



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Årbok 2004

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

	Ikke sov i timen!	3
	UNE – fire år og veletablert	4
	Endring av praksis	6
	Sjelden et helt fritt skjønn	8
Tema	Innvandringspolitiske hensyn	
	Hva er innvandringspolitiske hensyn?.....	10
	Argumenter om personlige ressurser	14
	Forskjellsbehandling etter nasjonalitet	16
	Søknader som må sendes fra hjemlandet – eller fra Norge.....	18
	Syke barn i asylsaker	20
Statistikk	Behandlet nesten 16 000 saker	22
	Saker behandlet i nemndmøte.....	24
	Rettssaker	24
	8000 ubehandlede saker.....	25
Praksis	Asylsaker: Asia	26
	Asylsaker: Afrika	32
	Asylsaker: Europa	34
	Landinndeling mellom UNEs asylseksjoner	39
	Dublin-saker.....	39
	Oppholdssaker m.v.....	40
	Lengeværende barn.....	45
	Ytterligere forsterket tiltro i 2004.....	46
	UNEs kjerneverdier	48

Tidligere årbøker fra UNE

2003

Artiklene i årboka for 2003 handlet om menneskerettigheter, retten til vern som flyktning og øvrige bestemmelser om vern mot retur på grunn av foreliggende behov for beskyttelse.

2001/2002

Artiklene i UNEs første årbok omhandlet dilemmaer (likebehandling/ lekmansskjønn, rettssikkerhet/effektivitet og åpenhet/taushetsplikt) og helseproblematikk (helseanførslor som oppholdsgrunnlag).

Tidligere utgitte årbøker kan fås ved henvendelse til UNEs informasjonshet.

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>

Ikke sov i timen!

Akkurat nå – når denne årboka utgis – er Utlendingslovutvalgets innstilling på høring. Utvalgets arbeid, høringsrunden og framfor alt den videre politiske prosessen er av stor betydning for hvilke vedtak utlendingsmyndighetene i framtida vil fatte i enkeltsaker.

UNEs årbok har denne gang to artikler om endringsprosesser og rammer for skjønnsutøvelse, fulgt av fem artikler i en temadel om «innvandringspolitiske hensyn». Disse artiklene viser tydelig hvor viktig gjeldende utlendingslov er for dagens vedtak, og den loven som nå er i støpeskjeen, vil ha tilsvarende betydning for vedtak i framtida.

Det kan nesten ikke understrekes for sterkt hvor viktig det er at politisk engasjerte organisasjoner og enkeltmennesker benytter anledningen til å være i forkant av framtidige enkeltavgjørelser. For når en ny utlendingslov først er på plass, vil byråkratene fatte de vedtak som følger av loven og de forskrifter som gis innenfor lovens rammer. Da kan det være for sent å bråvåkne for den som er uenig i de utslag det nye lovverket vil gi.

Medias ønske om å gi ansikt til saker de tar opp, gjør det mer aktuelt å dekke resultatene etter at en lov er på plass enn å vurdere og ta stilling i forkant. Enkeltmennesker engasjerer seg også lettest når en lov får utslag de synes er urimelige overfor mennesker de kjenner og bryr seg om. Å påvirke framtidens vedtak for folk man ikke har sett og ikke vet hvem er, krever mer av helhetlig vurdering og argumentasjon, men gir til gjengjeld mye større effekt dersom man får gjennomslag.

Lovutkastet legger ikke opp til store endringer i norsk innvandringspolitikk. Den som mener at dagens praksis er omtrent som den bør være, vil derfor antakelig være relativt godt fornøyd med utvalgets innstilling.

Den som derimot mener at norsk innvandringspolitikk bør bli vesentlig mildere eller strengere, har en stor oppgave foran seg i den videre prosessen. Et eventuelt veiskille til andre hovedlinjer enn i dag vil kreve alternative tanker og andre konklusjoner enn det som ligger på bordet fra utvalgets side.

Vedtak på utlendingsfeltet er unntatt offentlighet av hensyn til søkerens personvern. Dette gir et dårlig utgangspunkt for faktabasert politisk debatt. UNEs bidrag til å bøte på dette er blant annet en anonymisert praksisbase på web, praksisrapporter i årbøkene våre og høy prioritet på vedtaksutforming slik at parten og den parten viser vedtaket til skal forstå hvorfor det gikk som det gikk. Samlet gir dette deler av det bildet offentligheten bør ha for meningsfullt ordskifte.

Forestillingene om praksis på feltet er likevel uklare og til dels feilaktige hos mange som uttaler seg i det offentlige rom. Dette understreker behovet for at vi i forvaltningen blir bedre til å redegjøre for egen praksis og for at de som engasjerer seg, søker kunnskap som supplement til følelser og antakelser. Tid brukt på årboka du nå sitter med vil være nyttig i en slik kunnskaps- og læringsprosess. Men viktigst akkurat nå – også for et slikt formål – er utlendingslovutvalgets innstilling. Mursteinen på nesten fem hundre sider er hermed anbefalt.

31. mai 2005



Terje Sjeggstad, direktør



Foto: Knut Erik Knudsen

UNE – fire år og veletablert

Utlendingsnemnda (UNE) har vært i virksomhet siden januar 2001 og er definitivt over etableringsfasen. I løpet av de fire første årene har UNE behandlet nesten femti tusen saker.

UNE er et politisk uavhengig forvaltningsorgan under Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Departementet kan ikke instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelser i enkeltsaker (unntatt i saker som gjelder rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn). Styringen må skje gjennom lov og forskrift. Utover dette kan departementet instruere om prioritering av saker og om organisatoriske og administrative forhold.

UNE behandler klager over UDIs avslag på søknad om asyl, familiejen-

forening, oppholds- og arbeidstillatelser for øvrig, bopettingstillatelse, visum, bortvisning og utvisning. I tillegg behandles klager over UDIs avgjørelser vedrørende tilbakekall av gitte tillatelser, avgjørelser om å registrere utlendinger i SIS (Schen-gen Information System) og avslag på søknader om reisebevis og utlendingspass.

UNE behandler også anmodninger om omgjøring av sine egne vedtak. En omgjøringsanmodning er altså et spørsmål om ny behandling av en sak som allerede er behandlet i to instanser.

Nemndmøtene

Alle saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål, blir behandlet i nemndmøte. I nemndmøtene avgjør nemndlederne enkeltsaker i samarbeid med nemndmedlemmer som er lekfolk. Disse nemndmedlemmene er ikke ansatt, men har verv i UNE, og kalles inn etter behov. Vervet kan sammenliknes med å være meddommer i en domstol.

UNEs nemndmedlemmer er oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra KRD, Utenriksdepartementet, Norges

tariat med blant annet en juridisk avdeling. I tillegg er det administrative og praktiske støttefunksjoner knyttet til IT, økonomi, personal, informasjon, publikumsservice og kontorfunksjoner, herunder innkalling av nemndmedlemmer, klagere, advokater, tolker og andre som skal delta under nemndmøtebehandling.

UNEs nemndledere må – i likhet med direktøren – fylle kravene til dommere og ansettes på åremål. Tidligere ble nemndlederne oppnevnt for fire år med mulighet for gjenoppnevning for en påfølgende fireårsperiode, men dette er nå endret slik at nemndledere heretter vil bli oppnevnt for åtte år uten mulighet for gjenoppnevning.

Saker som ikke inneholder vesentlige tvilsspørsmål, kan etter loven avgjøres av en nemndleder alene eller av sekreta-

har framlagt faktainformasjon og landvurderinger både i sekretariatet, overfor nemndlederne og i nemndmøter. 1.1.05 etablerte regjeringen den faglig uavhengige enheten Landinfo, som skal bidra med landkunnskap til både UNE, UDI og KRD. Som en følge av dette, ble ordningen med landrådgivere i UNE opphevet fra samme tidspunkt.

Koordineringsutvalget

Som et virkemiddel i likebehandlingsarbeidet, har UNE hatt et koordineringsutvalg (KU). Utvalget har vært sammensatt av en fast nemndleder og fire faste nemndmedlemmer. Til hvert møte er KU blitt forelagt et utvalg vedtak truffet i UNE – til belysning av aktuelle temaer. Utvalget har vurdert hvorvidt det forelå forskjellsbehandling og sprikende praksis, og har ellers gitt de kommentarer det fant grunn til vedrørende saksbehandling, begrunnelser, vedtak og valg av behandlingsform. På bakgrunn av sine funn ga utvalget råd til direktøren.

Flere av utvalgets kommentarer og anbefalinger er blitt fulgt opp i UNE gjennom informasjon og diskusjoner til bevisstgjøring og med det mål å unngå forskjellsbehandling. Selv om utvalget i sin virketid har kommet med en rekke kommentarer og anbefalinger, og også i noen grad påpekt sprikende praksis, er det etter utvalgets mening ikke blitt avdekket det som kan betegnes som usaklig forskjellsbehandling.

Stortinget har nylig besluttet å etablere en ordning med stornemnd i UNE i 2005. Det ble samtidig besluttet å nedlegge KU. Fordeler ved stornemnda er at dens vedtak gis presedens for senere likeartede saker i UNE og UDI og at den kan benyttes i forkant av ulike problemstillinger. KU vurderte kun vedtak etter at de var truffet og hadde ikke besluttsende myndighet.

Personal og økonomi

For å sikre korrekt saksbehandling i henhold til utlendingsloven og forvaltnings-

loven, har UNE høy prioritet på kompetanse og kompetanseutvikling.

Det arrangeres ulike kurs relatert til faglige problemstillinger og kurs av mer administrativ art, hvor målet er god faglig kvalitet på arbeidet og god effektivitet. Alle nemndledere og saksbehandlere i sekretariatet går gjennom kurs i menneskerettigheter (MR), og MR-opplæring inngår som en obligatorisk del i introduksjonsprogrammet for nye medarbeidere. Det er også lagt til rette for at ansatte kan ta relevante spesialkurs ved Universitetet i Oslo.

UNE har ferdigstilt et opplegg for å bli IA-bedrift («inkluderende arbeidsliv»). Sykefraværet i UNE har vært lavt og ble i 2004 redusert ytterligere til 4,4 prosent.

Blant UNEs ansatte i 2004 var det 70 prosent kvinner og 30 prosent menn. Fordelingen blant UNEs ledere var 62 prosent kvinner og 38 prosent menn.

UNEs totalforbruk i 2004 var om lag 100 millioner kroner. Til sammenligning var forbruket i etableringsåret 2001 om lag 60 millioner (se diagram).

Kjerneverdier, evaluering mv.

UNEs kjerneverdier med tilhørende handlingsregler er referert på baksiden av årboka. Disse er etablert gjennom en bred prosess med bidrag fra alle ansatte og er retningsgivende for hvordan vi skal opptre og fungere både utad og internt.

Vi har skrevet om våre verdier og en rekke sider ved UNEs virksomhet, virkemåte og dilemmaer i tidligere årbøker. I årboka for 2003 hadde vi dessuten en artikkel om en langvarig ekstern evaluering hvor UNE i hovedkonklusjonene fikk gjennomgående positiv omtale. De som gjerne vil ha mer generell UNE-informasjon enn vi denne gang tar med i årboka, henvises til våre websider på www.une.no, hvor også tidligere årbøker er å finne.

Alle saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål, blir avgjort i nemndmøte.

Juristforbund og humanitære organisasjoner. Antallet nemndmedlemmer er 250, hvorav halvparten oppnevnes etter forslag fra humanitære organisasjoner. Nemndmedlemmene oppnevnes for fire år og kan gjenoppnevnes en gang.

Ved behandlingen av enkeltsaker i nemndmøte deltar en nemndleder og to nemndmedlemmer, hvorav det 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.

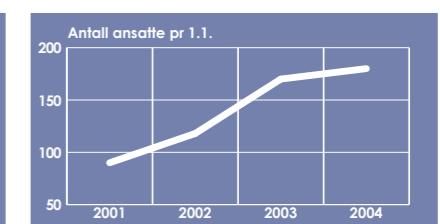
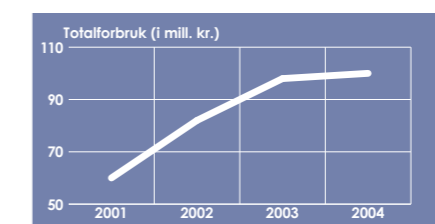
Organisering

UNE ledes av en direktør (Terje Sjegstad) og en assisterende direktør (Siri Johnsen), har 14 nemndledere og et sekre-

riatet. Sekretariatet er kun gitt vedtaksmyndighet i helt kurante saker. Sakene behandles av minst to personer. Det er nemndlederne som er gitt kompetansen å vurdere behandlingsform (vedtaksnivå), der vedtaksmyndigheten ikke etter generelle retningslinjer tilligger sekretariatet. Nemndlederne skal herunder vurdere om det foreligger vesentlige tvilsspørsmål i den enkelte sak.

Sekretariatet forbereder saker for nemndledere og nemndmøter. Saksbehandlerne er fordelt på fem seksjoner – fire seksjoner som behandler asylsaker etter en geografisk inndeling, og en seksjon som behandler alle andre sakstyper etter utlendingsloven.

I saker med behov for særlig landkunnskap har UNE fram til 2005 hatt egne landrådgivere som har gitt bidrag til sakenes opplysning. Landrådgiverne



Endring av praksis

Det foregår kontinuerlig en vurdering av praksis på utlendingsfeltet. Noen vurderer det politiske, andre det juridiske, og noen har oppgaver knyttet til både jus og politikk. Enhver som vil påvirke, har nytte av å vite hvilke aktører som har fullmakt til å endre regler og praksis, og hvilke rammer de enkelte er gitt for dette.

Endring av regler

Overordnede og gjennomgripende endringer skjer vanligvis gjennom regelendringer. Dette kan i noen tilfeller være endringer knyttet til internasjonale konvensjoner Norge har forpliktet seg til å følge, men vanligvis vil det være norske lov- eller forskriftsendringer. Initiativet til disse kan ha oppstått i politisk miljø eller hos andre aktører i samfunnsdebatten.

For den som ønsker endringer i norsk praksis overfor asylsøkere, innvandrere eller andre med behov for en tillatelse etter utlendingsloven, er det svært effektivt dersom man lykkes i å få politisk gjennomslag for endrede regler. For av endrede regler følger endret praksis.

Politikerne behandler ikke enkeltsaker, men reglene de lager anvendes på enkeltsaker. Og de som anvender reglene, det vil si beslutningstakere i UDI og UNE, skal – uavhengig av eget syn på hvordan reglene burde være – ikke innvilge flere eller færre søknader enn det de mener er riktig ut fra reglene. Målet i den enkelte sak er ikke å innvilge eller å avslå, men å komme fram til et riktig og godt resultat.

Denne rolleforståelsen blant beslutningstakerne i enkeltsaker gjør at nye regler er effektive virkemidler for endring. Forvaltningens beslutningstakere skal ikke se det som sin oppgave å dempe effekten av nye lover og forskrifter. Tvert imot, uansett om politikerne strammer til eller myker opp, er forvaltningens oppgave å fatte riktigst og best mulige vedtak ut fra det til enhver tid gjeldende regelverk.

Lojal oppfølging av endrede regler har sitt naturlige motstykke i en like lojal håndheving av eksisterende regler, selv om noen i politisk miljø har ønske om å endre dem. En innvandringspolitisk opposisjon som ikke får samlet tilstrekkelig politisk støtte for sine endringsforslag,

kan derfor ikke forvente gjennomslag i forvaltningen.

Internasjonale forpliktelser

Det kan tenkes unntak hvor en ny lov eller forskrift ikke slår gjennom fordi forvaltningens beslutningstakere mener den strider mot andre rettskilder, for eksempel internasjonale konvensjonsforpliktelser. En rettshåndhevers oppgave er noen ganger å

Overordnede og gjennomgripende endringer skjer vanligvis gjennom regelendringer.

veie motstridende rettskilder mot hverandre. Men hvis en slik motstrid mellom ulike regelverk står i fare for å oppstå på grunn av foreslåtte regelendringer i Norge, vil det beste definitivt være å få avdekket og avverget dette i høringsrunder før politiske vedtak og faktisk iverksetting av disse.

Av større praktisk betydning er muligheten for at internasjonale avtaler og konvensjoner endres eller at internasjonale overvåkingsorganer tolker de eksisterende på en ny måte. Dette kan forandre beslutningsgrunnlaget for norske utlendingsmyndigheter.

Nye omstendigheter

Endring av faktiske forhold kan få betydning for vurderingen av om det som skal til for å få tillatelse etter regelverket, er oppfylt. Dermed kan det skje at UNE fatter vedtak som tilsynelatende, men

ikke reelt, innebærer endret praksis. Det typiske eksemplet er når endret landinformasjon tilsier en ny vurdering av risikosituasjonen i et land eller landområde. Saker som tidligere har endt med avslag, kan plutselig stå til innvilgelse fordi andre fakta om situasjonen i hjemlandet må legges til grunn.

Når endringer i hjemlandet, for eksempel et regimeskifte, tilsier at en person kan stå i fare for framtidig forfølgelse, gis det etter norsk praksis rett til asyl dersom vilkårene i Flyktningkonvensjonen ellers er oppfylt. Dette gjelder selv om det ikke forelå noen slik fare på tidspunktet for utreise eller ankomst til Norge.

nye norske regler eller nye internasjonale konvensjoner. Samfunnsutvikling og samfunnsdebatt vil for eksempel kunne bidra til at beslutningstakere etter hvert tenker annerledes der de har et skjønn å utøve og flere hensyn må veies mot hverandre.

Praksis i saker med ulike hensyn i helhetsvurderinger kan være vanskelig å tolke. Ut fra analyser av UNEs vedtak mener vi likevel å kunne fastslå en viss utvikling i retning av sterkere å vektlegge helsemessige forhold hos barn i saker der det også foreligger elementer av tidligere eller framtidig beskyttelsesbehov. Det samme gjelder andre forhold knyttet til «barnets beste». Det er også blitt vanligere å henvise til konkret formulerte menneskerettigheter som begrunnelse for innvilgelser.

Et særegent trekk ved UNE, som avviker fra tradisjonelle hierarkisk oppbygde virksomheter, er at praksisutvikling ikke følger av intern styring fra ledelsen. I UNE vil en praksisutvikling først kunne konstateres i ettertid, som følge av at flere nemndmøter fatter vedtak som på likeartet måte avviker fra tidligere forvaltningspraksis.

Praksisutvikling i UNE har inntil nå vært problematisk å definere. Avvikende enkeltvedtak i et mindre antall nemndmøter vil ikke nødvendigvis bli fulgt av tilsvarende vedtak i andre nemndmøter. Det er imidlertid bestemt å innføre såkalt stornemnd i UNE (planlagt oppstart i løpet av sommeren 2005), og denne vil – i motsetning til de vanlige nemndmøtene – ha fullmakt til å fatte presedensvedtak, det vil si vedtak som vil være retningsgivende for avgjørelsene i liknende saker både i UNE og UDI.

UNE skal ikke ta «signalen»

Politisk styring av UNEs avgjørelser skjer kun gjennom lov og forskrift. Det innebærer at UNE ikke forholder seg til såkalte «politiske signaler». Vedtakene i UNE og redegjørelser for den praksis vedtakene utgjør, er uttrykk for hvordan regelverket virker. Hvis det er et politisk ønske om andre utfall, kan politikerne påvirke gjennom å endre reglene. Men politiske uttalelser, for eksempel til media, skal en uavhengig instans som UNE etter loven

ikke ta hensyn til. Dette gjelder enten politikere uttaler seg generelt ut fra sine verdier eller sin rettsoppfatning eller gir uttrykk for meninger om utfallet av enkeltsaker.

Hvis det er et politisk ønske om at forvaltningen ikke skal fatte «uønskede» vedtak i en periode hvor det arbeides med nye regler, kan Kommunal- og regionaldepartementet instruere UNE (og UDI) om å legge saker i bero mens regelendringer vurderes. Dette innebærer at sakene først blir avgjort når nye regler er innført eller politikerne har bestemt seg for likevel ikke å foreta endringer.

Overprøving i retten m.v.

I de aller fleste utlendingsaker som bringes inn for ordinær domstolsbehandling, får Staten ved UNE medhold. Men ikke alltid. Det hender enkelte ganger at et søksmål fører fram, og i saker hvor det er UNEs rettsanvendelse som blir underkjent, vil dette kunne medføre praksisendring for etterfølgende saker.

På nyåret i 2005 ble to utvisningssaker behandlet av Høyesterett. I den ene fikk Staten medhold, mens klageren vant den andre. Den saken Staten tapte medfører naturlig en intern vurdering av konsekvenser for framtidig praksis.

Saken Staten tapte i Høyesterett inneholdt alvorlig voldskriminalitet rettet mot barn, der voldsutøveren hadde egne mindreårige barn og en ektefelle med redusert omsorgsevne. Høyesterett mente at hensynet til voldsutøverens barn tilsa at utvisning var et uforholdsmessig tiltak, og en høyesterettsdom har svært stor vekt med hensyn til hvordan reglene er å forstå. Dommen vil dermed i prinsippet kunne få betydning for framtidig praksis, uavhengig av hva det politiske miljø måtte mene.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) behandler også klager over utlendingsforvaltningens vedtak og saksbehandling. Dersom Ombudsmannen ender med å kritisere UNE, vil slik kritikk bli tillagt vekt i UNEs framtidige praksis, selv om UNE etter loven ikke er forpliktet til å rette seg etter Ombudsmannens uttalelse.

Sjelden et helt fritt skjønn

UNE blir ofte møtt med spørsmålet: «Går det ikke an å bruke skjønn?» Jo, ofte har våre beslutningstakere en rett og plikt til å utøve skjønn. Men å bruke skjønn er ikke nødvendigvis det samme som å ta en klage til følge. Og ofte har beslutningstakerne rammer som avgrensner hvor fritt skjønnet kan være.

En selvinnlysende betraktning om forholdet mellom regler og skjønn, er at dersom skjønnet skulle være helt fritt, var det ikke behov for regler. En beslutningstaker som kunne løsrive seg helt fra lover, forskrifter, forarbeider, rettsavgjørelser og tidligere forvaltningspraksis, ville gjennom et fritt skjønn kunne avgjøre saker ut fra egen oppfatning om rett og galt, rettferdig og urettferdig, rimelig og urimelig etc.

Fritt skjønn uten rammer harmonerer imidlertid dårlig med demokrati hvor folkevalgte setter rammene, en rettsstat hvor likebehandling er idealet og internasjonale konvensjoner som gir den enkelte rettigheter heller ikke stater har anledning til å bryte. Ved å sette sitt eget skjønn over regler, prinsipper, idealer og rettigheter, ville beslutningstakere i forvaltningen eventuelt ha tiltatt seg en makt som få – om i det hele tatt noen – mener at de skal ha.

Vanskelig å forutse alt

Et av politikernes dilemmaer når de skal lage regler, er at det alltid vil finnes tilfeller de ikke har forutsett eller ikke har kunnet beskrive presist. Enkelte problemstillinger kan være sjeldne, og dessuten finnes utallige varianter av hvordan saker kan være sammensatt av diverse forhold som trekker i samme eller motsatt retning.

Det er umulig å beskrive alle sider av virkeligheten i presise regler, og ofte er det både upraktisk og uhensiktsmessig å forsøke. Derfor finnes det i mange tilfeller unntakshjemler som gjør at beslutningstakere i forvaltningen kan se bort fra hovedreglene. Men hovedreglene er der, og det er ikke lovgivers forutsetning at unntakene etter hvert skal bli hovedregelen.

