



UTLENDINGSNEMNDA  
UNE

# Årbok 2003

## 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

	Virkeligheten kan endres .....3
	UNEs opprinnelse og oppgaver .....4
	Saksbehandling i UNE .....6
	Evaluert fra starten av .....8
<b>Beskyttelse</b>	Menneskerettighetene setter standard .....10
	Retten til vern som flyktning .....14
	Retten til vern mot retur .....18
	Når forfølgeren ikke er staten .....20
	Internflukt .....21
	Kjønnsbasert forfølgelse .....22
	Militærnektelse og desertører .....24
<b>Statistikk</b>	Behandlet nesten 14 000 saker .....26
	Saker behandlet i nemndmøte .....28
	7500 ubehandlede saker .....29
<b>Praksis</b>	Asylsaker: Europa .....30
	Asylsaker: Afrika .....34
	Asylsaker: Asia .....36
	Landinndeling mellom UNEs asylseksjoner .....41
	Dublin-saker .....41
	Oppholdssaker m.v. ....42
	Større tiltro til utlendingsmyndighetene .....46
	UNEs kjerneverdier .....48
<b>Dilemma Helse</b>	Artiklene i fjorårets årbok omhandlet dilemmaer (likebehandling/ lekmannsskjønn, rettssikkerhet/effektivitet og åpenhet/taushetsplikt) og helseproblematikk (helseanførslor som oppholdsgrunnlag). Årbok 2001/2002 kan fås ved henvendelse til UNEs informasjonenhet.

### 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 2003

Denne årboka er utgitt på samme tid som mange andre virksomheter leverer sin årsrapport for 2003. 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](http://www.une.no). Utgivelsestidspunkt for årbøkene vil imidlertid bli valgt noe friere, blant annet etter når det foreligger interessante resultater og praksisutvikling.

# Virkeligheten kan endres

**Det kan stilles spørsmål ved de fleste vanlige oppfatninger og påståtte sannheter. Det bør absolutt gjøres på utlendingsfeltet. Både overfor politikere og overfor oss i forvaltningen. Vi i Utlendingsnemnda (UNE) er oss svært bevisst at fagfeltet er for viktig til å bli skjermet for offentlig oppmerksomhet.**



Foto: Astrid M. Ledang

Åpenhet er en av våre tre kjerneverdier. En del av den handler om vår egen åpenhet for å høre på vurderinger og resonnementer i samfunnsdebatten rundt oss. Vår integritet og faglige uavhengighet forbyr oss å ta hensyn til hvem som framfører ulike argumenter og hvilken styrke de framføres med. Men selv et lavmælt synspunkt fra en forsiktig kilde skal fanges opp hvis det er holdbart og relevant. Og da kan virkeligheten endres i form av justert praksis.

Den andre og synligere siden av åpenhet går motsatt vei. Den handler om at vi skal forklare det faglige grunnlag vi arbeider ut fra, vise hvilket skjønn som utøves og tydeliggjøre hvordan regelverket virker når paragrafer skal anvendes på mennesker.

Taushetsplikten setter viktige grenser av hensyn til klagerens personvern. Men vi skriver tydelige vedtak. Det gir journalister, politikere og støttepersoner mulighet til å se sammenhengen mellom regelverk og enkeltvedtak i saker hvor klageren eller klagerens advokat viser dem vedtaket. Dette er også åpenhet, selv om den kun blir synlig i saker hvor klageren selv er åpen overfor sine omgivelser.

Vårt bidrag til en faktabasert samfunnsdebatt kan imidlertid ikke gjøres avhengig av klagerne som budbringere. Derfor har vi en anonymisert praksisbase på hjemmesiden vår. Og derfor gir vi ut årbøker med praksisrapporter og artikler. En faktabasert samfunnsdebatt kan gi impulser til ny politikk, og da endrer virkeligheten seg, også i UNE.

I år er temaet for artiklene direkte knyttet til vårt mest sentrale virkeområde – menneskerettigheter og beskyttelse mot forfølgelse. Ingenting angår oss mer, ingenting er høyere prioritert, og ingenting bør ha større offentlig interesse.

I en del av artiklene har vi denne gang begrenset egen praksis å vise til. Heldigvis! UNE er en klageinstans, og det er betryggende dersom førstinstansen UDI ikke gir avslag i mange saker der det er grunn til å innvilge asyl eller gi vern mot retur. Men vi mener å ha både kompetansen og oppmerksomheten som skal til for å sikre klagerens rettssikkerhet i de sakene der det synes aktuelt og riktig.

Artiklene gir et godt innblikk i hvilken tenkning som preger UNE. Men overskriften «Virkeligheten kan endres» gjelder også her. Menneskerettigheter og flyktningbegrepet er ikke statiske størrelser med et uforanderlig innhold. Konvensjoner og protokoller kan bli etterfulgt av nye, og forståelsen av de gamle kan bli endret over tid.

Les UNEs årbok 2003 som det tidsdokument den er. I en dynamisk verden der lover kan endres og konvensjoner tolkes har det alltid verdi å reflektere over hvor man faktisk står. For vet man ikke det, er det vanskelig å orientere seg på veien videre.

21. mai 2004

Terje Sjeggstad, direktør

# UNEs opprinnelse og oppgaver

**Utlendingsnemnda (UNE) ble etablert 1. januar 2001 som klageinstans for vedtak gjort av Utlendingsdirektoratet (UDI) etter reglene i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Klagen ble tidligere behandlet av Justisdepartementet (JD).**

Etableringen av det nye klageorgan på utlendingsfeltet ble gjort for å bedre klagenes rettsikkerhet, styrke tilliten til de

**Ved behandlingen av enkeltsaker i nemndmøte deltar en nemndleder og to nemndmedlemmer.**

vedtak som ble truffet og avlaste fagstatsråden slik at denne kunne konsentrere sin oppmerksomhet om regelverksutvikling og overordnet styring. Bakgrunnen var blant annet et økende sakspress i form av flere enkeltsaker og vedvarende kritikk av en påstått dårlig rettsikkerhet i utlendingsforvaltningen.

UNE er et uavhengig forvaltningsorgan i den forstand at departementet ikke kan instruere om lovtolkning, skjønnutøvelse eller avgjørelsen i enkeltsaker. Styringen må skje gjennom lov og forskrift. Et unntak er gjort for saker som omhandler rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, men etter tre virkeår er dette unntaket ennå ikke benyttet. Utover dette kan departementet instruere om prioritering av saker og om organisatoriske og administrative forhold.

## Sakstyper i UNE

UNE behandler klager over UDIs avslag på søknad om asyl, familiegjennforening, oppholds- og arbeidstillatelser for øvrig, bosettingstillatelse, visum, bortvisning og utvisning. I tillegg behandles klager over UDIs avgjørelser vedrørende tilbakekall av gitte tillatelser, avgjørelser om å registrere utlendinger i SIS (Schengen Information System) og avslag på søknader om reisepass og utlendingspass.

UNE behandler også anmodninger om omgjøring av klageinstansens egne vedtak. En omgjøringsanmodning er altså et spørsmål om ny behandling av

medlemmer, klagere, advokater, tolker og eventuelt andre som skal delta under nemndmøtebehandling.

Juridisk avdeling (JURA) forbereder saker for nemndledere og nemndmøter og fatter dessuten selv vedtak i mange av de enklere sakene. JURA er delt inn i fem seksjoner – fire seksjoner som behandler asylsaker etter en geografisk inndeling (se side 41), og en seksjon som behandler alle andre sakstyper etter utlendingsloven. I JURA er det også landrådgivere med oppgave å innhente, analysere og formidle informasjon om situasjonen i de enkelte land.

UNEs nemndledere må – i likhet med direktøren – fylle kravene til dommere. De ansettes på åremål, en åremålsperiode er fire år (seks år for direktøren), og gjenoppnevning kan foretas én gang.

## Nemndmedlemmer

I nemndmøtene avgjør nemndlederne enkeltsaker i samarbeid med nemndmedlemmer som er lekfolk. Disse nemndmedlemmene er ikke ansatt i UNE, men kalles inn etter behov. Vervet kan sammenliknes med å være medlemmer i en domstol.

UNEs nemndmedlemmer er oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. Antallet aktive nemndmedlemmer er 150. Nemndmedlemmene oppnevnes for fire år og kan gjenoppnevnes en gang.

Ved behandlingen av enkeltsaker i nemndmøte deltar en nemndleder og to nemndmedlemmer, hvorav den ene er foreslått av en humanitær organisasjon. Som hovedregel skal det være ett nemndmedlem av hvert kjønn. Unntak kan gjøres i forbindelse med forfall og i saker hvor det på grunn av spesielle hensyn bør settes nemndmøte med bare kvinner.

## Flere ansatte

Antall ansatte har økt fra 90 ved etableringen til 170 i 2003. Økningen har i hovedsak skjedd gjennom tilsetting av flere saksbehandlere i JURA. Veksten fulgte av et økende antall innkomne saker fra UDI.

For å sikre korrekt saksbehandling i henhold til utlendingsloven og forvaltningsloven, prioriterer UNE de ansattes kompetanseutvikling. Dette gjelder både nyansatte og andre.

Det arrangeres f. eks. kurs i menneskerettigheter som tilbys alle nemndledere og seksjonssjefer og saksbehandlere i JURA. Formålet er å sikre god generell kompetanse i menneskerettighetsspørsmål. Det er også lagt til rette for at ansatte i denne gruppen kan ta relevante spesialkurs ved Universitetet i Oslo.

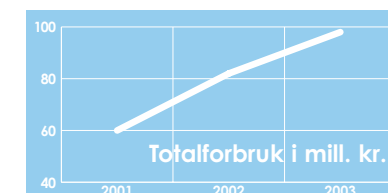
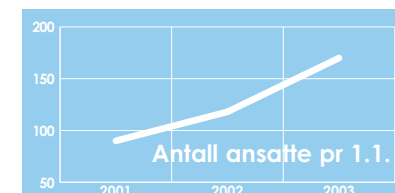
## Koordineringsutvalget (KU)

UNE har et koordineringsutvalg (KU) som 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.

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

## Foreslåtte endringer

En stortingsmelding om endringer i utlendingsloven (styringsforhold på utlendingsfeltet m.m.) ble fremlagt på nyåret 2004. I meldingen finnes et antall forslag som eventuelt vil innebære endringer i noe av det som er nevnt i teksten på denne siden. Blant mulige endringer kan nevnes at en stormnemnd erstatter dagens ordning med koordineringsutvalg, at nemndlederne ansettes på åremål i åtte år uten mulighet for gjenoppnevning og at det opprettes en felles landkunnskapstjeneste for UDI og UNE.



# Saksbehandling i UNE

**UNE har flere enn én måte å fatte vedtak på. Vedtak kan fattes i nemndmøte med personlig frammøte, i nemndmøte uten personlig frammøte, av nemndleder alene og av sekretariatet. Etter utlendingsloven kan saker uten vesentlige tvilsspørsmål avgjøres uten nemndmøte. Dette kan for eksempel være regelstyrte saker der det er enkelt å konstatere om konkrete krav i lov og forskrift er oppfylt.**

UNE kan ikke fritt velge behandlingsform for den enkelte sak. Saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål skal alltid avgjøres i nemndmøte. Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av nemndleder alene eller av sekretariatet. Behandling i nemndmøte kan også velges selv om saken ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål.

Utlendingsloven har ingen egen definisjon av hvilke saker som byr på «vesentlige tvilsspørsmål». I en avgrensning gis imidlertid eksempler på hvilke saker som kan avgjøres av en

**Saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål skal alltid avgjøres i nemndmøte.**

nemndleder alene, det vil si saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål. Bestemmelsen viser til at blant annet klager der vilkårene for å omgjøre UDIs vedtak åpenbart må anses å foreligge og klager som må anses grunnløse, kan avgjøres av en nemndleder alene.

Det personlige frammøtet er ikke en rettighet, men en ordning knyttet til sakens opplysning. Der klagerens egen forklaring kan bidra til å opplyse vesentlige spørsmål av betydning for saken, er det personlige frammøtet nyttig og viktig.

## Konkret vurdering

Selv om loven og forskriften gir eksempler på saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, må dette vurderes konkret i alle saker. Denne vurderingen er

tillagt UNEs nemndledere, og ingen andre er gitt kompetanse til å overprøve nemndlederens valg av behandlingsform i den enkelte sak.

En sak byr ikke på vesentlige tvilsspørsmål når avgjørelsen er regelbundet og det samtidig ikke er tvil om faktum. Hvis for eksempel UDI har avslått en søknad om familiejenforening utelukkende fordi underholdskravet ikke var oppfylt, kan UNE innvilge uten nemndmøtebehandling dersom underholdskravet er oppfylt ved klagebehandlingen.

Mange av lovens og forskriftens bestemmelser innebærer imidlertid at det skal utøves et skjønn. Men selv om det skal utøves skjønn, vil rammene for skjønn ofte kunne være innskrenket, for eksempel som følge av langvarig og fast praksis – herunder UNEs egen

framstår som regelbundet. Slike saker vil i utgangspunktet ikke by på vesentlige tvilsspørsmål.

## Bakgrunn for vedtak

Hvis det er tvil om hvilket faktum som skal legges til grunn ved avgjørelsen av en sak, foreligger det vesentlige tvilsspørsmål dersom tvilen om faktum er knyttet til et vurderingstema med avgjørende betydning for utfallet. Tvil om faktum som uansett ikke har betydning for utfallet av saken, tilsier derimot ikke at det foreligger vesentlige tvilsspørsmål (tvilsspørsmål av vesentlig betydning for avgjørelsen).

Hvis det kan være av betydning for utfallet av saken om klagers forklaring skal legges til grunn eller ikke, vil saken i utgangspunktet kunne by på vesentlige tvilsspørsmål. Men ofte er ikke disse tvilsspørsmålene lenger tilstede når vedtak skal fattes. Når klagerens forklaring ses i sammenheng med for eksempel generell landkunnskap eller konkrete verifiseringer, kan det finnes klare holdepunkter for at den ikke kan legges til grunn. Uenighet om et vesentlig faktum innebærer ikke nødvendigvis tvil om det samme faktum.

Endringer i situasjonen i et land kan få betydning for om en sak eller sakstype byr på vesentlige tvilsspørsmål eller ikke. Situasjonen i de enkelte land er for eksempel av betydning for asylsaker og visumsaker. Endringer i et land kan derfor medføre at saker som tidligere bød på vesentlige tvilsspørsmål, etter endringen anses ikke å gjøre det - og omvendt.

Endringer i regelverket kan også ha betydning. Det kan for eksempel være tvil om hvordan den nye regelen skal tolkes eller hvordan man eventuelt skal løse overgangsproblemer. I slike tilfeller kan man ha liten eller ingen veiledning i tidligere praksis å forholde seg til, og dersom heller ikke regelteksten eller forarbeidene er tilstrekkelig konkrete, vil det tilsa at sakene byr på vesentlige tvilsspørsmål inntil en praksis er etablert.

## Delegering

Saker som ikke inneholder vesentlige tvilsspørsmål, kan etter loven også avgjøres av sekretariatet, det vil si av Juridisk avdeling. Fullmakt til dette gis enten av direktøren i form av en generell delegeringsfullmakt eller av en nemndleder i den enkelte sak.

Den gjeldende delegeringsfullmakten fra UNEs direktør er forsiktig utformet. I asylsaker begrenser den seg til saker hvor søknaden er fremmet fra utlandet eller hvor UDI ikke har gitt klageren anledning til å bli i Norge i påvente av UNEs behandling. I andre sakstyper, hvor det er flere regelstyrte avgjørelser, er delegeringsfullmakten noe videre, men likevel avgrenset til saker der utfallet synes utvilsomt.

Sekretariatet vurderer alltid konkret om saker som i utgangspunktet er omfattet av delegeringsfullmakten, likevel bør forelegges nemndleder. Det samme gjelder dersom sekretariatet er i tvil om vilkårene for delegering er til stede.

praksis. I andre tilfeller vil konkrete opplysninger i en enkeltsak være av en slik karakter at avgjørelsen nærmest

## Oppsettende virkning

Noen klagere får, og andre får ikke, tillatelse til å vente i Norge til UNE har behandlet en klage over avslag i UDI. Noen får dessuten, og andre får ikke, tillatelse til å vente til UNE har behandlet en omgjøringsanmodning knyttet til et tidligere avslag i klageinstansen.

Det forekommer ofte at en klager, som har fått et vedtak som innebærer plikt til å reise ut, anmoder om å få bli i påvente av at saken behandles på nytt. Man søker da om at det gis «oppsettende virkning» på det tidligere avslaget, og at det dermed også gis «utsatt iverksetting» på en eventuell tvangsmessig retur. Slike anmodninger er svært vanlige i asylsaker, men forekommer også i enkelte andre sakstyper.

UNE har kompetanse til å gi oppsettende virkning i

saker som ennå ikke er klagebehandlet, dersom en foreløpig vurdering av sakens dokumenter tilsier at UNE kan komme til å omgjøre UDIs vedtak. UNE kan også gi oppsettende virkning i saker som allerede er behandlet en eller flere ganger i UNE, dersom nye opplysninger eller nye omstendigheter tilsier at en omgjøringsanmodning vil kunne føre fram.

Kommer UNE til at opplysningene tilsier oppsettende virkning og dermed utsatt iverksetting, får politiet og utlendingsmyndigheten skriftlig beskjed om dette. En slik beskjed vil eventuelt også kunne komme i siste liten. UNE vurderer ofte spørsmål om utsatt iverksetting i forbindelse med at politiet planlegger tvangsmessig retur.

# Evaluert fra starten av

Det knyttet seg stor politisk interesse til hvilke erfaringer og resultater opprettelsen av UNE ville gi. Allerede før opprettelsen var det derfor bestemt at den nye klageinstansen skulle evalueres etter svært kort tid.

UNE ble etablert 1. januar 2001, og allerede samme høst var evalueringen i gang. Det er uvanlig at en offentlig instans evalueres så å si fra starten av, og det illustrerer den store offentlige interessen utlendingsforvaltningen omfattes av.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ga evalueringsoppdraget til firmaet rhKnoff, som samarbeidet med Agenda & Utvikling og dr. juris Jan Fridthjof Bernt.

Evalueringen skulle belyse om opprettelsen av den nye klageinstansen hadde bidratt til å styrke klagerens rettssikkerhet. Samtidig ønsket man å

«Det er ikke grunn til å tro at saker som burde vært behandlet i nemndmøter avgjøres på lavere nivå.»

finne ut om omleggingen hadde bidratt til å øke klageinstansens legitimitet og autoritet.

I tillegg til å undersøke hvordan UNE virket i praksis med hensyn til de nevnte formålene, ønsket departementet en vurdering av det nye klageorganets effektivitet. Fokuset på effektiv drift var stort fra første dag og fulgte av det store antall enkeltsaker UNE skulle behandle.

## Positive hovedfunn

Etter å ha fulgt UNE i halvannet år, leverte evaluatorene sin rapport i april 2003. Rapporten er på 250 sider og berører alle sider ved UNEs virksomhet og rammebetingelser.

De generelle karakteristikkene i rapporten gir tildels svært rosende omtale av UNE og klare konklusjoner om at den

nye klageinstansen fungerer godt. Rapportens konklusjoner er blant annet disse:

- Det er ikke funnet noe som gir grunnlag for å rette alvorlig kritikk mot UNE.
- Vi har knapt funnet noen som ønsker seg tilbake til den tidligere situasjonen der Justisdepartementet var klageinstans.
- Saksbehandlingen holder gjennomgående en høy standard, både faglig og etisk.
- Avgjørelsene treffes gjennomgående på grunnlag av en grundig, samvittighetsfull og forsvarlig saksbehandling. Vi har møtt en organisasjonskultur med rom for åpenhet og selvkritikk.
- UNE har bra omdømme når det

holder, er det full dekning for å fastslå at dette er en rapport med positive hovedkonklusjoner og enkelte kritiske merknader.

## Kritiske merknader

Rapporten er til dels ganske kritisk til enkelte trekk ved det lov- og regelverket som regulerer UNEs virksomhet, og de fleste kritiske merknader er derfor knyttet til UNEs rammebetingelser. Men la oss likevel dvele mest ved det UNE selv kan holdes ansvarlig for. Og da er den viktigste kritikken knyttet til praktisering av partsinnsyn og nemndmedlemmenes mulighet til å forberede seg før nemndmøtene.

Rapporten tar til orde for at parten alltid må få tilsendt det UNE har av generell faktamateriale (for eksempel landkunnskapsrapporter) som kan ha betydning for forståelsen av den enkelte sak. Synspunktet er prinsipielt og gjelder derfor alle saker, også saker hvor klagen helt åpenbart ikke kan føre fram. Tolket bokstavelig tar rapporten til orde for en svært omfattende og ressurskrevende omlegging som UNE – i samråd med KRD – ennå ikke har tatt endelig stilling til.

Det andre hovedkritikkpunktet innenfor UNEs eget ansvarsområde har vi derimot kommet langt med. I løpet av tiden vi ble evaluert, utvidet UNE nemndmedlemmenes tid til forberedelser, men rapporten gir uttrykk for at et for stort mindretall fremdeles syntes de ikke fikk satt seg godt nok inn i sakene. Det er derfor gjort ytterligere endringer i retning av å gi nemndmedlemmene bedre mulighet til forberedelser.

Blant merknadene som handler om regelverket, kan nevnes et forslag om å utstyre UNE med et presedensgivende organ – en stornemnd – av hensyn til likebehandling. Dette forslaget er blitt fulgt opp politisk. Det ble dessuten tatt til orde for at nemndlederne bør involveres i alle saker uten vesentlige tvilsspørsmål, også dem som i dag er delegert til sekretariatet. KRD har ikke ønsket å følge opp dette forslaget.

## Andre funn, vurderinger og forslag

Rapporten poengterer at det er uheldig at uttrykket «domstollignende forvaltningsorgan» benyttes om UNE. Man

mener det gir opphav til forventninger UNE ikke kan leve opp til og kritikk UNE ikke har fortjent. «Uavhengig klagenemnd» eller «... klageorgan» bør foretrekkes.

