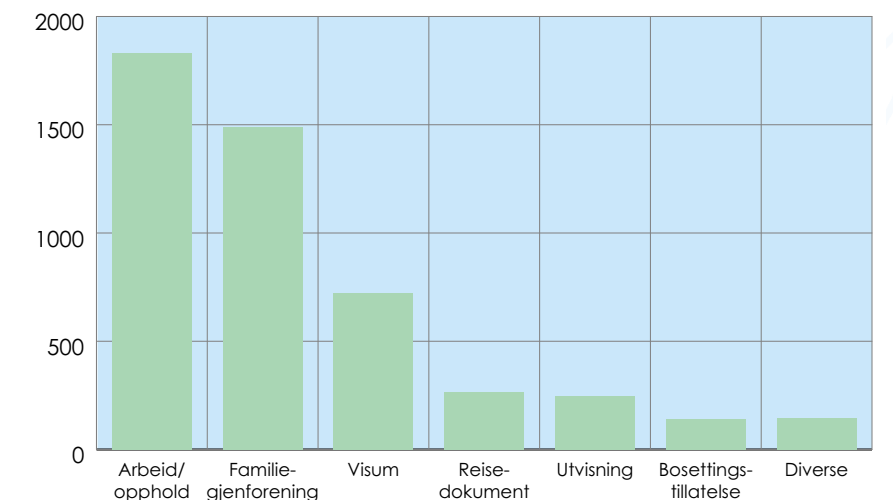
Det synes som om UNE, i større grad enn den tidligere klageinstansen, har fokusert på innreiseforbudets varighet i den forholdsmessighetsvurdering som foretas. Det kan spesielt nevnes at også der utlendingen ikke har noen tilknytning av betydning til Norge, har UNE i en del tilfeller ansett et innreise- ▶

forlovedebesøk ikke har vært ansett som tilstrekkelig velferdsgrunn i seg selv.

UTVISNING

De utvisningssakene UNE har behandlet i medhold av utlendingsloven §§ 29- 30 favner over et vidt felt. En god del av sakene gjelder brudd på utlendingsloven; ulovlig opphold/arbeid eller uriktige opplysninger om for eksempel identitet/nasjonalitet og oppholdssteder. Videre gjelder mange av sakene narkotikaforbrytelser, der straffen har variert fra bøter og kortere fengselsstraffer til opp til 15 års fengsel. I flere saker har utlendingen blitt dømt for til dels grove volds- eller sedelighetsforbrytelser. I et betydelig antall saker, hovedsakelig angående personer fra Øst-Europa, er utvisningsgrunnlaget ilagte bøter/forelegg eller fengselsstraff for vinningskriminalitet.

Behandlede saker i 2002



► forbud med den opprinnelig fastsatte varigheten (ofte varig) som uforholdsmessig sett hen til forholdets alvor.

FAMILIEGJENFORENING

Hovedtyngden av klagen har angått familiejenforeningssaker fra Irak og Somalia. I saker fra disse landene kan man på grunn av en vanskelig dokumentasjonssituasjon ikke stille samme dokumentasjonskrav som ellers. Følgelig blir sakene avgjort på bakgrunn av en totalvurdering av de øvrige momentene i saken. Dette vil primært være de opplysninger som klageren og herboende referanse har oppgitt til norske myndigheter. I tillegg kommer DNA-test som et hjelpemiddel når man er tvil om personrelasjonene.

UNE har også behandlet en del saker hvor det har vært spørsmål om det formelt gyldig inngåtte ekteskapet var proforma. Disse sakene har i stor grad blitt behandlet i nemnd med personlig fremmøte. I praksis er det tale om en konkret skjønnsmessig vurdering. I forhold til beviskravene, har man på bakgrunn av lovgivers motiv i Ot.prp. nr 46 (1986 – 1987) på side 61 og Sivilombudsmannens uttalelse fra 19. mai 1993, lagt til grunn at det kreves mer enn sannsynlighetsovervekt for å kunne fastslå at ekteskapsinngåelsen ikke er reell.

BOSETTINGSTILLATELSE

Når det gjelder praksis knyttet til hovedregelen i forskriften § 43 og § 44, er det avgjørende om vilkårene var oppfylt på søknadstidspunktet eller på det senere tidspunkt botidskravet var oppfylt. Etter praksis har man ikke ansett vilkårene for bosettingstillatelse oppfylt dersom utlendingen i løpet av treårsperioden har endret oppholdsgrunnlag. Videre må utlendingen ha en løpende tillatelse enten på søknadstidspunktet eller tidspunktet botidskravet er oppfylt.