Hvor spesiell skal da en sak være for at unntakshjemlene skal kunne benyttes? Ofte finnes det veiledning i lovforarbeider, hvor politikerne har angitt eksempler på når unntak kan være aktuelt. I forarbei-

dene kan det dessuten finnes veiledning om hvor bredt eller snevert man har sett for seg at unntakene skal favne.

Sterke menneskelige hensyn

Et eksempel på en unntakshjemmel hvor lovgiver har gitt lite konkret veiledning, er hjemmelen for å gi opphold på humanitært grunnlag for asylsøkere uten behov for beskyttelse. Det er angitt at dette kan skje på grunn av «sterke menneskelige hensyn» eller «særlig tilknytning til riket», men dette er begreper hvor meningsinnholdet kan diskuteres.

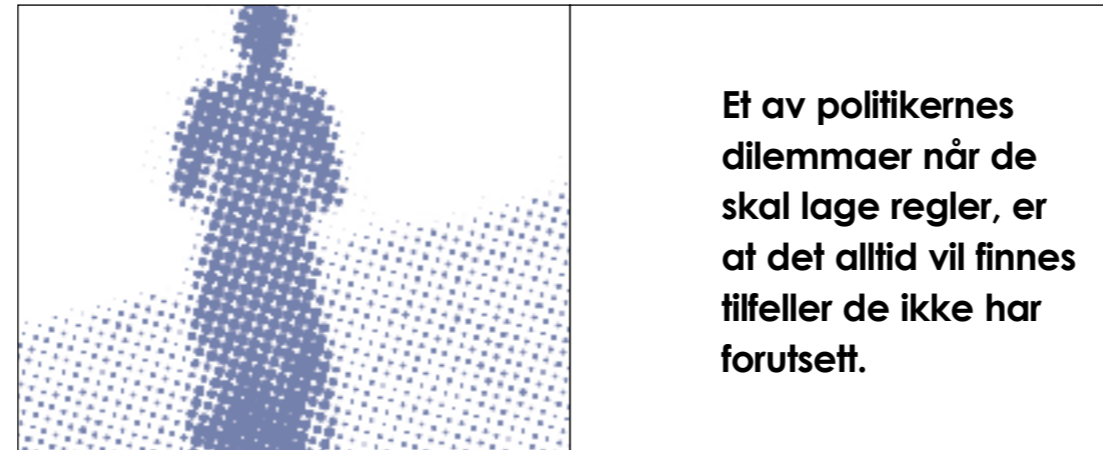
I UNEs vedtak er det ofte vist til at en slik unntakshjemmel ikke kan brukes for tilfeller som gjelder de fleste asylsøkere, for eksempel at levevilkårene i hjemlandet er vanskelige. For tok man gjennomgående hensyn til dette, ville det ikke lenger være snakk om unntak. Men unntak på grunn av «sterke menneskelige hensyn» gjelder mange flere nå enn da hjemmelen ble innført. For eksempel står det ikke noe om helseanførsler i forarbeidene til utlendingsloven, mens nettopp helseanførsler i dag er den vanligste enkeltårsaken til bruk av unntakshjemmelen.

Helseanførsler som oppholdsgrunnlag i asylsaker, er dessuten et godt eksempel på at lovgiver kan velge å forholde seg passiv til praksisutvikling i forvaltningen. Da det etter hvert ble kjent at forvaltningen innvilget opphold i asylsaker på bakgrunn av helseanførsler, til tross for at muligheten for dette ikke var beskrevet i forarbeidene, kunne Stortinget valgt å stoppe dette gjennom presisering av reglene. Siden Stortinget ikke grep inn, kan det hevdes at det dermed indirekte ga sin godkjenning til praksisutviklingen.

Særlig sterke menneskelige hensyn

Begrepet «sterke menneskelige hensyn» omfatter naturligvis færre enn begrepet «menneskelige hensyn». Og enda færre

omfattes av begrepet «særlig sterke menneskelige hensyn». Stortinget har i april 2005 bestemt at det sistnevnte uttrykket heretter skal gjelde for eventuell innvilgelse som følge av omgjøringsanmodning (det vil si anmodning om omgjøring av sak som allerede er klagebehandlet). Dette innebærer en høyere terskel for innvilgelse enn tid-



Et av politikernes dilemmaer når de skal lage regler, er at det alltid vil finnes tilfeller de ikke har forutsett.

ligere, da ordet «særlig» ikke var en del av uttrykket.

For bestemmelser som har virket over tid, vil tidligere praksis være en rettskilde. Men praksis som rettskilde må etableres på ny når skjønnskriteriene endres, for eksempel ved at politikerne legger til eller fjerner forsterkende ord som nevnt ovenfor. Skjønnet er der fremdeles, men gjennom ny ordlyd i regelverket kan politikerne heve eller senke terskelen for når en unntaksbestemmelse skal benyttes. Politikernes innflytelse over skjønnet blir sterkest når bakgrunnen for en slik endring er tydelig beskrevet i forarbeider.

Regelstyrte saker

En rekke bestemmelser i utlendingsloven og utlendingsforskriften gir svært detaljerte anvisninger av hvem som skal gis en tillatelse. For eksempel gjelder dette arbeidstil-

latelser og familiejenforening. Jo lengre politikerne går i å detaljregulere et regelsett, dess mindre frihet anser beslutningstakerne at de har til å bruke unntaksbestemmelser som i en del tilfeller likevel finnes.

I tilfeller hvor politikerne gjennom regler og forarbeider klart har slått fast at saker skal ende med avslag, er det ikke riktig av forvaltningen å innvilge gjennom bruk av skjønn. Dette gjelder også når noen mener at en bestemmelse i seg selv er så urimelig at den strider mot for eksempel «sterke menneskelige hensyn».

Sterke rimelighetsgrunner

I spørsmålet om man skal få søke første gangs arbeids- eller oppholdstillatelse fra Norge eller om man må følge hovedregelen om å søke fra hjemlandet, er det gitt mulighet for unntak fra hovedrege-

Innvandringspolitiske hensyn

Selv om det i en rekke tilfeller er gitt mulighet for unntak dersom for eksempel «sterke menneskelige hensyn» eller «sterke rimelighetsgrunner» tilsier det, pålegges beslutningstakerne i de fleste tilfeller å veie slike forhold opp mot såkalte «innvandringspolitiske hensyn». Oftest er ikke dette en avveining som **kan** gjøres, men en avveining som **skal** gjøres.

Innvandringspolitiske hensyn kan i noen tilfeller være sterke og i andre tilfeller ikke like sterke. Der beslutningstakerne kommer til at de innvandringspolitiske hensynene må veie tungt, må de grunnene som eventuelt skal tilsis en tillatelse etter en unntaksbestemmelse, være desto sterkere for å slå igjennom. (Se egen artikkel om «innvandringspolitiske hensyn» fra side 10.)

Ny utlendingslov

Utkastet til ny utlendingslov er til høring første halvår 2005 og vil deretter bli behandlet av regjering og storting. For de fleste spørsmål foreslås det få eller ingen endringer som vil gi vesentlig annerledes vurderinger eller vedtak i sakene. Den som vil ha innflytelse over framtidig praksis på feltet, bør absolutt involvere seg politisk når loven nå er i støpeskjeen.

Det er spesiell grunn til å merke seg at mye som hittil har vært hjemlet i forskrift, nå foreslås hjemlet i lov. Det er dessuten flere eksempler på at etablert forvaltningspraksis foreslås tatt inn i lovbestemmelser. Begge deler innebærer at praksis forankres høyere oppe blant rettskildene, og dermed vil det oftere kreves ny politisk behandling for eventuelle endringer av regler og praksis.

len dersom «sterke rimelighetsgrunner» tilsier det. Og i forarbeidene til denne bestemmelsen finnes en god illustrasjon av hvordan politikerne kan definere hvilket skjønnsrom som gjelder.

I odelstingsproposisjonen ble det uttalt: «Dersom bestemmelsen skal virke etter sin hensikt, må det aksepteres at den blir håndhevet forholdsvis konsekvent, selv om det ut fra en isolert vurdering i den enkelte sak kan virke noe firkantet.»

Bak en slik betraktning ligger erkjennelsen av at å tillate at søknader fremmes fra Norge i alle tilfeller hvor det isolert sett kunne synes rimelig, ville medføre at knapt noen ville bli sendt hjem for å søke når de først var her. Dette igjen ville uthule hovedregelen om at utlendingsoppholdsgrunnlag skal være avklart før innreise i de fleste saker som ikke omhandler asyl (se side 18).

Hva er innvandringspolitiske hensyn?

UNE er opprettet som et faglig uavhengig og upolitisk forvaltningsorgan. Medarbeidernes identitet er knyttet til å håndheve et regelverk, ikke til å utøve politikk. Men i det regelverket de skal håndheve, henvises det flere steder til «innvandringspolitiske hensyn».

At et upolitisk organ er satt til å vurdere innvandringspolitiske hensyn, er et krevende dilemma og kan anses som et paradoks. Innholdet i innvandringspolitikken skal være demokratisk bestemt, og et politisk meningsinnhold bør derfor knyttes til uttrykkene som velges i utformingen av regelverket. Dermed kan regler og språklige uttrykk anvendes juridisk i tråd med politisk bestemte forutsetninger.

UNE har flere ganger påpekt at presisering av begrepet «innvandringspolitiske hensyn» i lov eller forskrift ville gitt våre beslutningstakere bedre veiledning når det anvendes i enkeltsaker. Men det betyr ikke at slik veiledning er fraværende i dag. Det finnes mye politisk bestemt veiledning i hvordan uttrykket er å forstå, og den veiledningen har verdi som rettskilde.

Innvandringsregulering

Utgangspunktet siden 1975 har vært at ingen får innvandre til Norge bortsett fra visse definerte grupper. Ved utlendingsloven av 1988 regulerte lovgiver nærmere hvem som skulle gis anledning til å innvandre.

Regelverkets henvisninger til «innvandringspolitiske hensyn» er forankret i utlendingslovens formålsparagraf, dvs § 2. Der står det:

«Loven skal gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og med utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk innvandringspolitikk.

Loven skal ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn i eller ut av

St. meld. Nr. 39 (1987–88) s.8:

<... Norge kan ikke løse verdens flyktning- og utvandringsproblemer ved å la alle som ønsker det få bosette seg her. Innvandring til Norge må fortsatt være begrenset og kontrollert ...>

riket, som oppholder seg her eller som søker en tillatelse etter loven.

Loven skal gi grunnlag for vern mot forfølgelse for flyktninger og andre utlendinger som er forfulgt.»

Tredje ledd gjør vern mot forfølgelse til et særskilt prioritert oppholdsgrunnlag ved at dette, i motsetning til andre grunnlag, er nevnt i selve formålsparagrafen. Andre ledd handler om å ivareta rettssikkerheten, hvilket også må forstås som vern mot vilkårlighet. Det første leddet, det vil si henvisningen til innvandringspolitikken, er det overordnede grunnlaget for at det også tas innvandringspolitiske hensyn ved vurderingen av ulike typer tillatelser.

I utlendingsforvaltningens arbeid med enkeltsaker er det viktig både å ivareta den enkelte søkers rettssikkerhet og samfunnets uttrykte behov for regulering og kontroll.

En utlending som vil oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, kan få tillatelse på ulike typer grunnlag. De fire mest praktiske er beskyttelsesbehov, familietilknytning, studier og arbeid. Disse ulike typer tillatelser bygger på helt forskjellige hensyn. Dette må man ta i betraktning når man skal tolke og anvende loven. Vilkår som etter ordlyden er like, kan derfor ikke uten videre tolkes og anvendes på samme måte.

Stortingsmeldinger

Innvandringspolitikken er beskrevet blant annet i stortingsmeldinger og tilhørende dokumenter. Et viktig grunnlagsdokument er for eksempel Stortingsmelding nr 39 for 1987/88, med tittel «Innvandringspolitikken». Et annet er Stortingsmelding nr 17 for 2000/01, med tittel «Asyl- og flyktningpolitikken i Norge». Flere andre stortingsmeldinger tar også for seg ulike sider av utlendingsområdet.

Beskrivelsen av innvandringspolitikken i stortingsmeldinger med tilhørende dokumenter gir innhold til begrepet «i

samsvar med norsk innvandringspolitikk», slik det altså er uttrykt i utlendingslovens formålsparagraf.

Ved utformingen av konkrete regler i form av lov- og forskriftstekster finnes også forarbeider. Der beskrives politiske formål og motiver bak de bestemmelsene som foreslås.

Forarbeidene til de konkrete reglene vil vanligvis kunne anses forankret i den



Det finnes mye politisk bestemt veiledning i hvordan uttrykket er å forstå.

overordnede innvandringspolitikken og tolkes som en detaljering og konkretisering av denne. Dermed vil forvaltningen begge steder kunne finne veiledning i hva som kan være innvandringspolitiske hensyn.

Konsekvenshensyn

I beskrivelsen av ulike hensyn og reguleringer i innvandringspolitikken finnes mange motiver knyttet til mengde og antall. Betrachtingene følger av en antakelse om at innvandringen til Norge ville ha vært vesentlig større dersom det var lett å få en tillatelse. Migrasjon i både historisk og dagsaktuelt perspektiv handler ikke bare om å reise fra noe, men også å søke seg til noe. Mange flere enn dem som risikerer forfølgelse i sine hjemland, ønsker seg mulighet til en bedre framtid for seg selv og sine barn i et vesteuropeisk →

→ land. Innvandringspolitiske hensyn kan derfor handle om en rekke spørsmål knyttet til konsekvenshensyn. Hvor mange er det i en liknende situasjon der ute? Hvor mange kan man tenke seg ville komme dersom det ble åpnet opp? Hvordan behandles tilsvarende søknader i andre europeiske land?

I behandlingen av den enkelte sak vil sympatien med den enkelte søker kunne trekke i motsatt retning av overordnede politiske betraktninger om hvem som bør eller skal gis tillatelser. Det er derfor UNEs vedtak ofte inneholder avveininger mellom personlige forhold av humanitær karakter («sterke menneskelige hensyn») og innvandringspolitiske hensyn knyttet til mulige konsekvenser av innvilgelse i denne og lignende saker.

Beskytte asylinstituttet

Når begrepet «innvandringspolitiske hensyn» anvendes på enkeltsaker, oppstår en rekke eksempler på hva de kan være. Noen av disse er konkret beskrevet også i politiske forarbeider.

Et overordnet hensyn er å ivareta asylinstituttet for mennesker med beskyttelsesbehov. Dette inkluderer å beskytte instituttet mot misbruk. Innvandringspolitiske hensyn anses derfor i mange tilfeller å tale imot å innvilge opphold til asylsøkere som ikke har behov for beskyttelse. Dette kan gjelde selv om de eventuelt har andre gode og viktige grunner for å ville bli i Norge.

Det finnes for eksempel egne regler som regulerer hvem som kan komme til Norge for å få arbeidstillatelse, familiejenforening, medisinsk behandling mv. I utgangspunktet er det ikke meningen at asylinstituttet skal brukes i stedet dersom noen ikke oppfyller kriteriene for å få tillatelser på slike grunnlag.

Ikke kapasitetsvurderinger

I UNEs henvisning til innvandringspolitiske hensyn inngår altså betraktninger knyttet til hvor mange som kan tenkes å komme dersom det gis tillatelser, det vil si den såkalte «pull-effekten». UNE ser derimot ikke på innenlandske kapasitetsproblemer knyttet til for eksempel hvor lett eller vanskelig det for tida er å få bosatt dem som har fått tillatelser.

Hvis det i en periode meldes om at mange sitter i mottak og venter på å bli bosatt i en kommune, ser altså ikke UNE det som noe argument for å heve terskelen for å gi tillatelser til andre. Tilsvarende ville det ikke vært sett som et argument for en lavere terskel dersom bosettingen i en periode gikk så greit at kommunene uten problemer ville kunne tatt imot flere.

Taler aldri for innvilgelse

Slik utlendingsloven og utlendingsforskriften er bygget opp, er «innvandringspolitiske hensyn» aldri nevnt som et argument for at en tillatelse likevel skal gis når en hovedregel tilsier avslag. Det kan altså ikke henvises til positive innvandringspolitiske hensyn for å ta inn personer fordi de er en ressurs eller berikelse for samfunnet. I dagens regelverk vedrørende arbeidstillatelser står det for eksempel ikke at «tillatelse kan likevel gis dersom innvandringspolitiske hensyn tilsier det».

Når henvisning til «innvandringspolitiske hensyn» er tatt inn i regelverket, er det som et argument mot å innvilge. Resonnementet går vanligvis langs følgende linje:

Først vurderer man om kriteriene for å innvilge etter en hovedregel er oppfylt, og hvis de er det, innvilges søknaden. Hvis kriteriene derimot ikke er

oppfylt, slik at saken i utgangspunktet står til avslag, finnes unntaksbestemmelser som angir at tillatelse likevel vil kunne gis dersom «sterke menneskelige hensyn» eller «særlig tilknytning til riket» tilsier det. De grunner som taler for å innvilge etter en slik unntaksbestemmelse, veies opp mot «innvandringspolitiske hensyn».

Begrepet fjernes i ny lov?

I forslaget til ny utlendingslov er begrepet «innvandringspolitiske hensyn» fjernet. I en rekke paragrafer er det imidlertid i stedet vist til «innvandringsregulerende hensyn». Det kan stilles spørsmål om hvorvidt en slik begrepsendring vil medføre endring i praksis. For dagens innvandringspolitiske hensyn følger jo nettopp av at vi



Når henvisning til «innvandringspolitiske hensyn» er tatt inn i regelverket, er det som et argument mot å innvilge.

om betydningen av innvandringsregulerende hensyn i framtida. Hvordan begrepet blir benyttet og forklart i dette dokumentet og etterfølgende forarbeider til en ny lov, vil kunne gi avgjørende premisser for de enkeltavgjørelser som deretter skal tas av forvaltningen.

Utlendingslovutvalgets innstilling

Her er noen klipp fra NOU 2004: 20 «Ny utlendingslov» som er på høring første halvår 2005:

<... I svært mange saker på utlendingsfeltet - både når det gjelder asylsaker og ellers - vil det kunne anføres sterke rimelighetsgrunner for at en utlending bør få opphold i Norge uten at de ordinære vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse for øvrig er oppfylt. Dette har naturlig sammenheng med at mange av dem som ønsker opphold i Norge er utlendinger som kommer fra vanskelige livsforhold i den fattigere del av verden, eller er utlendinger som har tilknytning til Norge gjennom familie. Samtidig er det opplagt at det ut fra innvandringsregulerende hensyn må gjelde klare begrensninger i forhold til hvilke rimelighetsgrunner som skal kunne anses tilstrekkelig tungtveiende for å innvilge opphold ...>

<... Selv om hensynet til barnets beste skulle tilsi at barnet innvilges opphold i Norge eller at det ikke fattes vedtak om utvisning av for eksempel barnets far, er derfor ikke barnekonvensjonen i seg selv til hinder for at innvandringsregulerende hensyn likevel kan legitimere et avslag på opphold eller et vedtak om utvisning ...>

<... Etter utvalgets oppfatning må det være klart at det i en rekke samværstilfeller vil være sterkt urimelig, og uten noen tilstrekkelig begrunnelse i innvandringsregulerende hensyn, dersom man nektet opphold fordi søkeren ikke har hatt en forutgående oppholdstillatelse og har utøvet samværsrett i riket. Både hensynet til søkeren og hensynet til barnets interesser krever at det må foreligge tungtveiende argumenter for å nekte opphold i samværstilfellene ...>

<... Blant annet foreslår utvalget å synliggjøre i loven at innvandringsregulerende hensyn er et relevant hensyn ved avgjørelsen av visumsøknader, slik praksis også er i dag. Så lenge det ikke er fri innvandring, må det nødvendigvis kunne tas slike hensyn i visumsaker ...>

<... I forhold til foreldrepar vil utvalget ikke foreslå at det gis noen lovfestet rett eller adgang til familiejenforening... Sammenholdt med de øvrige innvandringsregulerende hensyn som taler mot at man åpner for familiejenforening for foreldrepar, anser derfor utvalget at det ikke er grunn til å innta noen særskilt bestemmelse verken om rett eller adgang til familiejenforening i disse tilfellene ...>

<... På samme måte som i forhold til saker som gjelder asylsøkere, vil de menneskelige hensynene som gjør seg gjeldende måtte veies mot statens interesser, herunder innvandringsregulerende hensyn ...>

<... Utvalget har valgt å tydeliggjøre behovet for slike avveininger som nevnt ovenfor gjennom å presisere i loven at det kan tas «innvandringsregulerende hensyn» ...>

Klipp fra utlendingsforskriften:

§ 2. Alminnelige innvandringsregulerende vilkår for arbeidstillatelse og oppholdstillatelse

<... For at første gangs arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse skal gis til søker som nevnt i §§ 4 til 5a, må verken utenrikspolitiske, sikkerhetsmessige eller innvandringspolitiske hensyn tale mot det, og søkerens formål med oppholdet må være i overensstemmelse med den tillatelse det søkes om ...>

§ 106. Vilkår for besøksvisum

<... Visum skal ikke gis når det foreligger bortvisnings- eller utvisningsgrunn, jfr. lovens §§ 27 og 29. For øvrig skal visum gis med mindre utenrikspolitiske, sikkerhetsmessige eller innvandringspolitiske hensyn taler mot det, eller det er grunn til å tvile på det oppgitte formål med reisen eller på riktigheten av de øvrige opplysninger som er gitt ...>

Argumenter om personlige ressurser

Er det lettest å få oppholdstillatelse i Norge dersom man er ressurssterk og har mye å bidra med? Eller er det lettest å få oppholdstillatelse dersom man er forfulgt, ressurs svak og har behov for hjelp og støtte? Ulike bestemmelser gir ulike svar.

UNE behandler en rekke sakstyper etter utlendingsloven. I de fleste sakstyper er det lettere å få en tillatelse for den som selv har noe å bidra med, eller i det minste ikke vil ligge samfunnet til byrde. Men i asyl- og flyktningssakene blir resonnetmentet annerledes.

Kunne forsørge seg selv

For å søke om arbeidstillatelse må søkeren som hovedregel ha et konkret tilbud om arbeid, og dette må dreie seg om en type arbeid som er uttrykkelig nevnt i utlendingsforskriften, for eksempel spesialarbeid. Det må være snakk om et arbeid av tilstrekkelig omfang og med tilstrekkelig avlønning til at søkeren vil kunne forsørge seg selv. Videre er det krav til at søkeren har et sted å bo. Den som har god utdanning og er attraktiv på arbeidsmarkedet, har dermed størst sjans for å få arbeidstillatelse i Norge.

Prinsippet om at søkere må være forsørget av andre enn det offentlige i Norge, gjelder for eksempel også i saker som gjelder familiejenforening. Der er hovedregelen at herboende (vedkommende i Norge som det søkes familiejenforening med) må ha inntekt til å fylle det såkalte «underholdskravet». Etter utlendingsforskriften gjelder det for noen typetilfeller ikke et underholdskrav, og det kan også gjøres unntak når «særlig sterke menneskelige hensyn» tilsier det. Likevel er det en klar hovedregel at det kreves underhold for å få familiejenforening, hvilket betyr at der herboende har tilstrekkelig inntekt vil søkeren lettere kunne få familiejenforening.