Det frarådes å legge om nemndmøtebehandlingen til en formalisert partsprosess, der UDI prosederer sitt avslag med klageren som motpart. Begrunnelsen er at en ordning med partsprosess snarere vil svekke enn styrke klagerens rettssikkerhet.

Det understrekes at det i seg selv ikke er bemerkelsesverdig at omgjøringsprosenten er betraktelig høyere ved nemndmøtebehandling enn ved andre behandlingsformer, siden det er saker med vesentlige tvilsspørsmål som skal behandles i nemndmøte.

Det samlede engasjement fra media i enkeltsaker er redusert etter omleggingen av klageordningen. Også i Stortinget er det politiske presset mot statsråd og departement redusert – iallfall når det gjelder enkeltsaker.

Det er varierende oppfatninger om hvorvidt statsråd og departement har mistet styringskraft gjennom omleggingen. Det påpekes fra flere hold at styring gjennom lov- og forskriftsendringer er en treg og omstendelig prosess dersom det bare er behov for mindre justeringer.

Omgjøringstall før og etter omleggingen av klageordningen tyder ikke på at den nye klageordningen har ført til en mer liberal praksis. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om dette fordi sammensetningen av saksporteføljen varierer sterkt fra år til år.

## Les rapporten selv!

Økt tillit til klageinstansen var et selvstendig motiv ved opprettelsen av UNE. De positive hovedkonklusjonene i evalueringen er i den forbindelse viktige å få fram. UNE ønsker at flest mulig med interesse for utlendingsfeltet selv leser rapporten for å få innblikk i hva rhKnoff, Agenda & Utvikling og dr. juris Jan Fridthjof Bernt fant.

Rapporten er lett gjenfinnbar på web gjennom å søke på ordet rhKnoff på [odin.dep.no](http://odin.dep.no).

Når disse positive generelle karakteristikkene ses opp mot den kritikk og de endringsforslag rapporten også inne-

# Menneskerettighetene setter standard

Det er helt sentralt for UNE å ha solid kunnskap om menneskerettigheter. En slik kunnskap er nødvendig for å kunne vurdere når individenes rettigheter er krenket i en slik grad at man vil ha krav på beskyttelse i Norge.

En annen artikkel i årboka tar opp temaet «beskyttelse mot forfølgelse» og hvilke vurderinger som gjøres i forbindelse med dette. Men helt grunnleggende – før man går løs på vurderinger knyttet til individuelt beskyttelsesbehov og individuell forfølgelsesfare – er menneskerettighetene, som setter viktige standarder for hvilket liv et menneske har rett til å leve.

het. Tanken er at staten er til for individene, ikke omvendt. Staten er til for alle, ikke bare noen få.

I folkeretten brukes begrepet om de rettigheter og friheter som individet har overfor staten og som følger av internasjonale konvensjoner eller sedvanerett. Kjernen i det folkerettslige vernet er kravene konvensjonene og sedvaneretten stiller til statenes gjennomføring av rettighetene i nasjonal rett.

Menneskerettigheter har dype historiske røtter. Likevel tok det lang tid før det folkerettslige vernet vokste fram. Folkeretten var opprinnelig et rettssystem mellom stater som skulle avgrense statenes makt overfor hverandre. Det fantes regler som beskyttet individet mot overgrep. Men vernet var indirekte. Rettighetene tilkom hjemstaten, som eventuelt ville kunne ivareta sine borgers interesser dersom disse ble krenket av en annen stat. Men statenes behandling av egne borgere ble ansett å være et indre anliggende i henhold til suverenitetsprinsippet, som gir statene eksklusiv råderett over egne borgere og eget territorium. Dette utgangspunktet gjaldt med få unntak fram til annen verdenskrig.

Etter annen verdenskrig ble rettstilstanden endret. FN-pakten av 1945 – FNs «grunnlov» – videreførte prinsippet om ikke-innblanding, men understreket at menneskerettighetene var en hovedoppgave for FN. Dette medførte en internasjonalisering av menneskerettighetene som ble forsterket ved Ver-

denserklæringen av 1948. Etter 1948 har en lang rekke menneskerettighetskonvensjoner sett dagens lys. FN har spilt hovedrollen, men særorganisasjonene har også gitt viktige bidrag. Det samme har regionale organisasjoner, blant annet Europarådet. Menneskerettighetene har blitt en viktig motvekt til suverenitetsprinsippet. Ingen stater kan i dag hevde at grove og systematiske krenkelser er et indre anliggende.

## Det internasjonale vernet

Verdenserklæringen av 1948 inneholder alle de sentrale menneskerettighetene, men er ikke et rettslig bindende dokument. Erklæringen har likevel hatt stor politisk betydning og har ledet fram til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 1966. Disse konvensjonene utgjør, sammen med Verdenserklæringen, en «International Bill of Rights» – en erklæring og to sett av bindende regler med tilhørende tilsynsorganer.

Konvensjonene av 1966 er generelle i den forstand at de omfatter alle menneskerettigheter innenfor sine områder. I tillegg har FN utarbeidet særkonvensjoner som omfatter bestemte grupper eller bestemte overgrep. De viktigste er folkemordkonvensjonen av 1948, flyktningkonvensjonen av 1951, konvensjonen om kvinners politiske rettigheter av 1952, konvensjonen om statsløse av 1954, konvensjonen om rasediskrimi-

Ingen stater kan i dag hevde at grove og systematiske krenkelser er et indre anliggende.



## Begrepet «menneskerettigheten»

Det er vanskelig å gi en kort og presis definisjon av begrepet «menneskerettigheter». Begrepet uttrykker visse forventninger til forholdet mellom stat og individ. Det gjelder både individets frihet i forhold til staten, for eksempel frihet fra maktmisbruk, mishandling og vilkårlig arrest og retten til å delta i samfunnslivet, og det gjelder statenes plikt til å sikre blant annet individenes behov for sosial og økonomisk trygg-

## Fra slutterklæringen fra FNs verdenskonferanse om menneskerettigheter i Wien i 1993:

“All human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various

historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.”

► nering av 1965, konvensjonen om kvin- nediskriminering av 1979, torturkon- vensjonen av 1984 og barnekonvensjo- nen av 1989.

I tillegg til traktater og konvensjoner kommer folkerettslig sedvanerett. Denne sedvaneretten forplikter også stater som ikke har sluttet seg til kon- vensjonene. Nøyaktig hvilke rettigheter denne sedvaneretten gir, er det uenighet om, men det er vanlig å inkludere forbud mot folkemord, slaveri og slavehand- del, drap, tortur eller annen umenneske- lig og nedverdiggende behandling eller straff samt systematisk rasediskrimine- ring og systematiske og grove kren- kelser av menneskerettighetene.

#### Sivile og politiske rettigheter

I tråd med inndelingen av de to hoved- konvensjonene av 1966 er det vanlig å skille mellom på den ene siden sivile og politiske rettigheter og på den andre siden økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

De sivile og politiske rettighetene er inspirert av ideene om rettstat og demokrati. De kalles «første genera- sjons» rettigheter. Formålet er å beskytte individene mot overgrep fra myndighetene. Statene må derfor ikke gripe inn i disse rettighetene, og de vil kunne gjennomføres umiddelbart uten for eksempel økonomiske investeringer eller tiltak.

Disse rettighetene omhandler for eksempel retten til liv og fysisk inte- gritet, til ikke å bli torturert, til ikke å bli fengslet uten lov og dom, til retts- sikkerhetsgarantier, til privatliv, til yrings- og trosfrihet, til organisa- sjonsfrihet og stemmerett og til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn, rase, etnisk opprinnelse eller nasjonal tilhørighet. Dette er rettigheter man ikke er forpliktet til å oppgi eller gi

#### Verdenserklæringen av 1948 artikkel 1:

“All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.”

avkall på selv om en stat eller et regime skulle kreve det.

Den mest grunnleggende rettighet er respekten for livet og individets fysiske og psykiske integritet. Retten til liv betyr ikke bare et generelt forbud mot å ta liv og et absolutt forbud mot tortur eller annen mishandling, men også at samfunnet organiseres slik at grunnleg- gende behov sikres. Det enkelte men- neske må dessuten ha visse fundamen- tale friheter. Dette omfatter blant annet tankefrihet, samvittighetsfrihet og reli- gionsfrihet.

De fleste sivile og politiske rettighe- tene er formulert slik at det relativt enkelt kan defineres hvorvidt de er krenket eller ikke. Vel og merke hvis fakta er klarlagt! Det kan imidlertid være vanskelig å etterprøve faktiske forhold, for eksempel om noen har vært utsatt for trusler eller ikke. Men hvis man har avklart det som har skjedd, vil man i neste omgang kunne vurdere om det er å betrakte som brudd på mennes- kerettighetene.

#### Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene er beslektet med ideen om velferdsstaten og kalles derfor «annen generasjons» rettigheter. Gjennomfø- ringen av disse rettighetene forutsetter tiltak fra myndighetene, slik som bud- sjettmidler, en aktiv arbeidsmarkedspo- litikk eller bevilgninger til et trygdesys- tem. Derfor er disse rettighetene ofte formulert som mål og har en mindre forpliktende utforming. De gjennomfø- res gjerne gradvis og er vanskeligere å etterleve.

Hvorvidt et land oppfyller borgernes økonomiske, sosiale og kulturelle ret- tigheter, handler altså både om vilje og økonomisk evne. Mens ethvert land kan velge å avstå fra for eksempel tortur, har ikke alle land evne til å oppfylle intensjoner knyttet til utvikling av for eksempel helse- og skoletilbud. De økonomiske, sosiale og kulturelle ret- tighetene er derfor i større grad knyttet til at landene gjør så godt de kan for å oppfylle dem.

Spørsmålet om det foreligger brudd på menneskerettighetene kan være vur- deringstema i forhold til flere konven-

sjoner samtidig. Hvis noen for eksempel ikke får behandling for sin helselidelse, vil landet ikke nødvendigvis ha krenket vedkommendes sosiale rettigheter dersom behandlingen av økonomiske grun- ner ikke var tilgjengelig. Men dersom vedkommende hadde blitt forbigått i helsekøen på grunn av for eksempel rase, ville det vært diskriminering som bryter menneskerettighetene.

De økonomiske, sosiale og kultu- relle rettighetene skal først og fremst sikre retten til sosial velferd og sosial trygghet. De omtaler arbeid, arbeidsvil- kår, familievern, helse, utdanning og kulturliv. Statene har ikke noen forplik- telse til en bestemt standard eller et definert resultat, men de har forplik- telser knyttet til konvensjonsdefinerte mål og til å gjøre så godt de kan.



#### Det totale samspillet

Prinsipielt er de sivile og politiske og de økonomiske, sosiale og kulturelle ret- tighetene likestilte av FN. Menneskeret- tighetene er ment som et helhetlig tan- kegods, og de definerer et sett med grunnleggende normer for behandling av mennesker. Det sies gjerne at de er udelelige og utgjør et samlet hele. Full realisering av sivile og politiske rettig- heter er ikke mulig uten at det samme skjer med økonomiske, sosiale og kul- turelle rettigheter. Under den kalde kri- gen hadde imidlertid vestlige land en tendens til å legge størst vekt på sivile og politiske rettigheter, mens øst-sta- tene og den tredje verden framhevet den andre gruppen.

Det snakkes etter hvert også om «tredje generasjons» rettigheter, som omfatter retten til fred og nedrustning,

til sikkerhet, til miljø og utvikling; de såkalte kollektive rettighetene. Disse rettighetene diskuteres løpende i FN, men uten at de foreløpig er inntatt i bin- dende FN-konvensjoner.

Menneskerettighetene er universelle i den forstand at de omfatter alle men- nesker uansett for eksempel kultur, reli- gion eller statsborgerskap. Men de er ikke uforanderlige. Nye konvensjoner og nye rettsoppfatninger kan endre inn- holdet i menneskerettighetene.

Noen rettigheter er absolutte og kan ikke fravikes under noen omsten- digheter. Et eksempel er vernet mot tortur. Denne retten har blitt tolket slik at man heller ikke kan returnere noen personer til land hvor de risikerer tor- tur, selv om personen skulle ha begått alvorlige kriminelle handlinger i

**Noen rettigheter er absolutte og kan ikke fravikes under noen omstendigheter. Et eksempel er vernet mot tortur.**

hjemlandet eller utgjøre en alvorlig fare for andre mennesker. Rettigheter som ikke er absolutte, åpner derimot for unntak i spesielle tilfeller, for eksempel hvis det er erklært unntaks- tilstand i forbindelse med krig, alvor- lig indre uro eller ytre trusler. Hvilke rettigheter som er fravikelige eller ufravikelige framgår av den enkelte konvensjon og angir et visst rangfor- hold mellom rettighetene.

Eventuelle brudd på menneskerettig- heter blir ofte et vurderingstema i enkeltsaker hvor det søkes om asyl eller oppholdstillatelse i et vestlig land. I til- legg er det et faktum at vestlig tenkning og vestlige rettstradisjoner har vært svært framtreddende i utviklingen av menneskerettighetene og tilhørende regelverk. Dette gir et grunnleggende paradoks.

Det kan hevdes at rettighetenes utfor- ming i mindre grad anerkjenner fattig- folks enn den intellektuelle elites tradi- sjonelle motiver for å ville emigrere. De svakere formuleringene knyttet til sosi- ale, økonomiske og kulturelle rettighe- ter gjør at rike land i liten grad aner- kjenner migrasjon på grunn av helse, arbeid eller økonomi. Derimot er det let- tere å bli anerkjent som flyktning hvis man har pådratt seg problemer på grunn av uttrykte meninger eller ulike former for politisk opposisjonsvirksomhet.

#### Internasjonal overvåking

Det er først og fremst den enkelte stat som har ansvaret for realisering av ret- tighetene. Det er i vår tid klart at en rekke av disse rettighetene ikke kan realiseres på nasjonalt plan alene. Inter- nasjonal kontroll er ofte nødvendig.

Det finnes en rekke internasjonale tilsynsorgan, både globale og regionale. Enkelte organ er opprettet med hjem- mel i FN-pakten, for eksempel FNs menneskerettighetskomisjon. Andre er opprettet med hjemmel i den enkelte konvensjon for å kontrollere statenes etterlevelse av konvensjonen. I FN finnes en rekke slike organ. Viktigst er menneskerettighetskomiteen (SP), komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), torturko- miteen (torturkonvensjonen), komiteen for eliminering av rasediskriminering (konvensjonen for eliminering av rase- diskriminering), komiteen for elimine- ring av kvinnekongressen (konven- sjonen for eliminering av kvinnekongressen) og komiteen for barns rettig- heter (barnekonvensjonen). Alle disse mottar rapporter fra statene, og behan- dlingen i komiteene munner ut i sluttrap- porter hvor det kan gis kritikk og anbe- falinger. Noen komiteer behandler også klager fra individer eller andre stater, og to komiteer (torturkomiteen og komi- teen for eliminering av kvinnekongressen) foretar av eget tiltak konkrete undersøkelser i de enkelte land.

Det finnes også en rekke kontrollor- ganer på regionalt nivå. I Europa er Den Europeiske Menneskerettighetsdomsto- len (EMK) mest kjent. I tillegg til mellomstatlige kontrollorganer bidrar også ikke-statlige organisasjoner til internasjonal kontroll.

#### Verdenserklæringen av 1948, Fortalen:

“The General Assembly proclaims this Universal Declaration of Human Rights as a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every indivi- dual and every organ of society, keep- ing this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by pro- gressive measures, national and international, to secure their univer- sal and effective recognition and observance, both among the people of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction.”

# Retten til vern som flyktning

**Enhver som påberoper seg å være flyktning, har rett til å søke asyl og å få sin asylsøknad behandlet. Å få innvilget asyl vil si at man som flyktning får et fristed og beskyttelse mot forfølgelse. For å ha rett til asyl må utlendingen fylle vilkårene for å kunne anses som flyktning i utlendingslovens og flyktningkonvensjonens forstand.**

Ordet «flyktning» brukes i dagligtale om alle mennesker på flukt uansett årsak eller bakgrunn. Det spiller liten rolle om man flykter fra krig og konflikter, nød og fattigdom, naturkatastrofer, brutale regimer eller intoleranse. Det spiller heller ingen rolle om man er i eller utenfor hjemlandet. Den som er tvunget til å forlate sitt hjem er flyktning i dagligtalens betydning av ordet.

I rettslig forstand har imidlertid begrepet en bestemt betydning. Spørsmålet om hvem som har rett til status og vern som flyktning er regulert i FN-konvensjonen av 1951 og protokollen av 1967 om flyktnings rettsstilling, som i dag er tiltrådt av 145 stater. Konvensjonen inneholder en definisjon av flyktningbegrepet i artikkel 1 og en rekke bestemmelser om flyktnings rettigheter og plikter i artiklene 2-33. Den viktigste i denne forbindelse er artikkel 33, som gir flyktninger rett til vern mot forfølgelse. Konvensjonen er universell i sin karakter. Den gjelder likt for alle mennesker uansett alder, kjønn eller opphav.

Begrepet flyktning, slik det er definert i artikkel 1A i flyktningkonvensjonen, er en person som «med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse...» Utlendingslovens paragraf 16 henviser til denne artikkelen.

Hvem som er flyktning i konvensjonens forstand, defineres dermed av teksten i konvensjonen. Men ikke så entydig at hvem som omfattes er fastlagt en gang for alle. Flyktningbegrepet kan endres over tid, og det tolkes og prakti-

seres noe forskjellig fra land til land. Internasjonale overvåkingsorganer kan fastslå når noens menneskerettigheter er krenket. Men hvem som er å anse som flyktning, må norske utlendingsmyndigheter ta stilling til i henhold til en fortolkning av konvensjonsteksten og norsk lov.

Retten til å søke asyl er nedfelt i Verdens Menneskerettighetserklæring av 1948 artikkel 14. Men verken menneskerettighetserklæringen eller flyktningkonvensjonen pålegger statene å innvilge asyl, selv om artikkel 33 sier at flyktninger ikke kan returneres til områder hvor de risikerer forfølgelse. Konvensjonsforpliktelsene medfører at det må gis vern mot retur, men retten til asylstatus vil altså bero på statenes lovgivning.

I Norge er retten til asyl regulert i utlendingsloven paragraf 17 første ledd. Etter denne bestemmelsen vil en flyktning som er i riket eller på norsk grense, ha rett til asyl i Norge. Den som kommer til Norge og oppfyller vilkårene i Flyktningkonvensjonen artikkel 1 A, har derfor rett til asyl. Den som ikke oppfyller disse vilkårene, kan likevel ha rett til vern etter utlendingsloven paragraf 15 første ledd eller andre bestemmelser, for eksempel Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3 eller Torturkonvensjonen artikkel 3, som gir rett til beskyttelse mot alvorlige overgrep (se egen artikkel).

## Forfølgelsesbegrepet

Et av vilkårene for å kunne anses som flyktning, er at man risikerer «forfølgelse». Det finnes ikke noen klar definisjon av begrepet forfølgelse. Begrepet knyttes til menneskerettighetskonvensjoner, men omfatter ikke dermed alle overgrep eller brudd på menneske-

rettighetene. Bruddene må være av kvalifisert art, det vil si av en viss alvorlighetsgrad. Forfølgeren kan enten være statlige myndigheter eller private aktører. Hvis det siste er tilfelle, vil det være avgjørende hvorvidt hjemlandets myndigheter har evne og vilje til å gi beskyttelse (se egen artikkel).



**Flyktningbegrepet kan endres over tid, og det tolkes og praktiseres noe forskjellig fra land til land.**

Alvorlige brudd på ufravikelige rettigheter, slik som for eksempel tortur eller umenneskelig behandling, vil alltid være forfølgelse. Det skal imidlertid mer til før brudd på andre rettigheter blir omfattet av flyktningbegrepet. Dette gjelder særlig økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som for eksempel rett til arbeid, skolegang og helsevesen.

UNEs praksis viser at alvorlige voldshandlinger og trusler mot liv forstås som forfølgelse. Kortvarig frihetsberøvelse og arrestasjoner anses i utgangspunktet ikke som forfølgelse. Problemer med bolig, arbeid eller utdanning, kontroll av identitet, husransaker eller mobbing på gaten vil ikke hver for seg utgjøre forfølgelse. Men diskrimineringen eller trakasseringen kan totalt sett bli så alvorlig og omfat-

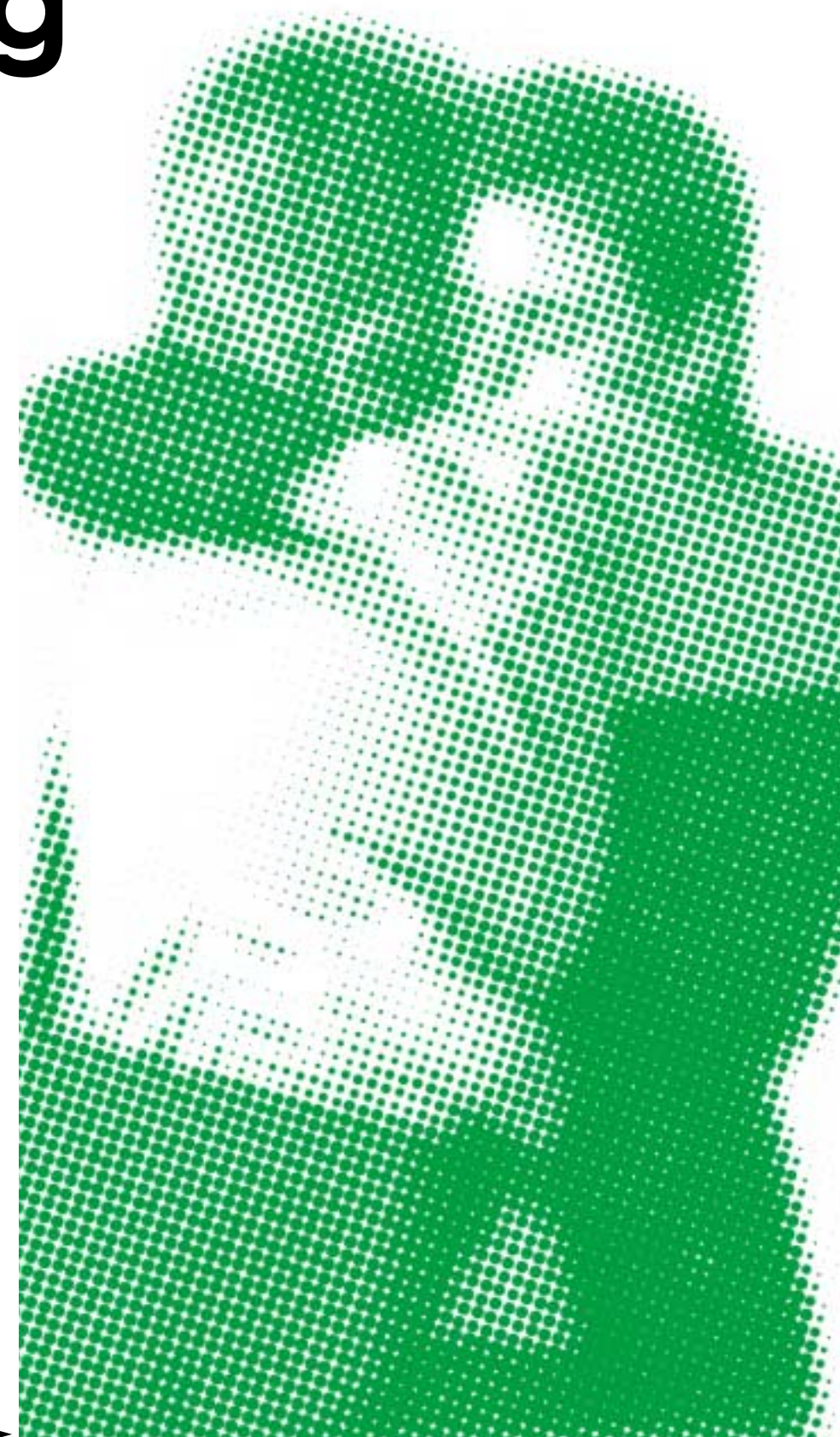
tende at offeret etter en samlet vurdering anses å være forfulgt.