I sakene hvor det foreligger forhold som nevnt i lovens § 29 første ledd og utlendingen ikke har blitt utvist, blir det et tillegg i botiden regnet fra det tids-

punkt utlendingen ellers kunne ha blitt innvilget bosettingstillatelse.

En nærmere gjennomgang av de sakene hvor UNE har omgjort UDIs vedtak, viser at bosettingstillatelse er gitt i medhold av den skjønnsmessige unntaksregelen i utlendingsforskriften § 45. Unntakene går på at utlendingen enten tidligere har hatt langvarig opphold i riket (med tillatelse) eller at det foreligger særlig sterke rimelighetsgrunner.

OPPHOLDSTILLATELSE FOR UTDANNING

Her er det i hovedsak to grupper av klagerne. Den ene gruppen er de som har søkt om oppholdstillatelse for å gå på folkehøgskole, mens den andre gruppen er de som har søkt om opphold for annen utdanning. Sakene har i stor grad vært behandlet av sekretariatet, da det i de fleste tilfeller har vært åpenbart at UDIs vedtak burde opprettholdes.

Det avgjørende har vært om det i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at utdanning er formålet med oppholdet, og at forholdene på søknadstidspunktet ligger til rette for at vedkommende vil returnere frivillig til hjemlandet etter endt utdanning. Praksis er streng, hvilket har sammenheng med at mange av klagerne kommer fra land med et forholdsvis høyt utvandringspotensiale. Det blir også lagt vekt på om utlendingen kan nyttiggjøre seg utdanningen ved retur til hjemlandet. Videre følger det av praksis at formålet med utdanningen ikke kan oppveie svake returforutsetninger.

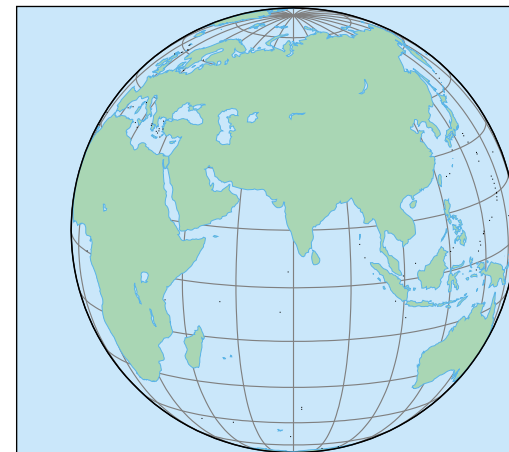
Etter praksis blir det ikke gitt oppholdstillatelse til å gå på videregående skole med mindre det er tale om internasjonalisering i skolen i regi av fylkeskommunen eller en ideell organisasjon.

Når det gjelder UNEs behandling av klager på avslag på fornyelse, er det avgjørende om utlendingen har tilfredsstillende studieprogresjon. Dersom det er tale om fornyelse av oppholdstillatelse etter fullført utdanning, er det etter praksis avgjørende om den er en videreføring av tidligere utdanning.

FORELDREBESØK

Praksis i forhold til ni måneders tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 og utlendingsforskriften § 24 fjerde ledd må sies å være i støpeskjeen. Dette gjenspeiles ved at av 43 behandlede saker er åtte saker avgjort i nemndmøte og 26 av nemndleder alene. UDIs avslag er omgjort i 12 saker.

Det avgjørende i disse sakene er om det er mest sannsynlig at søkeren returnerer til hjemlandet ved tillatelsens utløp. Det er tale om en skjønnsmessig vurdering, og ut fra de sakene UNE har behandlet, er det vanskelig å trekke ut



en klar tendens. I stedet kan det pekes på hvilke momenter man har lagt vekt på, men dette er på ingen måte en uttømmende liste: Man har sett hen til om klageren kommer fra et land eller område med et stort eller lite utvandringspotensiale og hva slags individuelle returforutsetninger vedkommende har i form av familie, forsørgelsesansvar, arbeid og eiendom i hjemlandet. Videre er det vurdert hvilken betydning det skal tillegges at øvrig familie eventuelt har utvandret fra hjemlandet, og om utlendingen tidligere har vært i Norge og frivillig returnert eller har søkt om varig opphold.