Tidsavgrensede tillatelser

Penger og andre ressurser er ofte et tema i tidsavgrensede tillatelser som for eksempel visum for turistbesøk, familiebesøk, forretningsreise eller andre formål. Dette handler både om at søkeren skal kunne greie seg selv under besøket i Norge og om de såkalte «returforutsetningene».

Med returforutsetninger forstås sjansen for at vedkommende virkelig reiser hjem etter at den tidsavgrensede tillatelsen er slutt, og ikke i stedet forsøker å få bli i Norge for eksempel ved å ta ulovlig opphold eller søke asyl. Det antas blant annet å være større sjans for at folk som har en god økonomisk situasjon og sin nærmeste familie i hjemlandet, returnerer i tråd med forutsetningene. Terskelen for å innvilge tidsavgrensede tillatelser er dessuten høyere jo vanskeligere de sosioøkonomiske forholdene er i hjemlandet.

Ved utstedelse av visum må søkeren som hovedregel legge fram dokumentasjon på reise-/sykeforsikring som dekker eventuelle utgifter i forbindelse med hjemsendelse av medisinske årsaker, nødvendig legebehandling og akutt sykehusbehandling. Forsikringen skal gjelde for samtlige Schengen-land og ha en minstedekning på 30.000 Euro.

Hvis selve formålet med besøket i Norge er medisinsk behandling, gjelder politisk fastsatte regler som også lettest oppfylles av den ressurssterke eller den som kommer fra et – i verdensmålestokk – rikt land. Finansieringen av behandlingen må nemlig skje gjennom private eller offentlige midler fra hjemlandet. Private midler må dokumenteres gjennom depositum, bankgaranti eller forsikring, og offentlige midler gjennom bekreftelse fra vedkommende myndighet i hjemlandet.

Asylsøkere og overføringsflyktninger

I asylsaker, der utlendingen søker asyl etter ankomst til Norge, er det aldri et argument for innvilgelse at man er en positiv ressurs som på en eller flere måter vil kunne være en berikelse for det norske samfunnet. Det er ikke hva man har å bidra med, men hva man er i behov av, som står sentralt.

Spørsmålet om hvem Norge skal prioritere å hjelpe har vært reist vedrørende utvelgelse av overføringsflyktninger

(«kvoteflyktninger»), det vil si flyktninger som ikke har kommet til Norge som asylsøkere, men som plukkes ut i utlandet og overføres direkte hit fra et konfliktråde eller en flyktningleir et sted i verden. Utvelgelsen av hvem som da får komme, skjer hovedsakelig ut fra humanitære betraktninger om hvem som trenger vår hjelp, og ikke ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger om hvem som kunne hatt mest å bidra med.



Når asyl ikke innvilges

I utgangspunktet handler asylsaker om hvorvidt det foreligger et beskyttelsesbehov. Men når et slikt behov ikke foreligger, vurderer utlendingsmyndighetene om det likevel skal innvilges opphold av rene humanitære grunner. For å få tillatelse på et humanitært grunnlag, vil det måtte dreie seg om forhold som skiller saken fra et større antall asylsøknader, og disse omstendighetene må tale for at opphold innvilges.

Det er ikke avgjørende om søkeren må påregnes å få det bedre materielt eller en bedre livskvalitet i Norge. Spørsmålet er i stedet om de anførte forholdene tilsier at retur til hjemlandet er utilrådelig. Utlendingsmyndighetene foretar derfor en konkret og individuell vurdering innenfor en helhetlig ramme, hvor en rekke forskjellige typer av velferdsgrunner vil være

relevante. De kan ha ulik vekt i forhold til den enkelte sak, og de kan handle om for eksempel helsemessige forhold, mindreårige situasjon og faktisk tilknytning til Norge.

I uttrykket «oppholdstillatelse på humanitært grunnlag» ligger en forutsetning om at søkeren har behov for oppholdstillatelse i Norge. Grunntanken følger av en humanitær tradisjon, og derfor er det aldri et argument i disse sakene

Det politiske signalet er at man ikke bør komme som asylsøker dersom det egentlige motivet er at man ønsker en arbeidstillatelse.

at søkeren er ressurssterk og har mye å tilføre det norske samfunnet.

Den som får avslag på sin asylsøknad fordi det ikke forelå noe beskyttelsesbehov, kan vanskelig nå fram med positive argumenter om at hun er i fullt arbeid, er velintegret, har lært seg språket, har opparbeidet et stort personlig nettverk eller liknende. Snarere vil argumenter knyttet til at vedkommende klarer seg godt i Norge, kunne trekke i retning av at vedkommende også vil klare seg godt i hjemlandet. Dette kan synes som et paradoks, men gir mening så lenge utgangspunktet er at vedkommendes situasjon i hjemlandet er avgjørende.

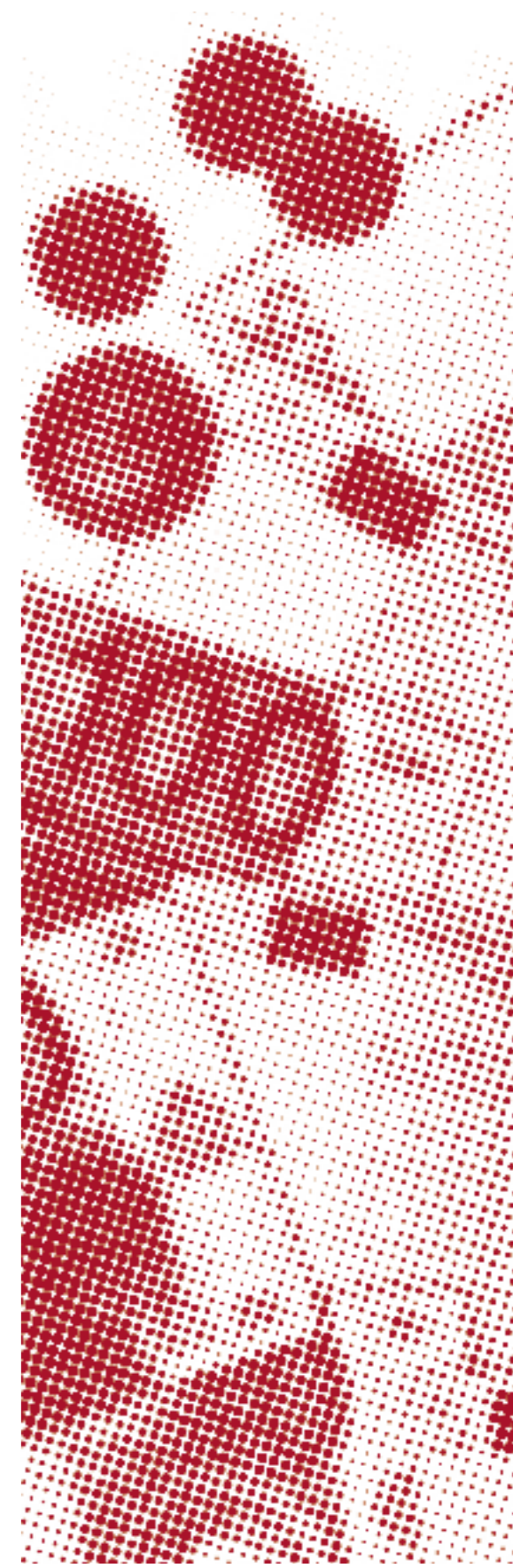
Vanntette skiller

Erfaringsmessig er det et pedagogisk problem knyttet til å forklare hvorfor det i enkelte utlendingssaker stilles krav til

hva du har eller hva du kan, mens det i andre utlendingssaker nærmest er motsatt, det vil si at det er hva du **ikke** har eller **ikke** kan som eventuelt taler for deg. Hvordan kan det for eksempel ha seg at en arbeidsgiver vil kunne søke etter utenlandsk arbeidskraft med spesielle kvalifikasjoner, men ikke får lov til å ansette en asylsøker med de samme kvalifikasjonene som allerede arbeider i bedriften, men så får avslag på sin asylsøknad?

Den innvandringspolitiske motivasjonen for å opprette og opprettholde et skille mellom asylsaker og andre utlendingssaker, er å beskytte asylinstituttet mot misbruk. Det politiske signalet man har ønsket å sende fra Norge, er at man ikke bør komme som asylsøker dersom det egentlige motivet er at man ønsker en arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse av helsemessige eller andre grunner. Dette har vært overordnet ønsket om pragmatiske betraktninger i enkeltsaker. Derfor kan ikke en asylsøker som er blitt viktig for sin arbeidsgiver, ganske enkelt få arbeidstillatelse i stedet hvis asylsøknaden blir avslått.

Hva med en asylsøker som har fått avslag på sin asylsøknad, som heller ikke har fått opphold på humanitært grunnlag, men som mener å ha diverse positive argumenter for en framtid i Norge? I slike tilfeller må det fremmes ny søknad på et nytt grunnlag og etter et annet regelverk (for eksempel om arbeidstillatelser), og slik søknad må som hovedregel fremmes fra hjemlandet (se artikkel side 18).



Forskjellsbehandling ut fra nasjonalitet

Visumregler innebærer ved sin blotte eksistens forskjellsbehandling ut fra nasjonalitet. En slik tilnærming har vært ansett som uaktuell i en rekke andre sammenhenger.

Det hensiktsmessige ved å forskjellsbehandle utlendinger ut fra nasjonalitet, er at man lettere kan avgrense restriktive tiltak. Innvendingen er at forskjellsbehandlingen i praksis vil kunne få karakter av diskriminering.

Innvandringsregulerende

Visum er i utgangspunktet et instrument som brukes av nasjonale stater til å utøve sin suverene rett til å kontrollere og ha oversikt over hvem som oppholder seg innenfor landets grenser. Men etter hvert har visum i økende grad vært brukt også som et innvandringsregulerende tiltak.

De sosioøkonomiske forholdene i mange utviklingsland skaper et stort utvandringspotensial, og moderne kommunikasjonsmidler gjør at mennesker kan forflytte seg raskt over store avstander. Derfor ønsker man å forsikre seg om at visumsøkere har til hensikt å returnere, og faktisk returnerer, til hjemlandet. Innvandringspolitiske hensyn utgjør nå den viktigste begrunnelse for å opprettholde visumregimet, både i Norge og internasjonalt.

Grovt sett avgjøres søknader om visum gjennom en avveining av «returforutsetninger» (se side 14) mot «velferdshensyn». Utgangspunktet er at adgangen til å få visum ikke er en lovfestet rettighet. Så hvis returforutsetningene anses svake, må søkeren argumentere desto sterkere for velferdshensyn, for eksempel knyttet til å ha kontakt med familien.

Blant forhold visumpliktige utlendinger kan måtte redegjøre for, er familieforhold, utdanning, yrkeskarriere, bolig og økonomi. Borgere av visumfrie land trenger derimot verken å kunne vise til velferdsgrunner eller forhold som sannsynliggjør at de vil returnere i tråd med forutsetningene.

Amnestier og særskilte regler

For asylsaker finnes flere eksempler på amnestier eller særskilte regler for bestemte nasjonalitetsgrupper. Dette vil også kunne oppfattes som forskjellsbehandling.

I den perioden Justisdepartementet var klageorgan i asylsaker, ble det politisk besluttet å iverksette en rekke amnestiliggende ordninger for blant andre kosovoalbanere, bosniere og personer fra Laos. I de senere år har det dessuten vært mye fokus på en spesialordning regjeringen innførte for kurdere fra Nord-Irak, de såkalte MUF-erne (MUF er forkortelse for «midlertidig arbeidstillatelse uten rett til familiegjening»).)

Vanligvis har amnestier og særskilte regler for asylsøkere av bestemte nasjonaliteter vært gitt for å løse opp i fastlåste situasjoner eller i forbindelse med at uvanlig mange av samme nasjonalitet har kommet til Norge uten å oppfylle ordinære vilkår for opphold her. Forskjellsbehandling har dermed oppstått som svar på en ekstraordinær situasjon, ikke som et forebyggende og proaktivt tiltak, slik tilfellet er for visum.

Alternative fokus

Den negative måten å beskrive forskjellsbehandling på, er å fokusere på dem som blir tilsynelatende eller reelt diskriminert. Den positive måten er å fokusere på dem som slipper restriktive tiltak på områder hvor det ut fra antakelser og erfaringer er lite sannsynlig at de omfattes av formlene bak reglene.

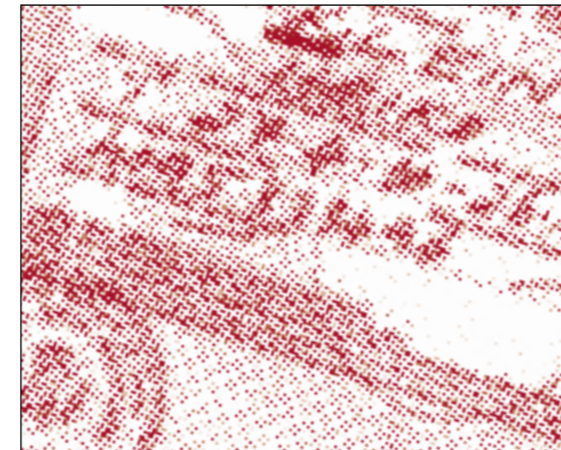
Hvilket fokus som er mest nærliggende, kan avhenge av hva som ville vært alternativet til forskjellsbehandlingen. For igjen å nevne visumreglene som eksempel, ville det finnes to muligheter for likebehandling. De to mulighetene ville vært henholdsvis visumfrihet eller visumplikt for alle. Politisk synes ingen av disse å være aktuelle. Det er bred enighet om at fortsatt forskjellsbehandling er bedre enn begge alternativene.

Ikke-diskriminering viktigere

Visumreglene med forskjellsbehandling ut fra nasjonalitet representerer likevel et unntak i forhold til andre regler på utlendingsfeltet. For visum har man valgt å

avgrense rekkevidden av ordningen ut fra visumplikten formål. I andre deler av regelverket har man ansett det for uaktuelt å begrense bestemmelser ut fra nasjonalitet, selv om generelle regler rammer mange som ikke omfattes av formlene.

Et eksempel på at man ikke ville benytte antakelser og erfaringer til å forskjellsbehandle ut fra nasjonalitet, var da man – som et tiltak mot tvangsekteskap – innførte krav om sikret underhold for saker der det søkes om familiegjening og en av partene i ekteskapet er under 23 år. Det generelle og ikke-diskriminerende kravet har skapt vanskeligheter for mange par som åpenbart ikke har inngått tvangsekteskap.



Kombinasjon av to tenkemåter

Hvordan man henholdsvis kan og ikke kan forskjellsbehandle ut fra nasjonalitet, kommer tydelig fram under temaet «Tiltak mot tvangsekteskap mv.» i Utlendingslovutvalgets innstilling. Der drøftes muligheten for å innføre en hovedregel om at den av ektefellene det søkes familiegjening med, må komme til Norge og bli intervjuet av utlendingsmyndighetene før en tillatelse om familiegjening kan innvilges. Utvalget skriver:

«Mens tiltak på den materielle siden vil måtte gjøres gjeldende i forhold til alle grupper av nasjonaliteter, og derved også ramme mange nasjonalitetsgrupper som

For visum har man valgt å avgrense rekkevidden av ordningen ut fra visumplikten formål.

ikke er i risikozonen for tvangsekteskap, vil denne typen tiltak kunne begrenses til å gjelde visumpliktige utlendinger. Dermed man i forskrift åpner for at ektefeller kan fremme søknad om opphold fra riket, vil man uansett ikke kunne hindre en visumfri utlending fra å reise inn i riket før tillatelse er gitt. I forhold til de stater vi har visumfrihetsavtale med, vil situasjonen i vedkommende land generelt sett heller ikke være slik at det ut fra de samfunnmessige forholdene er grunn til å frykte at referansepersonen blir holdt tilbake i vedkommende land mot sin vilje.»

Utlendingslovutvalgets drøfting av tiltak mot tvangsekteskap illustrerer tydelig hvordan ikke-diskriminerende tiltak nødvendigvis vil måtte ramme utenfor sitt formål, mens mer treffsikre tiltak i praksis vil virke diskriminerende.



Søknader som må sendes fra hjemlandet – eller fra Norge

For første gangs arbeids- eller oppholdstillatelse gjelder en hovedregel om at søknaden må sendes fra hjemlandet. Hvis slike søknader sendes etter innreise til Norge, skal de etter reglene vanligvis avslås uten realitetsbehandling. For asylsaker er det omvendt. Der er det søknader sendt fra utlandet som avslås uten at realitetene vurderes.

Som begrunnelse for hovedregelen om at første gangs arbeids- eller oppholdstillatelse skal være gitt før innreise, ble blant annet følgende uttalt i lovforarbeidene:

«Det synes ikke urimelig at en utlending som ønsker å slå seg ned i Norge for lengre tid, må ha tatt opp spørsmålet før avreise fra hjemlandet. Regelen vil gi en mer rettferdig praksis, både fordi den stiller visumfrie og visumpliktige utlendinger likt og fordi det er lettere å behandle alle likt når en slipper det press som ofte oppstår når en utlending søker etter ankomst og grunnlaget er mer eller mindre tvilsomt.»

Hovedregelen tilsier at det skal mye til for å gjøre unntak. Av forarbeidene fram-

disse gjelder dessuten at de kan få utvidet oppholdstillatelse i inntil seks måneder dersom de registrerer seg som arbeids-søkende.

Gjennom en lovendring i 2001 ble det dessuten gjort unntak fra kravet om at førstegangs arbeidstillatelse må være gitt før innreise, i de tilfellene hvor søknaden gjelder sesongarbeider eller spesialist. Men slike søkere må ha lovlig opphold for å kunne søke arbeidstillatelse herfra.

Noen unntak er begrunnet i samfunnsmessige behov for smidige ordninger, som for eksempel ordningen med at sesongarbeidere og spesialister kan søke etter innreise. Andre unntak er begrunnet i hensynet til den enkelte søker og eventuelt søkerens referanseperson her i landet. Utlendingslovutvalget gir uttrykk for at unntakene er lite oversiktlige.

Sterke rimelighetsgrunner?

Lovgivers intensjon om en streng praktisering av bestemmelsen om å søke fra hjemlandet, medfører blant annet at asylsøkere vanligvis ikke gis anledning til å fremme søknad fra Norge om arbeids- eller oppholdstillatelse på nytt grunnlag etter avslag i asylsaken. Her finnes en lang rekke enkelt-saker hvor det, slik det ble forutsatt av Stortinget, «ut fra en isolert vurdering i den enkelte sak kan virke noe firkantet».

Den tilknytning som en utlending eventuelt opparbeider seg til Norge i påvente av behandling av søknad om asyl, for eksempel gjennom arbeid og skolegang, tillegges altså ikke særlig vekt. Det at en retur til hjemlandet medfører økonomiske og praktiske vanskeligheter for klageren og hans familie, eller at behandling av ny søknad vil ta tid, anses vanligvis heller ikke som så ekstraordinære forhold at unntaket for sterke rimelighetsgrunner anses oppfylt.

Lang ulovlig oppholdstid i Norge tilsier heller ikke at søknad fremmes herfra. Regler og praksis tilsier at utlendinger som greier å ta seg inn i Norge uten tilatelse, eller som unnlater å forlate riket etter endelig avslag på søknad om asyl, ikke bør stilles i en bedre posisjon enn de som følger riktig prosedyre og framsetter søknad fra hjemlandet.

Asylsøknader – et viktig unntak

Det er flest asylsaker blant sakstypene UNE behandler. For disse er prinsippet motsatt når det gjelder hvor det må søkes fra. En utlending som befinner seg i Norge, har rett til å søke asyl her, mens asylsøknader sendt fra hjemlandet, avslås uten at utlendingsmyndighetene vurderer hvorvidt søkeren risikerer forfølgelse i Flyktningkonvensjonens forstand eller av andre grunner har et beskyttelsesbehov.

Retten til å få vurdert innholdet i en asylsøknad gjelder ikke når søknaden fremmes fra hjemlandet. Reglene tilsier at disse søknadene avslås, og det har i den forbindelse ingen betydning om søkeren kan, eller ikke kan, få sin asylsak realitetsbehandlet i et annet trygt land.

Et visst antall beskyttelsestrengende overføres imidlertid hvert år direkte til Norge uten først å ha søkt om asyl her. Dette skjer gjennom en egen ordning for såkalte overføringsflyktninger (tidligere kalt «kvoteflyktninger»), og de aller fleste av disse er personer som UNHCR går inn for å overføre hit fra det landet de først søkte tilflukt i. Det er politisk besluttet å ta imot 1000 overføringsflyktninger i 2005.

Noen unntak er begrunnet i samfunnsmessige behov for smidige ordninger.

går at «dersom bestemmelsen skal virke etter sin hensikt, må det aksepteres at den blir håndhevet forholdsvis konsekvent, selv om det ut fra en isolert vurdering i den enkelte sak kan virke noe firkantet». Bestemmelsen praktiseres derfor strengt, i tråd med Stortingets ønske.

Mange unntak

En utlending som ikke skal oppholde seg i riket utover tre måneder, som ikke er visumpliktig og ikke skal ta arbeid, trenger ikke oppholdstillatelse. For nordiske borgere gjelder et generelt unntak fra kravet om oppholds- og arbeidstillatelse.

For utlendinger fra en rekke europeiske land som omfattes av enten EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, er det gjort unntak fra det generelle kravet om at første gangs arbeids- eller oppholdstillatelse må være gitt før innreise. For

Klipp fra utlendingsloven

Fra § 6:
<... Første gangs oppholdstillatelse må være gitt før innreise ...>

Fra § 17:
<... Flyktning som er i riket eller på norsk grense har etter søknad rett til asyl ...>

Syke barn i asylsaker

Knappt noe tema har vært offere belyst i UNEs nemndmøter enn hvorvidt syke barn av asylsøkere bør innvilges opphold i Norge. Hvorfor får noen syke barn bli, mens andre syke barn får avslag? De mange nemndmøtene i UNE gir et godt grunnlag for å forklare hvordan denne praksisen i virkeligheten er.

Som bakteppe for en slik beskrivelse, kan nevnes at vi i Norge har politisk fastsatte regler i utlendingsforskriften § 5 om hvilke vilkår som må oppfylles av utlending som ønsker opphold for å få medisinsk behandling her i landet. Disse reglene inneholder flere krav mange søkere vanskelig kan oppfylle, blant annet at behandlingen må finansieres gjennom private midler eller offentlige midler fra hjemlandet. Men om en asylsøkers syke barn ikke oppfyller disse vilkårene, vil barnets helsemessige behov likevel bli vurdert i forbindelse med asylsaken.

Sterke menneskelige hensyn

UNE treffer avgjørelser på grunnlag av våre konvensjonsforpliktelser (for eksempel i Barnekonvensjonen) og utlendingsloven. I loven står det at «når sterke menneskelige hensyn taler for det», kan det gis oppholdstillatelse selv om de alminnelige vilkårene for en slik tillatelse ikke er oppfylt. Hvor syke må da barn av asylsøkere være for at familiene skal få oppholdstillatelse selv om de ikke har noe beskyttelsesbehov og selv om de ikke oppfyller vilkårene i utlendingsforskriften § 5?