Tilgang til helsevesen, skolegang og arbeidsliv kan derfor inngå i en samlet vurdering av alle relevante overgrep og menneskerettighetsbrudd i en aktuell sak. Krenkelser av sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter kan danne – eller være med å danne – grunnlag for asyl dersom krenkelsene er tilstrekkelig alvorlige. De inngår da i det man kaller helhetsvurderinger og terskelvurderinger.

Det er vanskelig å finne klare avgrensninger på hva som faller innen-

for eller utenfor forfølgelsesbegrepet. I UNEs vedtak gis det for eksempel sjelden generelle kommentarer om lengden av fengselsstraff, men den inngår i en helhetsvurdering sammen med for eksempel soningsforholdene. UNEs vedtak bygger i det hele tatt på konkrete vurderinger, hvor mange enkeltheter inngår. I vedtakenes gjengivelser av disse helhetsvurderingene er ofte overgrepene vurdert i lys av aktuelle menneskerettigheter.

Nettopp på dette punktet synes det å ha skjedd en utvikling. Tidligere forvaltningspraksis fokuserte i stor grad på «overgrepets art og omfang» og ikke nødvendigvis på om det i sin karakter innebar et alvorlig brudd på menneskerettighetene. Praksisutvikling på feltet har gått i retning av en mer helhetlig forståelse av menneskerettighetene, og ►





► alvorlige brudd på disse gjøres relevante i vurderingene.

I tillegg til å vurdere hendelser et offer har vært utsatt for, kan det også være relevant hva man anser vedkommende i stand til å tåle. Overgrep som ikke anses alvorlige nok til å bli betraktet som forfølgelse hvis de er rettet mot en voksen, vil kunne bli ansett som forfølgelse overfor en mindreårig. Tilsvarende vil man kunne komme til at personer med svekket helse tåler mindre enn friske personer.

### Konvensjonsgrunnene

For å kunne anses som flyktning, er det et vilkår at forfølgelsen har sammenheng med søkerens «rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning». Dersom selve forfølgelsen ikke har sammenheng med slike forhold – de såkalte konvensjonsgrunnene – er det imidlertid tilstrekkelig at mangel på effektiv beskyttelse fra hjemlige myndigheter har sammenheng med en av konvensjonsgrunnene.

Konvensjonsgrunnene kan overlappes hverandre. For eksempel vil en bestemt etnisk tilhørighet kunne omfattes av både «rase» og «nasjonalitet». En og samme person vil kunne være forfulgt både på grunn av politisk aktivitet og religiøs tilhørighet. I en enkelt-sak vil derfor flere konvensjonsgrunner kunne være tilstede samtidig. Forfølgelsen kan skyldes faktisk eller tillagt tilhørighet. Begge deler faller inn under definisjonen av den aktuelle konvensjonsgrunn.

Kravet om årsakssammenheng mellom forfølgelse og en konvensjonsgrunn innebærer at tilfeldige kriminelle handlinger ikke gir rett til flyktningstatus. Har man vært utsatt for overgrep, for eksempel vold eller voldtekt, men uten at dette har sammenheng med en konvensjonsgrunn, vil ikke dette gi grunnlag for flyktningstatus etter konvensjonen. Heller ikke alminnelig straffefølgelse for kriminelle handlinger gir rett til flyktningstatus, med mindre man risikerer uforholdsmessig streng straff som følge av en konvensjonsgrunn.

Det finnes dermed en prinsipiell forskjell på å være offer for tilfeldig krimi-

nalitet og offer for forfølgelse. Det førstnevnte dekkes ikke av flyktningkonvensjonen, mens det sistnevnte gjør det. For et offer vil det ene og det andre kunne framstå som like alvorlig. Men etter konvensjonen er det forfølgelsen som gir rett til beskyttelse i et annet land.

### Risikovurderingen

Den som søker asyl, uttrykker nesten alltid en frykt for forfølgelse. Men selv en ærlig uttrykt frykt, som dessuten er knyttet til en konvensjonsgrunn, er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å få gjennomslag. Konvensjonens uttrykk «med rette frykter forfølgelse» innebærer at frykten må være velgrunnet. Det er altså ikke tilstrekkelig at søkeren opplever en subjektiv frykt. Frykten må også være berettiget ut i fra en objektiv vurdering.

Det er ikke uten betydning at noen har en subjektiv frykt. Men det er altså ikke tilstrekkelig. Spørsmålet er om det foreligger en noenlunde påregnelig fare for at de vil bli forfulgt. Og den vurderingen er i utgangspunktet framtidstrettet. Konvensjonen skal gi beskyttelse mot framtidige overgrep og ikke kompensere for tidligere overgrep.

Siden det er framtiden som er det sentrale, er det altså ikke tilstrekkelig at noen tidligere har opplevd forfølgelse. På den annen side er det heller ikke noe krav om det. At man ikke tidligere har vært utsatt for forfølgelse, tilsier ikke uten videre at man er trygg for framtiden.

Et sentralt vurderingstema på vedtakstidspunktet er dermed hvorvidt vedkommende kan risikere forfølgelse ved retur til hjemlandet. Og faren for dette vil kunne ha endret seg også etter at man har søkt asyl. For eksempel vil et regimeskifte i hjemlandet kunne medføre at noen blir mer og andre mindre utsatt enn de var da asylsøknaden ble innlevert.

Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for forfølgelse, og det er vanskelig å oppstille en klar nedre grense i prosent. Det er likevel klart at en svært liten eller teoretisk mulighet ikke er tilstrekkelig. Det må normalt foreligge en reell risiko for forfølgelse. Kravet kan variere noe i forhold til forfølgelsens art og omfang, slik at man stiller noe lavere krav til risiko når det er

tale om svært alvorlige overgrep, for eksempel tortur.

Den objektive risikovurderingen må skje på bakgrunn av en helhetsvurdering av alle relevante risikomomenter, både generelle og individuelle. I denne vurderingen er informasjon om menneskerettighetssituasjonen i hjemlandet svært viktig. UNE innhenter opplysninger fra en lang rekke kilder og foretar egne reiser til aktuelle områder. Kunnskap om menneskerettigheter er ikke bare viktig for å kunne fastsette det rettslige innholdet i kravet til flyktningstatus, men også for å kunne vurdere den enkelte sak.

I en framtidstrettet vurdering inngår også forventninger om hvordan en asylsøker vil forholde seg ved en retur. En asylsøker vil kunne anses å være i



fare – selv uten holdepunkter i tidligere aktiviteter eller tidligere forfølgelse – på grunn av sannsynlig framtidig atferd. For eksempel vil et genuint politisk interessert menneske kunne komme til et punkt hvor det er grunn til å tro at vedkommende ikke lenger vil finne seg i begrensninger i sin ytringsfrihet – og dermed etter hvert vil sette seg i et undertrykkende regimes søkelys.

Kravet til graden av sannsynlighet for at forfølgelse vil finne sted, er lavere enn den sannsynliggjøring som kreves for at anførsler om tidligere hendelser skal kunne legges til grunn i vurderingen.

### Beviskravet

Når UNE vurderer en asylsak, må bevis-situasjonen knyttet til hva som er de fak-

tiske forhold i saken, holdes klart atskilt fra risikovurderingen. En vurdering av hvor sannsynlig en påberopt asylhistorie må anses å være, er en annen vurdering enn hvilken risiko søkeren løper ved retur dersom historien legges til grunn. Hva som faktisk har skjedd, eller i det minste hva man kan legge til grunn at har skjedd, må avklares før man går løs på risikovurderingen.

Det kreves i utgangspunktet alminnelig sannsynlighetsovervekt for at faktiske forhold skal legges til grunn. Dette innebærer at man legger det mest sannsynlige faktum til grunn. Det bør imidlertid være en romslig skjønnsmargin i søkerens favør. Dersom det er begrunnet tvil om faktum, vil man vanligvis la tvilen komme søkeren til gode. Det siste innebærer at søkerens forklar-

ninger til områder hvor de kan risikere forfølgelse. Men bestemmelsen er ikke til hinder for retur til trygge områder. Norge og andre europeiske land har i lang tid praktisert en såkalt «første asyl-land»-regel. Denne regelen innebærer at asylsøkere kan henvises til det første trygge asyllandet de har hatt opphold i.

Norge sluttet seg i 2001 til Schengen-samarbeidet. I den forbindelse ble henvisning til Dublin-konvensjonens bestemmelser tatt inn i utlendingsloven. Dublin-konvensjonen ble i 2003 erstattet av Dublin-forordningen, som viderefører prinsippene i Dublin-konvensjonen. Det generelle utgangspunkt er at det medlemsland som utsteder visum, som først mottar en asylsøknad eller som utlendingen tidligere har hatt opphold i, har ansvar for å behandle søknaden om asyl. Men ansvaret kan i noen tilfeller overføres til et annet medlemsland, dersom asylsøkeren har sterkere tilknytning til dette landet.

UNE har behandlet et stort antall saker i medhold av Dublin-konvensjonen og Dublin-forordningen. Det er lagt til grunn at klagerens situasjon må være helt spesiell og at det må foreligge meget tungtveiende grunner for at søknaden bør realitetsbehandles i Norge. I de få sakene der UNE har ment dette var tilfelle, har argumentene stort sett vært knyttet til enten at søkerne av medisinske grunner har vært transportudyktige eller at de har hatt nær familietilknytning til personer med lovlig opphold i Norge. UNE har lagt til grunn at det i utgangspunktet er tilknytningen på ankomsttidspunktet som er det avgjørende.

### Opphør og eksklusjon

Det er ikke alle som har rett til status og vern som flyktning selv om de i utgangspunktet omfattes av flyktningbegrepet i artikkel 1A i flyktningkonvensjonen.

Konvensjonen har for det første regler om opphør av flyktningstatus. Disse gjelder personer som har søkt beskyttelse i hjemlandet, fått tilbake sitt tidligere statsborgerskap, fått nytt statsborgerskap i et annet land, flyttet tilbake til hjemlandet, eller på grunn av endringer i hjemlandet ikke risikerer

forfølgelse. Dette innebærer at innvilget asyl kan tilbakekalles. Men selv om konvensjonen åpner for opphør i de nevnte tilfeller, er det i praksis uvanlig at innvilget asyl tilbakekalles med for eksempel den begrunnelse at forholdene i hjemlandet har bedret seg.

Konvensjonen har også regler om eksklusjon, som innebærer at man er utelukket fra flyktningstatus allerede i utgangspunktet. Dette gjelder de som mottar beskyttelse fra andre FN-organer enn Høykommissæren for flyktninger eller fra tilfluktsstaten på linje med statens borgere. Det gjelder også personer som har begått forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskerettighetene, alvorlige ikke-politiske forbrytelser, eller handlinger i strid med FNs mål og prinsipper. Bakgrunnen for å ekskludere slike personer er at de anses uverdige for internasjonal beskyttelse. Det sies gjerne at konvensjonen er ment å beskytte offeret, ikke overgriperen. Det bør likevel nevnes at Torturkonvensjonen og Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon gir et absolutt vern mot retur til områder hvor man risikerer tortur og umenneskelig behandling, selv om eksklusjonsvilkårene er oppfylt.

# Retten til vern mot retur

**Asylinstituttet gir den enkelte flyktning rett til beskyttelse mot forfølgelse. Men man kan ha behov for beskyttelse selv om man ikke anses som flyktning. Da kan man likevel være omfattet av regler som gir rett til vern mot retur.**

Dersom en asylsøker ikke fyller vilkårene for asyl, skal det vurderes om utlendingen ellers har rett til beskyttelse. I utlendingslovens paragraf 15 første ledd står det:

«Utlending må ikke i medhold av loven sendes til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til slikt område. Tilsvarende vern skal gjelde utlending som av liknende grunner som angitt i flyktningdefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling.»

**Dersom en asylsøker ikke fyller vilkårene for asyl, skal det vurderes om utlendingen ellers har rett til beskyttelse.**

Første setning i denne bestemmelsen omfatter tilfeller der konvensjonsgrunnene i Flyktningkonvensjonen artikkel 1 A foreligger, men hvor risikoen for å bli utsatt for forfølgelse er noe lavere enn at det tilsier asyl. Bestemmelsen omfatter også tilfeller hvor det anførte asylgrunnlaget ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort til at det kan legges til grunn, men hvor det likevel ikke er utelukket at et slikt grunnlag foreligger. Det kan altså handle om at man får beskyttelse selv om beviskravet eller risikovurderingen ikke tilsier flyktningstatus.

Etter andre setning i bestemmelsen kan man få beskyttelse selv om man er forfulgt av andre grunner enn de som er omfattet av Flyktningkonvensjonen. Det er da ikke nødvendig at forfølgelsen skyldes en av konvensjonsgrun-

nene «rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning». Med «liknende grunner som angitt i flyktningdefinisjonen» menes grunner som kan ha likhetstrekk med de som er nevnt i konvensjonen, men som ikke eksplisitt er nevnt der.

Bestemmelsen omfatter altså flere grunnlag enn hva som kan gi rett til asyl. Til gjengjeld er kravene til arten av den fare som truer, og sannsynligheten for at den skal inntreffe, noe strengere enn ved vurderingen av spørsmålet om flyktningstatus. Bestemmelsen gjelder bare dersom man «står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling».

Tilfeller som kan falle inn under bestemmelsen, er for eksempel der

utlendingen har flyktet fra et krigs- eller konfliktområde der retur til området rent generelt ikke er tilrådelig på grunn av sikkerhetssituasjonen.

## Absolutt vern mot tortur

Ingen utlending, uansett hvem hun er eller hvorfor hun er i Norge, kan returneres til hjemlandet hvis hun der risikerer tortur eller umenneskelig behandling. Dette gjelder uansett om personen omfattes eller ikke omfattes av Flyktningkonvensjonen. Det gjelder eventuelt også kriminelle og krigsforbrytere som faller inn under konvensjonens eksklusjonsgrunner. Det absolutte vernet mot å bli returnert til tortur eller umenneskelig behandling følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3 og FNs torturkonvensjon artikkel 3.

UNE har en klar forpliktelse til å ivareta dette vernet også i saker der opphold for klageren vil kunne være meget upopulært. Det vil vanligvis være kontroversielt å gi opphold til personer som er dømt eller anklaget for svært alvorlige forbrytelser som vekker avsky og fordømmelse.

Det vil for eksempel kunne hende at det må gis beskyttelse til personer man antar er skyldige i forbrytelser mot menneskeheten, selv om bevisituasjonen ikke gjør det mulig å få vedkommende tiltalt og dømt i Norge. Dermed kan det oppstå en situasjon hvor en som burde idømmes en streng straff, ikke kan dømmes i Norge på grunn av bevisets stilling og heller ikke kan returneres til straffeforfølgelse i hjemlandet på grunn av nærliggende fare for tortur eller umenneskelig behandling. Heldigvis er det uvanlig at de konkrete enkelt-sakene utfordrer denne bestemmelsens yttergrense.

## «Sur place»

Risikoen for at noen skal bli forfulgt, trenger ikke nødvendigvis oppstå i hjemlandet. Den kan også oppstå etter at asylsøkeren har kommet til Norge. Man blir altså flyktning på stedet («sur place»). Årsaken kan enten være knyttet til søkerens egne handlinger eller til forhold utenfor søkerens herredømme.

Det kalles «objektiv sur place» når endringer i hjemlandet tilsier at søkeren kan stå i fare for framtidig forfølgelse, selv om en slik fare ikke forelå på det tidspunktet vedkommende reiste ut. En slik «ny» fare som oppstår «sur place», kan for eksempel være en følge av et regimeskifte i hjemlandet. «Objektiv sur place» gir etter norsk praksis rett til asyl dersom vilkårene i Flyktningkonvensjonen ellers er oppfylt.

Det kalles «subjektiv sur place» dersom en asylsøker på grunn av egne handlinger i det landet hun søker asyl, setter seg selv i fare for framtidig forfølgelse. Slik fare kan oppstå dersom asylsøkeren fra Norge utøver regimekritisk aktivitet mot hjemlandet gjennom for eksempel avisartikler eller demonstrasjoner foran hjemlandets ambassade.

En variant av dette er politisk aktivitet som i og for seg er påbegynt i hjemlandet, men som videreføres i Norge på en måte som gir større eksponering. Med et autoritært regime i hjemlandet vil det da kunne være aktiviteten i Norge som gjør risikoen for framtidige overgrep tilstrekkelig høy til at retur ikke er forsvarlig.

Subjektiv sur place gir etter norsk praksis ikke rett til asyl, men det gis vern mot retur etter utlendingslovens paragraf 15. UNE har eksempler på at det er innvilget opphold på et slikt grunnlag for aktiviteter som er utøvd også etter at saken er avgjort med endelig avslag. Og sånn må det være. Ingen kan sendes tilbake til framtidig forfølgelse selv om en fare for dette oppstår etter at saken har vært behandlet en eller flere ganger.

## Subsidiaer «kan-bestemmelse»

De fleste asylsøkere påberoper seg i utgangspunktet rettighetsbestemmelser som retten til vern som flyktning eller retten til vern mot retur. Summen av flyktningkonvensjonen og utlendingslovens paragraf 15 første ledd gir asylsøkere rettigheter dersom det foreligger et beskyttelsesbehov som dekkes av bestemmelsenes innhold og formål.

For asylsøkere som ikke har behov for slik beskyttelse, foretas i tillegg en vurdering av om det foreligger «sterke menneskelige hensyn» eller en «særlig tilknytning til riket» som kan gi oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven paragraf 8 annet ledd. Dette er imidlertid en «kan-bestemmelse» som opprinnelig var ment som en snever unntaksregel, og bestemmelsen gir altså ikke asylsøkeren noen rettighet. Det må foretas en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering i hver enkelt sak.

I disse skjønnsmessige helhetsvurderingene kan argumenter knyttet til asylgrunnlaget videreføres. Hvis for eksempel sviktende helse har sammenheng med tidligere forfølgelse, viser praksis at dette kan ha betydning i helhetsvurderingen. Dette innebærer at anførsler om tidligere overgrep kan tale for at det foreligger sterke menneskelige hensyn også i saker uten fare for framtidig forfølgelse.

# Når forfølgeren ikke er staten

**Enhver stat plikter å beskytte sine borgere mot forfølgelse. Man har rett til asyl dersom man med rette frykter forfølgelse av private personer og staten enten er uvillig eller mangler evne til å gi beskyttelse. Forfølgelsen, eller statens manglende beskyttelse, må da skyldes en eller flere av konvensjonsgrunnene.**

Flyktningretten bygger på et prinsipp om at statene er nærmest til å beskytte sine egne borgere. Dette har sammenheng med suverenitetsprinsippet og statenes grunnleggende ansvar for å gi slik beskyttelse. Flyktningkonvensjonen er en subsidiær beskyttelsesmekanisme som trer i kraft når hjemlandet svikter.

Etter Flyktningkonvensjonen artikkel 1 A er det et vilkår at asylsøkeren er ute av stand til, eller på grunn av forfølgelsesrisikoen uvillig til, å påberope seg beskyttelse fra hjemlandet. Dette innebærer at myndighetene må stå bak forfølgelsen eller mangle evne eller vilje til å beskytte asylsøkeren mot andre forfølgere. Hvis andre enn myndighetene står for overgrepene, må offeret i utgangspunktet søke beskyttelse hos hjemlandets myndigheter.

Årsaken til forfølgelsen fra privatpersoner, eller eventuelt myndighetenes manglende beskyttelse mot denne, må kunne føres direkte tilbake til en konvensjonsgrunn, det vil si at forfølgelsen må skyldes «rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning».

Det finnes ulike oppfatninger om hvor strenge krav man skal stille til myndighetenes evne og vilje til å beskytte sine borgere. Et radikalt synspunkt kan være at staten må kunne stanse alle menneskerettighetsbrudd. Vanligere er det likevel å mene at det er tilstrekkelig dersom hjemstaten har et operativt politi og rettsvesen.

## Effektiv beskyttelse

UNE har i sin praksis lagt til grunn at effektiv beskyttelse kan gis av en stat,

en stabil statslignende myndighet eller en internasjonal organisasjon som har tilstrekkelig evne og vilje til å hindre framtidig forfølgelse på territoriet de kontrollerer.