UTLENDINGER SOM SØKER FRA NORGE

UNE har kun fattet vedtak i et begrenset antall klagesaker etter utlendings-

forskriften § 10. I disse sakene er det spørsmål om det foreligger «sterke rimelighetsgrunner» som taler for å gjøre unntak fra kravet om at første gangs arbeids- og oppholdstillatelse må være gitt før innreise. Det er tale om en konkret helhetsvurdering, og det vil variere fra sak til sak hva som vektlegges. Således er det vanskelig å trekke fram noen klar praksis for når det gjøres unntak fra hovedregelen. Imidlertid kan det kort nevnes kategorier hvor det vil kunne være aktuelt å anvende § 10 femte ledd:

Ett eksempel på mulig unntak er hvor søkerne er mindreårige barn og

Utvising av EU/EØS-borgere, forutsetter at det foreligger en konkret fare for handlinger som truer grunnleggende samfunnshensyn.

helsemessige forhold tilsier at det samtykkes i at søknad fremmes fra riket. Et annet eksempel er at arbeidsgiver i riket har særlig sterk økonomisk interesse av at søknaden realitetsbehandles eller at sterke norske næringsinteresser tilsier en realitetsbehandling av søknaden. Det blir også sett hen til om saksbehandlingstiden er lang og om det foreligger andre omstendigheter som for eksempel at utlendingen tidligere har hatt langvarig opphold i riket med tillatelse. Men slike forhold må holdes opp mot hensynene bak hovedregelen om at arbeids- og oppholdstillatelse må være gitt før innreise.

EØS-SAKER

Fastlegging av praksis har vært et stikkord i EØS-saker i 2002. Dette gjelder spesielt i utvisningssaker, hvor UNE

må sies å ha lagt om praksis. Samtidig med, og delvis som følge av UNEs praksis, har UDI arbeidet med å utarbeide nye rundskriv for EØS-saker.

1. Opphold/arbeid

Til tross for at ESA (EFTA Surveillance Authority) har reist spørsmål om hvorvidt den norske implementeringen av EU-regelverket på dette området er i samsvar med EU-retten, har UNE i liten grad truffet vedtak av prinsipiell interesse. Dette skyldes at det i klagesakene ikke lenger har foreligget et arbeids- eller studietilbud, eller at det etter at UNE mottok klagen har innkommet nye arbeids- eller studietilbud.

UNE har i et vedtak tatt stilling til underholdskravet i utlendingsforskriften § 177. Klagerens herboende søster stilte garanti for klageren. UNE fant ikke grunnlag for å akseptere en slik garanti. UNE viste til at klageren ikke omfattes av persongruppen som kan få familiejenforening med søsteren i Norge, og en garanti fra henne kunne dermed heller ikke medregnes i forhold til underholdskravet for klageren på selvstendig grunnlag. Av de samme grunner kunne heller ikke klagerens herboende datters inntektsforhold med-

regnes. Det ble vist til at datteren ikke anses som forsørgelsesberettiget barn i forhold til bestemmelsen.

2. Utvisning

UNE har hatt til behandling flere saker om utvisning på bakgrunn av narkotikaforbrytelser, hvor UDI (i tråd med tidligere praksis i Justisdepartementet) har truffet vedtak om utvisning uten å se hen til konkret gjentakelsesfare. Sakene har delvis blitt behandlet i nemndmøte, delvis av nemndleder alene. I alle sakene har UNE lagt til grunn at utvisning av utlending som omfattes av EØS-avtalen, forutsetter at det foreligger en konkret fare for handlinger som truer grunnleggende samfunnshensyn. Dette gjelder også i narkotikatilfeller. Under henvisning til lov og forskrift har dette medført at utvisning utelukkende på grunnlag av én straffereaksjon for innførsel/oppbevaring ikke er tilstrekkelig. Det må være personlige forhold ved utlendingen utover dette som tilsier at vedkommende vil bryte narkotikalovgivningen ved fortsatt opphold i Norge. Klagen gjaldt utvisning på bakgrunn av innførsel av små kvanta narkotika.

Irak – arbeidstillatelser

I 2002 ble det behandlet om lag 800 klager fra irakere over avslag på søknad om fornyet arbeidstillatelse. Siden det gjennomgående også ble ført argumenter som måtte ses i sammenheng med asylklager fra de samme irakerne, ble disse sakene behandlet av Asylseksjon 3. Ingen av klagen ble tatt til følge.