Utgangspunktet for fysisk sykdom er at det kan innvilges opphold ut fra helseanførsler alene dersom det er snakk om en akutt og livstruende lidelse. For psykisk sykdom gjelder tilsvarende ved alvorlig sinnslidelse. Men oftere enn når det innvilges opphold på grunn av helse alene, innvilges opphold i saker hvor helse inngår som ett av flere hensyn i en helhetsvurdering.

Det kan være flere andre «sterke menneskelige hensyn» som trekker i samme retning som helseanførselene, det kan ha betydning hvilken behandling som eventuelt vil kunne gis i hjemlandet, og det varierer i hvilken grad det som i loven kalles «innvandringspolitiske hensyn» taler mot en tillatelse.

Grov inndeling i tre grupper

En redegjørelse for de store trekk i UNEs praksis og praksisutvikling (se om dette side 6) i saker som omhandler syke barn, kan grovt deles inn i tre grupper. Først har vi familier som måtte forlate hjemlandet sitt som flyktninger eller av flyktningliknende årsaker, men hvor beskyttelsesbehovet ikke lenger er tilstede. Dernest har vi familier som av ulike årsaker har vært lenge borte fra hjemlandet. Til slutt har vi familier hvor ønsket om behandling og en bedre framtid for et sykt barn framstår som det sentrale motivet for at de reiste fra hjemlandet.

Blant familier som var nødt til å forlate landet sitt, men hvor grunnen til at de flyktet ikke lenger er tilstede, har UNE behandlet særlig mange saker fra kosovoalbanere som flyktet under krigen i Kosovo i 1999. I 2001 og 2002 utgjorde disse sakene en stor andel av UNEs nemndmøter, der avgjørelsen tas av en nemndleder med dommerkompetanse og to lekfolk. Gjennom nemndmøtebehandling av sakene til krigsflyktninger fra Kosovo ble det etter hvert klart at terskelen lå lavere for å innvilge opphold til syke barn med en slik bakgrunn enn der søkerne ikke har flyktningbakgrunn. Behandlingen av blant annet disse sakene innebar en praksisjustering i mer imøtekommende retning for familier hvor de samlede belastningene ville være for store ved en retur.

Når det gjelder familier som har vært lenge borte fra hjemlandet, peker også UNEs praksis i retning av en noe senket terskel for hvilke helseproblemer som vektlegges hos barn.

Men praksis er annerledes der foreldre har reist fra hjemlandet med det formål å sikre sitt syke eller funksjonshemmede barn behandling og en bedre framtid i Norge. Det hender at selv barn med store pleie- eller behandlingsbehov sendes

hjem med sine foreldre i tilfeller hvor nivået på helsevesenet i hjemlandet anses godt nok, selv om det norske helsevesenet relativt sett er bedre. En rekke enstemmige nemndmøter har lagt til grunn at de innvandringspolitiske hensynene veier tungt i denne type saker, hvor det altså aldri har foreligget noe beskyttelsesbehov. Avgjørelsene i disse sakene har nær sammenheng med de foran nevnte



reglene i utlendingsforskriften § 5 om hva som skal til for å få opphold for medisinsk behandling.

Helhetsvurdering

Sett utenfra kan det være vanskelig å forstå at noen syke barn innvilges opphold ut fra sterke menneskelige hensyn, mens andre barn får avslag selv om de er like syke eller til og med sykere. Tilsynelatende innebærer dette forskjellsbehandling og urettferdighet. Barnets beste ut fra sykdom og framtidig behandlingsbehov varierer jo ikke nødvendigvis med familiens bakgrunn og foreldrenes motiver for å forlate hjemlandet.

«Barnets beste» er et grunnleggende hensyn i behandlingen av enkeltsaker, noe som blant annet følger av Barnekonvensjonen. Men det finnes også andre grunnleggende hensyn. I vurderingene

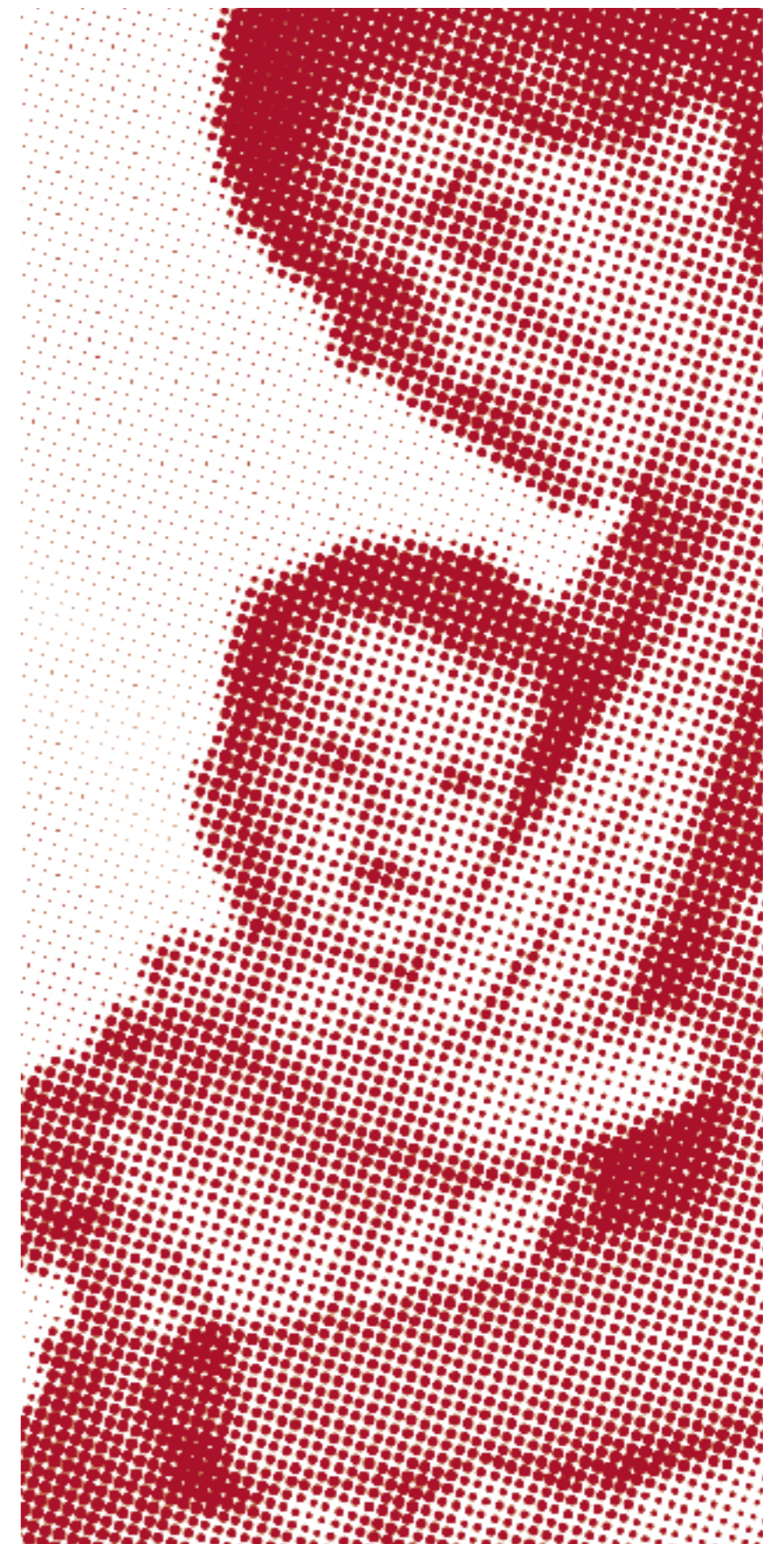
av om asylsøkere uten beskyttelsesbehov bør få innvilget oppholdstillatelse ut fra sterke menneskelige hensyn, kan innvandringspolitiske hensyn ofte veie tungt ut fra utlendingslovens formålsparagraf (se artikkel på side 10).

Et dilemma som ikke er til å komme utenom, er at spørsmålet om sterke menneskelige hensyn kan handle om barnets situasjon, mens innvandringspolitiske

Innvandringspolitiske hensyn kan være knyttet til foreldrenes valg og handlemåte.

hensyn i samme sak kan være knyttet til foreldrenes valg og handlemåte. Barnet har intet ansvar for at foreldrene eventuelt har omgått norsk innvandringskontroll og for at de ikke har søkt fra hjemlandet etter den bestemmelsen som regulerer opphold for behandling i norsk behandlingstilstand. Det er foreldrene og ikke barnet som i slike tilfeller har forsøkt å benytte asylinstituttet til noe annet enn hva det er etablert for.

Det er viktig å beskytte asylinstituttet mot misbruk. Det er likevel ingen grunn til moralsk forargelse mot foreldre som forsøker å benytte det til å sikre en bedre framtid for et sykt eller funksjonshemmet barn. Like fullt ville det vært et brudd med en langvarig praksis i norsk asylpolitikk dersom man uten regelendringer ble vesentlig mildere i disse vurderingene.



Behandlet 16 000 saker

UNE behandlet i 2004 totalt 16 043 saker etter utlendingsloven fordelt på 13 153 klagesaker og 2 890 omgjøringsanmodninger. Det er det høyeste antall saker UNE har behandlet i løpet av ett år siden etableringen i 2001. Det innebar en økning på 15 prosent i forhold til året før.

Klagesaker er saker som tidligere kun er behandlet av UDI, det vil si saker der UNE som klageinstans etterprøver UDIs vedtak. Omgjøringsanmodninger forutsetter at det allerede foreligger vedtak fra UNE, der klagen ikke tas til følge, og innebærer at klageren – eventuelt på grunn av nye opplysninger eller nye omstendigheter – ber om at UNE ser på saken en gang til. Antall behandlede omgjøringsanmodninger utgjorde 18 prosent av alle behandlede saker i 2004.

Fordelingen av behandlede saker mellom asylsaker og andre saker etter utlendingsloven var 71 prosent asylsaker og 29 prosent andre saker. Dette tilsvarer fordelingen året før. Fordelingen henger sammen med hvilke saker UNE får inn til behandling.

Asyl	11 331
Arbeid/opphold	890
Familiegjenforening	2 051
Visum	549
Andre sakstyper	1 222
SUM	16 043

Blant asylsakene UNE behandlet, var 34 prosent med, og 66 prosent uten, oppsettende virkning. «Asylsaker med oppsettende virkning» er asylsaker hvor klageren har fått tillatelse til å oppholde seg i Norge i påvente av klagebehandlingen.

Omgjøring av UDIs vedtak

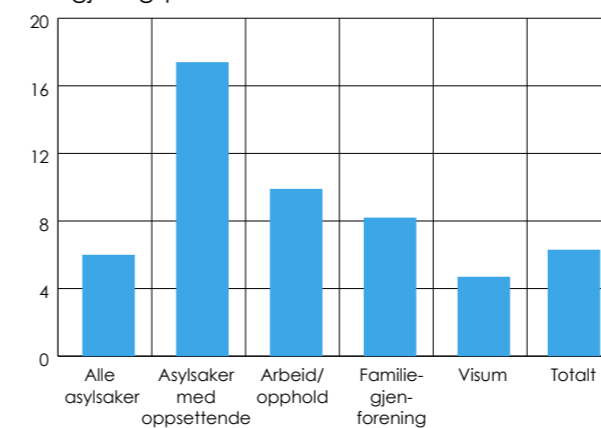
I 2004 endret UNE tidligere vedtak helt eller delvis i 6,3 prosent av sakene (gjelder alle saker, dvs inklusive både klagesaker og omgjøringsanmodninger), en økning på 2,1 prosentpoeng sammenlignet med året før. I asylsaker var omgjøringsprosenten 6,0 prosent, mot 2,5 prosent i 2003. Økningen henger sammen med iverksetting av forskriften om behandling av asylsaker fra en bestemt gruppe lengeværende barn (se side 45).

For asylsaker blir omgjøringsprosenten alltid trukket ned av det store antallet åpenbart grunnløse saker, det vil altså si asylsaker hvor UDI ikke har gitt oppsettende virkning. Hvis asylsaker uten oppsettende virkning holdes utenfor, ble 17,4 prosent av vedtakene i asylsaker endret i UNE i 2004.

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 varig til å være tidsavgrenset. Andre ganger innebærer et delvis endret vedtak at man tross alt får medhold i det viktigste, for eksempel dersom man har søkt asyl, men i stedet får opphold på humanitært grunnlag.

I totalt 649 asylsaker ble tidligere vedtak (fra UDI eller UNE) omgjort. Av disse ble 51 innvilget asyl, 28 opphold på humani-

Omgjøringsprosent



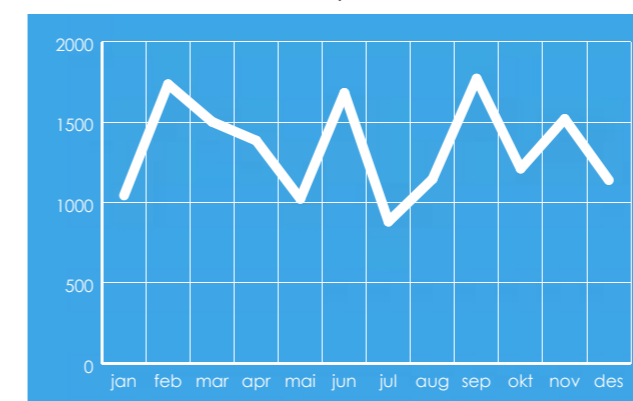
tært grunnlag av beskyttelsesgrunner og 572 opphold på annet humanitært grunnlag. (For såkalte Dublin-saker, se side 39.)

Når det gjelder andre sakstyper enn asyl, er det ikke store endringer i andelen omgjorte vedtak sammenlignet med året før. De mindre endringene som har skjedd, for eksempel en økning på 2 prosentpoeng i andelen omgjorte saker om arbeids- og oppholdstillatelse, er ikke i seg selv noen indikasjon på utvikling i praksis. Slike variasjoner følger ofte naturlig av ulik sammensetning av saksporfølgene.

Flere vedtak enn planlagt

UNE behandlet flere saker i 2004 enn noen gang siden UNEs etablering. Det var forutsatt at UNE skulle behandle 15 500 saker i løpet av året, mens vi behandlet vel 16 000. Flest saker ble behandlet i månedene februar, juni og september.

Antall behandlede saker pr måned

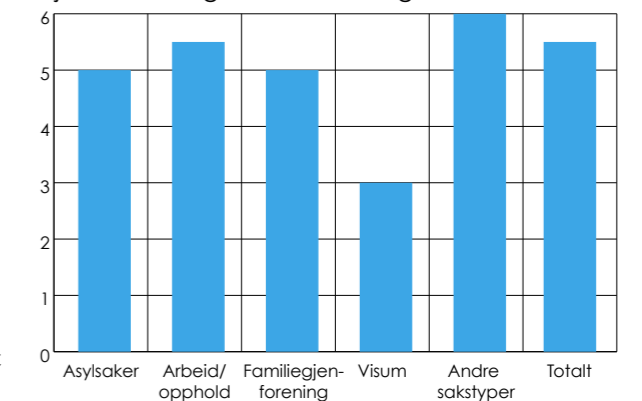


Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle klagesaker behandlet i UNE i 2004 var 5 1/2 måned, mens den i 2003 var 4 måneder. Økningen i saksbehandlingstid knytter seg til asylsakene, hvor den økte fra gjennomsnittlig 3 1/2 måned i 2003 til 5 måneder i 2004. Når saksbehandlingstida har økt til tross for «overproduksjonen» av vedtak, henger det sammen med det store antallet innkomne klager i asylsaker. For andre saker etter

utlendingsloven gikk den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ned både for arbeid/oppholdstillatelses-, familiegjenforenings- og visumsaker.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall måneder



Behandlede saker i 2004 fordelt etter klagerens opprinnelsesland (alle land med mer enn 100 saker)

Serbia og Montenegro	2821
Irak	1348
Somalia	1215
Russland	1054
Afghanistan	970
Iran	809
Pakistan	507
Etiopia	488
Tyrkia	470
Bosnia-Hercegovina	470
Statsløse palestinere	415
Makedonia	299
Nigeria	256
Albania	232
Hviterussland	230
Algerie	220
Vietnam	212
Libya	210
Sri Lanka	192
India	175
Usbekistan	167
Azerbajdsjan	162
Georgia	157
Syria	147
Kina	140
Ukraina	128
Kazakhstan	120
Kirgisistan	119
Armenia	116
Eritrea	110
Kamerun	106

(I tillegg kommer 1978 saker fra 107 andre land.)

Saker behandlet i nemndmøte

Etter 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 (se artikkel side 4). Ved uenighet om konklusjonen avgjøres saken gjennom flertallsvedtak.

UNE behandlet 624 saker i nemndmøte i 2004. Antallet er litt lavere enn året før, da det ble behandlet 668 saker i nemndmøte. Når omgjøringsprosenten for UNE som helhet gikk opp (se forrige side) selv om antall saker økte og antall nemndmøter gikk ned, skyldes det at forholdsvis flere saker ble innvilget av en nemndleder alene, det vil si uten bruk av 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 UNE ikke er i tvil om holdbarheten av klagerens forklaring, settes møtet ofte uten personlig frammøte. Det samme gjelder når klageren befinner seg i utlandet.

Det ble i 2004 behandlet 434 saker med personlig frammøte. Dette er 51 flere saker enn i 2003, da 383 saker hadde en slik behandlingsform. Samtidig var det en nedgang i antall saker behandlet i nemndmøte uten personlig frammøte, fra 285 til 190. Videre ble langt flere asylsaker behandlet i nemndmøte med personlig frammøte i fjor, 389 asylsaker mot 289 året før. Bare 45 andre saker etter utlendingsloven ble behandlet i nemndmøte med personlig frammøte, mot 94 i 2003.

Andelen nemndmøtesaker planlegges ikke, men følger av den faktiske sammensetningen av saksporfølgen. I perioder med usikkerhet om praksis vil det være nødvendig å behandle flere saker i nemndmøte. I 2004 ble det satt mange nemndmøter i asylsaker fra Irak, Afghanistan, Serbia og Montenegro, Eritrea og Russland. Nedgangen i antall nemndmøter for andre saker etter utlendingsloven tyder på at man gjennom tidligere nemndmøtebehandling har fått avklart problemstillinger som ofte forekommer i disse sakene.

«Asylsaker med oppsettende virkning», det vil si asylsaker der klageren har fått tillatelse til å vente i Norge i påvente av klagebehandling, er den sakstypen som oftest behandles i nemndmøte. 13 prosent av disse sakene ble behandlet i nemndmøte, hvorav 10 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 at UNE endrer tidligere vedtak. I nemndmøtene fikk klagerne medhold i 52 prosent av sakene med personlig frammøte og i 51 prosent av sakene uten personlig frammøte.

Andelen nemndmøtevedtak hvor en av beslutningstakerne dissenterte var tilnærmet den samme i 2003 og 2004, henholdsvis 14 prosent og 15 prosent.

Antall nemndmøter etter sakstyper

	med personlig frammøte	uten personlig frammøte	Totalt
Asyl	389	98	487
Arbeid/opphold	12	8	20
Familiegjenforening	20	52	72
Visum	0	13	13
Andre sakstyper	13	19	32
SUM	434	190	624

Rettsinstans	Medhold	Ikke medhold	Hevet	Avvist	Sum
Tingrett/namsrett	35	6	17	1	59
Lagmannsrett	10	4	11		25
Høyesterett	1			3	4
Totalt	46	10	28	4	88

RETTSSAKER

Noen klagerer går rettens vei for å få endret UNEs vedtak. I 2004 fikk UNE 88 rettsavgjørelser. 52 avgjørelser gjaldt asylsaker, 36 andre saker etter utlendingsloven. UNE fikk medhold i 46 saker og tapte 10 saker, hvorav 4 saker er anket. Det framgår av tabellen at 28 saker er hevet. Det kan skyldes forskjellige forhold, men vanligst er det at saksøker trekker saken og domstolen treffer hevingskjennelse. Når en sak avvises av domstolen, innebærer det at den ikke tas under behandling av rettsinstansen. I 2004 avviste Høyesterett tre saker, og de behandlet en, som UNE fikk medhold i.

8000 ubehandlede saker

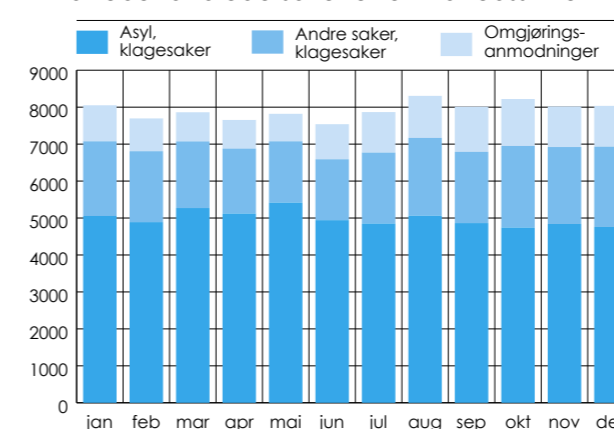
UNE behandlet i 2004 flere saker enn i noe tidligere år (16 000) og flere enn regjeringens «produksjonskrav», men fikk samtidig inn over 16 500. Antallet ubehandlede saker økte derfor gjennom året og var ved årsskiftet 2004/2005 kommet opp i over 8000. Blant disse var vel tusen omgjøringsanmodninger, mens resten var klagesaker.

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

Asyl	5564
Arbeid/opphold	706
Familiegjenforening	874
Visum	129
Andre sakstyper	762
SUM	8035

Antall ubehandlede saker økte med ca 500 i løpet av 2004. Økningen fordeler seg på alle sakstyper med unntak av visumsaker, men var klart størst for asylsaker. Antall ubehandlede omgjøringsanmodninger hadde en liten oppgang i løpet av året.

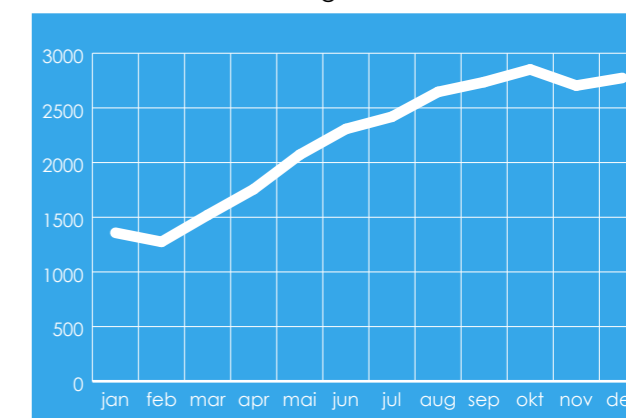
Antall ubehandlede saker etter månedsskifte



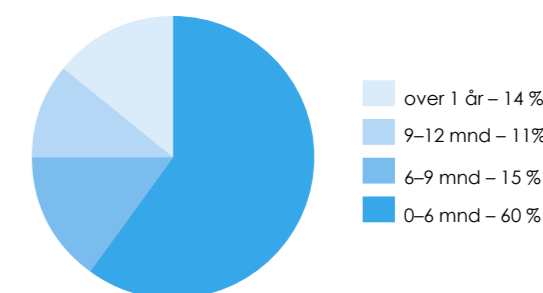
Alder på ubehandlede klagesaker

I 2004 var det et mål for UNEs saksbehandling at vi ikke skulle ha ubehandlede klagesaker som var eldre enn seks måneder, regnet fra tidspunktet saken ble mottatt i UNE. Dette er et mål UNE ikke greide å nå, noe som har sammenheng med det store antall innkomne saker. Antall ubehandlede «gamle klagesaker», altså definert som klagesaker eldre enn seks måneder, var ved årsskiftet 2003/2004 nede i 1102, men økte til 2764 i løpet av 2004.