Eksempler på at andre enn en formell statsmakt kan gi beskyttelse i

**Det er en forutsetning for flyktningstatus at hjemstatens myndigheter og institusjoner svikter i rollen som beskytter.**

hjemlandet, er det internasjonale samfunns tilstedeværelse i Kosovo, de kurdiske selvstyremyndighetene i Nord- Irak og klansystemet i Somalia.

Det kreves ikke at staten (eller den stabile statslignende myndigheten eller internasjonale organisasjonen) kan gi en fullstendig beskyttelse mot all kriminalitet og forfølgelse. Det kan heller ikke norske myndigheter garantere overfor mennesker i Norge. Det som kreves er at staten kan gi sine borgere beskyttelse ved at de har myndighetsorganer som har til oppgave å etterforske, straffeforfølge og pådømme i forbindelse med begåtte overgrep. Beskyttelsen må være tilgjengelig for den forfulgte.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at en stat har gode ordninger og lovverk, dersom staten ikke i tilstrekkelig grad

sørger for at lovverket blir etterlevd i praksis. Det er en forutsetning for flyktningstatus at hjemstatens myndigheter og institusjoner svikter i rollen som beskytter.

I de tilfeller hvor landet har en vel fungerende statsmakt, men hvor det reises spørsmål ved myndighetsorganenes, herunder politiets og rettsvesenets, evne eller vilje til å beskytte sine borgere, må det foretas en konkret vurdering. Ikke enhver brist i rettshåndhevelsen eller i myndighetenes vern av egne borgere kan tas til inntekt for at den aktuelle klageren ikke kan påregne beskyttelse i hjemlandet.



At en anmeldelse er blitt henlagt etter bevisets stilling eller at politiet ikke har etterforsket saken umiddelbart etter anmeldelse, tilsier ikke uten videre at det foreligger manglende evne eller vilje til å beskytte vedkommende. Det er mer spørsmål om myndighetenes politi- og rettsapparat generelt har evne og vilje til å gi sine borgere en rimelig beskyttelse, og om den aktuelle klageren kan ventes å bli møtt av myndighetene på lik linje med landets øvrige borgere.

Det har ikke avgjørende betydning om overgrepet skjer i privat eller offentlig sfære, eller om det er vanlig i vedkommende land eller område av kulturelle, religiøse eller andre grunner. Det avgjørende er om overgrepene vedkommende frykter, er av en så alvorlig art at det kan karakteriseres som forfølgelse.

## Internflukt

**Når en asylsøker står i fare for å bli forfulgt på hjemstedet, men vil være trygg i andre deler av hjemlandet, oppstår spørsmålet om man skal avslå søknad om asyl ved å henvise til en trygg del av hjemlandet – såkalt internflukt.**

Den som kan henvises til internflukt i sitt eget land, er ikke flyktning i konvensjonens forstand og har ikke rett til asyl. Tanken er at hvis man kan unngå forfølgelse ved å flytte til en trygg del av hjemlandet, vil man ikke «med rette» frykte forfølgelse eller mangle «beskyttelse» i hjemlandet. Dermed oppfyller man heller ikke vilkårene for flyktningstatus.

Læren om internflukt har sitt utspring i UNHCRs håndbok og er blitt utviklet gjennom statenes praksis siden midten av 1980-tallet. Begrunnelsen for å henvise til internflukt har vært at hjemlandet står nærmest til å beskytte sine borgere. Internasjonal beskyttelse er kun en erstatning for nasjonal beskyttelse.

For å kunne henvise til internflukt må tre vilkår være oppfylt. For det første må det være trygt, hvilket betyr at man ikke må ha en velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning i det aktuelle området. For det andre må man ha fysisk og lovlig adgang til området. For det tredje må det ikke være urimelig å henvise til internflukt. Dette siste beror på en konkret helhetsvurdering, hvor man blant annet ser hen til forholdene i det aktuelle området, søkerens individuelle omstendigheter, den generelle sikkerhets situasjonen, respekten for menneskerettigheter og situasjonen i landet for øvrig. Det vil for eksempel ikke være rimelig å henvise

noen til en ubebodd ørken eller fjelltopp, selv om det skulle være trygt.

Henvisning til at man kan oppholde seg trygt i andre deler av hjemlandet vil også kunne omfatte personer som er vernet mot retur til hjemlandet etter utlendingslovens paragraf 15 første ledd.

UNE har behandlet en rekke saker som omhandler internflukt. Det sentrale vurderingstema har vært om klageren har en velgrunnet frykt for forfølgelse i det området det er aktuelt å henvise til. Det avgjørende er hvordan situasjonen er på vedtakstidspunktet, ikke på flukt-tidspunktet. Videre har UNE lagt til grunn at man kan henvise til internflukt selv om det er andre enn de sentrale myndigheter som kan gi beskyttelse i det aktuelle trygge området; for eksempel FN i Kosovo. Det avgjørende er om internflukt framstår som trygt.

UNE har også lagt til grunn at internflukt kan være aktuelt selv om myndighetspersoner står bak forfølgelsen, for eksempel en politimann ved et lokalt politikammer. I slike tilfeller foretas det en helhetsvurdering av hvorvidt forfølgelsen kan komme til å fortsette i det aktuelle internfluktområdet. I denne vurderingen ser man blant annet hen til om forfølgeren kan videreføre forfølgelsen selv eller gjennom andre myndighetspersoner. Dersom det sentrale myndighetsapparatet er involvert i forfølgelsen, viser praksis at henvisning til internflukt er lite aktuelt.

# Kjønnsbasert forfølgelse

**Forfølgelse av kvinner kan anta andre former enn forfølgelse av menn. Tilsvarende kan også diskriminering og sosialt press mot kvinner atskille seg fra hva menn kan utsettes for. «Kjønnsbasert forfølgelse» er ikke et presist juridisk begrep, men en generell betegnelse hvor meningsinnholdet fremdeles ligger i støpeskjeen.**

I en teoretisk tilnærming er det vanlig å hevde at kjønnsbasert forfølgelse ikke bare gjelder kvinner, men også menn. Det har likevel ikke vært vanlig å bruke uttrykket om for eksempel massakren i Srebrenica, hvor kvinner slapp fri mens menn ble drept. Uttrykket brukes altså ikke om enhver forfølgelse som har en kjønnsdimensjon.

Uttrykket «kjønnsbasert forfølgelse» har oppstått for å beskrive og beskytte mot forhold som spesielt rammer kvinner. De gangene det har vært brukt om forfølgelse som rammer menn, har det vanligvis handlet om homofile eller andre seksuelle minoriteter.

I denne artikkelen vil vi imidlertid konsentrere oss om den vanligste bruken av uttrykket, og det er forfølgelse som spesielt rammer kvinner. Det er interessant både å se hva slik forfølgelse kan være og hvilken avgrensning den bør ha i forhold til kriminalitet, diskriminering eller sosialt press som på grunn av sin karakter eller alvorlighetsgrad ikke tilsier bruk av forfølgelsesbegrepet.

## Ikke klart definert

Forfølgelsesbegrepet, slik det følger av Flyktningkonvensjonen, omtaler ikke direkte forfølgelse som spesielt rammer kvinner. Det er likevel vanlig å hevde at kvinner kan inngå i en avgrensning av begrepet «sosial gruppe». Videre kan overgrep som særlig rammer kvinner, for eksempel voldtekt, anerkjennes som forfølgelse. Hvis man med rette frykter forfølgelse på grunn medlemskap i en spesiell sosial gruppe, befinner seg utenfor det land man er borger av og ikke kan påberope seg dette landets beskyttelse, er man flyktning.

Blant forhold som kan nevnes i tilknytning til uttrykket «kjønnsbasert forfølgelse», er for eksempel kjønnslemlestelse, æresdrap, tvangsekteskap, tvangsprostitusjon og menneskehandel. Når det snakkes om behovet for en «kjønns sensitiv» tolkning av asylbegrepet, inkluderes ofte også andre forhold som kan gjelde kvinner spesielt, for eksempel ulike typer sårbarhet og ansvarsforhold – eventuelt også knyttet til barn.

Ser vi nærmere på samfunnsforholdene i konkrete land, viser det seg at problemstillingen kan bli svært komplisert. De rettslige og sosiale normene



**Overgrep som særlig rammer kvinner, for eksempel voldtekt, kan anerkjennes som forfølgelse.**

kvinner lever under springer ut av religiøse og kulturelle forhold, og i noen land reflekteres dette i samfunnsstrukturen. Å karakterisere samfunnsstrukturen i land som lever etter normene i for eksempel en av verdens mest utbredte religioner – islam – som forfølgelse, reiser også spørsmål om forholdet til andre menneskerettigheter, som kultur- og religionsutøvelse og respekt for den enkeltes tenkemåte. Terskelen vil naturlig ligge høyt for å legge til grunn at hele den kvinnelige befolkningen i et enkeltland er utsatt for forfølgelse, men det er prinsipielt ikke utenkelig.

Når den enkelte asylsak behandles, kan det i vurderingstemaene inngå både hva kvinnen synes tvunget til gjennom normer eller sosialt press, hvor alvorlig det hun presses til må anses å være, hvordan hun subjektivt må antas å opp-

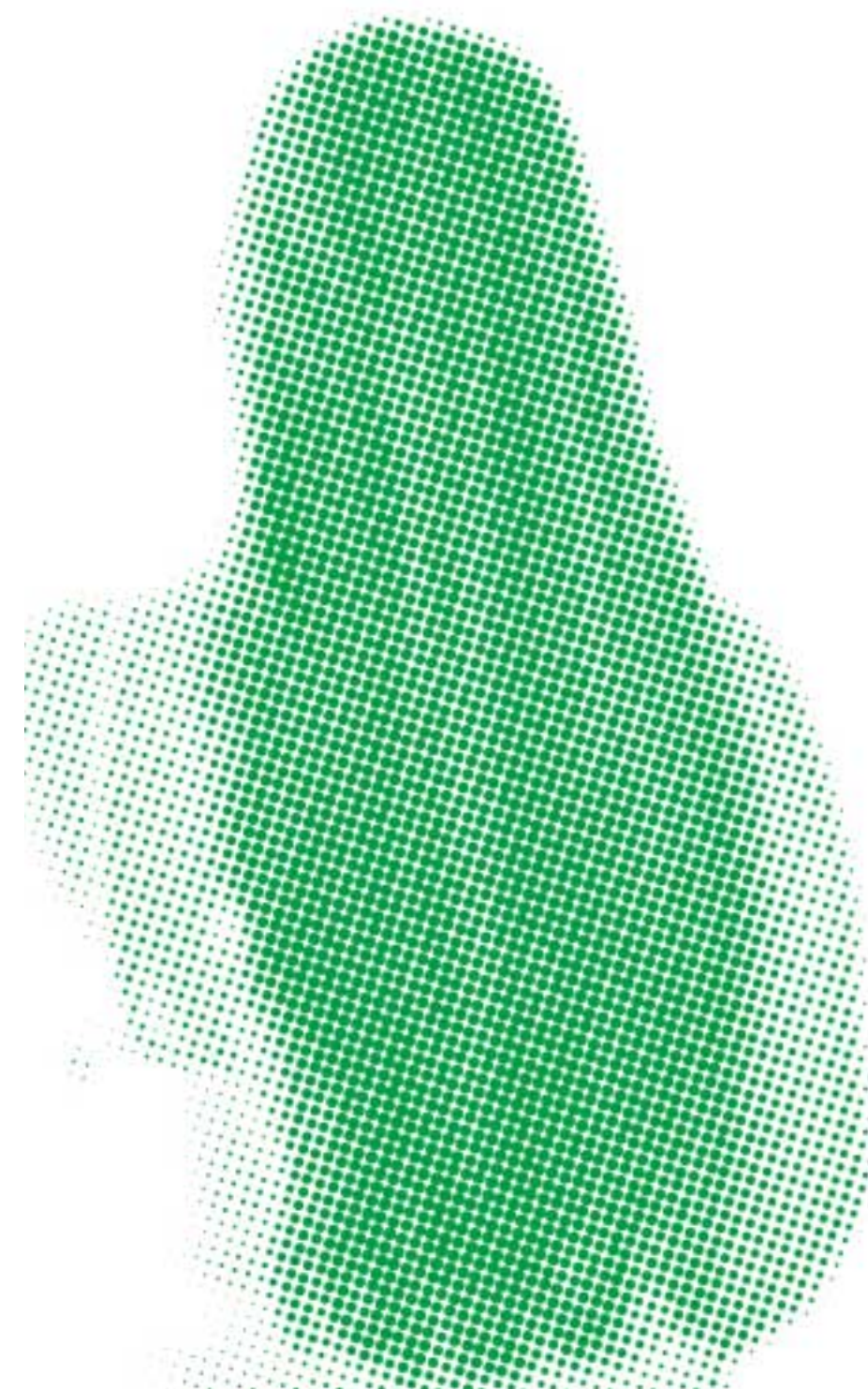
leve det, om hun må antas å ville sette seg imot presset, hva hun i så fall kan risikere av sanksjoner, og om hun da eventuelt vil kunne søke støtte hos hjemlandets myndigheter.

## Få rendyrkede saker

Kjønnsbasert forfølgelse påberopes ganske ofte fra kvinnelige asylsøkere fra land hvor kvinner har en svak rettsstilling. Det har vært innvilget asyl ved for eksempel nærliggende fare for æresdrap eller kjønnslemlestelse ved retur. Det har også vært gitt asyl til en tidligere tvangsprostituert som sto i fare for å bli utsatt for alvorlige hevnaksjoner.

I de fleste sakene hvor det har vært anført fare for kjønnsbasert forfølgelse, er imidlertid asyl blitt avslått. Begrunnelsen har i hovedsak vært at det ikke foreligger årsakssammenheng mellom forfølgelsen og konvensjonsgrunnen «sosial gruppe». For eksempel har vold mellom ektefeller falt utenfor konvensjonen fordi slik vold som regel har sammenheng med de konkrete familieforholdene og ikke kvinnens tilhørighet til en sosial gruppe. Videre kan det være at det ikke foreligger tilstrekkelig risiko for framtidig forfølgelse. I tillegg er det i flere saker lagt til grunn at kvinnen kan få hjelp av myndighetene i sitt hjemland.

I de fleste sakene der UNE har innvilget opphold etter anførsler om kjønnsbasert forfølgelse, er det blitt innvilget opphold på humanitært



grunnlag etter en bredere helhetsvurdering hvor det også har inngått andre forhold, for eksempel knyttet til helse. Andelen kvinner som får medhold i klager i asylsaker, er imidlertid nesten dobbelt så høy som for menn.

Flyktningretten er i utvikling, og forfølgelse som spesielt rammer kvinner, er ett av de temaene UNE har spesiell

fokus på. Dette fokuset har betydning både for når saker anses å inneholde vesentlige tvilsspørsmål slik at de legges fram for nemndmøtebehandling, for at temaer med kjønnsdimensjoner utredes og analyseres, og for at internasjonal rettsutvikling og samfunnsdebatt knyttet til de samme temaene følges med stor interesse.

# Militærnekttere og desertører

**Det å unndra seg militærtjeneste er straffbart i de fleste land. Spørsmålet i asylsaker er om straffen for å nekte militærtjeneste eller å desertere kan gi grunnlag for asyl eller vern mot retur etter andre bestemmelser.**

Statene har i utgangspunktet rett til å pålegge sine borgere militærtjeneste. Dette framgår blant annet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), som unntar militærtjeneste fra forbudet mot tvangsarbeid. Ingen menneskerettighetskonvensjon har så langt anerkjent retten til å nekte militærtjeneste av samvittighetsgrunner. En rekke

**Hovedregelen er at militærnekttere og desertører må påregne alminnelig straffefølgelse i sitt hjemland.**

menneskerettighetsorganer, blant annet FNs Menneskerettighetskomité, mener imidlertid at en slik rett kan innfortolkes i artikkel 18 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

Det å nekte militærtjeneste av samvittighetsgrunner er likevel ikke ansett å være en grunnleggende menneskerett i folkerettslig forstand. Britiske House of Lords uttaler for eksempel i en dom fra 2003 at selv om flere anerkjente menneskerettighetsorganer anbefaler en slik rett, vil ikke anbefalinger av denne art i seg selv etablere en folkerettslig regel. Det er en utbredt oppfatning at statens legitime behov for et velfungerende militærvesen må avveies mot respekten for enkeltindivider som ikke kan eller vil utføre militærtjeneste på grunn av sin moralske, religiøse eller politiske overbevisning.

## **Kan være flyktning likevel**

En militærnektter eller desertør har altså ikke automatisk krav på asyl. På den annen side vil ikke desertering eller militærnektelse utelukke en person fra å være flyktning, og en person kan være flyktning i tillegg til å være desertør eller militærnektter. Spørsmålet om retten til asyl beror på om vilkårene i flyktningkonvensjonen er oppfylt. Hovedregelen er at militærnekttere og desertører må påregne alminnelig straffefølgelse i sitt hjemland.

UNHCRs håndbok oppstiller tre unntak for når flyktningstatus likevel bør gis: (1) Søkeren risikerer uforholdsmessig streng straff som følge av en konvensjonsgrunn. (2) Militærtjenesten krever at søkeren utfører handlinger i strid med sin genuine politiske, religiøse eller moralske overbevisning eller sterke samvittighetsgrunner. Om en overbevisning skal anses tilstrekkelig genuin, beror på søkerens bakgrunn og personlighet. Det er ikke tilstrekkelig å være uenig i myndighetenes begrunnelse for en bestemt militæraksjon. Det er heller ikke tilstrekkelig å frykte kamp eller mislike militærtjeneste. (3) Militærtjenesten innebærer deltakelse i en militæraksjon som er fordømt av det internasjonale samfunnet.

Utover disse tilfellene kan militærnekttere og desertører ha rett til vern mot retur selv om det påberopte asylgrunnlaget ikke tilsier flyktningstatus. En nærliggende fare for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, som ikke har sammenheng med en konvensjonsgrunn, gir for eksempel grunnlag for oppholdstillatelse. Retten til vern vil i slike tilfeller følge av utlendingslovens paragraf 15, den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3 eller FNs torturkonvensjon artikkel 3.

## **UNEs praksis**

Utlendingsnemndas praksis i disse sakene synes å være ensartet. I vedtakene er det vist til utgangspunktet om at verken plikten til å utføre militærtjeneste eller straffen for å unndra seg tjeneste gir grunnlag for asyl. Dette gjelder uansett om klageren unnlater å møte til førstegangstjeneste, rømmer etter påbegynt tjeneste eller deserterer fra aktiv fronttjeneste. I flertallet av sakene ble det likevel vist til at det kunne gjøres unntak, og det ble vurdert om den enkelte sak var omfattet av ett eller flere unntak fra hovedregelen.

I en rekke vedtak ble det for eksempel vurdert om klageren risikerte uforholdsmessig streng straff på grunn av sin rase, religion eller en annen konvensjonsgrunn. Det ble i begrunnelsene redegjort både for de formelle straffesammene og den forventede straffen ved retur. Den forventede straffen ble tillagt avgjørende vekt. UNEs landkunnskap ga som regel svar på om bestemte grupper eller personer ble straffet hardere enn andre. Det ble også vurdert om aktuelle konflikter kunne anses å være gjenstand for internasjonal fordømmelse og således gi grunnlag for asyl. Men i de fleste sakene ble ikke spørsmålet om det forelå internasjonal fordømmelse satt på spissen, fordi det uansett ikke var tilstrekkelig risiko for at klageren ville bli satt inn i en slik aksjon.

En klager som har unndratt seg militærtjeneste eller har desertert, vil ofte ved retur bli satt inn i ny tjeneste, gjerne med en forlenget tjenesteperiode. I den grad det blir ilagt fengselsstraff, er det i de fleste sakene lagt til grunn at asylsøkeren vil bli ilagt en fengselsstraff på ett til to år. En slik straff vil normalt ikke være å anse som uforholdsmessig.

# Behandlet nesten 14 000 saker

UNE behandlet i 2003 totalt 13 692 saker etter utlendingsloven, fordelt på 11 425 klagesaker og 2267 omgjøringsanmodninger. Dette innebar en økning på 5 prosent flere behandlede saker enn året før.

Klagesaker er saker som tidligere kun er behandlet av UDI, det vil si at UNE som klageinstans etterprøver UDIs vedtak. Omgjøringsanmodninger vil si at det allerede foreligger et avslag fra UNE, men at klageren, eventuelt på grunn av nye opplysninger eller nye omstendigheter, ber om at UNE ser på saken en gang til. Antall behandlede omgjøringsanmodninger tilsvarer 17 prosent av alle behandlede saker i 2003.

Fordelingen mellom asylsaker og andre saker etter utlendingsloven endret seg. Sammenlignet med året før behandlet UNE 18 prosent flere asylsaker og 17 prosent færre andre saker. Denne vridningen i antall behandlede saker ble gradvis sterkere i løpet av året og fulgte av utviklingen i hvilke saker UNE fikk inn. Totalt for 2003 utgjorde asylsakene 71 prosent av de behandlede sakene.

Asyl	9 669
Arbeid/Opphold	1 029
Familiegjenforening	1 659
Visum	449
Andre sakstyper	886
<b>SUM</b>	<b>13 692</b>

Blant asylsakene UNE behandlet, var henholdsvis 31 prosent med oppsettende virkning og 69 prosent uten oppsettende virkning. «Asylsaker med oppsettende virkning» er asylsaker hvor klageren har fått tillatelse til å vente i Norge i påvente av klagebehandlingen.

## Omgjøring av UDIs vedtak

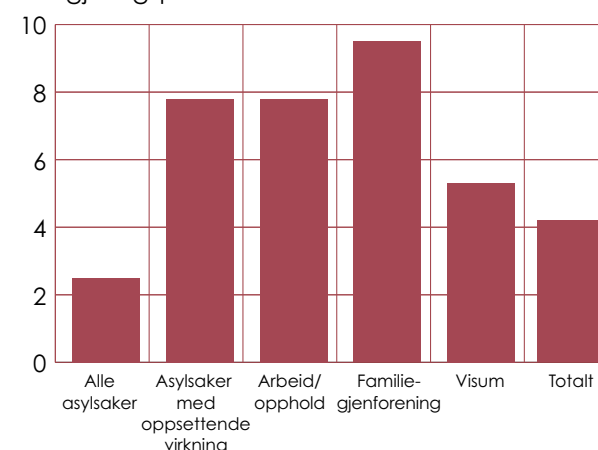
I 2003 endret UNE tidligere vedtak helt eller delvis i 4,2 prosent av sakene, en nedgang på 2,3 prosentpoeng sammenlignet med året før.