Bakgrunnen for søknadene om fornyet arbeidstillatelse er at irakiske

asylsøkere uten beskyttelsesbehov tidligere fikk ettårig tidsbegrenset oppholds- og arbeidstillatelse. Tillatelsen ga ikke rett til familiejenforening og dannet ikke grunnlag for bosettingstillatelse. Flere av irakerne søkte om fornyet arbeidstillatelse ved utløpet av den tidsbegrensede tillatelsen. Anførselene i sakene har blant annet vært lang oppholdstid i riket og dokumentert arbeid.

Tilliten til utlendingsforvaltningen

Noen tror at norske utlendingsmyndigheter sender hjem asylsøkere som etter reglene burde fått bli. Noen – andre eller eventuelt de samme – tviler på at myndighetene ivaretar kontrolloppgavene sine. Begge deler innebærer mistillit fra publikum.

Opinion AS har undersøkt for UNE hvor mange som mistror utlendingsmyndighetene på disse helt sentrale punktene. Siste undersøkelse er fra desember 2002, og den viser en betydelig mistillit ute i befolkningen. Men den viser også at det er en tydelig sammenheng mellom mistillit til forvaltningen og meninger om innvandringspolitikken.

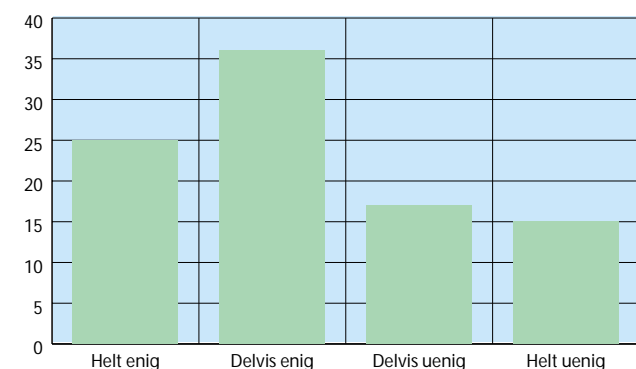
I undersøkelsen inngikk et landsrepresentativt utvalg på tusen respondenter over 18 år. De ble bedt om å ta stilling til ulike påstander gjennom å si seg «helt enig», «delvis enig», «delvis uenig» eller «helt uenig». De ble også spurt om de hadde «svært stor tiltro», «ganske stor tiltro», «liten tiltro» eller «ingen tiltro i det hele tatt» til norske utlendingsmyndigheter.

Strengere enn lovgiverne?

En av påstandene i undersøkelsen ble brukt til å avdekke hvor mange som trodde utlendingsmyndighetene sendte hjem asylsøkere i strid med lovgivers ønske. Påstanden var:

«Det hender at norske myndigheter sender hjem asylsøkere som etter reglene burde ha fått opphold.»

Svarene viste at 25 prosent uttrykte mistillit gjennom å svare «helt enig», mens ytterligere 36 prosent uttrykte manglende tillit gjennom å svare «delvis enig». Bare 15 prosent uttrykte tillit gjennom å svare «helt uenig» og 17 prosent forbeholden tillit gjennom å svare «delvis uenig».



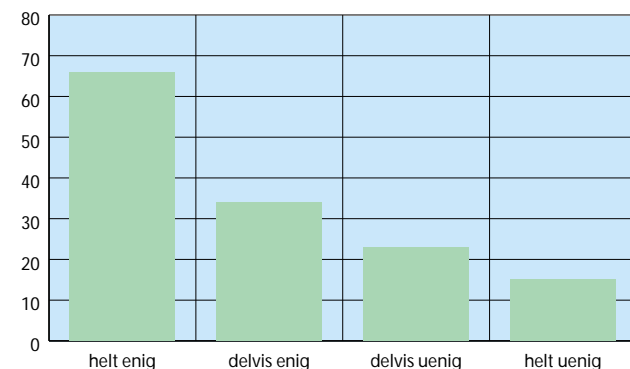
Når man ser på hvor mange i ulike undergrupper som uttrykte mistillit på dette punktet, var det ingen forskjell mellom menn og kvinner. Derimot var det forskjeller etter respondentenes alder. I den yngste gruppen, dvs 18–29 år, var det 31 prosent som uttrykte mistillit (gjennom å svare «helt enig»), mens det var 26 prosent i gruppen 30–44 år, 22 prosent i gruppen 44–59 år og 19 prosent i gruppen over 60 år.

En tilsvarende tydelig profil kom fram ved å sortere respondentene etter utdanning. Blant dem som ikke hadde utdanning ut over videregående skole, var det 19 prosent som sa seg helt enig i påstanden om at asylsøkere ble sendt hjem i

strid med regelverket, mens tilsvarende andel var 22 prosent for dem med 1–3 års utdanning, 25 prosent for dem med 4–6 års utdanning og 29 prosent for dem med minst sju års utdanning utover videregående skole.