Antall ubehandlede klagesaker eldre enn 6 mnd.



Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2004/2005 var 60 prosent yngre enn seks måneder. 14 prosent av de ubehandlede klagesakene var eldre enn ett år.



Ubehandlede saker etter nasjonalitet

Fra 16 land hadde UNE ved årsskiftet mer enn hundre ubehandlede saker. Disse landene var:

Afghanistan (1028)	Serbia og Montenegro (885)
Somalia (733)	Irak (659)
Russland (437)	Iran (387)
Etiopia (258)	Eritrea (246)
Pakistan (246)	Nigeria (179)
Bosnia-Hercegovina (157)	Libya (155)
Statsløse (146)	Tyrkia (135)
Algerie (127)	Albania (126)

Når det gjelder de største gruppene, arbeidet man i siste del av året med å etablere praksis for behandling av asylsaker fra Afghanistan og Somalia, og dette har fortsatt inn i 2005. Det er også mange saker om familiegjenforening fra disse landene. Sakene fra Serbia og Montenegro er i stor grad fra kosovoalbanere, mens sakene fra Irak hovedsakelig gjelder kurdere fra Nord-Irak.

Asia

Asylsaker fra Asia er fordelt mellom tre av UNEs fire asylseksjoner. Hovedtyngden av sakene kom fra Iran, Irak, Tyrkia og de sentralasiatiske landene. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen (se side 39).

Iran

UNE behandlet i underkant av 200 klagesaker og omlag 120 omgjøringsanmodninger fra iranske asylsøkere. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fem saker ble behandlet i nemndmøte uten personlig frammøte, mens seks saker ble behandlet i nemndmøte med personlig frammøte. Det ble ikke gitt asyl i noen av sakene, og UNE fant heller ikke at noen av klagerne hadde krav på vern mot retur. I to saker ble det gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, hovedsakelig på grunn av klagerens og barnets helsemessige forhold.

Iranske borgere anførte en rekke ulike asylgrunnlag. Et asylgrunnlag var at man

En annen betydelig andel av klagesakene gjaldt anførsler om konvertering fra islam til kristendom.

risikerer alvorlige reaksjoner fordi man i Iran er eller vil bli beskyldt for utroskap i ekteskapet eller annen ikke-akseptert seksuell adferd. UNE begrunnet i hovedsak sine avslag med de strenge beviskrav iransk rett oppstiller for å dømme noen for slike forhold.

En annen betydelig andel av klagesakene gjaldt anførsler om konvertering fra islam til kristendom. UNE har i vedtakene vist til at konvertering fra islam til kristendom er formelt forbudt i Iran, men at iranske myndigheter erfaringsmessig ikke vil reagere, så lenge den enkeltes nye religion forblir en privatsak. Det er også vist til at det fra de siste år ikke foreligger rapporter om alvorlige overgrep mot ordinære menighetsmedlemmer som er konvertitter.

Videre anførte en rekke klager ulike former for politisk virksomhet som

grunnlag for asylsøknaden. Det ble i UNEs avslag blant annet vist til 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. I flere saker sto spørsmålet om klagerens troverdighet sentralt.

UNE har videre behandlet en rekke klagesaker fra kvinnelige iranske asylsøkere. Anførselene var blant annet mishandling i ekteskapet, vanskeligheter med å få skilsmisse og fare for å miste omsorgen for barn ved en eventuell skilsmisse. Noen anførte også frykt for tvangsekteskap. UNE har i sine vedtak blant annet vist til at ingen med loven i hånd kan tvinge noen til å gifte seg mot sin vilje i Iran. Videre la UNE til grunn at mishandling av kvinner ikke er sosialt akseptert i Iran og forsøkes bekjempet av myndighetene. Eventuelle overgrep er å anse som kriminelle handlinger som iranske myndigheter må være nærmest til å gi beskyttelse mot. UNE la til grunn at iranske myndigheter hadde evne og vilje til å gi beskyttelse mot kriminelle handlinger. Det er i vedtakene også vist til at iranske kvinner på visse vilkår kan få skilsmisse i hjemlandet og at man kan ta spørsmålet om barnefordeling opp for domstolene.

Irak

På grunn av den spente og uavklarte situasjonen i Irak bestemte UNE i februar 2003 at behandlingen av sakene til irakiske asylsøkere midlertidig skulle stanses. Den 16.01.2004 gjenopptok UNE behandlingen av sakene, og UNE behandlet omlag 285 klagesaker og 360 omgjøringsanmodninger. De fleste klagesakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens omgjøringsanmodningene stort sett ble avgjort av sekretariatet. 13 saker ble behandlet i nemndmøte med personlig



Der det i teksten er benyttet uttrykket «klager», kan dette inkludere både klager og omgjøringsanmodninger (se side 22).

frammøte og to saker i nemndmøte uten personlig frammøte. Det ble ikke gitt asyl i noen av sakene, og UNE fant heller ikke at noen av klagerne hadde krav på vern mot retur. Det ble i noen få tilfeller gitt opphold på humanitært grunnlag, hovedsakelig på bakgrunn av alvorlige og omfattende helseproblemer.

De fleste sakene gjaldt kurdere fra det kurdiske selvstyreområdet i Nord-Irak. UNEs praksis viser at man ikke generelt anser kurdere fra dette området for å ha beskyttelsesbehov. UNEs avslag er i stor grad begrunnet i at klagerens forklaringer framstår som lite troverdige. I mange tilfeller skyldes dette at klagerne er gjenkjent på fingeravtrykk i andre europeiske land der de har søkt asyl under en eller flere andre identiteter enn den de har oppgitt til norske myndigheter. Således har UNE i en rekke av disse sakene funnet at asylsøkeren har avgitt falsk forklaring på vesentlige punkter, eller ikke oppholdt seg i hjemlandet på det tidspunktet de anførte forhold skal ha funnet sted.

UNE har også behandlet en rekke saker vedrørende klager fra den delen av Nord-Irak som var regjeringskontrollert før invasjonen i mars 2003. UNE har funnet at den generelle sikkerhetssituasjonen er god og at klager fra dette området

ikke har et generelt beskyttelsesbehov. En del av klagerne har for øvrig opplyst at de har slekt i, eller annen tilknytning til, det kurdiske selvstyreområdet i Nord-Irak, slik at de uansett kan henvises til å bosette seg der ved retur. I en rekke av sakene har klagerne påberopt seg problemer i hjemlandet som ikke lenger er aktuelle etter regimets fall og de store endringene som har funnet sted i Irak den senere tiden.

Tyrkia

UNE behandlet omlag 180 asylsaker fra Tyrkia. Rundt halvparten av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tre saker ble behandlet i nemndmøte uten personlig frammøte og syv saker i nemndmøte med personlig frammøte. De resterende sakene ble avgjort av sekretariatet. Det ble ikke innvilget asyl i noen av sakene. I ti saker ble det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, hovedsakelig på grunn av hensynet til barnets beste, helsemessige forhold, foreldrenes omsorgsevne eller manglende nettverk i hjemlandet.

Flere ulike anførsler har vært påberopt fra tyrkiske borgere. En stor andel av sakene gjaldt frykt for forfølgelse

på grunn av en eller annen form for tilknytning til HADEP/DEHAP eller PKK/KADEK. UNE fant det i sine avslag ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren ved retur til hjemlandet ville risikere reaksjoner fra myndighetene eller andre som kunne karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. Det ble i UNEs vedtak blant annet vist til at klagerens aktiviteter ikke hadde vært av en slik karakter at vedkommende risikerte forfølgelse, at eventuelle aktiviteter lå langt tilbake i tid eller at det forelå grunn til å stille spørsmål ved klagerens troverdighet.

En vesentlig andel av sakene gjaldt ønske om å unndra seg militærtjeneste. UNE har i sine vedtak bemerket at motstand mot militær tjenestegjøring og straff i forbindelse med militærnekting og desertering som hovedregel ikke danner grunnlag for asyl.

En del søkere viste til den generelt vanskelige situasjonen for kurdere i Tyrkia. UNE har i sine vedtak påpekt at etniske kurdere ikke generelt kan anses for å ha beskyttelsesbehov.

Også mer private konflikter ble anført som grunnlag for søknaden, herunder frykt for hevnaksjoner og frykt for æresdrap. UNE har i avslagene lagt til →

Medlemskap i de syrisk-kurdiske partiene ble ikke ansett tilstrekkelig til å få beskyttelse.

► grunn at tyrkiske myndigheter har evne og vilje til å gi beskyttelse mot overgrep fra privatpersoner. Det ble videre vist til muligheten for å oppsøke krisesenter og betydningen av om klageren har et nettverk i hjemlandet og om han/hun kan bosette seg i en annen del av Tyrkia. I en del saker ble det vist til at klageren ikke hadde sannsynliggjort sitt asylgrunnlag.

Syria

UNE behandlet om lag 60 asylsaker fra Syria. Sakene ble i all hovedsak avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. To saker ble behandlet i

nemndmøte. Ingen av klagen ble tatt til følge. 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 generelt sett ansett som forfulgt i flyktningkonvensjonens forstand. Medlemskap i de syrisk-kurdiske partiene ble heller ikke ansett tilstrekkelig til å få beskyttelse.

Libanon

UNE behandlet om lag 50 saker fra Libanon. Sakene ble i all hovedsak avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fire saker ble behandlet i nemndmøte. Ingen av klagen ble tatt til følge.

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 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.

De palestinske områdene

UNE behandlet om lag 150 saker hvor klagerne påberopte seg å komme fra de palestinske områdene. Sakene ble i all hovedsak avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. I likhet med UDI mente UNE at det ikke var tilrådelig å returnere asylsøkere til de palestinske områdene. Ingen av klagen ble tatt til følge. Begrunnelsene var at klagerne 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 45 saker fra israelske borgere i 2004. Om lag halvparten av sakene ble avgjort av sekretariatet. Fem av sakene var omgjøringsanmodninger. Ti saker ble avgjort i nemndmøte og 13 av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

De fleste israelske asylsøkere som kommer til Norge, er personer som har innvandret til Israel fra tidligere Sovjetunionen, og som føler seg truet, trakassert eller diskriminert i sitt nye hjemland. En del har også vist til de målrettede terrorangrepene som finner sted mot den israelske befolkningen. Videre har enkelte saker handlet om frykt for reaksjoner på grunn av militærnekting.

Ingen av klagen eller omgjøringsanmodningene ble tatt til følge, hovedsakelig med den begrunnelse at de anførte forhold

ikke er alvorlige nok til at de kan anses som flyktningrettslig forfølgelse, eller at risikoen for å bli utsatt for terrorangrep er for lav til å kunne danne grunnlag for beskyttelse. Når det gjelder anførsler om militærnekting, er det sett hen til at lovligheten av en del av Israels militæraksjoner i de okkuperte områdene er omstridt, men vist til at den fengselsstraff man eventuelt kan risikere for et slikt forhold, uansett ikke er så alvorlig at den kan anses som flyktningrettslig forfølgelse.

Pakistan

UNE behandlet omlag 85 asylsaker fra Pakistan. Av disse ble de fleste sakene avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens 13 saker ble behandlet i nemndmøte. I tre av sakene ble det innvilget asyl, og i en sak ble det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. De øvrige klagen ble ikke tatt til følge.

Flere ulike asylansøksaker har vært påberopt fra pakistanske asylsøkere: 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 represalier fra politiske motstandere, problemer med politiet på bakgrunn av falske anklager om kriminelle forhold og frykt for tvangsrekruttering til ulike organisasjoner i Kashmir.

Også mer private eller familiære problemer har vært anført som grunnlag for asyl, som frykt for å bli utsatt for tvangsekteskap, frykt for å bli utsatt for vold i ekteskapet, samt frykt for forfølgelse fra familien på bakgrunn av inngått kjærlighetsekteskap eller andre brudd på sosiale normer. Det ble også anført frykt for overgrep på bakgrunn av andre former for konflikter, som følge av for eksempel

arveoppgjør, skilsmisser, nabofeider og kriminelle forhold.

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

UNE har i flere saker påpekt at klageren kan ta kriminelle forhold opp med hjemlandets myndigheter og oppnå beskyttelse der. I flere tilfeller har UNE også bemerket at klageren kan oppnå beskyttelse i andre deler av hjemlandet. UNE har i en del saker påpekt at klageren har gitt divergerende og lite troverdige opplysninger, noe som har medført at vedkommendes troverdighet framstår som svekket. I flere saker der det har vært foretatt konkrete undersøkelser i Pakistan, viste det seg at klagerne hadde framlagt falske dokumenter og avgitt uriktige opplysninger i forbindelse med sin asylsøknad.

Afghanistan

Det ble behandlet 19 saker fra Afghanistan. Seks av disse var statusklager (klage over at UDI ikke innvilget asyl, men opphold på humanitært grunnlag), hvorav to ble behandlet i nemndmøte, mens de øvrige fire sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Av de resterende 13 asylsakene ble 11 saker behandlet i nemndmøte, en ble avgjort av en nemndleder og en av sekretariatet. I en sak ble det innvilget tillatelse siden klageren ble ansett vernet mot retur, og i to saker ble klagerne innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Ulike forhold har vært påberopt av afghanske asylsøkere. Frykt for forfølgelse på bakgrunn av tidligere tilknytning til kommunistpartiet har vært anført. Flere

har påberopt seg frykt for lokale kommandanter/krigsherrer, og både politiske motsetningsforhold og mer private konflikter har vært anført som grunnlag for slik frykt. Flere har også anført problemer i hjemlandet på bakgrunn av etnisk tilhørighet til hazaraene. UNE har i flere saker gitt uttrykk for at hazara-minoriteten i Afghanistan ikke kan sies å bli utsatt for forfølgelse i dagens Afghanistan utelukkende på grunn av sin etniske tilhørighet. UNE har også i flere saker bemerket at det ikke er grunnlag for å hevde at tidligere PDPA-medlemmer generelt risikerer forfølgelse i Afghanistan.

Sentral-Asia

UNE behandlet i overkant av 300 saker fra Sentral-Asia, hovedsakelig fra Kasakhstan, Kirgisistan og Usbekistan.

Den vanligste anførselen var problemer som følge av etnisk minoritetsbakgrunn. Dette gjaldt i hovedsak etniske russere og uigurer. UNE kom etter konkrete vurderinger til at de reaksjoner klagerne risikerte som følge av etnisk bakgrunn, ikke var av en slik art eller av et slikt omfang at de kunne defineres som forfølgelse i henhold til flyktningkonvensjonen.

Andre anførsler var knyttet til klagenes religion (for eksempel at klageren er jøde, eller mistanke om tilknytning til ytterliggående muslimske grupperinger) eller til politisk opposisjonsvirksomhet. 18 personer fikk sine saker behandlet i nemndmøte. For ni av disse ble klagen ikke tatt til følge, mens ni personer ble gitt opphold på humanitært grunnlag ut fra sterke menneskelige hensyn. Ingen av klagen ble innvilget status som flyktning.

Georgia

UNE behandlet rundt 80 saker fra Georgia, hvilket var en tredjedel sammenlignet →

→ med foregående år. Rundt halvparten av sakene ble avgjort av sekretariatet siden klagen ble ansett for å være åpenbart grunnløse. Resten av vedtakene ble fattet av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Den vanligste asylansøkeren var frykt for forfølgelse på bakgrunn av tilknytning til politisk opposisjonsvirksomhet, herunder medlemskap i det georgiske arbeiderpartiet. UNE viste i flere av vedtakene til at selv om demokratiseringsprosessen i Georgia tidligere var preget av uro, finnes det i dag ikke holdepunkter for å hevde at normal politisk opposisjonsvirksomhet ikke tillates av myndighetene.

Videre var det i flere av sakene anført problemer som følge av etnisk minoritetsbakgrunn og religion, herunder medlemskap i Jehovas vitner. Ingen av klagen førte fram. I noen saker ble det vist til at georgiske myndigheter, til tross for ressursmangler og problemer med korrupsjon, har evne og vilje til å bistå sine borgere mot alvorlige kriminelle overgrep.

Armenia

UNE behandlet rundt 70 saker fra Armenia. Omlag 20 av disse ble avgjort av sekretariatet siden de ble ansett for å være åpenbart grunnløse. De øvrige sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Den vanligste asylansøkeren var frykt for forfølgelse på grunn av klagenes etniske minoritetsbakgrunn som aserere. UNE ga ikke status som flyktning i noen saker på bakgrunn av denne anførselen. I vedtakene ble det hovedsakelig vist til at en er kjent med at det i Armenia er mange

minoritetsgrupper, deriblant aserere. Konflikten mellom Armenia og Aserbajdsjan om Nagorno-Karabakh førte til at etniske aserere i stor grad forlot Armenia. Ifølge menneskerettighetsrapporter ble aserere i Armenia den gang systematisk gjenstand for vold og trakasseringer. Det er i dag svært få aserere igjen i landet, og situasjonen for disse har bedret seg de siste årene. I tillegg har det vært våpenhvile mellom Armenia og Aserbajdsjan siden 1994. Det ble på denne bakgrunn lagt til grunn at det ikke lenger er grunnlag for å hevde at denne gruppen generelt risikerer forfølgelse i henhold til flyktningkonvensjonen.

Andre anførsler bygget eksempelvis på problemer som følge av at klageren ikke har møtt til militærtjeneste eller har tilknytning til et politisk opposisjonsparti. Heller ikke disse anførselene førte til innvilgelse av asyl i noen av sakene.

To personer fikk sakene sine behandlet i nemndmøte med personlig fram møte, mens et ektepar med fire barn fikk behandlet sakene i nemndmøte uten personlig fram møte. I disse sakene ble det innvilget opphold på humanitært grunnlag på grunn av sterke menneskelige hensyn. I en av sakene ble det lagt avgjørende vekt på retursituasjonen for barna.

Aserbajdsjan

UNE behandlet rundt 90 saker fra Aserbajdsjan. Av disse ble omlag 30 ansett for å være åpenbart grunnløse og derfor avgjort av sekretariatet. Med unntak av en familie som fikk sine saker behandlet i nemndmøte med personlig fram møte, ble resten avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse.

Frykt for reaksjoner på bakgrunn av politisk opposisjonsvirksomhet var, sammen med problemer som følge av etnisitet, de vanligste anførselene. Anførs-

ler vedrørende etnisitet var i de fleste tilfeller knyttet til armensk bakgrunn eller ekteskap med etnisk armener. Det ble ikke gitt tillatelse i noen av sakene på bakgrunn av disse anførselene. I vedtakene viste UNE til at en er kjent med at denne gruppen risikerer å bli utsatt for trakassering og forskjellsbehandling, for eksempel innen utdanning og når det gjelder muligheten for å få arbeid, særlig innen offentlig sektor. UNE har likevel lagt til grunn at disse reaksjonene på generelt grunnlag ikke kan sies å være av en slik art eller et slikt omfang at de kan karakteriseres som forfølgelse i henhold til flyktningkonvensjonen.

Med hensyn til opposisjonsvirksomhet viste UNE til at en er kjent med at menneskerettighetssituasjonen er bekymringsfull og at myndighetene slår hardt ned på politisk opposisjon. UNE la imidlertid til grunn at det er sentrale kritiske politikere som er i en utsatt posisjon, og at vanlig medlemskap i et opposisjonsparti ikke i seg selv tilsier risiko for forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand.

I saken som ble behandlet i nemndmøte, ble det gitt opphold på humanitært grunnlag under henvisning til sterke menneskelige hensyn. I vurderingen ble det lagt vekt på hensynet til familiens to mindreårige barn og at situasjonen etter eventuell retur ville ha blitt svært vanskelig siden familien hadde hatt langvarig opphold utenfor hjemlandet. Som ledd i helhetsvurderingen ble det videre sett hen til situasjonen for etniske armener i Aserbajdsjan.

Kina

Det ble behandlet i underkant av 30 asylsaker fra Kina. En sak ble avgjort etter nemndmøtebehandling, ca 20 av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse og resten av sekretariatet. Ingen av klagen ble tatt til følge.

I de fleste sakene ble det som asylgrunnlag vist til frykt for forfølgelse fra kinesiske myndigheter på bakgrunn av

tilknytning til Falun Gong eller utøvelse av virksomhet med utspring i bevegelsen. Videre ble det i noen saker påberopt at klageren tilhørte en bestemt religion og at dette medførte problemer med myndighetene. Den kinesiske ettbarnspolitikken ble også nevnt som asylgrunnlag i noen få saker.

I mange av UNEs vedtak ble det bemerket at klageren framstod som lite troverdig, og i flere av tilfellene i den grad at det påberopte asylgrunnlag ikke ble ansett for å kunne legges til grunn. For øvrig ble det i Falun Gong-sakene ofte vist til at klageren ikke hadde utmerket seg eller hatt en slik posisjon i bevegelsen at vedkommende ville risikere forfølgelse fra myndighetene ved retur. Det samme var tilfelle i sakene hvor frykt for religiøs forfølgelse var påberopt. I en håndfull saker ble klagen ikke undergitt realitetsbehandling, siden klageren hadde returnert frivillig eller forsvunnet.

Nepal

UNE behandlet omlag 60 asylsaker fra Nepal, hvorav 40 var klagesaker og 20 omgjøringsanmodninger. Sakene ble i all hovedsak avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. Ingen av klagen førte fram.

I de fleste sakene ble det anført problemer med maoistbevegelsen, blant annet pengeutpressing, bortføring og forsøk på verving. Mange av klagerne anførte også frykt for forfølgelse fra myndighetenes side grunnet mistanke om tilknytning til maoistbevegelsen. I flere saker ble det anført at klageren var spesielt utsatt i forhold til maoistbevegelsen på grunn av medlemskap eller aktivitet i andre politiske partier eller organisasjoner eller på grunn av sitt yrke som lærer. Det ble i UNEs vedtak vist til at klageren kunne returnere til Kathmandu og ta opphold der uten å risikere forfølgelse fra maoistbevegelsen. UNE anså ikke de generelt urolige forholdene i Nepal for å være av en slik karakter at de i seg selv kunne gi grunnlag for vern mot retur.

Sri Lanka

UNE behandlet 55 asylsaker fra Sri Lanka, hvorav 23 klagesaker og 32 omgjøringsanmodninger. 6 saker ble avgjort etter behandling i nemndmøte, 31 av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse og 18 av sekretariatet. Det

I vedtakene ble det bemerket at krav om bestikkelser er relativt vanlig i det vietnamesiske samfunnet og således ikke spesielt for klagerens individuelle situasjon.

ble ikke gitt asyl i noen av sakene. Det ble innvilget opphold på humanitært grunnlag til seks personer, hovedsakelig på grunn av hensyn som helsemessige forhold, familietilknytning til Norge og «barnets beste» i Barnekonvensjonen.

Med få unntak var klagerne tamiler. I et flertall av sakene anførte klageren frykt for forfølgelse fra LTTE eller srilankiske myndigheter, som regel på grunn av tilknytning til LTTE eller frykt for mistanke om slik tilknytning. I forbindelse med frykt for LTTE ble det ofte anført at klageren risikerte å bli tvangsrekruttert. I noen av sakene ble det anført frykt for reaksjoner fra LTTE på grunn av medlemskap i, eller annen tilknytning til, andre tamilske organisasjoner som EPDP og EPRLF.