Vurderinger knyttet til vedtakenes innhold tyder ikke på at UNE er blitt strengere. Det er derfor nærliggende å anta at nedgangen i omgjøringsprosent kan ha sammenheng med at førstinstansen UDI nå innvilger i en del saker der de tidligere ville ha avslått og videresendt klagen til UNE. Det er for øvrig naturlig at førstinstansen begynner å innvilge i etterfølgende likeartede saker dersom den ser et mønster i hvilke vedtak som blir endret i klageinstansen.

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 2,5 prosent, men andelen omgjøringer 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 7,8 prosent av vedtakene i asylsaker med oppsettende virkning ble endret i UNE.

Omgjøringsprosenten



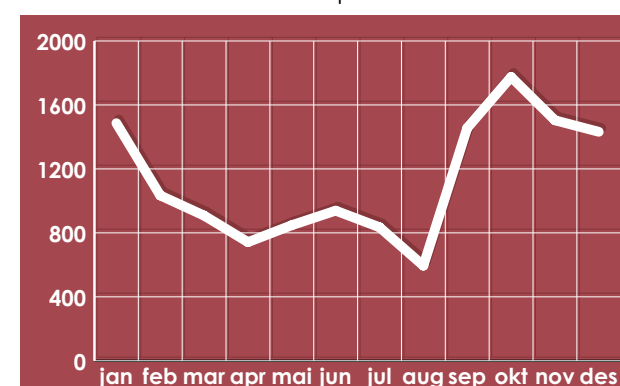
Den høyeste omgjøringsprosenten var i saker som gjaldt familiegjenforening. Mange av disse sakene endte med at UNE tok klagen til følge fordi klageren sendte inn ny dokumentasjon som UDI ikke hadde hatt tilgjengelig. Til tross for en fortsatt relativt høy omgjøringsprosent i familiegjenforeningssaker sammenlignet med andre sakstyper, sank den fra 18,3 prosent i 2002 til 9,5 prosent i 2003.

Den største økningen i omgjøringsprosent skjedde i saker som gjaldt arbeids- eller oppholdstillatelser, hvor omgjøringsprosenten steg fra 5,3 prosent i 2002 til 7,8 prosent i 2003. Men verken for sakstyper hvor omgjøringsprosenten steg eller sakstyper hvor den sank, synes det som om utviklingen skyldes endringer i praksis. Det er derfor grunn til å tro at det skyldes en annen sammensetning av saksporteføljen.

## Færre vedtak enn planlagt

Selv om UNE behandlet flere saker i 2003 enn året før, behandlet vi likevel færre enn planlagt. Det var meningen at UNE skulle behandle 17 000 saker i løpet av året, men det måltallet var satt med forbehold om eventuelle reduksjoner som kunne følge av at utlendingsforvaltningen innførte et nytt datasystem. Selv om den tilhørende usikkerheten ikke var tallfestet, var det altså forutsett at omleggingen kunne gi betydelige problemer. Og det viste den seg dessverre også å medføre i store deler av året.

Antall behandlede saker pr måned

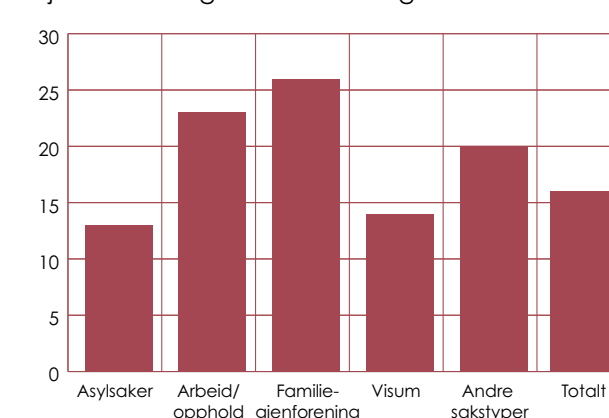


Hvis UNE skulle behandlet det planlagte antall saker for året som helhet, måtte det vært behandlet om lag 1400 saker hver måned. Etter omleggingen til nytt datasystem gikk det helt til september før UNE igjen var over det planlagte nivået for antall behandlede saker pr måned.

## Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker var kortest for asyl- og visumsaker, henholdsvis 13 og 14 uker, og lengst for familiegjenforeningssaker, 26 uker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle klagesaker behandlet i UNE i 2003, var 16 uker.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall uker



## Behandlede saker i 2003 fordelt etter klagerens opprinnelsesland (alle land med mer enn 100 saker)

Serbia og Montenegro	2538	Eritrea	173
Bosnia-Hercegovina	948	Romania	154
Russland	903	Armenia	149
Irak	820	Vietnam	146
Somalia	598	Kroatia	133
Iran	584	Azerbajdsjan	125
Afghanistan	513	Mongolia	122
Pakistan	440	Filippinene	119
Ukraina	405	Polen	119
Algerie	361	Nepal	116
Makedonia	345	Usbekistan	114
Hviterussland	332	Kazakstan	108
Tyrkia	328	India	101
Sri Lanka	280	Moldova	101
Georgia	276		
Etiopia	270		
Albania	266		
Statsløse palestinere	204		

I tillegg kommer 1501 saker fra 96 andre land.

# Saker behandlet i nemndmøte

**Efter utlendingsloven kan saker uten vesentlige tvilsspørsmål avgjøres uten nemndmøte, enten av en nemndleder alene eller av sekretariatet. Saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål, skal avgjøres i nemndmøte. Etter regelverket tilligger det UNEs nemndledere å avgjøre hva som er riktig behandlingsform i den enkelte sak.**

Saker som behandles i nemndmøte, avgjøres kollegialt av tre personer – en nemndleder med dommerkompetanse og to nemndmedlemmer som er lekfolk. Ved uenighet om konklusjonen kan saker avgjøres gjennom flertallsvedtak.

UNE behandlet 668 saker i nemndmøte i 2003 mot 799 saker i nemndmøte året før. Denne differansen kommer av at omgjøringsanmodninger behandlet i 2003 i mindre grad ble behandlet i nemndmøte enn omgjøringsanmodninger behandlet i 2002. En del av forklaringen på dette igjen er at det i 2002 fremdeles ble behandlet en del omgjøringsanmodninger knyttet til Justisdepartementets vedtak, mens omgjøringsanmodninger behandlet i 2003 nesten bare har vært knyttet til UNEs egne vedtak. (Av

omgjøringsanmodninger knyttet til Justisdepartementets vedtak som ble behandlet i 2002, gikk hele 30 prosent i nemndmøte.)

## Med og uten personlig frammøte

De fleste nemndmøtene blir satt med personlig frammøte. 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 er lagt til grunn, settes møtet ofte uten personlig frammøte. Det samme gjelder når klageren befinner seg i utlandet. Men dersom klageren befinner seg i Norge og kan gi vesentlige bidrag til å belyse fakta, kan personlig frammøte være viktig.

## Antall nemndmøter etter sakstyper

	Med personlig frammøte	Uten personlig frammøte	Totalt
Asyl	289	98	387
Arbeid/opphold	31	22	53
Familiegjenforening	38	114	152
Visum	0	25	25
Andre sakstyper	25	26	51
<b>SUM</b>	<b>383</b>	<b>285</b>	<b>668</b>

Andelen nemndmøtesaker planlegges ikke, men følger av den faktiske sammensetningen av saksporfølgen og opplysningene i hver enkelt sak. Den lave andelen nemndmøter følger av at få av de behandlede sakene i 2003 inneholdt vesentlige tvilsspørsmål. Klagefølelsen er høy, særlig i asylsaker, hvilket innebærer at UNE også får til klagebehandling et stort antall saker hvor UDI ikke har gitt klagerne anledning til å være i Norge i påvente av klagebehandlingen, det vil si «klagesaker uten oppsettende virkning».

«Asylsaker med oppsettende virkning», det vil si asylsaker der klageren har fått tillatelse til å vente i Norge i påvente av klagebehandlingen, er den sakstypen som oftest behandles i nemndmøte. 12 prosent av disse sakene ble behandlet i nemndmøte, hvorav 9 prosent med og 3 prosent uten personlig frammøte.

## Endrede vedtak og dissenser

Siden det særlig er saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål som behandles i nemndmøte, skjer det langt oftere i disse sakene enn i saker som avgjøres av en nemndleder alene eller av sekretariatet, at UNE endrer tidligere vedtak. I nemndmøtene fikk klagerne medhold i 51 prosent av sakene som gikk med personlig frammøte og i 43 prosent av sakene som gikk uten personlig frammøte.

Andelen nemndmøtevedtak hvor en av beslutningstagerne tok dissens, sank fra 20 prosent i 2002 til 14 prosent i 2003. Reduksjonen i antall dissenser skyldes at nemndlederne tok dissens i bare 5 prosent av sakene i 2003 mot 10 prosent i 2002. En årsak til dette kan være at vi har kommet lengre i likebehandlingsarbeidet (egen praksis tydeligere beskrevet), noe som naturlig burde virke i retning av en større samstemmighet mellom beslutningstakerne.

# 7500 ubehandlede saker

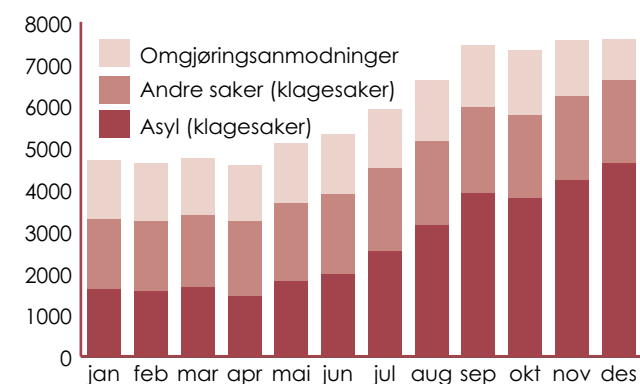
**UNE behandlet i 2003 under 14 000 saker, og fikk samtidig inn over 16 000. Antallet ubehandlede saker økte derfor gjennom året og var ved årsskiftet 2003/2004 kommet opp i over 7500. Blant disse var litt under tusen omgjøringsanmodninger, mens resten var klagesaker.**

70 prosent av de ubehandlede sakene i UNE ved årsskiftet 2003/2004 var asylsaker. De ubehandlede sakene fordeler seg slik etter sakstyper:

Asyl	5 295
Arbeid/Opphold	611
Familiegjenforening	843
Visum	138
Andre sakstyper	697
<b>SUM</b>	<b>7 584</b>

Antall ubehandlede saker økte med 2445 i løpet av 2003. Økningen skjedde særlig tredje kvartal og gjaldt særlig klagesaker om asyl. Klager i asylsaker er i utgangspunktet høyt prioritert, og økningen fulgte av uvanlig mange innkomne saker i denne kategorien. Antall ubehandlede klagesaker i andre sakstyper har holdt seg stabilt gjennom året, mens antall ubehandlede omgjøringsanmodninger er lavere enn ett år tidligere.

## Antall ubehandlede saker etter månedskifte



Hvis man sammenholder antall ubehandlede saker med erfaringstall for antall behandlede saker siste fire måneder 2003, er situasjonen som følger: Antall ubehandlede klagesaker tilsvarer om lag et halvt års arbeid, og det gjelder både for asylsaksklager og klager i andre sakstyper etter utlendingsloven. Antall ubehandlede omgjøringsanmodninger tilsvarer det UNE behandler i løpet av knapt fire måneder.

Fra 16 land hadde UNE ved årsskiftet mer enn hundre ubehandlede saker. Disse landene var Serbia og Montenegro (1421), Irak (809), Afghanistan (498), Russland (489), Somalia (384),

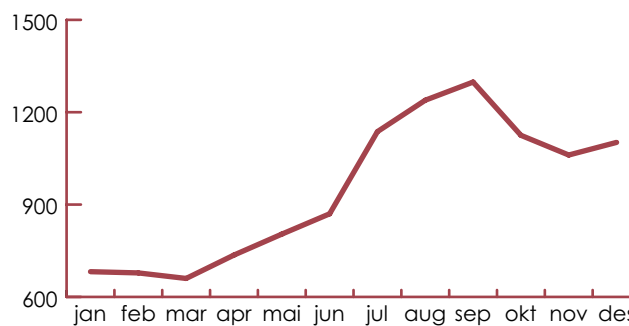
Iran (312), Etiopia (287), Pakistan (286), Bosnia-Hercegovina (260), Tyrkia (186), Eritrea (175), Albania (154), Sri Lanka (142), India (134), Makedonia (122) og Hviterussland (120).

Når det gjelder de to største gruppene, er sakene fra Serbia og Montenegro i stor grad fra Kosovo-albanere, mens sakene fra Irak hovedsakelig gjelder kurdere fra Nord-Irak. Behandlingen av de sistnevnte sakene var stilt i bero fra februar og hele resten året på grunn av at situasjonen i Nord-Irak lenge var spent og uavklart.

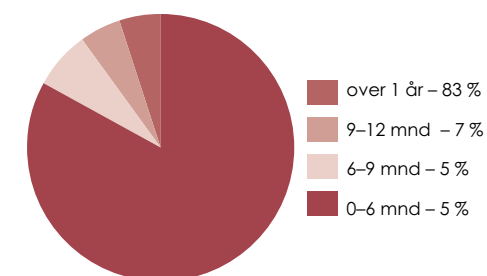
## Alder på ubehandlede klagesaker

Det er et mål for UNEs saksbehandling at vi ikke skal ha ubehandlede klagesaker som er eldre enn seks måneder, regnet fra tidspunktet saken har ankommet UNE. Dette er et mål UNE ikke har greid å nå. Antall ubehandlede «gamle klagesaker», altså definert som klagesaker som er mer enn seks måneder gamle, var ved årsskiftet 2002/2003 nede i 722, men dette økte til 1102 i løpet av 2003.

## Klagesaker eldre enn 6 mnd. i 2003



Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2003/2004 er 83 prosent yngre enn seks måneder. Blant sakene som har forfalt i forhold til seksmånederskravet, er blant annet en gruppe på 5 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.



# Europa

Asylsaker fra Europa er fordelt mellom tre av UNEs fire asylseksjoner. Hovedtyngden av saker kom fra Den Russiske Føderasjonen og det tidligere Jugoslavia. Det har vært en markant nedgang i antall saker fra Ukraina og en rekke land i Sentral-Europa. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.

## Den Russiske Føderasjon

UNE behandlet nær 450 saker fra Russland. Omlag halvparten av sakene ble ansett som åpenbart grunnløse. De ble i all hovedsak behandlet av sekretariatet. I sakene fra Russland, utenom Tsjetsjenia, ble det ofte anført problemer knyttet til korrupsjon innenfor politi- og rettsvesen, og problemer forbundet med mafia og annen kriminell virksomhet. Det ble også anført forfølgelse på grunn av religiøs og etnisk tilhørighet. Nærmere 40 saker ble behandlet i nemndmøter.

UNE merket en sterk økning i saker med tilknytning til konflikten i Tsjetsjenia.

Situasjonen i Tsjetsjenia var uoversiktlig, og det var omfattende dokumentasjon på at det hadde foregått og foregår alvorlige overgrep mot sivilbefolkningen i området. Ingen ble returnert til konfliktområdet i Tsjetsjenia, verken etniske tsjetsjenere eller andre etniske grupper. UNHCR har anbefalt at etniske tsjetsjenere som kommer direkte fra Tsjetsjenia, heller ikke bør returneres til øvrige deler av Russland. Denne anbefalingen ble fulgt av UNE. Når det gjelder ingusjere og andre etniske grupper fra Tsjetsjenia, ble disse i all hovedsak henvist til trygge områder i Russland forøvrig.

Det ble innvilget asyl i to saker. Den

første saken gjaldt en etnisk avar fra Dagestan, mens den andre saken gjaldt en etnisk russer som hadde tjenestegjort i Tsjetsjenia. Videre fikk syv klager innvilget oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner i medhold av utlendingsloven § 15 første ledd. I disse sakene ble det i det vesentlige lagt til grunn at klagerne var omfattet av UNHCRs anbefalinger vedrørende Tsjetsjenia. UNE innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn i 18 saker. De fleste av disse sakene hadde tilknytning til konflikten i Tsjetsjenia.

## Ukraina

Antallet klagesaker fra Ukraina viste en nedgang på omlag 80 prosent i forhold til foregående år, med totalt 182 behandlede klagesaker i 2003. Det store flertallet av saker ble vurdert som åpenbart grunnløse og ble i all hovedsak behandlet av sekretariatet. UNE la til grunn at situasjonen for politisk opposisjonelle, etniske og religiøse minoriteter ikke generelt tilsa at ukrainske borgere hadde behov for internasjonal beskyttelse.

## Hviterussland

UNE behandlet omlag 230 klagesaker fra Hviterussland, hvorav 40 prosent ble ansett som åpenbart grunnløse. Anførs-



Ingen ble returnert til konfliktområdet i Tsjetsjenia, verken etniske tsjetsjenere eller andre etniske grupper.

lene knyttet seg i hovedsak til politisk opposisjonell virksomhet. Det dreide seg for det meste om politisk aktivitet av relativt beskjeden karakter som ikke skulle tilsi fare for forfølgelse. Det var også en del anførsler knyttet til kriminelle forhold. Av andre anførsler kan nevnes homofili. Flere saker var preget av liten grad av troverdighet.

Seks av sakene ble behandlet i nemndmøte. I to av disse ble det innvilget asyl. Begge sakene gjaldt forfølgelse på religiøst grunnlag. Hviterussiske myndigheter la i praksis store restriksjoner på utradisjonelle sekter og bevegelsers mulighet til å kunne utøve sin grunnlovsforankrede religionsfrihet. Generelt var det imidlertid ikke tale om myndighetsrestriksjoner av en slik karakter at det kunne anses som forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand. I de ovennevnte sakene hvor UNE likevel besluttet å innvilge asyl, ble det lagt til grunn at de overgrep klagerne hadde vært utsatt for var av en slik karakter at klagerne var å anse som flyktninger i konvensjonens forstand. De øvrige klagenes UNE behandlet endte med avslag.

## Moldova

UNE behandlet 80 saker fra Moldova. Hovedanførelsen var i de fleste sakene forfølgelse på grunn av etnisk tilhørighet,

het, samt kriminalitet og korrupsjon blant lokale og sentrale myndighetsinstanser. Omlag 75 prosent av sakene ble behandlet av sekretariatet da de ble ansett å være åpenbart grunnløse. To av sakene ble behandlet i nemndmøte. Ingen av sakene ble omgjort.

## Sentral-Europa

Asylsakene fra land i Sentral-Europa var preget av personer som tilhører rombefolkningen i Romania, Slovakia, Tsjekkia og Bulgaria. UNE behandlet totalt omlag 230 saker fra disse landene, noe som innebærer en markert nedgang i antall saker i forhold til foregående år. Fra Bulgaria kom det også søkere som opplyste å tilhøre den tyrkiske minoriteten i landet.

UNE la til grunn at rombefolkningen i disse landene ikke generelt hadde behov for beskyttelse i form av asyl. Det samme gjaldt for den tyrkiske minoriteten i Bulgaria. Disse sakene ble i all hovedsak ansett som åpenbart grunnløse. Majoriteten av sakene ble derfor behandlet av sekretariatet og så nær som ingen fikk medhold.

## Serbia og Montenegro

Den 4. februar 2003 markerte slutten på den føderale republikken Jugoslavia og starten på unionen Serbia og Montenegro. Unionen består av republikkene

Serbia og Montenegro og de serbiske provinsene Vojvodina og Kosovo. Kosovo er formelt en provins i Serbia, men ble underlagt FN ved Sikkerhetsrådets resolusjon av 10. juni 1999 og styres i dag av UNMIK (United Nations Mission in Kosovo) i samarbeid OSSE, EU og lokale myndigheter.

UNE behandlet over 1600 asylsaker fra Serbia og Montenegro. Flertallet av sakene ble behandlet av nemndleder alene eller av sekretariatet. Nær 140 saker ble behandlet i nemndmøte. Hovedtyngden av saker kom fra Kosovo.

Sakene fra Serbia gjaldt i hovedsak to grupper: albanere fra Presovodalen og bosnjaker fra den serbiske delen av Sandzak. Hovedanførelsen fra albanere var frykt for trakassering på grunn av etnisk tilhørighet eller straff på grunn av geriljavirksomhet. Hovedanførelsen fra bosnjaker var frykt for trakassering på grunn av etnisk tilhørighet.

UNE la generelt til grunn at albanere fra Presevodalen ikke hadde behov for beskyttelse på grunn av sin etniske tilhørighet. Dette var i samsvar med UNHCRs syn på situasjonen. UNE viste til den positive utviklingen i området etter urolighetene i 2001, særlig fredsavtalen og opprettelsen av det multietniske politiet. Albanere var den største etniske gruppen i området og



► fikk stor oppslutning ved lokalvalgene. Frykt for straff på grunn av geriljavirksomhet ga ikke grunnlag for beskyttelse, idet geriljavirksomhet ble omfattet av amnestilovene og lovene ble respektert av myndighetene. Heller ikke bosnjaker fra Sandzak ble ansett å ha et generelt beskyttelsesbehov. Det hadde vært en klar forbedring av situasjonen etter Milosovic fall høsten 2000. Sikkerhetssituasjonen var tilfredsstillende. Det var en økende vilje til å inkludere bosnjaker i samfunnslivet. Kommunistene i Sandzak var multietniske. Tre kommunestyre ble ledet av bosnjaker. Bosnjaker var imidlertid underrepresentert i politiet.