Når det gjelder partipreferanser, var enkelte utvalg såpass små at man bør være varsom med å fokusere på mindre variasjoner, men det kan konstateres at andelen som uttrykte mistillit på dette punktet, lå mellom 20 og 30 prosent for sympatisørene til de fleste av stortingspartiene. Unntak var SV, som lå oppe på 43 prosent, og Sp og FrP med henholdsvis 17 og 15 prosent.

Den klareste profilen kom da man så den nevnte påstanden opp mot en annen påstand, nemlig påstanden «den norske innvandringspolitikken er for streng». Da viste det seg at det er en klar sammenheng mellom hvem som ønsker seg en mindre streng politikk og hvem som mener forvaltningen er strengere enn dagens regler tilsier. Det kan synes som om publikum ikke skiller klart mellom om det er gjeldende politikk eller håndhevelsen av regelverket de er kritiske til. Den mulige sammenblandingen framgår av dette diagrammet:



Diagrammet viser at blant dem som er «helt enig» i at politikken er for streng, er det hele 66 prosent som samtidig mener utlendingsmyndighetene sender hjem asylsøkere i strid med dagens regelverk. I motsatt ende av skalaen ser vi at blant dem som er «helt uenig» i at politikken er for streng, er det 15 prosent som mener asylsøkere urettmessig blir sendt hjem.

Lette å lure?

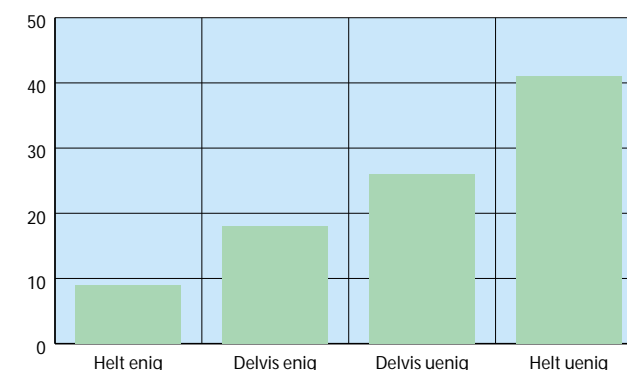
I undersøkelsen inngikk også en påstand som skulle avdekke graden av mistillit i forhold til om utlendingsmyndighetene ivaretar kontrolloppgavene sine. Det ble først vurdert å teste respondentenes forhold til påstanden «det er lett å lure seg til opphold i Norge ved hjelp av falske asylhistorier».

Faglige råd fra Opinion AS gjorde at påstanden ble snudd. Opinions erfaring med den såkalte «ja-siger-effekten» tilsa at en kunstig høy andel ville kunne si seg helt enig i en påstand

om at «det er lett å lure osv». Etter råd fra Opinion ble derfor påstanden:

«Det er vanskelig å lure seg til opphold i Norge ved hjelp av falske asylhistorier.»

Svarene viste at 41 prosent uttrykte mistillit gjennom å svare «helt uenig», mens ytterligere 26 prosent uttrykte manglende tillit gjennom å svare «delvis uenig». Bare 9 prosent uttrykte tillit gjennom å svare «helt enig» og 18 prosent forbeholden tillit gjennom å svare «delvis enig».

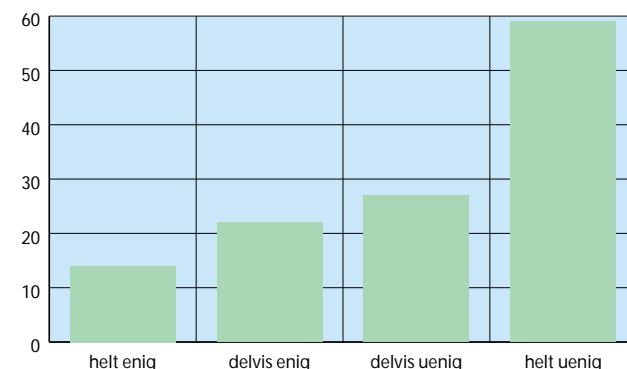


Menn var noe mer kritiske enn kvinner (henholdsvis 43 og 38 prosent som uttrykte mistillit), mens sortering etter alder ikke ga noen tydelig profil. Graden av mistillit var nesten nøyaktig den samme hos alle aldersgrupper bortsett fra de over 60 år som skilte seg ut med en mindre grad av mistillit ved sine 32 prosent.