Medlemskap eller annen tilknytning til LTTE ble ikke av UNE ansett å medføre fare for forfølgelse fra srilankiske myndigheter. Det ble vist til våpenhvileavtalen mellom den srilankiske regjeringen og LTTE som trådte i kraft i februar 2002, og at LTTE hadde vært en lovlig organisasjon i Sri Lanka siden september 2002. UNE viste i vedtakene til at klageren kunne unngå tvangsrekruttering og annen forfølgelse fra LTTE ved å ta opphold i Colombo eller annet regjeringskontrollert område i sør.

UNE anså ikke situasjonen i regjeringskontrollerte områder for å være til hinder for retur av tamiler som etter en individuell vurdering ikke anses å ha behov for internasjonal beskyttelse. Det ble vist til at unntakslovgivningen, som tidligere ga sikkerhetsstyrkene vide fullmakter til arrestasjon og frihetsberøvelse, ikke hadde blitt fornyet etter at den utløp i juli 2001, og at innreisekontrollen av returnerte tamiler hadde blitt mindre omfattende. Etter UNEs vurdering var det ikke noe som tilsa at returnerte tamiler ville komme i en annen sikkerhetsmessig situasjon i de regjeringskontrollerte områ-

dene i sør enn den øvrige befolkningen. I flere av vedtakene ble det vist til manglende troverdighet eller at asylgrunnlaget ikke var sannsynliggjort.

Vietnam

UNE behandlet i underkant av 50 asylsaker fra Vietnam. Av disse ble to avgjort etter behandling i nemndmøte og 18 av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. De resterende ble avgjort av sekretariatet. Det ble ikke gitt asyl i noen av sakene. I to saker ble det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Disse sakene gjaldt kvinner som anførte å ha blitt utsatt for tvangsprostitusjon.

I en stor andel av sakene ble det anført økonomiske problemer og vanskelige levevilkår i hjemlandet. UNE påpekte i vedtakene at slike forhold ikke kan danne grunnlag for asyl, siden de ikke kan knyttes til noen konvensjonsgrunn. Det ble også anført ulike former for diskriminering og frykt for forfølgelse fra myndighetenes side, herunder på grunn av kristen tro. UNE viste blant annet til at det ikke var holdepunkter for at vanlige medlemmer i kristne trossamfunn på generelt grunnlag risikerer forfølgelse i Vietnam.

Flere av klagerne viste til at vietnamesiske myndigheter var korruperte og at de hadde blitt utsatt for krav om bestikkelser. I vedtakene ble det bemerket at krav om bestikkelser er relativt vanlig i det vietnamesiske samfunnet og således ikke spesielt for klagerens individuelle situasjon.

I flere saker ble det også anført frykt for å bli straffet for ulovlig utreise fra Vietnam. Det ble i vedtakene blant annet vist til at den aktuelle lovbestemmelsen var en «sovende» bestemmelse, og at ingen returnerte asylsøkere etter UNEs kjennskap hadde blitt utsatt for alvorlige problemer i forbindelse med hjemkomst til Vietnam.

Afrika

Asylsakene fra Afrika fordelte seg på 20 forskjellige land. Det ble behandlet flest saker for klager fra Etiopia, Somalia og Algerie. For mange av landene var antallet klager svært få. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen (se side 39).

Algerie

UNE behandlet omlag 150 asylsaker fra Algerie. Hovedvekten av sakene ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. Fire saker ble behandlet i nemndmøte. Ingen av klagenene ble tatt til følge.

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 av Algerie der det er rapportert om få eller ingen terroristan-grep de siste årene.

I de sakene hvor klagerne anførte frykt for forfølgelse fra hjemlandets myndigheter, ble klagerne i hovedsak ikke gitt medhold fordi asylgrunnlaget ikke ble ansett som tilstrekkelig sannsynliggjort.

Eritrea

UNE behandlet omlag 30 asylsaker fra Eritrea. Alle, så nær som en, ble behandlet i nemndmøte. 24 av disse klagenene ble tatt til følge. De fleste fikk opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn, mens tre fikk opphold av beskyttelsesgrunner, hvorav en fikk innvilget asyl.

I de fleste sakene har det vært anførsler knyttet til militærnekting/desertering og frykt for reaksjoner ved retur som følge av dette. Av vedtakene framgår det at det knytter seg stor usikkerhet til hva militærnektene og desertører risikerer ved en eventuell retur, og UNE har derfor, etter konkrete helhetsvurderinger, funnet grunn til å gi opphold på humanitært grunnlag. Vurderingene har blant annet vært gjort på bakgrunn av anbefalinger gitt av UNHCR i deres Position Paper om Eritrea fra januar 2004.

Etiopia

UNE behandlet omlag 360 saker fra Etiopia. I et stort antall saker ble det anført ulike typer av tilknytning til, og/eller aktivitet for, den ulovlige organisasjonen Oromo Liberation Front (OLF). Videre

ble det i en del saker anført tilknytning til, og/eller aktivitet for, ulike lovlige opposisjonspartier. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse, mens ni saker ble behandlet i nemndmøte. Totalt ble seks klager tatt til følge.

I to av sakene hadde klagerne rett til vern mot utsendelse til hjemlandet. Den ene saken gjaldt en person som hadde eksponert seg i norske medier, blant annet som OLF-medlem og som kritisk til myndighetene i Etiopia. Dette, sammenholdt med vedkommendes anførsel om tilknytning til OLF og bakgrunn som en høyt profilert religiøs leder, ble ansett for å kunne medføre risiko for alvorlige reaksjoner ved retur. Den andre saken gjaldt en person som grunnet hendelser relatert til hans arbeid i det føderale politiet, kunne stå i nærliggende fare for å bli utsatt for umenneskelig behandling ved retur til Etiopia.

I fire saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag. Tre klager ble tatt til følge på grunn av forhold knyttet til helse, idet to klager var HIV-positive og under behandling for dette, og en var alvorlig kreftsyk. Den fjerde saken gjaldt en person som var medlem av OLF og aktiv for organisasjonen både i hjemlandet og i Norge. UNE fant det utilrådelig å pålegge vedkommende å returnere til hjemlandet.

Kamerun

UNE behandlet omlag 70 saker fra Kamerun. To av sakene ble avgjort etter behandling i nemndmøte, resten av en nemndleder eller av sekretariatet. Kun en klage ble tatt til følge, bl.a. pga. alvorlig omsorgssvikt for medfølgende barn.

De vanligste anførselene har handlet om frykt for reaksjoner fra kamerunske myndigheter på grunn av aktivitet for opposisjonsgruppen Southern Cameroons National Council (SCNC) og/eller for opposisjonspartiet Social Democratic Front (SDF). De fleste asylsøkerne tilhø-

rer den anglofone delen av befolkningen i Kamerun. UNE fant det i disse sakene ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerte forfølgelse ved retur til hjemlandet.

I enkelte saker ble det også anført frykt for å bli utsatt for overgrep fra egen familie eller stamme på grunn av ulike private konflikter (vold i ekteskap, tvangsgifte, arvekonflikter). Det ble i slike saker i ofte vist til at det ville være mulig for klagerne å søke beskyttelse i en annen del av landet.

Libya

I løpet av året har UNE behandlet litt over 200 saker fra Libya. Hovedvekten av sakene ble avgjort av en nemndleder eller av sekretariatet. 14 saker ble behandlet i nemndmøte, og tre av disse klagenene ble tatt til følge.

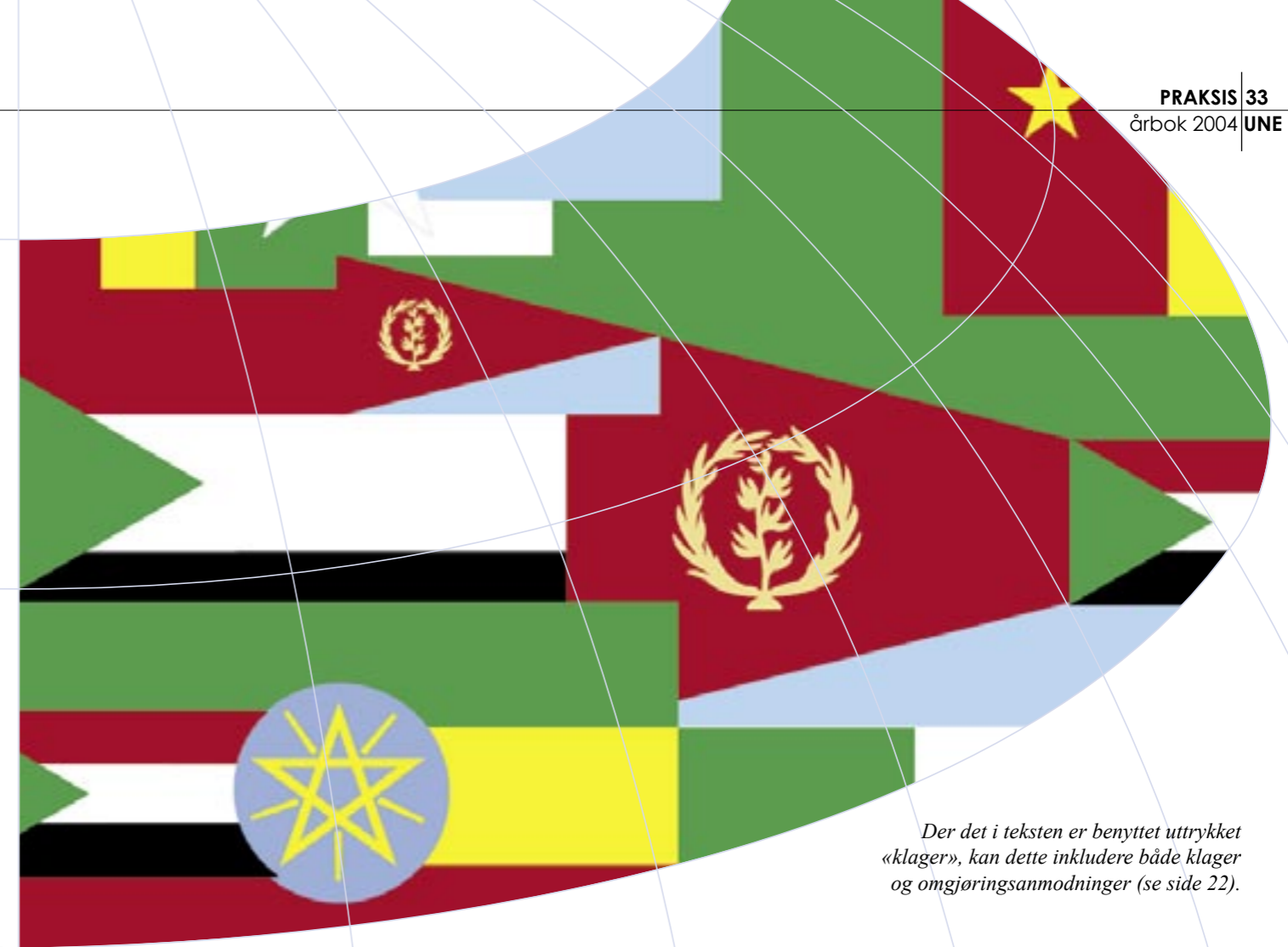
De fleste sakene dreide seg om relativt unge enslige menn, og de vanligste anførselene har vært knyttet til frykt for reaksjoner fra myndighetene som følge av fundamentalistisk islamsk aktivitet eller at myndighetene har hatt mistanke om dette. Det har også vært fremsatt anførsler knyttet til uvillighet til å utføre vernepliktjeneste og frykt for konsekvenser av ikke å etterkomme ordre under tjenesten. Videre har det vært anførsler om frykt for blodhevn og problemer knyttet til klantilhørighet og etnisk tilhørighet.

UNE har i de fleste sakene ikke funnet det tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerer forfølgelse fra hjemlandets myndigheter, og klagerens generelle troverdighet er i en rekke saker blitt ansett svekket av forskjellige grunner.

Nigeria

UNE behandlet omlag 150 saker fra Nigeria. De aller fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. En av sakene ble behandlet i nemndmøte.

Nesten alle klagerne var unge menn som kom fra den sørøstlige delen av



Der det i teksten er benyttet uttrykket «klager», kan dette inkludere både klager og omgjøringsanmodninger (se side 22).

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 følge av spenningen mellom kristne og muslimer i den nordlige delen av landet og frykt for overgrep i forbindelse med diverse private konflikter. Ingen klager ble tatt til følge.

I et stort antall saker viste nemnda til muligheten for å søke beskyttelse i en annen del av landet. I en del av sakene ble det, etter en konkret vurdering, også vist til at nigerianske myndigheter er nærmest til å gi klageren beskyttelse.

Somalia

I løpet av året behandlet UNE omlag 190 asylsaker fra somaliske borgere. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. Ni saker ble behandlet i nemndmøte. I to av disse sakene ble klagen delvis tatt til følge.

I mange av sakene der klagen ikke ble tatt til følge, skyldtes dette at klagerne ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort noe beskyttelsesbehov. Klagerne hadde i

de fleste av disse sakene gitt uriktige og motstridende opplysninger om sin identitet og sitt asylgrunnlag. I omlag 60 av disse sakene ble klageren samtidig utvist på bakgrunn av brudd på utlendingsloven.

I forbindelse at flere europeiske land vurderte å innføre en strengere praksis for asylsøkere fra Somalia, ble UDI og UNE i september 2003 instruert av Kommunal- og regionaldepartementet om å stille behandlingen av slike saker i bero inntil man fikk vurdert eksisterende praksis nærmere. Berostillelsen ble opphevet ved ny instruks av desember 2003. Etter dette endret UDI sin praksis. Praksisendringen innebærer først og fremst at man ikke lenger innvilger oppholdstillatelse på humanitært grunnlag alene på grunnlag av den generelle sikkerhets situasjonen når det gjelder asylsøkere med tilhørighet til Sør-Somalia. Direktoratet foretar nå en konkret vurdering av den enkelte asylsøkers individuelle beskyttelsesbehov.

Dette medførte at UNE i første halvår 2004 fikk oversendt en rekke saker der det måtte tas stilling til retur til sørlige regioner av Somalia og UDIs praksisendring.

Innkommne Somalia-saker fra UDI med problemstillinger UNE tidligere

ikke hadde tatt stilling til, ble sortert i underliggende grupper og temaer. Mannlige medlemmer av hovedklanen Hawiye og underklanen Abgal med anført tilknytning til Mogadishu var den første undergruppen som ble forberedt for behandling. De åtte første av disse sakene ble behandlet i nemndmøte med personlig frammøte, og i samtlige saker kom nemnda enstemmig til at den generelle sikkerhetsmessige og humanitære situasjonen i Mogadishu alene ikke tilsa at vilkårene for vern etter utlendingsloven § 15 første ledd annet punktum var til hinder for retur. Nemndene kom dessuten enstemmig til at den generelle sikkerhets situasjonen i Mogadishu alene ikke tilsa at det burde innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. En av klagenene ble tatt til følge på bakgrunn av klagerens tilknytning til Norge. Etter praksisavklaringen ble en rekke tilsvarende saker avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse.

Ved årsskiftet hadde UNE ennå ikke tatt endelig stilling til UDIs praksisendring vedrørende retur av øvrige grupper til Mogadishu eller retur av somaliske borgere til de øvrige regionene i Sør-Somalia.

Europa

Asylsaker fra Europa er fordelt mellom to av UNEs fire asylseksjoner. Hovedtyngden av sakene kom fra Den Russiske Føderasjonen og det tidligere Jugoslavia. Det var en nedgang i antall saker fra Ukraina og flere land i Sentral-Europa, sammenliknet med 2003. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen (se side 39).

Den Russiske Føderasjon

UNE behandlet i underkant av 500 saker fra Russland. Av disse ble rundt 200 avgjort av sekretariatet, da klagen ble ansett som åpenbart grunnløse. Vanlige anførsler i sakene fra Russland var knyttet til blant annet frykt for forfølgelse på bakgrunn av etnisitet, noe som bl.a. gjaldt personer fra Kaukasus, og forfølgelse på bakgrunn av religion, herunder religionstilknyttet forfølgelse av jøder og militærnekttere. Mange anførsler bygget også på frykt for kriminelle forhold som ikke kunne tilbakeføres til noen av forfølgelsesgrunnene i flyktningkonvensjonen. UNE viste i disse sakene til at en er kjent med at deler av politi- og rettsapparatet lider av mangler og at korrupsjon kan være et problem, men at det likevel legges til grunn at russiske myndigheter generelt har evne og vilje til å beskytte borgerne mot kriminalitet.

Situasjonen i Tsjetsjenia var i 2004 fremdeles preget av uro, og det ble rapportert om grove menneskerettighetsbrudd mot sivilbefolkningen. På bakgrunn av sikkerhetssituasjonen i området ble ingen klager, uavhengig av deres etniske bakgrunn, returnert til republik-

ken. UNHCR har i sine anbefalinger uttalt at etniske tsjetsjenere som kommer rett fra konfliktoområdet heller ikke bør returneres til øvrige deler av Russland. UNE arbeidet i 2004 med utredning av både faktiske og rettslige problemstillinger for denne gruppen. Dette fikk betydning for saksbehandlingstiden, og før utgangen av året rakk man ikke å fatte vedtak som kunne illustrere praksis. Saker der klagerne i utgangspunktet falt utenfor rammene for UNHCRs anbefaling ble imidlertid behandlet. I noen av sakene kom UNE til en annen vurdering av klagerens troverdighet enn UDI, slik at dette fikk betydning for klagesaksutfallet. Noen andre klager ble tatt til følge fordi UNE kom til at det forelå sterke menneskelige hensyn, blant annet på bakgrunn av situasjonen for mindreårige barn og psykisk sykdom.

Fem personer ble gitt status som flyktning, det vil si at de fikk innvilget asyl. Alle disse sakene ble behandlet i nemndmøte med personlig fram møte. Den ene saken gjaldt en etnisk ingusjetisk kvinne fra Tsjetsjenia som hadde hatt en stilling i et av departementene mens Aslam Maskhadov satt med makten. Nemnda fant det

tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren hadde grunn til å frykte forfølgelse fra russiske myndigheters side.

Den andre asylinnvilgelsen gjaldt en tsjetsjensk mann som hadde vært aktiv i den tsjetsjenske frigjøringskampen, både politisk og gjennom krigshandlinger. Under tvil kom nemnda til at han hadde grunn til å frykte forfølgelse fra russiske myndigheter ved retur. Klagerens ektefelle og parets datter ble gitt avledet flyktningstatus.

Den siste klageren som ble gitt status som flyktning, var en etnisk kabarder som anførte frykt for forfølgelse fordi han gjennom sitt arbeid hadde avdekket alvorlig korrupsjon i den politiske ledelsen i Kabardino-Balkaria. Nemnda fant at klageren på grunn av dette hadde grunn til å frykte forfølgelse fra russiske myndigheter ved retur til Russland.

Ukraina

UNE behandlet rundt 50 saker fra Ukraina, hvilket bare var en fjerdedel av antallet i 2003. Rundt 70 prosent av sakene ble avgjort av sekretariatet, siden klagen ble ansett som åpenbart grunnløse. Ingen av de 12 sakene som ble avgjort av en nemnd-

leder etter sekretariatsforberedelse, endte med at klagen ble tatt til følge. UNE la til grunn at situasjonen for politisk opposisjonelle og etniske og religiøse minoriteter ikke generelt tilsa behov for beskyttelse. En sak ble behandlet i nemndmøte. Saken gjaldt en klager som fryktet forfølgelse blant annet på bakgrunn av sin journalistvirksomhet. Nemnda fant at klagerens troverdighet var svak, og klagen ble ikke tatt til følge.

Hviterussland

UNE behandlet 160 saker fra Hviterussland, hvorav rundt 40 ble avgjort i sekretariatet siden klagen ble ansett som åpenbart grunnløse. Den vanligste anførselen i saker som ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse, var frykt for forfølgelse på bakgrunn av politisk aktivitet. Ingen av klagen ble tatt til følge. Nemndas begrunnelser bygget på landkunnskap om forholdene i Hviterussland, der det ble lagt til grunn at ytringsfriheten er preget av politisk tilstrømming og at politisk opposisjonell aktivitet i liten grad blir tolerert av myndighetene. Til tross for dette la nemnda til grunn at politisk opposisjonelle som

Der det i teksten er benyttet uttrykket «klager», kan dette inkludere både klager og omgjøringsanmodninger (se side 22).

ikke har hatt en spesiell posisjon, ikke på generelt grunnlag blir utsatt for reaksjoner av en slik art eller et slikt omfang at dette kan karakteriseres som forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand.

Mange av klagen inneholdt anførsler om at klagerne hadde deltatt under ulike politiske demonstrasjoner i Hviterussland. Nemnda viste her til at en er kjent med at demonstrasjonsdeltakere kan bli møtt med ulike reaksjoner, men at disse ikke på generelt grunnlag kan sies å være av en slik art eller et slikt omfang at de utgjør forfølgelse. Personer som har hatt en ledende politisk posisjon eller som eksempelvis har vært initiativtakere til ulovlige demonstrasjoner, kan imidlertid tenkes å oppleve alvorligere reaksjoner. Andre anførsler var bl.a. knyttet til problemer som følge av klagerens homofile legning eller til kriminelle forhold som ikke kunne tilbakeføres til noen av forfølgelsesgrunnene i flyktningkonvensjonen. Ingen av disse klagen førte fram. I mange av sakene ble det vist til at klagerens troverdighet var svak og at asylansørlene derfor ikke var lagt til grunn.

En sak ble behandlet i nemndmøte. Saken gjaldt frykt for forfølgelse på →



Personer som har hatt en ledende politisk posisjon, kan tenkes å oppleve alvorligere reaksjoner.

→ bakgrunn av klagerens politiske oppfatning, samt det forhold at han hadde sittet i varetekt i flere måneder på bakgrunn av sin virksomhet som journalist og forfatter. Nemnda kom til at sannsynligheten for at klageren ville bli utsatt for forfølgelse som følge av legitim politisk aktivitet, framsto som så liten at klageren ikke kunne anses for å fylle vilkårene for asyl. Nemnda fant imidlertid at det forelå en viss risiko for at klageren kunne bli utsatt for reaksjoner som kunne anses som forfølgelse, og at denne risikoen var høyere enn en alminnelig og vilkårlig risiko. Klageren ble

etter dette omfattet av bestemmelsen om vern mot retur og ble innvilget opphold på humanitært grunnlag.

Moldova

UNE behandlet rundt 40 saker fra Moldova, noe som utgjorde en halvering i forhold til 2003. 15 av sakene ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse, mens de øvrige klagen ble ansett som åpenbart grunnløse og avgjort av sekretariatet. De vanligste anførselene var forfølgelse på grunn av etnisk tilhørighet, samt kriminalitet og korrupsjon blant lokale og sentrale myndighetspersoner. Ingen av klagen ble tatt til følge.

Baltikum (Estland, Litauen, Latvia)

UNE behandlet 22 saker fra Baltikum. Av disse ble 16 avgjort av sekretariatet, da de ble ansett som åpenbart grunnløse. Heller

ikke noen av de klagen ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse, ble tatt til følge. To saker ble behandlet i nemndmøte, og begge gjaldt kvinner som fryktet forfølgelse som følge av bakgrunn som prostituerte. Den ene klagen førte ikke fram, mens den andre kvinnen ble gitt opphold på humanitært grunnlag etter at nemnda mente det forelå sterke menneskelige hensyn. Det ble tilagt vekt at klageren hadde fått langvarig post-traumatisk stresslidelse som hadde direkte sammenheng med det anførte asylgrunnlaget.