Sakene fra Montenegro gjaldt i hovedsak bosnjaker fra den montenegrinske siden av Sandzak som fryktet trakassering på grunn av etnisk tilhørighet eller straff på grunn av militærneking. UNE la til grunn at bosnjaker fra denne delen av Sandzak ikke hadde et generelt behov for beskyttelse og at militærnekte ble omfattet av amnestiloven.

### Sakene fra Montenegro gjaldt i hovedsak bosnjaker fra den montenegrinske siden av Sandzak.

UNE la generelt til grunn at det var trygt for etniske albanere å returnere til Kosovo. Dette var i tråd med UNHCRs anbefalinger. Etniske albanere utgjør 90 prosent av befolkningen og anses ikke å ha et generelt behov for beskyttelse. Sakene fra Kosovo gjaldt først og fremst anførsler om etnisk trakassering, overgrep mot serbiskvennlige albanere og helsemessige problemer.

Etniske minoriteter anførte frykt for trakassering og overgrep fra albanere. Det var fremdeles sterke motsetninger mellom albanere og minoriteter i en rekke deler av Kosovo. UNE vurderte retursituasjonen for den enkelte søker på det enkelte sted med det utgangspunkt at de fleste minoriteter er i en generelt utsatt posisjon. Det ble i noen tilfeller innvilget asyl eller beskyttelse på annet grunnlag til etniske minoriteter. UNE vurderte også mulighetene for intern flukt til andre deler av Kosovo

eller Serbia. Feks. ble serbere, som hadde forlatt Kosovo etter krigen i 1999 og oppholdt seg i Serbia, henvist til sitt nye oppholdssted i Serbia når det ikke ble ansett urimelig. UNE la generelt stor vekt på UNHCRs anbefalinger om retur av minoriteter til Kosovo, men vurderte også den konkrete bakgrunnen for anbefalingene. I tilfeller hvor UNHCR frarådet retur på grunn av sikkerhetssituasjonen i et område, ble anbefalingene tillagt stor vekt. I tilfeller hvor UNHCR frarådet retur på grunn av generelle sosiale og økonomiske problemer, ble anbefalingene tillagt mindre vekt.

Etniske albanere fra serbiskdominerte områder anførte frykt for trakassering fra serbere. Dette gjaldt i all hovedsak albanere fra den nordlige delen av Mitrovica by. UNE la generelt til grunn at albanerne fra Nord-Mitrovica kunne søke opphold i den sørlige delen av byen eller til andre deler av Kosovo. Generelle sosiale og økonomiske problemer ved å flytte til et nytt område, som mangel på arbeid eller egen bolig, ga ikke grunnlag for opphold.

UNE behandlet også en rekke saker hvor albanere fryktet overgrep fra ytterliggående albanere på grunn av kontakt eller samarbeid med serbere. I tråd med UNHCRs anbefalinger la UNE generelt til grunn at personer som kunne assosieres med det serbiske regimet etter 1990 ville ha behov for beskyttelse. Det ble imidlertid ikke innvilget asyl eller vern på dette grunnlag.

Saker med anførsler om alminnelige kriminelle handlinger, familiekonflikter og blodhevn ga ikke grunnlag for asyl eller vern etter utlendingsloven § 15.

I svært mange saker ble det anført helseproblemer. Det gjaldt både fysiske og psykiske lidelser. I tråd med UNEs retningslinjer for behandling av helseanførsler i asylsaker vurderte man lidelsens årsak, art og omfang samt behandlingsmuligheter i hjemlandet med det utgangspunkt at helseproblemer ikke i seg selv ga grunnlag for opphold.

Lang oppholdstid som asylsøker 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.

Sakene fra Kosovo gjaldt først og fremst anførsler om etnisk trakassering, overgrep mot serbiskvennlige albanere og helsemessige problemer.



Heller ikke lang oppholdstid i andre land ga i seg selv grunnlag for opphold.

#### Bosnia-Hercegovina

UNE behandlet omlag 500 saker fra Bosnia-Hercegovina. De fleste ble behandlet av nemndleder alene eller av sekretariatet. 28 saker ble behandlet i nemndmøte. Den alt overveiende andelen av sakene ble avslått. Enkelte ble imidlertid innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, som regel på bakgrunn av helsemessige forhold.

I de fleste sakene var anførslerne problemer knyttet til etnisk tilhørighet og minoritetsretur, ulike politiske problemer samt anførsler av mer humanitær art. Anførslerne av mer humanitær art dreide seg i hovedsak om seksuelle overgrep og andre overgrep knyttet til krigen i Bosnia, og psykiske problemer som følge av disse opplevelsene. UNE la i sine avgjørelser gjennomgående til grunn at myndighetene hadde evne og vilje til å beskytte sine borgere mot ulike typer kriminelle handlinger.

#### Kroatia

UNE behandlet om lag 100 saker fra kroatiskere. De fleste av disse sakene ble behandlet av sekretariatet da de ble ansett for å være åpenbart

grunnløse. Ingen av sakene ble omgjort. Hovedanførslerne i de fleste sakene var problemer knyttet til etnisk bakgrunn og minoritetsretur, samt anførsler av mer humanitær art. Anførslerne av mer humanitær art dreide seg i hovedsak om overgrep knyttet til krigen i Kroatia og psykiske problemer som følge av disse opplevelsene. UNE har i sine avgjørelser gjennomgående lagt til grunn at kroatisk myndigheter har evne og vilje til å beskytte sine borgere mot ulike typer kriminelle handlinger/overgrep.

#### Makedonia

UNE behandlet omlag 200 asylsaker fra Makedonia. Behandlingsformen var hovedsakelig nemndleder alene. Et mindre antall saker ble også avgjort i sekretariatet. Med unntak av en sak hvor UNE ga en midlertidig tillatelse på bakgrunn av svært alvorlige og akutte helselidelser, førte ingen av klagen fram. Det ble således ikke innvilget asyl eller vern mot forfølgelse til borgere av Makedonia.

Mange av sakene gjaldt etniske albanere som frykter straff for å deltatt i den albanske geriljaen eller unnlatt å møte til militærtjeneste under konflikten i 2001. UNE la til grunn at begge grupper ble omfattet av den

makedonske amnestiloven. Ved anførsler om trakassering som følge av at asylsøkeren var etnisk albaner, ble det ellers lagt til grunn at de ikke hadde et generelt beskyttelsesbehov i Makedonia.

# Afrika

Asylsaker fra Afrika fordelte seg på om lag 20 forskjellige land. Fra de fleste av disse landene var antallet svært lavt. Sakene ble behandlet i Asylseksjon 4. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.

## Algerie

UNE behandlet omlag 230 asylsaker fra Algerie. Hovedvekten av sakene ble behandlet av nemndleder alene. Ti saker ble behandlet i nemndmøte. Alle sakene ble avslått.

De fleste sakene dreide seg om unge enslige menn som anførte at de var truet av terroristgrupper i hjemlandet. Klagerne ble gjennomgående henvist til å ta opphold i de områdene i Algerie hvor det er rapportert om få eller ingen terroristangrep de siste årene.

I de sakene hvor algeriske asylsøkere anførte at de risikerer å bli utsatt for forfølgelse fra hjemlandets myndigheter, ble klagen i hovedsak avslått fordi asylgrunnlaget ikke ble ansett tilstrekkelig sannsynliggjort.

## Eritrea

UNE behandlet omlag 140 asylsaker fra Eritrea. De fleste ble behandlet av nemndleder alene. Seks saker ble behandlet i nemndmøte. Blant anførsler i sakene var frykt for straffereaksjoner som følge av unndragelse eller desertering fra militærtjeneste mest vanlig. Videre ble det i en del saker anført tilknytning til og/eller aktivitet for ulike opposisjonsgrupperinger. Seks saker ble innvilget.

## Etiopia

UNE behandlet omlag 200 saker fra Etiopia. De fleste av disse ble behandlet av nemndleder alene. Omlag 15 saker ble behandlet i nemndmøte. Fire saker ble innvilget. I et stort antall av sakene ble det anført ulike typer av tilknytning

til og/eller aktivitet for den ulovlige organisasjonen Oromo Liberation Front (OLF). Blant de øvrige sakene ble det oftest anført tilknytning til og/eller aktivitet for ulike lovlige og registrerte opposisjonspartier.

UNE behandlet et stort antall omgjøringsanmodninger fra etiopiske borgere. Mange av disse hadde oppholdt seg i Norge i flere år, noen i 7-8 år, etter at de fikk endelig avslag på sin asylsøknad. Flere av disse sakene ble behandlet i nemndmøte. Alle ble avslått. Det ble lagt til grunn at langvarig opphold etter endelig vedtak som utgangspunkt ikke ga grunnlag for tillatelse.

## Kamerun

UNE behandlet omlag 45 saker fra Kamerun. Tre av sakene ble behandlet i



De fleste sakene fra Algerie dreide seg om unge enslige menn som anførte at de var truet av terroristgrupper i hjemlandet.

nemndmøte. De øvrige sakene ble i all hovedsak behandlet av nemndleder alene. Alle sakene ble avslått.

I sakene har det i all hovedsak blitt fremsatt anførsler om frykt for reaksjoner fra kamerunske myndigheter på grunn av aktivitet for opposisjonsgruppen Southern Cameroons National Council (SCNC) eller for opposisjonspartiet Social Democratic Front (SDF). De fleste klagerne tilhørte den anglofone delen av befolkningen i Kamerun.

## Nigeria

UNE behandlet om lag 50 saker fra Nigeria. Sakene ble i all hovedsak behandlet av nemndleder alene. To av sakene ble behandlet i nemndmøte.

Omtrent samtlige av klagerne var unge menn som kom fra den sørøstlige delen av Nigeria og opplyste å tilhøre folkegruppen Igbo. I et betydelig antall av sakene ble det anført frykt for å bli utsatt for overgrep fra forskjellige kulturer i Nigeria. I enkelte saker ble det dessuten anført frykt for overgrep fra ulike borgerverngrupper, frykt for overgrep som ledd i spenningen mellom kristne og muslimer i den nordlige delen av landet samt frykt for reaksjoner fra myndighetene på grunn av deltakelse i demonstrasjoner mot delstatsmyndighetenes forvaltning av oljeressursene. Totalt fikk to klager innvilget opphold.

UNE la til grunn at nigerianske myndigheter som utgangspunkt hadde evne og vilje til å beskytte sine borgere mot kriminelle handlinger. Videre ble det vist til muligheten for å søke beskyttelse i en annen del av landet.

## Somalia

Behandlingen av asylsøknader fra somaliske borgere ble stilt i bero i tre måneder fra midten av september til midten av desember. I løpet av året for øvrig behandlet UNE om lag 100 saker fra somaliske borgere. De fleste sakene ble behandlet av nemndleder alene. Om lag 15 saker ble behandlet i nemndmøte. Av de behandlede sakene ble om lag 20 omgjort, helt eller delvis.

Et flertall av sakene ble avslått fordi klageren hadde svekket troverdighet. Bakgrunnen var at klageren hadde gitt uriktige og motstridende opplysninger til norske myndigheter om sin identitet og sitt asylgrunnlag.

I de sakene hvor klagerens anførsler ble lagt til grunn, var det avgjørende vurderingstemaet hvorvidt klageren ble ansett for å ha nærmest tilknytning til det nordlige eller det sørlige Somalia. Så langt har praksis vært at det har vært innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag til klagerer som anses hjemmehørende i det sørlige Somalia. I enkelte saker ble det innvilget tillatelse

på bakgrunn av tilhørighet til en minoritetsklan.

## Sudan

UNE behandlet omlag 45 asylsaker fra Sudan. De ble i all hovedsak behandlet av nemndleder alene. Syv saker ble behandlet i nemndmøte. To klagerer fikk innvilget opphold.

Anførselene var i hovedsak forfølgelse på grunn av politisk opposisjonsvirksomhet og straff for unndragelse fra militærtjeneste eller desertering. I noen få av sakene ble det anført frykt for å bli innkalt til militærtjeneste med påfølgende tjenestegjøring ved fronten i Sør-Sudan. Foruten de nevnte sakene ble det i et begrenset antall saker anført at klagerne tilhører nuba-befolkningen, og at de derfor fryktet forfølgelse fra myndighetene.

Med unntak av en sak hadde alle nemndmøtesakene anførsler om unndragelse fra militærtjeneste eller desertering. UNE la i disse sakene til grunn at straff i forbindelse med militærnekting eller desertering ikke var å anse som forfølgelse i utlendingslovens og flyktningkonvensjonens forstand, og dermed ikke ga grunnlag for asyl. Det ble vist til at det dreier seg om legitim straffefølgelse og at forventet straff som utgangspunkt verken gir rett til vern etter utlendingsloven § 15 første ledd eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

## HIV/AIDS

UNE har i løpet av året behandlet åtte saker der HIV-infeksjon/AIDS-sykdom var et sentralt vurderingstema. Syv av disse var fra Afrika. Fem av sakene ble innvilget, mens to ble avslått.

I de sakene hvor UNE innvilget med begrunnelse i HIV/AIDS-anførsler ble det lagt avgjørende vekt på at klagerne hadde påbegynt medisinsk behandling i Norge. Det ble sett hen til at behandlingen var livsnødvendig og at det gjennom legeerklæring var dokumentert god virkning av medisinen. Det var også klart at det samme behandlingstilbudet ikke ville være tilgjengelig i noen av klagerens hjemland, slik at en retur til hjem-

landet etter all sannsynlighet ville være ensbetydende med en vesentlig reduksjon i klagerens forventede levealder sammenliknet med den de ville ha i Norge.

Det ble videre sett hen til at klagerne ikke var klar over at de hadde HIV-infeksjon da de søkte asyl i Norge, og man har således lagt til grunn at disse klagerne ikke kom med en målsetting om å få medisinsk behandling. I vurderingen så UNE også hen til de mulige innvandringspolitiske konsekvenser en slik praksis vil kunne få i Norge på grunn av det store antall HIV-smittede på verdensbasis, men fant ikke å kunne tillegge dette avgjørende vekt.

# Asia

Asylsaker fra Asia er fordelt mellom tre av UNEs fire asyloseksjoner. Hovedtyngden av de behandlede sakene kom fra Iran, Georgia, Pakistan og Tyrkia. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.

## Iran

UNE behandlet omlag 300 asylsaker fra Iran. Flertallet ble behandlet av nemndleder alene, mens 100 omgjøringsanmodninger ble behandlet av sekretariatet. Ni saker ble behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte.

Rundt 40 prosent av sakene gjaldt kvinner. Det syntes å være en økning i antallet saker hvor kvinnelige asylsøkere hevdet at de hadde flyktet fra voldelige ektemenn og trusler om æresdrap og kvinner som anførte at de risikerte å bli utsatt for tvangsekteskap. I flere saker ble det også anført at kvinnene fryktet å bli fratatt omsorgen for sine barn ved retur til Iran og at barna i så fall risikerte mishandling, tvangsekteskap e.l. av konservative fedre eller øvrige familiemedlemmer som mislikte at barna var blitt påvirket av vestlige verdier under sitt opphold i Norge. UNE opprettholdt direktoratets avslag, idet man la til grunn at iranske myndigheter hadde evne og vilje til å gi beskyttelse mot slike kriminelle handlinger. UNE viste også i flere vedtak til at ingen med loven i hånd kan tvinge noen til å gifte seg mot sin vilje i Iran. Frykt for represalier på grunn av utenomekteskapelig seksuell omgang, herunder utroskap, ble anført i en rekke saker. UNE begrunnet i hovedsak sine avslag

med at de strenge beviskravene som iransk rett oppstiller for å dømme noen for slike forhold, ikke var oppfylt.

For øvrig gjaldt en betydelig andel av sakene anførsler om konvertering fra islam til kristendommen, enten før man forlot Iran eller under oppholdet i Norge. UNE viste i slike tilfeller til at kristne riktig nok i enkelte sammenhenger var utsatt for diskriminering, men at det ikke var holdepunkter for å hevde at kristne på generelt grunnlag ble forfulgt i Iran. Det bor mellom 40 000 og 50 000 kristne bare i Teheran. Det er videre flere tusen kristne konvertitter i landet, og mange av disse er medlemmer av aktive kirkesamfunn uten at dette medfører at de får spesielle problemer med myndighetene. De som har vært spesielt utsatt, har i utgangspunktet vært konvertitter som har latt seg ordinere til prester og som har utøvet aktiv utadrettet virksomhet med sikte på å omvende muslimer. Det er ikke kjent at noen av dem som har blitt returnert etter å ha konvertert i Norge, har fått problemer som følge av konverteringen.

En rekke klagere oppga politisk virksomhet som grunnlag for asylsøknaden. Det ble i hovedsak vist til deltakelse ved studentdemonstrasjoner, oppbevaring og distribuering av løpesedler



I flere saker ble det anført at kvinnene fryktet å bli fratatt omsorgen for sine barn ved retur til Iran.

og ulovlig litteratur/filmer, medlemskap i ulike politiske partier og generell utøvelse av regimekritisk virksomhet. UNEs avslag ble i de fleste tilfellene begrunnet med at klagerne ikke hadde hatt noen sentral rolle i eventuelle politiske grupperinger eller at det av andre årsaker ikke var naturlig å anta at de var i myndighetenes søkelys. Klagerne hadde i mange tilfeller oppholdt seg i Iran i lang tid etter de anførte hendelsene. Et flertall hadde reist ut av Teheran på lovlig vis uten at dette medførte problemer av noe slag. Slike forhold tilsa at vedkommende ikke var i myndighetenes søkelys på utreisepunktet. UNE innvilget ikke asyl eller opphold på humanitært grunnlag til noen klager fra Iran.

## Irak

På grunn av den spente og uavklarte situasjonen i Irak bestemte UNE i februar 2003 midlertidig å stanse behandlingen av asylsøknader fra irakere. Totalt dreide det seg om ca. 200 saker, inklusive omgjøringsanmodninger. Samtidig ble utreiseplikten for irakere med endelig avslag midlertidig suspendert. Vurderingen var uforandret ved utgangen av året.

Før berostillelsen behandlet UNE 19 klagesaker fra irakere, hvorav syv var medfølgende barn. De fleste klagene

gjaldt kurdere med tilknytning til selvstyreområdet i Nord-Irak. De anførte frykt for irakiske myndigheter, frykt for reaksjoner fra PUK eller islamistiske grupper, avledet forfølgelse, generelt beskyttelsesbehov på grunn av tilknytning til regjeringskontrollert område eller trusler fra kriminelle. UNE har, i tråd med UNCHR's anbefalinger, de siste årene vurdert situasjonen i det kurdiske selvstyreområdet i Nord-Irak som stabil, slik at det ikke har vært et generelt beskyttelsesbehov for kurdere fra dette området. De ovennevnte anførselene førte ikke frem i vurderingene av klagerne individuelle beskyttelsesbehov.

Fem saker ble behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. Ingen ble gitt asyl. Tre fikk opphold på humanitært grunnlag etter helhetsvurderinger av helseproblemer i familien, oppholdstid i Norge og effekten den ustabile situasjonen i Irak hadde på familien. Det ble lagt avgjørende vekt på hensynet til barna. I en sak konkluderte UNE med at klageren hadde sin tilknytning til regjeringskontrollert område i Irak, slik at vern ble gitt. Nemndleder alene innvilget en oppholds- og arbeidstillatelse på humanitært grunnlag. UNE behandlet to statusklager fra irakere med tilknytning til det regjeringskontrollerte området uten at klagerne ble tatt til følge. I

noen vedtak ble det bemerket manglende troverdighet.

I tillegg til klagesakene behandlet UNE rundt 100 omgjøringsanmodninger. Ingen av dem ble tatt til følge.

## Pakistan

UNE behandlet omlag 150 saker fra Pakistan. Hoveddelen av sakene ble avgjort av nemndleder alene. To av sakene ble behandlet i nemndmøte. Sekretariatet avgjorde 25 saker.

De pakistanske asylsøkerne anførte blant annet frykt for diskriminering og trakassering på grunn av tilhørighet til ahmadiyyamenigheten, frykt for forfølgelse fra muslimske fundamentalister på grunn av tilhørighet til andre religiøse minoriteter, frykt for myndighetene på grunn av tilhørighet til ulike politiske partier og frykt for aksjoner fra representanter for rivaliserende politiske grupperinger. Det ble også anført frykt for reaksjoner fra myndighetenes side på grunn av falske anklager om kriminelle forhold, frykt for overgrep fra kriminelle, samt frykt for tvangsrekruttering til ulike organisasjoner i Kashmir. Frykt for overgrep fra familien på grunn av inngått kjærlighetsekteskap eller andre familiekonflikter, frykt for tvangsekteskap og problemer med å leve som enslig kvinne i Pakistan ble også fremsatt som asylgrunnlag. I en av

► sakene ble det innvilget opphold på humanitært grunnlag etter 15-månedersregelen. De øvrige sakene ble avslått.

Når det gjelder ahmadiyyaene, ble det lagt til grunn at disse kunne være utsatt for diskriminering og trakassering, men at de problemer som generelt gjorde seg gjeldende for dem, likevel ikke i seg selv dannet grunnlag for asyl.

I flere vedtak ble klageren henvist til å ta kriminelle forhold opp med hjemlandets myndigheter. UNE bemerket også i flere tilfeller at klageren kunne få beskyttelse i andre deler av hjemlandet. I en del saker påpekte UNE at klageren hadde gitt divergerende og lite troverdige opplysninger. Flere saker ble undersøkt i Pakistan. Disse undersøkelsene viste at flere klagere hadde fremlagt falske dokumenter og gitt uriktige opplysninger om asylgrunnet.

#### Tyrkia

UNE behandlet omlag 150 saker fra Tyrkia. Tre saker ble behandlet i nemndmøte med personlig framsmøte og 60 saker av nemndleder alene. I underkant av ti klagesaker ble trukket fordi klageren hadde giftet seg med norsk borger og i stedet søkt om familiegjenforening. De resterende sakene ble behandlet av sekretariatet.

15 av klagesakene og 10 av omgjøringsanmodningene omhandlet barn. Blant disse var en sak hvor søkeren var enslig mindreårig asylsøker.