Heller ikke en sortering etter utdanning ga noen klar profil med hensyn til hvor mistilliten var størst. Det viste seg faktisk at mistilliten var størst i yttergruppene, det vil si blant dem som hadde enten ingen eller mer enn sju års utdanning etter videregående skole.

Når det gjelder partipreferanser, lå antall sympatisører som uttrykte mistillit på dette punktet, mellom 30 og 40 prosent for de fleste av stortingspartiene. Unntak var FrP, som lå oppe på 60 prosent, og Venstre og KrF med 28 prosent.

Den desidert klareste profilen oppsto også for denne årsaken til mistillit når respondentene ble sortert ut fra sine synspunkter på påstanden «den norske innvandringspolitikken er for streng». Svarene fordelte seg som følger:



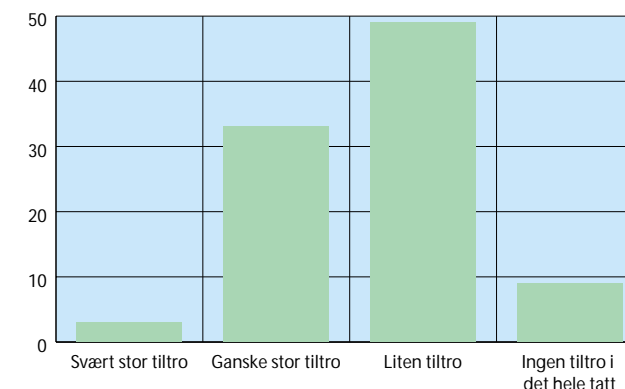
Diagrammet viser at blant dem som er «helt enig» i at politikken er for streng, er det bare 14 prosent som på denne

måten uttrykker mistillit til utlendingsmyndighetene i forhold til om kontrollfunksjonene blir ivarettatt. Dette stiger gradvis med avtagende skepsis til politikken, og blant dem som er «helt uenig» i at innvandringspolitikken er for streng, er hele 59 prosent samtidig helt uenige i at det er vanskelig å lure seg til opphold ved hjelp av falske asylhistorier.

Generelt om tiltro

I tillegg til å undersøke mistillit knyttet til de to konkrete påstander som begge ville innebære at utlendingsmyndighetene ikke gjorde jobben sin slik de burde, undersøkte Opinion den generelle tiltroen til utlendingsmyndighetene. Instituttet frarådet å spørre eksplisitt om tiltroen til UNE siden store deler av befolkningen ikke har klart for seg forskjeller og sammenhenger mellom de ulike delene av utlendingsforvaltningen, og da særlig hva som er oppgavene til henholdsvis UDI og UNE. Undersøkelsen viser derfor graden av tiltro til en kjede hvor UNE inngår, men ikke står alene.

Det viste seg at bare 3 prosent uttrykte «svært stor tiltro», mens det var 33 prosent som uttrykte «ganske stor tiltro». På den andre siden var det 9 prosent som uttrykte «ingen tiltro i det hele tatt», mens 49 prosent uttrykte «liten tiltro».



En naturlig refleksjon er at det er lavt når 36 prosent uttrykker enten «svært stor» eller «ganske stor» tiltro. En tiltro-undersøkelse MMI gjorde for Dagbladet i juni 2002, viste til sammenligning at 48 prosent uttrykte «svært stor» eller «ganske stor» tiltro (hhv 3 og 45 prosent) til det som gikk under sekkebetegnelsen «offentlige etater». Det er ikke tilfredsstillende at tiltroen til utlendingsforvaltningen ligger 12 prosentpoeng lavere enn til offentlige etater generelt.

Hvis man også på det generelle tiltro-spørsmålet sorterer respondentene ut fra deres synspunkter på påstanden «den norske innvandringspolitikken er for streng», viser det seg at tiltroen er lavest blant dem som er uenige i at politikken er for streng.

Blant dem som er helt eller delvis enig i at innvandringspolitikken er for streng, er det totalt 45 prosent som har svært stor eller ganske stor tiltro til utlendingsmyndighetene. Men blant dem som er helt eller delvis uenig i at politikken er for streng, er det bare 33 prosent som uttrykker en tilsvarende tiltro til myndighetene. Den generelle tiltroen er altså lavest i de samme gruppene som var mest kritiske til om utlendingsmyndighetene ivaretar kontrolloppgavene sine.