Serbia og Montenegro

Unionen Serbia og Montenegro 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 med OSSE, EU og lokale myndigheter.

UNE behandlet omlag 1650 asylsaker fra Serbia og Montenegro. De fleste av sakene gjaldt personer fra Kosovo. Flerparten av sakene ble avgjort av en nemndleder eller av sekretariatet. Omlag 200 saker ble behandlet i nemndmøte. De fleste nemndmøtesakene gjaldt asylsøkere fra Kosovo.

Sakene fra andre deler av Serbia enn Kosovo, gjaldt i all hovedsak albanere fra Presevo-dalen og bosnjaker fra Sandzak. Anførselene fra albanere fra Presevo-dalen dreide seg oftest om frykt for trakassering på grunn av etnisk tilhørighet eller straff på grunn av geriljavirksomhet. Anførselene i sakene fra bosnjaker fra Sandzak-området gjaldt i all hovedsak frykt for trakassering på grunn av etnisk tilhørighet og tidligere overgrep fra polititjenestefolk.

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. Frykt for straff på grunn av geriljavirksomhet ga ikke grunnlag for beskyttelse, siden geriljavirksomhet ble omfattet av amnestilovene og lovene ble respektert av myndighetene. Heller ikke bosnjaker fra Sandzak ble generelt ansett å ha beskyttelsesbehov. UNE viste i disse sakene til den endrede sikkerhetssituasjonen i området etter at Milosovic mistet makten høsten 2000.

UNE hadde også til behandling en del saker fra andre områder i Serbia, både fra etniske serbere og fra minoriteter. Vanlige anførsler i disse sakene har vært frykt for kriminelle og overgrep fra politiet eller andre myndighetspersoner. Sistnevnte anførsler har vært særlig påberopt blant minoriteter.

De fleste sakene fra Montenegro gjaldt bosnjaker fra den montenegrinske siden av Sandzak, som fryktet trakassering på grunn av etnisk tilhørighet. UNE la til grunn at bosnjaker fra denne delen av Sandzak ikke generelt hadde behov for beskyttelse. UNE har også behandlet klager fra representanter for andre etniske grupper som har anført trakassering og overgrep i områder hvor de tilhørte minoritetsbefolkningen. UNE behandlet også en del klager, både fra etniske montenegrinere og fra minoriteter, hvor anførselene gjaldt frykt for reaksjoner fra myndighetene på grunn av militærnektning eller desertering. I disse sakene har UNE i utgangspunktet vist til amnestiloven og/eller at militærnektning

og desertering som hovedregel ikke er forhold som danner grunnlag for asyl.

Når det gjaldt anførsler om overgrep fra myndighetspersoner eller fra private grupper og personer, henviste UNE klagerne til å søke bistand hos myndighetene og domstolsapparatet i hjemlandet. To klager ble behandlet i nemndmøte og ikke tatt til følge. Begge dreide seg om romafamilier fra Serbia. UNE har i 2004 ikke tatt til følge klager fra personer fra Montenegro eller Serbia utenfor Kosovo.

Situasjonen i Kosovo er blitt ansett som mer komplisert enn i det øvrige Serbia og Montenegro. Majoriteten av sakene fra Kosovo gjaldt asylsøkere som hadde ankommet Norge de to siste årene. Kun et fåtall av sakene gjaldt personer som ikke hadde vært tilbake i hjemlandet siden krigen i 1999. 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 generelt behov for beskyttelse. Klagen fra kosovoalbanere gjaldt først og fremst anførsler om etnisk trakassering, helsemessige problemer og overgrep mot serbiskvennlige albanere.

UNE har behandlet en del klager fra etniske albanere fra serbiskdominerte områder som 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 i andre albanskdominerte deler av Kosovo. Generelle sosiale og økonomiske problemer ved å flytte til et nytt område, for eksempel mangel på arbeid eller egen bolig, ga ikke grunnlag for opphold.

UNE behandlet også flere klager fra albanere som fryktet overgrep fra ytter-

liggende albanere på grunn av kontakt eller samarbeid med serbere. I tråd med UNHCRs anbefalinger la UNE til grunn at personer som kunne assosieres med det serbiske regimet etter 1990, kunne ha behov for beskyttelse. UNE innvilget asyl i en slik sak.

De aller fleste nemndmøtene gjaldt minoriteter fra Kosovo. I de fleste klagen fra etniske minoriteter var det anført frykt for trakassering og overgrep fra albanere. Det var fremdeles sterke motsetninger mellom albanere og minoriteter i deler av Kosovo, hvilket blant annet kom til uttrykk gjennom de kraftige opptøyene i mars. UNE vurderte retursituasjonen for den enkelte søker på det enkelte sted med det utgangspunkt at de fleste minoriteter generelt er i en utsatt posisjon. UNE la vekt på UNHCRs anbefalinger vedrørende 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. Det ble i noen tilfeller innvilget asyl til etniske minoriteter. UNE vurderte også mulighetene for intern flukt til andre deler av hjemlandet. For eksempel ble serbere som hadde forlatt Kosovo etter krigen i 1999 og deretter oppholdt seg i Serbia, henvist til sitt nye oppholdssted i Serbia når det ikke ble ansett urimelig.

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 gir grunnlag for opphold. Det ble innvilget oppholdstillatelse i kun et fåtall av de sakene hvor anførsler om helsemessige forhold var det sentrale vurderingstemaet.

Bosnia-Hercegovina

UNE behandlet i underkant av 200 saker fra Bosnia-Hercegovina. Med få unntak ble sakene avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse eller av sekretariatet. To familier fikk innvilget tillatelse etter nemndmøtebehandling, mens de øvrige klagen ble tatt til følge. Den ene saken hvor klagen førte fram gjaldt en familie som fikk innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, blant annet på grunn av helsemessige forhold (traumer fra krigen), lang saksbehandlingstid og familietilknytning i Norge. Den andre familien fikk tillatelse etter reglene om vern mot retur, fordi mannen ble ansett å være utsatt i hjemlandet, blant annet som følge av at han var vitne for krigsforbryterdomstolen i Haag.

De fleste sakene fra Bosnia-Hercegovina dreide seg om anførsler knyttet til problemer med etnisk tilhørighet og minoritetsreturer, ulike politiske problemer, problemer knyttet til militærtjeneste, samt anførsler av mer humanitær art. De siste dreide seg i mange tilfeller om opplevelser knyttet til krigen i Bosnia og psykiske problemer som følge av disse opplevelsene. UNE la i sine avgjørelser gjennomgående til grunn at myndighetene i landet hadde evne og vilje til å beskytte sine borgere mot ulike typer kriminelle handlinger.

Kroatia

UNE behandlet i overkant av 20 klager fra kroatisk borgere. Omtrent halvparten av sakene ble avgjort av sekretariatet, da klagen ble ansett som åpenbart grunnløse. En familie fikk innvilget opphold etter behandling i nemndmøte uten personlig fram møte, blant annet på grunn av at ett av barna led av psykiske lidelser som var relatert til tidligere overgrep i hjemlandet.

Hovedanførslene i de fleste sakene gjaldt problemer knyttet til etnisitet og anførsler av mer humanitær art - i hovedsak psykiske problemer. 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 og at helsevesenet i Kroatia fungerer tilfredsstillende.

Makedonia

UNE behandlet omlag 160 asylsaker fra Makedonia. Alle saker bortsett fra en ble avgjort av sekretariatet eller av en nemndleder. Saken som ble behandlet i nemndmøte, gjaldt en kvinne med dobbelt statsborgerskap, og anførslene var knyttet opp mot Serbia og Montenegro. Ingen av klagen førte fram. Det ble således ikke innvilget asyl, vern mot forfølgelse eller opphold av humanitære grunner til borgere av Makedonia.

De fleste sakene gjaldt etniske albanere med anførsler knyttet til konflikten i Makedonia i 2001, herunder frykt for straff for å ha deltatt i den albanske geriljaen og for å ha desertert fra, eller unnlatt å møte til, militærtjeneste. UNE la til grunn at det ikke generelt foreligger beskyttelsesbehov for etniske albanere i Makedonia. Videre la UNE til grunn at militærnekting og desertering i utgangs-

punktet ikke er et forhold som danner grunnlag for asyl, at forholdet er omfattet av den makedonske amnestilovgivningen, samt at amnestiet respekteres av makedonske myndigheter. Et mindre antall saker gjaldt anførsler om diskriminering og trakassering fra politisk aktive og etniske minoriteter, herunder etniske bosnjaker og rombefolkning. UNE la til grunn at det heller ikke for disse gruppene generelt foreligger beskyttelsesbehov.

Albania

UNE behandlet omlag 170 asylsaker fra Albania. De fleste av sakene ble avgjort av sekretariatet eller av en nemndleder. To familier fikk sine saker behandlet i nemndmøte. I den ene saken ble det innvilget opphold på humanitært grunnlag, mens den andre familien fikk avslag. UNE innvilget i tillegg oppholdstillatelse til en familie etter avgjørelse av en nemndleder. Begge familiene som fikk medhold i sine klager ble gitt opphold på humanitært grunnlag etter en samlet vurdering av de individuelle omstendighetene i sakene, herunder alvorlig helseproblematikk og hensynet til barnets beste.

Mange av sakene fra Albania gjaldt anførsler om frykt for overgrep på grunn av familieproblemer, blodhevnkonflikter og organisert kriminalitet. I flere saker ble det også anført frykt for politisk motivert forfølgelse, politivold og korrupsjon. Saker med anførsler om kriminelle handlinger, familiekonflikter og blodhevn ga ikke grunnlag for asyl eller vern mot forfølgelse. Heller ikke sakene med anførsler om politisk forfølgelse eller voldelig og korrump politi ga grunnlag for beskyttelse. UNE mente at klagerne ikke hadde en velgrunnet frykt for forfølgelse på dette grunnlag. UNE mente i utgangspunktet at albanske myndigheter hadde tilstrekkelig evne og vilje til å bekjempe alle typer kriminalitet i samfunnet.

LANDINDELING MELLOM UNES ASYLSEKSJONER

Asylseksjon 1 (A1):

Asylsaker fra Makedonia, Albania, Bosnia-Hercegovina, Serbia og Montenegro, Kroatia og Nord-Afrika.

Asylseksjon 2 (A2):

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

Asylseksjon 3 (A3):

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

Asylseksjon 4 (A4):

Asylsaker fra Afrika minus Nord-Afrika og fra Midtøsten minus Iran og Irak.

** UNE behandlet bare 7 asylsaker fra Amerika i 2004. Seks av disse førte ikke fram, mens en klager ble innvilget opphold på humanitært grunnlag. Ingen av sakene pekte seg ut som spesielle med hensyn til spørsmål av flyktningrettslig eller humanitær karakter. 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 asylsøknader tillagt 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.

Forordningen inneholder kun prosessuelle regler for hvilket land som skal behandle asylsøknader, og ikke regler om realitetsbehandling av søknadene. Formålet med forordningen er å motivere at asylsøkere blir henvist fram og tilbake mellom stater uten å få søknaden sin behandlet og å motivere at asylsøknader som blir fremmet i flere medlemsstater, må behandles av mer enn én stats myndigheter.

UNE behandlet i 2004 om lag 3800 saker i medhold av Dublin-konvensjonen og Dublin-forordningen. Det store flertallet av disse sakene ble avgjort av sekretariatet. Sju saker ble avgjort i nemndmøte og om lag 100 saker av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. De fleste klagerne fikk avslag.

I 15 saker ble klagen tatt til følge og saken returnert til UDI for realitetsbehandling. I de aller fleste av disse sakene var hovedspørsmålet om klageren hadde en slik tilknytning til Norge at hun/han burde få sin asylsøknad behandlet her, jf. utlendingsloven § 17 annet ledd. I saker med anførsler om tilknytning til Norge gjennom familie som oppholder seg her, la UNE til grunn at det i utgangspunktet er tilknytning på ankomsttidspunktet som er det avgjørende. I andre tilfelle la UNE til grunn at klagerens situasjon må være helt spesiell og at det må foreligge meget tungtveiende grunner for at søknaden skal realitetsbehandles i Norge.

Når det gjelder helseproblemer, fulgte UNE opp tidligere praksis på at det må foreligge forhold av svært alvorlig karakter der uttransport anses som utilrådelig, for at helseproblemene skal gi grunnlag for realitetsbehandling i Norge.

Oppholdssaker m.v.

UNEs juridiske avdeling (JURA) er delt inn i fire asylseksjoner, en oppholdsseksjon og en service-seksjon. 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 av sekretariatet.

ARBEIDSTILLATELSER

UNE behandlet omlag 330 saker hvor det var søkt om arbeidstillatelse. UNE omgjorde UDIs vedtak eller tidligere UNE-vedtak i rundt en tiendedel av sakene, hvilket er litt mer enn året før. De fleste sakene gjaldt borgere av Russland, Serbia og Montenegro, Filippinene, Polen og Romania. Antall saker har sunket i forhold til foregående år, og dette må ses i sammenheng med EU-utvidelsen 1. mai 2004, da EU, og dermed EØS, ble utvidet med 10 nye land.

1. Spesialisttillatelser

Den største gruppen av saker om arbeidstillatelse gjaldt spesialisttillatelse etter utlendingsforskriften § 3 annet ledd bokstav a. UNE har i stor utstrekning opprettholdt UDIs vedtak i disse sakene. De vanligste grunnene til at klager ikke er tatt til følge 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. I en del saker er bakgrunnen for at klagen ikke er tatt til følge at lønns- og arbeidsvilkår ikke er i 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 først i forbindelse med klagesaksbehandlingen i UNE er framlagt dokumentasjon av at utlendingen fyller vilkårene for tillatelse.

2. Praktikanter

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

3. Au pair

I nesten alle disse sakene har UNE opprettholdt UDIs vedtak, hovedsakelig

under henvisning til at klageren enten ikke fyller kravet om å være under 30 år, at klageren allerede har hatt slik tillatelse i to år, at det er tvil om formålet med søknaden eller at klager og noen i verts-familien har samme nasjonalitetsopprinnelse. En klage ble tatt til følge fordi UNE fant det sannsynlig at klageren etter endt tjeneste ville returnere til hjemlandet i tråd med forutsetningene.



4. Etablering av ervervsvirksomhet i riket

UNE har tatt stilling til flere saker hvor utlendingen ønsker å etablere ervervsvirksomhet 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.

VISUM

Det klart største antallet klager kom fra borgere av Iran; nesten 180 saker. Deretter fulgte en del land med 20-50 saker pr land; Vietnam, Serbia og Montenegro, Sri Lanka, Pakistan, Cuba, Makedonia og Colombia. Formålet med reisen til Norge var hovedsakelig familiebesøk og besøk til herboende kjærester/forlovede.

I de fleste sakene har det vært spørsmål om hvorvidt innvandringspolitiske hensyn

taler mot utstedelse av visum, jf forskriften § 106 sjette ledd andre punktum. Med utgangspunkt i lov og forskrift med forarbeider er det blitt etablert en praksis for hvordan den innvandringspolitiske vurderingen skal foretas. Grovt sett avgjøres søknader om visum gjennom en avveining av «returforutsetninger» (generelle og individuelle) mot velferdshensyn i saken, og der vurderingen av returforutsetningene dels baseres på generelle erfaringer, dels på omstendigheter knyttet til den aktuelle klageren. Utgangspunktet er at adgangen til å få visum ikke er en lovfestet rettighet. Det er tale om en konkret helhetsvurdering. Velferdshensyn er subsidiære i den forstand at om returforutsetningene anses for å være tilstrekkelig gode, er det ikke en forutsetning for å gi visum at det også foreligger velferdsgrunner.

Grovt sett avgjøres søknader om visum gjennom en avveining av returforutsetninger mot velferdshensyn i saken.

Praksis viser at UNE vektet de generelle returforutsetningene noe ulikt ut fra søkerens nasjonalitet eller regionale tilknytning. Ved vurderingen av de individuelle returforutsetningene viser gjennomgangen av UNEs vedtak at tidligere reisevirksomhet, tilknytning til hjemlandet i form av arbeid og emigrasjonshistorie i familien tillegges større betydning enn andre momenter. Videre anses foreldre/barn-relasjonen å veie tyngre enn andre familierelasjoner ved vurderingen av om visum bør innvilges på tross av svake returforutsetninger. Ved rene turistbesøk og besøk hos fjerne forbindelser, tillegges innvandringspolitiske hensyn i større grad avgjørende betydning. Besøk til kjærester anses alene ikke som tilstrekkelig sterk velferdsgrunn til å oppveie svake returforutsetninger. Som utgangspunkt gis det visum til forretningsreiser,

med mindre en mener det er gitt uriktige opplysninger eller er grunn til å stille spørsmål ved besøkets formål.

For øvrig ble det med virkning fra 1. juni 2004 innført et krav om reise-/sykeforsikring som dekker eventuelle utgifter i forbindelse med hjemsendelse av medisinske årsaker, nødvendig legebehandling og akutt sykehusbehandling, jf nytt andre ledd i forskriften § 106. Forsikringen skal gjelde for samtlige Schengen-land og ha en minstedekning på 30.000 Euro. Bakgrunnen for vilkåret er harmonisering av regelverket Schengen-landene imellom. Dokumentasjon av forsikring må nå framlegges ved utstedelse av visum.

Andelen klager tatt til følge i visumsaker var fem prosent, hvilket er det samme som året før.

UTVISNING

De utvisningssakene UNE har behandlet i 2004 i medhold av utlendingsloven §§ 29-30 favner over et vidt felt. Flertallet av de behandlede sakene gjaldt brudd på utlendingsloven, det vil si ulovlig opphold/arbeid og/eller uriktige opplysninger. De uriktige opplysningene var gjerne knyttet til identitet eller andre forhold av vesentlig betydning.

Der grunnlaget for utvisning var ilagt straff, utgjorde volds-, sedelighets- eller vinningskriminalitet en betydelig andel av sakene. I flere av sakene var utlendingen straffet for til dels grove volds- eller sedelighetsforbrytelser, som for eksempel forsettlig drap, legemsbeskadigelse under særdeles skjerpene omstendigheter, seksuell omgang med mindreårige og voldtekt. Men også legemsfornærmelse og trusler var representert. Vinningskriminaliteten strakk seg fra naskeri og uaktsomt heleri til grovt tyveri, grovt heleri, grovt bedrageri og grovt ran. Videre gjaldt en del av sakene narkotikaforbrytelser, der straffen har variert fra relativt korte til langvarige fengselsstraffer. Også andre typer straffbare forhold var representert.

UNE har i hovedsak opprettholdt de foregående års praksis. Om lag hver syvende klage ble tatt til følge, hvilket er på omtrent samme nivå som de foregående år.

I de sakene der UNE har omgjort vedtaket, har utvisningsgrunnlaget variert fra forskjellige brudd på utlendingsloven og mindre alvorlige straffbare forhold til

alvorlige vinningsforbrytelser og narkotikaforbrytelser. I flere saker har UNE kommet til at de grunnleggende vilkår for utvisning på grunn av grov/gjentatt overtredelse av utlendingsloven ikke kan anses oppfylt. Dette enten fordi kravet til kvalifisert overtredelse ikke er oppfylt, eller fordi utvisningsgrunnlaget ikke har den øvre strafferamme som i utgangspunktet kreves for å utvise utlendinger med arbeids-/oppholdstillatelse i Norge.

I et fåtall utvisningssaker har vurderingen av vedtakets forholdsmessighet 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. Gjentakelsesfare er ikke et vilkår. Der utlendingen har barn som han utøver familieliv med i Norge, er hensynet til dem i utgangspunktet tungtveiende i utvisningssaker. Hensynet til barn har imidlertid sjelden vært avgjørende i de sakene UNE har behandlet i 2004. På hvilket tidspunkt familietilknytningen er etablert, har som tidligere 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 noen saker. Som regel har imidlertid ikke hensynet til utlendingen selv vært avgjørende, særlig ikke der vedkommende har kommet til Norge (fått bosettingstillatelse) i voksen alder og har begått alvorlige forbrytelser.

Staten v/UNE anket for øvrig til Høyesterett i to utvisningssaker. I begge sakene var utvisningsgrunnlaget straff for vold, henholdsvis mishandling av bl.a. barn og medvirkning til legemsbeskadigelse med døden til følge.

FAMILIEGJENFORENING

Familiegjenforeningssakene utgjorde nær halvparten av alle oppholdssakene som ble behandlet i 2004. De største nasjonalitetsgruppene i saker om familiegjenforening var Somalia med over 600 saker, Afghanistan med over 300 saker, samt Irak og Pakistan med rundt 200 saker hver. Andelen klager som ble tatt til følge, var ni prosent, hvilket tilsvarer året før.

1. Ektefeller

Hovedtyngden av sakene dreide seg om →

► personer som ønsket familiegjening gjennom ekteskap med en person bosatt i Norge. Vurderingstemaet i disse sakene var hvorvidt det foreligger et ekteskap som gir grunnlag for familiegjening.

En av de problemstillingene som ofte forekommer i sakene UNE får til klagebehandling, er hvorvidt det er tilstrekkelig dokumentert eller sannsynliggjort at det foreligger et gyldig inngått ekteskap. For søkere fra en del land er det et stort praktisk problem at de mangler dokumentasjon på at de er ektefeller. Dette gjør seg gjeldende i en stor andel av familiegjeningssakene, da nettopp noen av de store søkergruppene, for eksempel somaliere, kommer fra land hvor forholdene er slik at det er vanskelig å framskaffe dokumenter som gir tilstrekkelig notoritet. I disse sakene må UNE se hen til sakens øvrige opplysninger, herunder partenes forklaringer, ved vurderingen av om vilkårene for tillatelse anses sannsynliggjort. Har partene felles barn som er omfattet av søknaden, vil klagerne eventuelt kunne tilbys å gjennomføre DNA-testing for å sannsynliggjøre familierelasjonen, dersom testing ikke allerede er gjennomført i forbindelse med UDIs behandling.

Foruten vilkåret om at ekteskapet må være gyldig inngått, er det også et vilkår for å få tillatelse at ektefellene skal bo sammen. Det avgjørende spørsmålet i en stor andel av klagesakene, og særlig ved fornyelse av tillatelse gitt på grunnlag av ekteskap, er om partene rent faktisk bor sammen. En hyppig forekommende grunn til at klagen ikke tas til følge er at partene har flyttet fra hverandre eller tatt ut formell separasjon.

En annen problemstilling som synes å bli stadig mer aktuell i klagesakene knyttet til ektefeller, er om et formelt gyldig ekteskap er inngått proforma, det vil si inngått kun i den hensikt å skaffe den ene parten tillatelse til opphold i Norge. I praksis blir det tale om en konkret skjønnsmessig vurdering av om partene faktisk bor sammen og om samlivet er reelt. Proforma-sakene blir som hovedregel enten behandlet i nemndmøte eller avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse, avhengig av om saken anses å by på vesentlige tvilsspørsmål eller ikke. I flere av sakene hvor UNE har lagt til grunn at ekteskapet er inngått proforma og opprettholdt UDIs vedtak, er UNEs avgjørelse senere blitt brakt inn for retten.

2. Barn med en av foreldrene i Norge

En stor del av sakene dreide seg om mindreårige barn som ønsket familiegjening med den av foreldrene som er bosatt i Norge (særkullsbarn).