De fleste klagerne var unge menn fra Sør- og Øst-Tyrkia. Anførlene varierte. Hovedtyngden gjaldt problemer som følge av medlemskap og tilknytning til HADEP/DEHAP, støtte og tilknytning til PKK/KADEK, forsøk på å unndra seg militærtjeneste, samt den generelt vanskelige situasjonen for kurdere i Tyrkia. Et mindre antall klagerne anførte også frykt for tvangsgifte og reaksjoner fra familien for å ha krenket familiens ære.

Ingen av sakene endte med innvilgelse. I begrunnelsene for avslag ble det blant annet vist til manglende troverdighet, at klageren ikke hadde sannsynliggjort sitt asylgrunnlag, at forholdet ikke ble dekket av en konvensjonsgrunn eller at klageren kunne få nødvendig beskyttelse i hjemlandet.

#### Georgia

UNE behandlet nær 230 saker fra Georgia. Anførlene omhandlet i det vesentligste forfølgelse på grunn av tilknytning til ulike politiske opposisjonspartier, herunder medlemskap i det georgiske arbeiderpartiet. UNE behandlet også en rekke saker med anførler om forfølgelse av religiøse og etniske minoritetsgrupper, spesielt Jehovas vitner og kurdere, samt forfølgelse knyttet til den tidligere georgisk-abkhasiske borgerkrigen. I noen saker ble det anført korrupsjon og annen kriminalitet blant lokale og sentrale myndighetsinstanser, herunder utpressing fra georgiske polititjenestemenn. Flertallet av sakene ble behandlet i sekretariatet fordi de ble ansett å være åpenbart grunnløse. Det ble ikke ansett å foreligge vesentlige tvilsspørsmål i de resterende sakene. Ingen av klagenene ble tatt til følge av UNE.

#### Aserbajdsjan

UNE behandlet nær 70 saker fra Aserbajdsjan. Omlag 25 prosent ble ansett som åpenbart grunnløse. Anførlene var i hovedsak knyttet til forfølgelse på grunn av armensk etnisitet samt politisk opposisjonsvirksomhet. Ingen av sakene ble omgjort. I saker hvor armensk etnisitet ble anført, ble det lagt til grunn at denne gruppen ikke på generelt grunnlag risikerte forfølgelse i utlendingslovens og flyktningkonvensjonens forstand. Det ble videre lagt til grunn at situasjonen for dem som er i opposisjon mot det sittende regimet var vanskelig, men at normal politisk opposisjonsvirksomhet ikke medførte risiko for konvensjonsstridige reaksjoner fra myndighetene eller andre. En sak ble behandlet i nemndmøte.

#### Sentral-Asia

UNE behandlet omlag 225 saker fra Sentral Asia. Hovedtyngden var fra Kirgisistan, Kasakhstan og Usbekistan. Anførlene dreide seg i hovedsak om forfølgelse på grunnlag av religion og etnisk tilhørighet, blant annet fra etniske russere og etniske uigurer. Den vanligste behandlingsformen var nemndleder alene. Omlag ti saker ble behandlet i nemndmøte, hvorav det i to saker fra

Usbekistan ble innvilget asyl. Anførlene i de sistnevnte sakene var knyttet til deltakelse i den forbudte muslimske organisasjonen Hizb ut Tahrir.

#### Afghanistan

Utover saker som ble vurdert etter Dublin-konvensjonen (omtales ikke her), har UNE behandlet et mindre antall statusklager fra afghanske borgere som hadde fått innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag av UDI. Ingen av statusklagenene førte fram.

#### Mongolia

UNE behandlet om lag 90 asylsaker fra Mongolia. Ti av sakene ble behandlet av nemndleder alene. Resten ble avgjort i sekretariatet. Ingen av klagenene ble tatt til følge.

Anførlene var i hovedsak trusler og vold fra private aktører samt frykt for straffeforfølgelse fra mongolske myndigheter som følge av kriminelle handlinger. En del av klagesakene omhandlet enslige mindreårige som anførte manglende omsorgspersoner i hjemlandet og økonomiske vanskeligheter. Helseproblemer og problemer som følge av homofili og etnisitet ble også anført. I UNES vedtak ble det stort sett henvist til intern beskyttelse, internflykt, manglende troverdighet eller fravær av konvensjonsgrunn.

#### Nepal

Fra Nepal ble det behandlet om lag 100 asylsaker, hvorav fem i nemndmøte med personlig framsmøte. Ingen av klagenene ble tatt til følge. I en stor del av sakene ble det anført problemer med maoistbevegelsen, blant annet pengeutpressing og forsøk på verving, eller med nepalske myndigheter, herunder politiet eller regjeringshæren, og da som regel på grunn av mistanke om tilknytning eller støtte til maoistbevegelsen. Flere anførte å ha vært kortvarig arrestert og mishandlet av politiet eller av regjeringshæren. UNE la generelt til grunn at man kunne unnslippe dette krysspresset ved å ta opphold i Kathmandu. UNE vurderte ikke de generelt urolige forholdene i Nepal for å være av en slik karakter at de i seg selv ga grunnlag for vern mot retur.

Flere av klagerne fra Nepal anførte å ha vært kortvarig arrestert og mishandlet av politiet eller av regjeringshæren.



#### Kina

Det ble behandlet åtte saker fra Kina, hvorav to i nemndmøte med personlig framsmøte. Ingen av klagenene ble tatt til følge. I flertallet av sakene ble det anført risiko for forfølgelse fra kinesiske myndigheter på grunn av tilknytning til Falun Gong. UNE bemerket i flere saker at klageren fremstod som lite troverdig på grunn av manglende kunnskap om Falun Gong. I saker hvor den anførte tilknytning til Falun Gong ble lagt til grunn, fant UNE som regel at klageren ikke har hatt en slik sentral posisjon i bevegelsen at han/hun risikerte forfølgelse fra myndighetenes side ved retur til Kina.

#### Vietnam

Asylsakene fra Vietnam kom til UNE i siste halvdel av 2003. Det var en merkbar økning mot slutten av året. UNE behandlet 13 asylsaker. Ingen ble behandlet i nemndmøte eller tatt til følge. Anførlene var gjennomgående diskriminering på grunn av kinesisk etnisk bakgrunn og tidligere familietilknytning til Sør-Vietnam. UNE la til grunn at personer med en slik bakgrunn kunne bli utsatt for diskriminering, men at problemene ikke var av en slik art at de ga grunnlag for asyl. Det ble også anført sosiale og økonomiske forhold i flere av sakene uten at dette ga grunnlag for asyl eller opphold.

#### Sri Lanka

UNE behandlet i overkant av 100 asylsaker fra Sri Lanka. Av disse ble 15 saker behandlet i nemndmøte, nærmere 60 av nemndleder alene og rundt 25 av sekretariatet. Av sekretariatssakene var alle, med unntak av én (asylsøknad fremmet fra hjemlandet), omgjøringsanmodninger.

Bortsett fra noen få unntak var alle klagerne tamiler. Majoriteten av anførlene gikk på frykt for å bli arrestert og fengslet av sri lankiske myndigheter på bakgrunn av tilknytning, eller bare frykt for mistanke om tilknytning, til LTTE i en eller annen form og i varierende grad. Det dreide seg om alt fra medlemskap, tjenestegjøring som geriljasoldat og i noen få tilfeller anførler om å ha hatt noe høyere posisjoner i LTTE, til frivillig eller tvungen bistand i form av eksempelvis matlagning, førstehjelp til sårede, informantvirksomhet og transport eller familie-medlemmers medlemskap i organisasjonen. Noen anførte at de fryktet LTTE; frykt for tvangsverving, represalier eller å bli arrestert/fengslet av organisasjonen. Det var også enkelte anførler om frykt for reaksjoner fra tamilske organisasjoner som er i konflikt med LTTE eller om frykt på grunn av tilknytning til slike organisasjoner.

Noen viste til at de hadde vært arrestert eller fengslet av myndighetene eller LTTE, og enkelte anførte å ha vært mishandlet.

I noen saker, særlig i saker fra enslige kvinner, ble det vist til generelt vanskelige forhold i Sri Lanka.

Det ble ikke gitt asyl i noen saker. Til 16 personer ble det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Blant disse inngikk tre familier bestående av enslige mødre med barn og noen få tilfeller av alvorlig psykisk eller fysisk sykdom. Ingen ble gitt oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner.

Tilknytning til og aktivitet for LTTE ble ikke ansett å medføre fare for forfølgelse fra sri lankiske myndigheter eller andre. Det ble vist til at LTTE og den sri lankiske regjeringen i februar 2002 inngikk våpenhvileavtale og at LTTE nå er en lovlig organisasjon som har etablert seg i regjeringskontrollerte områder. Det ble ikke lenger reist nye saker mot medlemmer av LTTE i medhold av antiterrorlovgivningen. Unntakslovgivningen, som tidligere ga sikkerhetsstyrkene vide fullmakter til arrestasjon og frihetsberøvelse, ble ikke fornyet etter at den utløp sommeren 2001. Videre var innreisekontrollen av returnerte tamiler mindre omfat-

► tende enn tidligere. Tamiler som har eller har hatt tilknytning til LTTE, kunne bevege seg fritt forutsatt at de var ubevæpnet og uten uniform. Generelt var sikkerhets- og menneskerettighetssituasjonen merkbart forbedret i forhold til før februar 2002. Det var ikke noe som tilsa at returnerte tamiler kom i en annen sikkerhetsmessig situasjon i de regjeringskontrollerte områdene i sør enn den øvrige befolkningen. Problemene med fredsforhandlingene medførte ikke noen endring i UNES praksis.

Enslige kvinner med mindreårige barn, uten familienettverk i hjemlandet og uten tilknytning til regjeringskontrollerte områder i sør, ble etter en konkret vurdering i den enkelte sak gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag under henvisning til at de ville

### UNE mente at retur til Syria var trygt såfremt klageren ikke sannsynliggjorde et individuelt beskyttelsesbehov.

komme til å være i en spesielt vanskelig situasjon ved retur til hjemlandet.

I flere vedtak ble det vist til manglende troverdighet eller at asylgrunnlaget ikke var sannsynliggjort.

#### Syria

UNE behandlet om lag 55 asylsaker fra Syria. Sakene ble i all hovedsak behandlet av nemndleder alene. To saker ble behandlet i nemndmøte. De fleste sakene ble avslått. UNE mente at retur til Syria var trygt såfremt klageren ikke sannsynliggjorde et individuelt beskyttelsesbehov. UNE la til grunn at den generelt utilfredsstillende menneskerettighetssituasjonen i Syria ikke i seg selv ga grunnlag for opphold i Norge. Verken de syriske kurderne eller de syriske palestinerne ble ansett forfulgte i flyktningkonvensjonens forstand fordi de tilhørte disse folkegruppene. Medlemskap i de syrisk-kurdiske partiene ble heller ikke ansett tilstrekkelig til å få beskyttelse.

#### Libanon

UNE behandlet om lag 30 saker fra Libanon. Disse ble behandlet dels av nemndleder alene og dels av sekretariatet. To saker ble behandlet i nemndmøte. UNE la til grunn at Libanon var et trygt land for statsløse palestinere som hadde tillatelse til å oppholde seg der. Selv om de statsløse libanesiske palestinerne generelt sett var i en vanskelig økonomisk og sosial situasjon, la UNE til grunn at dette ikke i seg selv ga grunnlag for opphold i Norge. UNE følger imidlertid nøye med på hvordan sikkerhetssituasjonen i de palestinske flyktningleirene utvikler seg. UNE foretok heller ingen justering av praksis overfor asylsøkende libanesiske statsborgere.

#### De palestinske områdene

I likhet med UDI mente UNE at det ikke var tilrådelig å returnere asylsøkere til de palestinske områdene på Vestbredden og Gaza. På grunn av UDIs praksis fikk UNE få klagesaker til behandling fra denne gruppen. På slutten av året så UNE en tendens til at en del klagerer ikke i tilstrekkelig grad var i stand til å sannsynliggjøre at de kom fra Vestbredden eller Gaza, til tross for at de hevdet det.

#### Israel

UNE behandlet om lag 20 asylsaker fra Israel. Hovedvekten av sakene ble behandlet i sekretariatet. Fem saker ble avgjort i nemndmøte. Mange av klagerne var personer som hadde innvandret til Israel fra det tidligere Sovjetunionen, og som anførte at de følte seg truet, trakassert eller diskriminert i sitt nye hjemland. En del viste til de målrettede terrorangrepene som fant sted mot den israelske befolkningen. Videre ble det i enkelte av sakene anført frykt for reaksjoner på grunn av militærnekting. I en sak ble det innvilget opphold på humanitært grunnlag. De øvrige sakene ble avslått, i all hovedsak med den begrunnelse at de anførte forhold ikke var så alvorlig at de kunne anses som forfølgelse i konvensjonens forstand, og/eller at risikoen for å bli utsatt for terrorangrep var for lav til å danne grunnlag for beskyttelse.

## Landinndeling mellom UNEs asylseksjoner

#### Asylseksjon 1 (A1):

Asylsaker fra Makedonia, Albania, Serbia og Montenegro.

#### Asylseksjon 2 (A2):

Asylsaker fra Amerika\*, tidligere Sovjetrepublikker og Europa minus de land som er nevnt spesielt under asylseksjon 1,3, og 4.

#### Asylseksjon 3 (A3):

Asylsaker fra Iran, Irak, Tyrkia og Asia minus de landområder som er spesielt nevnt under asylseksjon 2 og 4.

#### Asylseksjon 4 (A4):

Asylsaker fra Afrika, Bosnia, Kroatia og Midtøsten minus Iran og Irak.

*\* UNE behandlet nærmere 30 asylsaker fra Amerika. Ingen av sakene pekte seg ut som spesielle med henhold til spørsmål av flyktningrettslig eller humanitær karakter, og alle endte med avslag. Denne verdensdelen er derfor ikke gitt noe eget kapittel i årboka.*

# Dublin-saker

**Med Dublin-konvensjonen av 15. juni 1990 ble ansvaret for behandlingen av asyl-søknader fillagt den medlemsstat i Dublin-samarbeidet som har utstedt Schengen-visum til asylsøkeren eller den stat hvor asylsøkeren ankommer først.**

Da Norge sluttet seg til Schengen-samarbeidet den 25. mars 2001, ble en henvisning til Dublin-konvensjonens bestemmelser blant annet tatt inn i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav e. Dublin-konvensjonen ble den 1. september 2003 erstattet av Dublin-forordningen. Dublin-forordningen viderefører de prinsipper som er nedfelt i Dublin-konvensjonen

UNE behandlet i 2003 om lag 2600 saker i medhold av Dublin-konvensjonen og Dublin-forordningen. Det store flertallet av disse sakene ble behandlet i sekretariatet. Om lag 40 saker ble behandlet av nemndleder alene, mens ti saker ble behandlet i nemndmøte. De fleste klagerer fikk avslag på realitetsbehandling.

I de få sakene der UNE anså at det var grunnlag for å ta asylsøknadene til realitetsbehandling, var hovedspørsmålet i hvilken grad klageren hadde en slik tilknytning til Norge at han/hun burde få sin asylsøknad behandlet her. UNE la til grunn at det i utgangspunktet er tilknytningen på ankomsttidspunktet som er det avgjørende. Det ble lagt til grunn at klagerens situasjon må være helt spesiell og at det må foreligge meget tungt-

veiende grunner for at søknaden bør realitetsbehandles i Norge.

For øvrig var det særlig helsemessige forhold av svært alvorlig karakter, der uttransport ble ansett som utilrådelig, som ble anført som begrunnelse for at søknaden burde realitetsbehandles.

# Oppholdssaker m.v.

UNEs Juridiske avdeling (JURA) er delt inn i fire asylseksjoner og en oppholdsseksjon. Oppholdsseksjonen behandler saker som gjelder familiegjenforening, arbeidstillatelser, oppholdstillatelser, bosettingstillatelser, visum, utvisning og bortvisning fra alle landområder. Omtalen omfatter vedtak truffet både i nemndmøter, av en nemndleder og i sekretariatet.

## ARBEIDSTILLATELSER

UNE behandlet nærmere 450 klagesaker hvor det var søkt om arbeidstillatelse. UNE omgjorde UDIs vedtak i 7,8 prosent av disse sakene mot 5,3 prosent i 2002. Flest klager gjaldt borgere av Polen, Litauen, Russland, Serbia og Montenegro og Filipinene. I tillegg behandlet UNE omtrent 150 saker om arbeidstillatelse vedrørende irakiske borgere, og de er nevnt særskilt nedenfor under punkt 5.

### 1. Spesialisttillatelser

Den største gruppen av sakene om arbeidstillatelse, gjaldt søknader om spesialisttillatelse etter utlendingsforskriften § 3 annet ledd bokstav a. UNE har i stor utstrekning opprettholdt UDIs vedtak i disse sakene. De vanligste grunnene til avslag er at stillingen utlendingen er blitt tilbudt ikke krever fagutdanning, eller at det ikke er dokumentert at utlendingen har en slik kvalifikasjon som er nødvendig for utøvelsen av den aktuelle stillingen. En del søknader har også blitt avslått som følge av at lønns- og arbeidsvilkår ikke er samsvar med det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.

I de sakene der klagerne har fått medhold, skyldes dette i stor utstrekning at det i forbindelse med klagesaksbehandlingen i UNE er kommet inn ny dokumentasjon hvor det blir dokumentert at utlendingen fyller vilkårene for tillatelse.

### 2. Praktikanter

UNE har stort sett opprettholdt UDIs vedtak i disse sakene under henvisning til at det ikke har blitt dokumentert at praktikantarbeidet har vært av vesentlig betydning for utlendingens kompetanse.

### 3. Au Pair

UNE har behandlet en del saker i forbindelse med søknad om au pair-tjeneste. Under henvisning til at klageren enten ikke fyller kravet om å være under 30 år, at språket som ble brukt i hjemmet ikke er norsk, eller at det er søkt om au pair-tillatelse med familie i rett opp- eller nedstigende linje, har UNE opprettholdt UDIs vedtak i nesten alle disse sakene.

### 4. Etablering av ervervsvirksomhet i riket

UNE har tatt stilling til flere saker hvor utlendingen ønsker å etablere ervervs-



virksomhet i riket. I samtlige saker har UNE opprettholdt UDIs vedtak under henvisning til at det ikke er tale om en nyetablering eller at det ikke er godtgjort at det er økonomisk grunnlag for driften. Videre er det i en del av sakene heller ikke blitt fremlagt dokumentasjon for at de nødvendige tillatelser vil bli gitt fra øvrige myndigheter.

### 5. Søknader fra irakere

Asylsøkere fra Nord-Irak uten beskyttelsesbehov fikk tidligere en ettårig arbeidstillatelse. Tillatelsen ga ikke grunnlag for familiegjenforening eller bosettingstillatelse. Et stort antall av disse søkte om fornyet tillatelse innen fristen. Anførlene i arbeidstillatelsessakene har ofte hatt sammenheng med anførlene i asylsakene, og disse sakene har derfor vært behandlet i vedkommende asylseksjon.

Tidlig i 2003 ble det behandlet omtrent 150 saker der irakere hadde klaget eller anmodet omgjort avslag på søknad om fornyet arbeidstillatelse. Ingen av klagen ble tatt til følge. Anførlene i sakene har blant annet vært lang oppholdstid i riket, helseproblemer, arbeid og fortsatt beskyttelsesbehov. Av drøyt 10 behandlede omgjøringsanmodninger ble én gitt ettårig fornyelse på grunn av alvorlig psykisk sykdom.

På grunn av den spente og uavklarte situasjonen i Irak bestemte UNE i februar 2003 å midlertidig stanse behandlingen av bl.a. søknader om fornyet arbeidstillatelse og asylsøknader fra irakere. Totalt ble i underkant av 100 arbeidstillatelsessaker lagt i bero. Samtidig suspenderte UNE plikten til å

**I flere av utvisnings-sakene foreligger det dom for til dels grove volds- eller sedelighetsforbrytelser.**

reise for irakere som allerede hadde fått endelige avslag.

## VISUM

Det største antallet klager kom fra borgere av Iran, Sri Lanka, Serbia og Montenegro, Vietnam, Cuba, Pakistan, Makedonia, Colombia og Irak. Sakene kan deles opp i to typer – familiebesøk og besøk til herboende kjæreste/forlovede.

De aller fleste sakene har dreid seg om familiebesøk, enten besøk til foreldre/barn eller besøk til annen familie. De saker der klagerne fikk medhold, var i all hovedsak knyttet til foreldre/barn-besøk og til en annen vurdering av klagerens tilknytning til hjemlandet enn den UDI hadde hatt.

Når det gjelder 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-/forlovedebesøk ikke har vært ansett som tilstrekkelig velferdsgrunn i seg selv.

Andelen klager tatt til følge i visumsaker var 5,3 prosent, hvilket var om lag en halvering sammenlignet med 2002.

## UTVISNING

De utvisningssakene UNE har behandlet i medhold av utlendingsloven §§ 29-30 favner, som i foregående år, over et vidt felt. Anslagsvis rundt halvparten av sakene gjelder brudd på utlendingsloven; ulovlig opphold (arbeid) og/eller uriktige opplysninger. De uriktige opplysningene er typisk knyttet til identitet/nasjonalitet og oppholdssteder eller familieforhold (herunder proforma ekteskap). Der grunnlaget for utvisning er ilagt straff, utgjør volds-, sedelighets- eller vinningskriminalitet en betydelig andel av de sakene.

I flere av sakene foreligger det dom for til dels grove volds- eller sedelighetsforbrytelser, som for eksempel overlatt eller forsettlig drap, legemsbeskadeligelse under særdeles skjerpene omstendigheter og voldtekt. Men også legemsfornærmelse og trusler er representert. Vinningskriminaliteten strekker seg fra naskeri og uaktsomt heleri til menneskesmugling, pengefalsk og grovt ran. Videre gjelder en del av sakene narkotikaforbrytelser, der straffen har variert fra bøter og kortere fengselsstraffer til langvarige fengselsstraffer. Også andre typer straffbare forhold er representert.

UNE har i hovedsak opprettholdt de foregående års praksis. Dette kan illustreres ved at i de aller fleste sakene er klagen ikke tatt til følge. Andelen som fikk medhold utgjorde om lag 16 prosent, og det er på omtrent samme nivå som i 2002.

Blant de sakene der UNE har omgjort tidligere vedtak, er alle hovedkategoriene i den totale porteføljen representert. Utvisningsgrunnlaget har således variert fra brudd på utlendingsloven og mindre alvorlige straffbare forhold, til alvorlige volds-, vinnings- eller narkotikaforbrytelser. Kun unntaksvis har UNE kommet

til at det ikke er sannsynliggjort at de grunnleggende vilkår for utvisning er oppfylt. I de aller 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. Det er ikke et krav om gjentakelsesfare. Der utlendingen har barn bosatt i Norge, har hensynet til disse gjennomgående vært et tungtveiende moment i forholds-messighetsvurderingen. På hvilket tidspunkt familietilknytningen er etablert, har imidlertid normalt stor betydning for vektleggingen av denne tilknytningen. Utlendingens alder ved ankomst og tilknytningen til Norge sett i forhold til tilknytningen til hjemlandet har vært sentrale momenter i flere saker. Som regel blir ikke hensynet til utlendingen selv avgjørende.

## FAMILIEGJENFORENING

Hovedtyngden av familiegjenforenings-sakene har dreid seg om personer som har søkt om tillatelse på grunnlag av ekteskap med en person bosatt i Norge. Men også mindreårige barn som har søkt om gjenforening med foreldre bosatt i Norge, og eldre foreldre som ønsker å bo sammen med sine voksne barn bosatt i Norge, utgjorde en stor andel av klagesakene.

Etter at kravet om sikret underhold ble endret ved en forskriftsending i mai 2003, har spørsmålet om sikret underhold vært aktuelt i langt flere saker enn tidligere, spesielt i forhold til ektefeller og mindreårige barn. I en del av klagen har det vært påberopt spesielle forhold som eventuelt ville kunne danne grunnlag for å gjøre unntak fra underholdskravet.

En annen problemstilling som UNE ofte har tatt stilling til i sakene knyttet til ektefeller, er om et formelt gyldig inngått ekteskap er proforma. Disse sakene har i stor grad blitt behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. I praksis er det tale om en konkret skjønsmessig vurdering av om partene faktisk bor sammen og om samlivet er reelt.

Nasjonalitetsmessig utgjorde klagerne fra Somalia og Irak de to aller stør-

► ste gruppene. Også klager fra land som Pakistan, Afghanistan og Vietnam har vært godt representert.

Andelen klager tatt til følge i familiegjenforeningssakene var 9,5 prosent, hvilket var nesten en halvering sammenlignet med 2002.

### **BOSETTINGSTILLATELSE**

I de fleste sakene vedrørende bosettingstillatelser er UDIs vedtak opprettholdt. Begrunnelsen for at vilkårene for bosettingstillatelse etter hovedregelen i utlendingsloven § 12 og utlendingsforskriften §§ 43 – 44 ikke har vært oppfylt, har enten vært at klageren har hatt perioder på mer enn 3 måneder uten tillatelse, har oppholdt seg mer enn 7 måneder utenlands i løpet av treårsperioden, at det har foreligget forhold som nevnt i utlendingsloven § 29, eller at vilkårene for den gitte tillatelsen ikke var oppfylt enten på søknadstidspunktet eller på tidspunktet for oppfyllelse av botidskravet dersom det lå senere i tid. Dersom utlendingen i løpet av treårsperioden har endret oppholdsgrunnlag, har ikke vilkårene blitt ansett oppfylt.

UNE har bare innvilget bosettingstillatelse etter den skjønsmessige bestemmelsen i utlendingsforskriften § 45 i et begrenset antall saker.

UNE har behandlet et fåtall saker vedrørende bortfall av bosettingstillatelse, jf utlendingsloven § 12 siste ledd og utlendingsforskriften § 49. UNE har lagt til grunn at vilkårene for bortfall har vært oppfylt så lenge innehaveren har hatt bopel eller faktisk opphold utenfor riket sammenhengende i mer enn to år. Årsaken til at innehaveren har bodd/oppholdt seg utenlands har ikke blitt tillagt vekt idet bortfallsreglene ikke åpner for skjønn.

### **OPPHOLDSTILLATELSE FOR UTDANNING**

På samme måte som året før, er det to grupper av klager. Den ene gruppen er de som har søkt om oppholdstillatelse for å gå på folkehøyskole/livssynskole, jf utlendingsloven § 8 og utlendingsforskriften § 18 og § 5 annet ledd bokstav a, mens den andre gruppen er de som

har søkt om opphold i medhold av utlendingsforskriften § 4 første ledd.

UNE har i stor grad opprettholdt UDIs avslag, og i de fleste sakene har dette resultatet fremstått som åpenbart. Det sentrale vurderingstema er hvorvidt det fremstår som en reell mulighet at klagerne ikke vil returnere til hjemlandet etter endt utdanning/skoleår og om utdanning er formålet med oppholdet i Norge. Det blir også lagt vekt på om utlendingen kan gjøre seg nytte av utdannelsen ved retur til hjemlandet. Videre følger det av praksis at formålet med utdannelsen ikke kan oppveie svake returforutsetninger. For øvrig har det i mange av sakene vært spørsmål om vilkåret om tilsagn om opptak ved godkjent utdanningsinstitusjon/studium er oppfylt.



**Retten til fri bevegelse av arbeidskraft og tjenestemottakere er en av de grunnleggende rettigheter i EU/EØS-retten.**

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 fylkeskommune eller en ideell organisasjon.

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

### **FORELDREBESØK**

UNE har behandlet færre klager over UDIs avslag på ni måneders oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven

§ 8 og utlendingsforskriften § 24 fjerde ledd. I 2003 ble det behandlet 23 slike saker mot 43 i 2002.

Med få unntak har UNE opprettholdt UDIs vedtak. I motsetning til året før skyldes flere av avslagene enten at underholdskravet ikke har vært oppfylt eller at utlendingen ikke har oppholdt seg ett år utenfor riket. Videre har flere av klagerne kommet fra land med et stort utvandringspotensiale, og etter å ha vurdert klagerens individuelle returforutsetninger, har UNE kommet fram til at det er en reell mulighet for at klagerne ikke vil returnere til hjemlandet etter tillatelsens utløp. Samtidig varierer klagerens individuelle tilknytning til hjemlandet i form av familie, forsørgelsesansvar, arbeid og eiendom. Andre faktorer, som for eksempel hvilken

fra utlendinger som tidligere har søkt om asyl i Norge.

UNEs praksis viser at blant annet forhold som vil gjøre seg gjeldende hos et større antall søkere, i utgangspunktet ikke vil være tilstrekkelig. Det må foreligge noe spesielt som relaterer seg til den enkelte søker, og som tilsier at nettopp denne søkeren kan få en søknad fremsatt fra Norge realitetsbehandlet. Det anses heller ikke etter praksis tilstrekkelig at man nesten fyller vilkårene for å gjøre unntak etter forskriften § 10 annet til fjerde ledd, idet lovgiver har foretatt en negativ avgrensning. Praksis kan oppsummeres slik at det skal forholdsvis ekstraordinære forhold til før en kan konstatere at det foreligger «sterke rimelighetsgrunner.» Gjennomgangen av sakene viser at det er et fåtall av sakene som er omgjort.

For øvrig instruerte Kommunal- og regionaldepartementet 2. desember 2003 UDI og UNE om ikke å fatte vedtak etter lovens § 6, jf utlendingsforskriften § 10 for særkullsbarn som har fremmet søknad om oppholdstillatelse fra Norge, og der det ligger an til negativt utfall, jf utlendingsloven § 38 annet ledd.

### **EØS-SAKER**

UNE behandlet 37 klager over UDIs avslag på søknader etter utlendingsloven kapittel 8. De største gruppene av disse klagene kom fra borgere av Tyskland og Storbritannia. Hoveddelen av sakene gjelder søknader om arbeids- eller oppholdstillatelse. UNE har også tatt stilling til noen saker vedrørende utvisning av EØS-borgere.

#### **1. Opphold/arbeid**

UNE har i liten grad truffet vedtak av prinsipiell interesse innenfor disse sakene. Sakene kan deles i tre hovedkategorier; arbeidstillatelser, søknader om familiegjenforeninger og studietillatelser. I de to første kategoriene har UNE i stor grad opprettholdt UDIs tidligere vedtak. I de tilfellene UNE har omgjort, bygger omgjøringen i stor grad på at det i forbindelse med klagesaksbehandlingen er fremlagt ny dokumentasjon. I sakene om studietillatelser, har det vært tale om utlendinger som enten skal gå på grunnskole eller

på videregående skole med allmennfaglig studieretning. UNE har i disse sakene fastslått at kravet til at utdanningen må være yrkesrettet ikke har vært oppfylt.

#### **2. Utvisning**

Retten til fri bevegelse av arbeidskraft og tjenestemottakere er en av de grunnleggende rettigheter i EU/EØS-retten. Inngrep i denne retten kan kun forankres i adgangen de enkelte land har til å gripe inn i bevegelsesfriheten etter utlendingsloven § 58 første og annet ledd, jf utlendingsforskriften § 195. Det følger videre at i tråd med EU/EØS-lovgivningen og uttalelser fra EU-domstolen skal regler som innskrenker adgangen til bevegelsesfrihet, tolkes restriktivt. UNE har således utviklet en praksis i samsvar med den restriktive holdningen som preger felleskapsretten og adgangen til å gripe inn i bevegelsesfriheten.

Fellesnevneren for de sakene som UNE har tatt stilling til vedrørende utvisning av EØS-borgere, er at samtlige er utvist på bakgrunn av narkotikaforbrytelser. Det er lagt til grunn at utvisning av en utlending som omfattes av EØS-avtalen, i utgangspunktet forutsetter at det foreligger en konkret fare for handlinger som truer grunnleggende samfunnshensyn og at dette prinsippet også gjelder i narkotikatilfeller. Nærmere bestemt må det være personlige forhold ved utlendingen som tilsier at vedkommende vil bryte narkotikalovgivning igjen ved videre opphold i Norge.

UNE har opprettholdt flere av vedtakene under henvisning til at det i disse konkrete sakene foreligger personlige forhold som tilsier at klageren utgjør en konkret og reell trussel mot grunnleggende samfunnsmessige hensyn. Videre har UNE i en del av sakene omgjort direktoratets vedtak om utvisning under henvisning til at kravet til gjentagelsesfare ikke er ansett oppfylt. Det ble i disse sakene vist til at det faktisk at det foreligger et straffbart forhold i seg selv ikke anses for tilstrekkelig holdepunkt for at det forelå en konkret gjentagelsesfare, men at dette forholdet må knytte seg til personlige forhold ved utlendingen.

betydning det har at øvrig familie har utvandret, har også hatt innvirkning på UNEs vurderinger.

### **UTLENDINGER SOM SØKER OM EN TILLATELSE FRA NORGE**

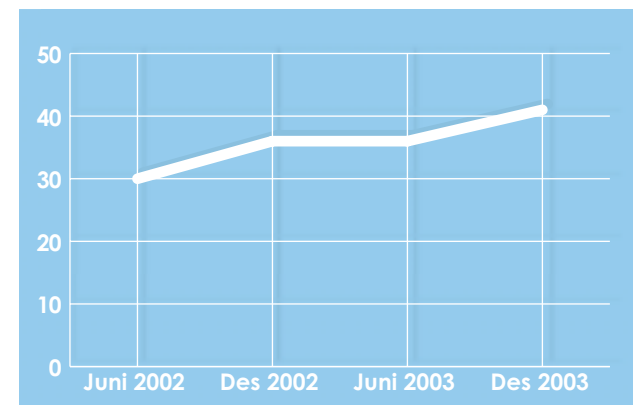
Gjennomgangen av UNEs praksis dreier seg først og fremst om den skjønsmessige bestemmelsen i utlendingsforskriften § 10 femte ledd, idet § 10 annet til fjerde ledd foretar en oppregning av kategorier av søkere der det er gjort unntak fra hovedreglen om at første gangs arbeids- og oppholdstillatelse må være gitt før innreise. Imidlertid bemerkes det særskilt at mange av sakene gjelder søknader om arbeidstillatelse i medhold av utlendingsforskriften § 3 annet ledd bokstav a («spesialistbestemmelsen»)

## Større tiltro til utlendingsmyndighetene

Fire landsomfattende undersøkelser som Opinion har utført for Utlendingsnemnda (UNE), viser at publikums tiltro til norske utlendingsmyndigheter har steget markant i løpet av halvannet år. Andelen som oppgir at de har svært stor eller ganske stor tiltro til norske utlendingsmyndigheter har i perioden økt med 11 prosentpoeng.

To ganger i året har Opinion spurt et representativt utvalg på tusen respondenter om de har svært stor, ganske stor, liten eller ingen tiltro i det hele tatt til norske utlendingsmyndigheter. I juni 2002 var det bare 30 prosent som oppga at de hadde svært stor eller ganske stor tiltro, men i desember 2003 hadde denne andelen steget til 41 prosent.

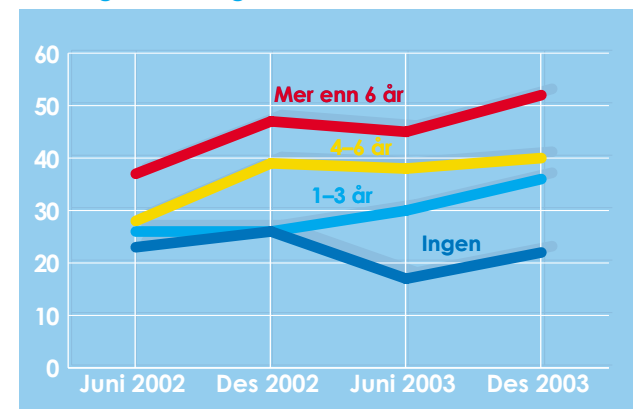
### Tiltro til utlendingsmyndighetene



Tiltroen til utlendingsmyndighetene øker mer blant menn enn blant kvinner og er nå også høyest blant menn. Andelen menn som uttrykker tiltro, har økt fra 29 til 44 prosent, mens økningen for kvinner er fra 30 til 38 prosent.

I alle fire undersøkelsene har det vært tydelige sammenhenger mellom tiltro og utdanning. I den siste undersøkelsen er det 52 prosent av dem med mer enn seks års utdanning utover grunnskolen som uttrykker svært stor eller ganske stor tiltro, mens det er 40 prosent av dem med fire til seks års utdanning, 36 prosent av dem med ett til tre års utdanning og bare 22 prosent av dem som ikke har utdanning utover grunnskolen.

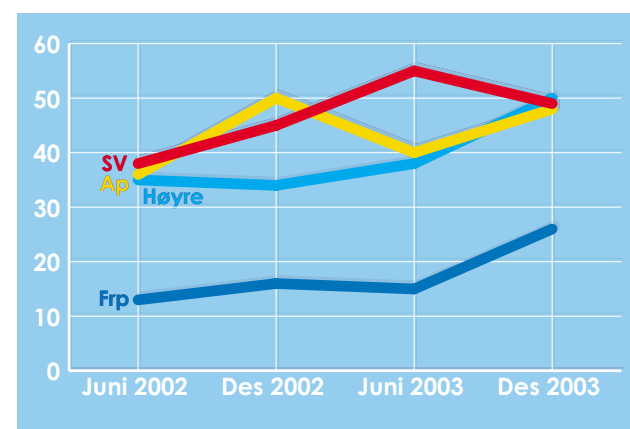
### Tiltro og utdanning



Mens sammenhengen mellom tiltro og utdanning er klar og tydelig, finnes ikke tilsvarende tydelige sammenhenger mellom tiltro og andre standardvariabler som alder og husstandsinnkomst. Når det gjelder alder, er det likevel en viss tendens til at tiltroen er størst i de aldersgruppene hvor det er flest yrkesaktive, og lavere blant de eldste og de yngste. Når det gjelder inntekt, er det en viss tendens til større tiltro blant dem med høyere inntekter.

Når det gjelder fordeling etter partipreferanse, er det fire partier hvor utvalgene er store nok til å være relativt statistisk robuste. I den siste undersøkelsen er det bare helt ubetydelige forskjeller mellom velgerne til SV, Høyre og Arbeiderpartiet – for alle tre er det mellom 48 og 50 prosent som har svært stor eller ganske stor tiltro. Den velgergruppen som skiller seg tydelig ut, er Fremskrittspartiet hvor bare 26 prosent av velgerne uttrykker tiltro til utlendingsmyndighetene.

### Tiltro og partitilhørighet



I tillegg til å måle utviklingen i generell tiltro, undersøker Opinion utviklingen når det gjelder to antatte grunner til eventuelt å ha mistro. 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 de respektive deler av publikum.

### Strengere enn lovgiverne?

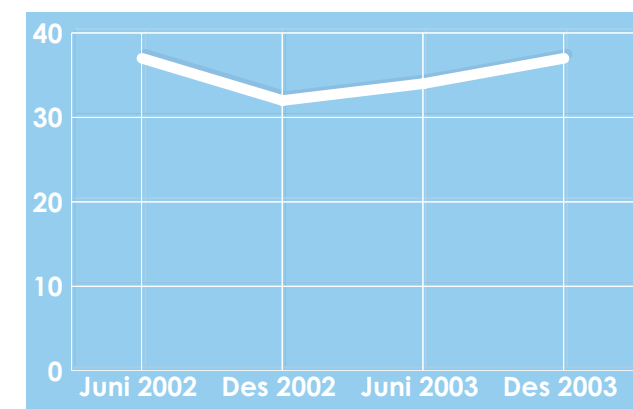
En av påstandene i undersøkelsen ble brukt til å avdekke hvor mange som trodde utlendingsmyndighetene sendte hjem asylsøkere i strid med lovgivers forutsetninger. Påstanden var:

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

Svarene «helt enig» eller «delvis enig» har i tolkingen vært definert som mistro til at rettssikkerheten ivaretas. Sva-

rene «helt uenig» eller «delvis uenig» har vært definert som uttrykk for tillit. Andelen som uttrykker tillit til at rettssikkerheten ivaretas, har ikke vist noen utvikling som sammenfaller med utviklingen i generell tiltro. Den er derimot på samme nivå i den første og den siste undersøkelsen, mens den i de to midterste undersøkelsene lå lavere.

### Tillit til at rettssikkerheten ivaretas



Når man ser på hvor mange i ulike undergrupper som uttrykte tillit på dette punktet, så var det små forskjeller med hensyn til de fleste variabler. Det var lite som skilte mellom ulike grupper enten man fordelte på kjønn, alder, utdanning eller inntekt. Fordelt på partipreferanse for de fire største partiene, var tilliten her lavest blant SVs velgere, mens det i de siste undersøkelsene ikke kan konstateres forskjeller mellom sympatisørene til de tre andre store partiene.

De tydeligste forskjellene avtegnet seg imidlertid når respondentene ble gruppert etter sitt syn på innvandringspolitikken. De som sa seg helt eller delvis enige i at innvandringspolitikken var for streng, uttrykte markant mindre tillit til at forvaltningen ivaretar rettssikkerheten. Dette kan tyde på en sammenblanding av om det er selve politikken man er kritisk til eller måten den iverksettes på.

### Lette å lure?

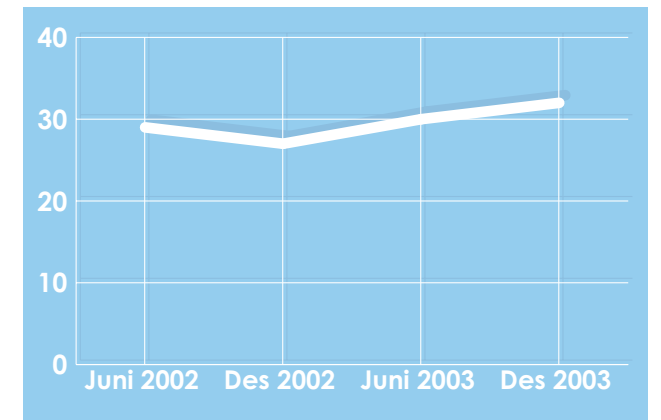
I undersøkelsen inngikk også en påstand som skulle avdekke graden av mistillit i forhold til om utlendingsmyndighetene ivaretar kontrolloppgavene sine. Det ble først vurdert å teste respondentenes forhold til påstanden «det er lett å lure seg til opphold i Norge ved hjelp av falske asylhistorier».

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 «helt uenig» og «delvis uenig» har i tolkingen vært definert som mistro til at kontrollfunksjonene ivaretas. Svarene «helt enig» eller «delvis enig» har vært definert som uttrykk for tillit. Andelen som her uttrykker tillit, har over tid vært svakt stigende, men ikke på noen måte tilsvarende utviklingen i generell tiltro.

### Tillit til at kontrollfunksjonene ivaretas



Heller ikke her var det nevneverdige skiller mellom ulike grupper når man fordelte på kjønn, alder, utdanning eller inntekt. Men fordelt på partipreferanse ser man at tilliten til at kontrollfunksjonene ivaretas var lavest blant Fremskrittspartiets velgere. Det var ellers de som sa seg helt eller delvis uenige i at innvandringspolitikken var for streng, som uttrykte markant mindre tillit til forvaltningen på dette punkt.

### Generell tiltro etter synet på politikken

Gjennom å sortere respondentene etter deres forhold til påstanden om at «den norske innvandringspolitikken er for streng», kan vi fordele befolkningen i to omtrent like store grupper. Den mest restriktive halvparten sier seg «helt uenig» i at politikken er for streng. Den mest imøtekommende halvparten fordeler seg på svarene «helt enig», «delvis enig» eller «delvis uenig» i at politikken er for streng.

Det er de som sier seg «helt uenig» i at innvandringspolitikken er for streng, som i minst grad uttrykker generell tiltro til utlendingsmyndighetene. Dette er i stor grad de samme som uttrykker mistro til at kontrollfunksjonene ivaretas, og de utgjør en drøy halvpart av befolkningen.

Den grafiske fremstillingen nedenfor viser at forskjellen i tiltro til utlendingsmyndighetene er stor og til en viss grad økende mellom den mest restriktive og den mest imøtekommende halvparten av befolkningen.

### Tiltro etter forhold til påstanden «den norske innvandringspolitikken er for streng»