Vurderingene i disse sakene knytter seg blant annet til spørsmålet om den herboende forelderen har foreldreansvaret alene eller har del i forelderansvaret, og hvorvidt det foreligger samtykke fra den andre forelderen til at barnet bosetter seg i Norge. Dersom barnets beste taler mot det, kan tillatelse nektes selv om de øvrige vilkårene for tillatelse i utgangspunktet foreligger. Eventuelle henvendelser fra barnevernet og andre instanser om forhold som kan få betydning for barnets beste, vil derfor alltid bli særskilt vurdert.



Om lag halvparten av alle klagen i familiegjeningssakene ble avslått fordi underholds kravet ikke var oppfylt.

3. Eldre foreldre

Foreldre som ønsker gjenforening med voksne barn i Norge utgjorde også en relativt stor andel av sakene.

De grunnleggende vilkår for tillatelse til foreldre med voksne barn i Norge er at forelderen er enslig og over 60 år. Foreldreparet kan kun gis tillatelse i særlige tilfeller. Vurderingene i disse sakene knyttes således spesielt til spørsmålet om alder og om klageren har ektefelle, foreldre, barn eller barnebarn i hjemlandet.

I disse sakene blir det ofte anført helsemessige forhold som grunnlag for å gi tillatelse dersom de grunnleggende vilkårene ikke er oppfylt. I 2004 har slike anførsler kun unntaksvis medført at klagen ble tatt til følge.

4. Andre større persongrupper

Andre saker av et visst omfang var

saker hvor det ble anført at klageren er forsørget barn over 18 år uten noen av sine nærmeste igjen i hjemlandet, saker hvor klageren er mindreårig helsøsken av herboende og uten omsorgsperson i hjemlandet og saker hvor det ble anført at klageren er fosterbarn av herboende.

5. Sterke menneskelige hensyn

I alle saker hvor de aktuelle vilkårene for tillatelse ikke er oppfylt, vil det alltid bli vurdert om det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at familiegjening likevel bør gis.

Hvorvidt det foreligger sterke menneskelige hensyn er et rettslig skjønnsspørsmål, som innebærer en helt konkret vurdering av hver enkelt sak. Som et generelt utgangspunkt kan det fastslås at det ikke er tilstrekkelig at de vanlige vil-

6. Underholds kravet

Et grunnleggende vilkår ved søknad om oppholds- eller arbeidstillatelse i familiegjeningssøymed, er at vedkommende må ha tilstrekkelige midler å leve av under oppholdet i Norge. Det er likevel åpnet for å gjøre unntak fra dette kravet om sikret underhold, blant annet når det foreligger «særlig sterke menneskelige hensyn».

Kravet om sikret underhold ble skjerpet ved to forskriftsendringer i 2003. Med virkning fra 1. mai 2003 ble underholds kravet gjeninnført ved familiegjening med hovedperson som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter søknad om asyl. Videre ble det, som et ledd i oppfølgingen av Regjeringens tiltaksplan mot tvangsekteskap, gjort ytterligere endringer i reglene om underholds krav med virkning fra 1. november 2003. De siste endringene innebar at det ble innført, eller ikke kan gjøres unntak fra, et krav om underhold ved familiegjening med ektefelle eller samboer der en av partene er under 23 år. Videre innebar endringen at i tilfeller der en av partene er under 23 år, er det herboende som må oppfylle underholds kravet.

Virkingen av disse forskriftsendringene var allerede merkbare i 2003, hvor spørsmålet om sikret underhold da ble aktuelt i langt flere saker enn i tidligere år. For sakene behandlet i 2004 har virkningene av nevnte regelendringer slått til med full tyngde, og etter et grovt anslag er om lag halvparten av alle klagen i familiegjeningssakene ikke blitt tatt til følge alene på bakgrunn av at underholds kravet ikke var oppfylt.

BOSETTINGSTILLATELSE

UNE har videreført sin tidligere praksis vedrørende saker om bosettingstillatelse. De aller fleste sakene blir avgjort av en nemndleder eller sekretariatet. Et fåtall av klagen over UDIs vedtak er tatt til følge, ved at klageren er innvilget bosettingstillatelse etter hovedregelen i utlendingsloven § 12, jf utlendingsforskriften §§ 43 og 44.

I de fleste sakene vedrørende bosettingstillatelse er altså UDIs vedtak opprettholdt. Begrunnelsen for at vilkårene for bosettingstillatelse etter hovedregelen 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, er ikke vilkårene blitt ansett oppfylt.

Dersom UNE ikke innvilger bosettingstillatelse i medhold av § 43, jf § 44, vurderes søknaden etter den skjønnsmessige bestemmelsen i utlendingsforskriften § 45. En gjennomgang av behandlede saker indikerer at UNE ikke har innvilget bosettingstillatelse i medhold av § 45 i 2004.

UNE har behandlet et svært begrenset antall 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 vedkommende har bodd/oppholdt seg utenlands er ikke blitt tillagt vekt, idet bortfallsreglene ikke åpner for skjønn. UNE har imidlertid i ett tilfelle gitt adgang til at utlending etter søknad kunne oppholde seg utenfor riket i mer enn to år som følge av arbeid i utlandet, jf § 49 tredje ledd bokstav b.

OPPHOLDSTILLATELSE FOR UTDANNING

To regelsett er aktuelle her: 1) Oppholdstillatelse for å gå på folkehøgskole/livsskole, jf utlendingsloven § 8 og utlendingsforskriften § 18 og § 5 annet ledd bokstav a, og 2) oppholdstillatelse i medhold av utlendingsforskriften § 4 første ledd.

UNE har i stor grad opprettholdt UDIs vedtak. Det framgår av UNEs praksis at forkurs for ingeniørutdanning er ansett for å være på samme nivå som videregående skole, selv om studiet i seg selv er godkjent. Følgelig gis ikke oppholdstillatelse i studieøyemed fordi det som hovedregel ikke gis oppholdstillatelse for å gå på videregående skole. Unntak gjøres hvor det er tale om internasjonalisering i regi av fylkeskommune eller ideell organisasjon.

Det gis som hovedregel heller ikke ►

oppholdstillatelse for å følge norskundervisning i riket. Unntak fra dette gjelder dersom man skal følge et kortvarig intensivkurs i norsk eller innføringskurs i norsk før utdanning med undervisning hovedsakelig på norsk. Da er det en forutsetning for tillatelse at utlendingen har tilsagn om opptak for godkjent studium året etter norskkurset. Dersom det er stilt vilkår for opptak neste studieår, anses ikke forskriftens vilkår oppfylt.

Det er en forutsetning at utlendingen skal returnere til hjemlandet etter endt utdanning eller endt skoleår og at forholdene på søknadstidspunktet ligger til rette for retur. Flere av klagerne har kommet fra land med et stort eller forholdsvis stort utvandringspotensiale. Etter å ha vurdert klagerens individuelle returforutsetninger, har UNE etter en konkret helhetsvurdering ment at det er en reell mulighet for at klagerne ikke frivillig vil returnere til hjemlandet etter tillatelsens utløp. Deres individuelle tilknytning til hjemlandet i form av familie, forsørgelsesansvar, arbeid og eiendom m.m. er av betydning ved denne avveiningen. Andre faktorer, som for eksempel at øvrig familie har emigrert, tillegges også betydning. Det følger av praksis at formålet med utdanningen ikke kan oppveie svake returforutsetninger.

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 den nye utdanningen er en videreføring av tidligere utdanning.

FORELDREBESØK

UNE har i 2004 behandlet noen flere klager over UDIs avslag på ni måneders oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 og forskriften § 24 fjerde ledd enn i 2003.

Med få unntak har UNE opprettholdt UDIs vedtak. Dette skyldes enten at det ikke har vært ansett å foreligge en foreldre/barn-relasjon i forskriftens forstand mellom herboende referanse og klager eller at underholdskravet ikke er oppfylt. Hva gjelder underholdskravet er det ikke adgang til å gjøre unntak. Videre er klager ikke blitt tatt til følge fordi det var en reell

mulighet for at klagerne ikke ville returnere til hjemlandet etter tillatelsens utløp. Når det gjelder den nærmere vurdering av muligheten for at utlendingen ikke vil komme til å returnere, vises det til hva som er sagt under omtalen av behandlingen av visumsaker.

UTLENDINGER SOM SØKER OM EN TILLATELSE FRA NORGE

I de fleste sakene er det mer eller mindre klart at klagerne faller utenfor de kategorier som lovgiver har gitt anledning til å fremme søknad fra Norge, jf forskriften § 10 andre til fjerde ledd. Derfor har det i sakene UNE har behandlet i 2004 vært spørsmål om det foreligger sterke rimelighetsgrunner som tilsier at det likevel gis adgang til å søke fra riket, jf forskriften § 10 femte ledd.

Det er en forutsetning at utlendingen skal returnere til hjemlandet etter endt utdanning eller endt skoleår

UNE har i all hovedsak videreført praksisen fra fjoråret. I utgangspunktet vil forhold som vil gjøre seg gjeldende hos et større antall søkere, ikke være tilstrekkelig. Det må foreligge noe spesielt som relaterer seg til den enkelte søker, og som tilsier at nettopp denne søkeren bør få realitetsbehandlet en søknad framsatt fra Norge. 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 såkalt «negativ avgrensning». Praksis kan oppsummeres slik at det skal forholdsvis ekstraordinære forhold til før en kan konstatere at det foreligger «sterke rimelighetsgrunner»

2. desember 2003 instruerte Kommunal- og regionaldepartementet UDI og UNE om ikke å fatte vedtak etter lovens § 6, jf forskriftens § 10, for sær-

kulls barn som hadde fremmet søknad om oppholdstillatelse fra Norge og hvor det lå an til negativt utfall. Bakgrunnen var at departementet ønsket å foreta en nærmere vurdering av gjeldende regelverk og praksis for særkulls barn som søkte om opphold fra riket. Etter en høringsrunde vedtok departementet en midlertidig forskrift som medførte at særkulls barn som var omfattet av berostillelsen, fikk realitetsbehandlet saken sin, selv om rett framgangsmåte for søknad ikke var fulgt. Imidlertid ble det oppstilt enkelte unntak i forskriftens § 1 andre ledd. Den midlertidige forskriften trådte i kraft 30. april 2004. Berostillelsen overfor UNE ble opphevet med virkning fra 5. mai 2004.

Som et resultat av den midlertidige forskriften omgjorde UNE direktoratets vedtak i 8 saker. Når det gjaldt de sakene som ikke var omfattet av forskriften, påpekte departementet at de på vanlig måte skulle behandles etter gjeldende regelverk.

EØS-SAKER

UNE har i 2004 behandlet langt færre klager over avslag på søknader etter utlendingsloven kapittel 8 enn tidligere. De fleste klagerne kom fra borgere av Storbritannia. De fleste sakene gjaldt arbeids- eller oppholdstillatelse. UNE har i 2004 ikke tatt stilling til noen saker vedrørende utvisning av EØS-borgere.

UDIs vedtak er i all hovedsak blitt opprettholdt. I de sakene om arbeids- eller oppholdstillatelse hvor UNE har omgjort UDIs vedtak, skyldes dette at det i forbindelse med klagesaksbehandlingen er blitt lagt fram ny og tilfredsstillende dokumentasjon. I en sak har UNE nektet en klager adgang til riket, til tross for at han var gift med norsk borger, da det hos utlendingen forelå personlige forhold som etter UNEs vurdering innebar en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Klageren var flere ganger dømt for forbrytelser av svært alvorlig karakter. UNE har ellers i liten grad truffet vedtak av prinsipiell interesse i disse sakene.

Lengeværende barn

Den 09.07.2004 ga Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) en midlertidig forskrift i medhold av utlendingslovens §§ 8 annet ledd og 38b om «lengeværende barn». Forskriften, som trådte i kraft 15.07.2004, åpnet for å gi oppholdstillatelse til barn som er under 18 år, og foreldre med daglig omsorg for slikt barn, dersom de hadde oppholdt seg i Norge i totalt 3 år etter å ha søkt asyl.

Av de særskilte reglene fulgte blant annet at hensyn til barna skulle vektlegges uten å bli veid opp mot innvandringspolitiske hensyn. Som en følge av den midlertidige forskriften, nedsatte UNE en prosjektgruppe som gjennomgikk samtlige saker hvor den nye forskriften var påberopt og saker som ellers kunne være omfattet av forskriften.

UNE hadde ved utgangen av 2004 behandlet 104 familiesaker etter den midlertidige forskriften. Disse familiesakene omfatter 399 personer, hvorav 238 barn og 161 voksne, og i 102 av de 104 familiesakene ble hele familien innvilget opphold.

Totalt 99 av de 104 familiene fikk sine saker avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse, siden sakene ikke inneholdt vesentlige tvilsspørsmål. Av disse fikk 98 familier med 383 personer innvilget opphold, mens det i en av familiesakene ble gitt tillatelse til barna uten rett til familiejenforening med foreldrene. Bakgrunnen for avgjørelsen om å avskjære rett til familiejenforening i den ene saken, var at foreldrene, i strid med § 2 tredje ledd i midlertidig forskrift, frivillig hadde overlatt omsorgen for sine barn til andre i løpet av oppholdstiden i Norge. KRD har med denne delen av bestemmelsen ønsket å signalisere at å forlate sine barn under opphold i Norge, ikke skal belønnes.

De øvrige fem familiesakene som ble behandlet i 2004, ble avgjort i nemndmøte. Av disse fikk fire familier innvilget tillatelse, mens en av familiene ikke fikk tatt til følge sin klage fordi klagerne ikke møtte opp til nemndmøtet og det dessuten ikke ble ansett dokumentert at de oppholdt seg i Norge etter tidligere å ha forsvunnet fra mottak.

Om lag 134 familiesaker hvor forskriften var påberopt ble ikke ansett omfattet av den midlertidige forskriften. Disse familiene, som omfatter nær 450 personer, blir behandlet etter det ordinære regelverket. Skjønnsutøvelsen i disse sakene blir annerledes, siden UNE i saker som behandles etter det ordinære regelverket, er forpliktet til å ta innvandringspolitiske hensyn i behandlingen av de enkelte sakene.

PS: Etter årsskiftet, det vil si tidlig i 2005, er det behandlet ytterligere fire familiesaker, og med disse fullførte UNE behandlingen av saker etter den midlertidige forskriften. Av de fire siste familiesakene ble to behandlet i nemndmøte og to avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. I de to siste sakene fikk alle familiemedlemmene innvilget tillatelse. I de to nemndmøtesakene ble det gitt tillatelse til barna, men ikke rett til familiejenforening for alle foreldre. I den ene av disse sakene ble både mor og far avskåret fra familiejenforening i Norge på grunn av frivillig omsorgsovertakelse i perioden, og i den andre ble far avskåret fra familiejenforening på grunn av en fem års ubetinget dom for narkotikaforbrytelser.

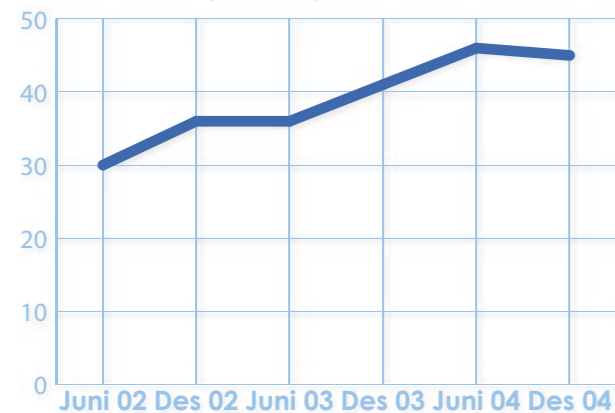


Ytterligere forsterket tiltro i 2004

Seks landsomfattende undersøkelser som Opinion har utført for Utlendingsnemnda (UNE), viser at publikums tiltro til norske utlendingsmyndigheter har steget markant i løpet av de siste årene. Andelen som oppgir at de har svært stor eller ganske stor tiltro til norske utlendingsmyndigheter, er klart høyest i de to målingene fra 2004.

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, mens tilsvarende andel var 45 prosent i desember 2004.

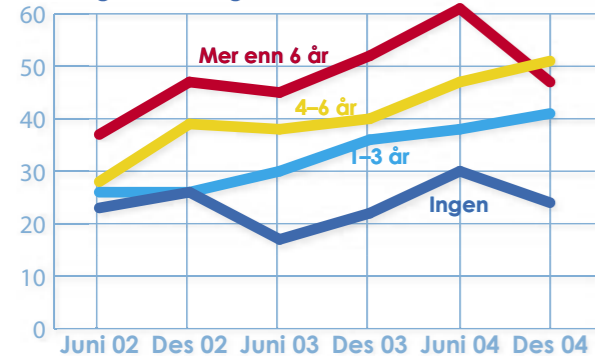
Tiltro til utlendingsmyndighetene



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 53 prosent, mens økningen for kvinner er fra 30 til 37 prosent.

I alle undersøkelsene var det tydelige sammenhenger mellom tiltro og utdanning. I den siste undersøkelsen er det 49 prosent av dem med minst fire års utdanning utover grunnskolen som uttrykker svært stor eller ganske stor tiltro, mens tilsvarende for dem med inntil tre års utdanning utover grunnskolen er 37 prosent.

Tiltro og utdanning

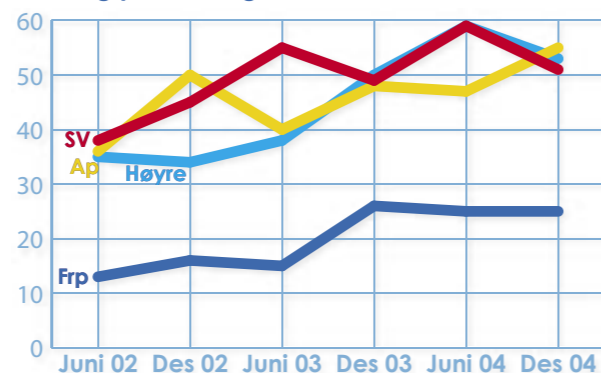


Mens sammenhengen mellom tiltro og utdanning er klar og tydelig, finnes ikke tilsvarende tydelige sammenhenger mellom tiltro og andre standardvariabler som alder og husstandsinnkomst. Når

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 ingen signifikante forskjeller mellom velgerne til SV, Høyre og Arbeiderpartiet – for alle tre er det mellom 51 og 55 prosent som har svært stor eller ganske stor tiltro. Den velgergruppen som skiller seg tydelig ut, er Fremskrittspartiet hvor bare 25 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?

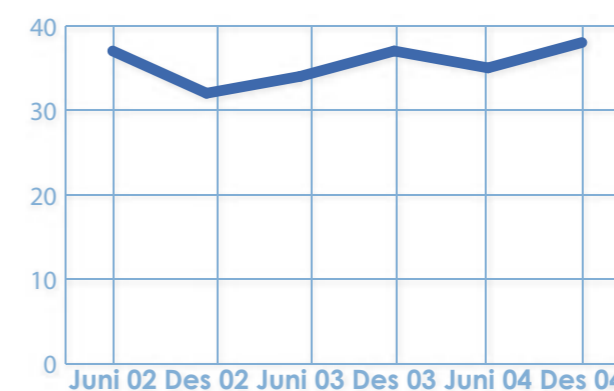
En av påstandene i undersøkelsen ble brukt til å avdekke hvor mange som hhv. trodde og ikke trodde utlendingsmyndighetene sendte hjem asylsøkere i strid med lovgivers ønske. Påstanden var:

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

Svarene «helt enig» eller «delvis enig» har i tolkningen vært definert som mistro til at rettssikkerheten ivaretas. Svarene «helt uenig» eller «delvis uenig» har vært definert som uttrykk for tillit. Andelen som uttrykker tillit til at rettssikkerheten ivaretas, er marginalt høyest i den siste undersøkelsen, men har ved to anledninger tidligere, blant annet i den første undersøkelsen, vært

på praktisk talt samme nivå. Det kan altså ikke fastslås noen tilsvarende positiv utvikling i tiltroen til rettssikkerheten som når det gjelder den generelle tiltroen til utlendingsmyndighetene.

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 noe lavere blant SVs velgere, mens det ikke er nevneverdige 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 undersøkelsene inngikk også en påstand som skulle avdekke graden av tillit/mistillit i forhold til om utlendingsmyndighetene ivaretar kontrolloppgavene sine. Det ble opprinnelig 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:

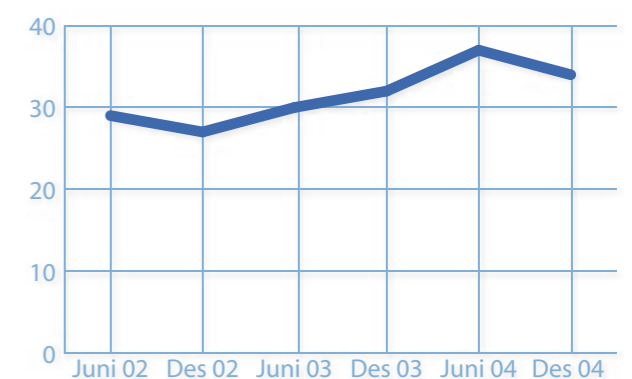
«Det er vanskelig å lure seg til opphold i Norge ved hjelp av falske asylhistorier.»

Svarene «helt uenig» og «delvis uenig» har i tolkningen 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, var høyere i 2004 enn i tidligere målinger, men heller ikke her er økningen tilsvarende utviklingen i generell tiltro.

Heller ikke her var det nevneverdige skiller mellom ulike grupper når man fordelte på kjønn, alder, utdanning eller inntekt. Fordelt på partipreferanse for de fire største partiene, ser man at tilliten til at kontrollfunksjonene ivaretas hele tiden har vært lavest blant Fremskrittspartiets velgere, men forskjellene mellom disse og andre velgere var mindre i 2004 enn året før.

Også når det gjaldt tilliten til at kontrollfunksjonene ivaretas,

Tillit til at kontrollfunksjonene ivaretas



var det tydelige sammenhenger mellom tilliten til forvaltningen og synet på politikken. Her var det de som sa seg helt uenige i at innvandringspolitikken var for streng, som uttrykte klart minst tillit til forvaltningen.

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 (litt over halvparten) sier seg «helt uenig» i at politikken er for streng. Den mest imøtekommende halvparten (litt under halvparten) fordeler seg på svarene «helt enig», «delvis enig» eller «delvis uenig» i at politikken er for streng.

I alle undersøkelsene er det de som sier seg «helt uenig» i at innvandringspolitikken er for streng, som også i minst grad uttrykker generell tiltro til utlendingsmyndighetene. Dette er de samme gruppene som uttrykker mistro til at kontrollfunksjonene ivaretas, og det er altså snakk om store grupper siden de utgjør en drøy halvpart av befolkningen.

Den grafiske fremstillingen nedenfor viser at forskjellen i tiltro til utlendingsmyndighetene er stor mellom den mest restriktive og den mest imøtekommende halvdel av befolkningen. Den mest restriktive halvdel, de som er «helt uenig» i at politikken er for streng, viser i alle undersøkelsene lavest tiltro. I den siste undersøkelsen var det henholdsvis 36 prosent i den mest restriktive og 53 prosent i den mest imøtekommende halvdel av befolkningen som uttrykte svært stor eller ganske stor tiltro til norske utlendingsmyndigheter.

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

