



UTLENDINGSNEMNDA
UNE



Årbok 2005

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

	Barn skal ses og ivaretas3
	Klageinstansen Utlendingsnemnda4
Tema: Barn	Barns rettigheter forplikter6
	Den betydningsfulle 18-årsdagen10
	Se, høre og synliggjøre12
	Barnets beste - i Norge?13
	Enslig, forlatt, utsendt?14
	Kontakt med begge foreldre16
	Når barn returneres18
Statistikk	Behandlet 12 000 saker.....20
	Saker behandlet i nemndmøte.....22
	7700 ubehandlede saker.....23
Praksis	Asylsaker: Asia24
	Asylsaker: Afrika30
	Dublin-saker35
	Asylsaker: Europa36
	Innvilgelser i asylsaker39
	Oppholdssaker m.v.40
	Høy tiltro og stor fallhøyde46
	UNEs kjerneverdier48

Tidligere årbøker fra UNE

2004

Artiklene i årboka for 2004 handlet om endring av praksis, rammene for skjønnsutøvelse og hva det innebærer å ta innvandringspolitiske hensyn.

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 årboka for 2001/2002 omhandlet dilemmaer (likebehandling/lekmannskjønn, rettssikkerhet/effektivitet og åpenhet/taushetsplikt) og helseanførsler 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>

Barn skal ses og ivaretas

Artikkeldelen i denne årboka handler om barn i utlendingsaker. Barn har rettigheter som skal ivaretas, og vedtakene påvirker i stor grad deres videre liv.

Barna i utlendingssakene fortjener en fortløpende samfunnsdebatt, og den bør bygge på omtanke for barn, i kombinasjon med fakta og kunnskap om hvordan barn behandles og bør behandles.

En faktabasert samfunnsdebatt bør starte med å ta inn over seg at noen barn får vedtak som gir tillatelse til ei framtid i Norge, mens andre barn får vedtak som innebærer ei framtid i hjemlandet. Hva skiller da innvilgelses- og avslagssakene? Hvorfor får noen bli i Norge og andre ikke? En forståelse av dette gir grunnlag for å mene noe om hvorvidt skillene bør gå andre steder og om hensyn bør veies annerledes.

Barnets beste er et grunnleggende hensyn i utlendingsaker, selv om også dette kan måtte veies opp mot andre viktige hensyn. Men oftere enn man får inntrykk av ut fra medievirksomheten kan det nettopp være hensynet til barnet som har vært vektlagt også i saker hvor barn returneres til sine hjemland.

Utlendingsnemnda (UNE) har en rekke eksempler på saker hvor medias framstilling skaper en skinndebatt ingen er tjent med. Saken spisses, og utvalgte fakta og halv-sannheter gir et innhold som gjør at beslutningstakerne ikke kjenner seg igjen. Flere saker ville fått et annet resultat dersom medias versjon hadde vært den riktige.

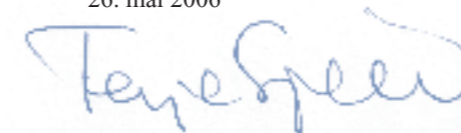
Hva er for eksempel til barnets beste dersom ei framtid i Norge betyr varig atskillelse fra familien i et økonomisk bedrestilt land, mens ei framtid i hjemlandet gir dårligere materielle kår, men kontakt med foreldre, søsken og øvrig familie? Eller hva er til barnets beste dersom foreldres omsorgsevne er dårlig, og valget står mellom om de skal få hjelp fra et offentlig støtteapparat i Norge eller av nettverk i form av slekt og venner i hjemlandet?

Slike spørsmål har ulike svar ut fra de konkrete omstendighetene i hver enkelt sak. Men saker kan sammenlignes og praksis beskrives. I denne årboka beskrives også den vanskeligste og mest kontroversielle andelen av barnesaker, og det er saker hvor barnets beste tilsier opphold i Norge, men hvor barnet, etter en avveining av barnets beste mot andre viktige hensyn, likevel sendes hjem.

En ny utlendingslov er til politisk behandling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og vil derfra finne veien til Stortinget. Utlendingslovutvalgets innstilling har vært kjent i halvannet år, og høringsuttalelsene til denne ble levert i fjor sommer. Dilemmaene som har vært håndtert under den nåværende loven, blir selvfølgelig ikke borte under den nye.

UNE fatter vedtak i tråd med Barnekonvensjonen, våre øvrige konvensjonsforpliktelse og nasjonal lovgivning. Konvensjonsforpliktelse er minstestandarder, hvor nasjonal lovgivning godt kan gi flere og utvidede rettigheter. Slik er det allerede i Norge på utlendingsfeltet. Den som mener dette bør utvikles og utvides til å gjelde flere forhold, og flere barn, har en gyllen anledning til å engasjere seg i den lovprosessen som skal gi oss framtidens rettsregler.

26. mai 2006



Terje Sjeggstad



Foto: Knut Erik Knudsen

Klageinstansen Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda (UNE) har siden januar 2001 behandlet klager over avslag gitt av Utlendingsdirektoratet (UDI) etter utlendingsloven. I løpet av disse fem årene har UNE behandlet litt over seksti tusen saker.

UNE er et politisk uavhengig forvaltningsorgan som fram til årsskiftet 2005/2006 lå under Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og deretter under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). 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. Utøver dette kan departementet instruere om prioritering av saker og om organisatoriske og administrative forhold.

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

I løpet av sine fem første år har UNE behandlet mer enn 61 000 saker fordelt på 41 000 asylsaker og 19 000 andre saker etter utlendingsloven.

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 (heretter AID), Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. Antallet nemndmedlemmer er 250, hvorav halvparten er oppnevnt 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

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

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

Stornemnd

9. september 2005 ble stornemnd innført som en ny avgjørelsesform i UNE. I likhet med nemndmøtene foregår stornemndmøter for lukkede dører, og de kan være med eller uten personlig framføring av den utlendingen saken gjelder.

Ved avgjørelse av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire faste nemndmedlemmer, som også er vanlige nemndmedlemmer. To av disse er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Det

er dessuten oppnevnt en «varapool» på 10 stornemndmedlemmer.

Departementet eller UDI kan kreve at en sak som nevnt nedenfor behandles i stornemnd, mens en nemndleder som har fått seg tildelt en slik sak, kan anmode om at den blir behandlet i stornemnd:

- klager av prinsipiell betydning,
- klager med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser,
- klager på områder der det er tendenser til ulik praksis, enten mellom UDI og UNE eller innad i UNE,
- anmodninger om omgjøring av UNEs vedtak i saker som nevnt.

I tillegg skal stornemnda behandle:

- vedtak truffet av UDI til gunst for en utlending, når departementet beslutter at UNE skal overprøve vedtaket,

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 endret slik at nemndledere nå oppnevnes for åtte år uten mulighet for gjenoppnevning.

Saker som ikke inneholder vesentlige tvilsspørsmål, kan etter loven avgjøres av en nemndleder alene eller av sekretariatet. 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 tilgang til landrådgivere fra den faglig uavhengige enheten Landinfo, som bidrar med landkunnskap til både UNE, UDI og KRD. Landrådgiverne framlegger faktainformasjon og landvurderinger både i sekretariatet, overfor nemndlederne og i nemndmøter, hvilket ofte er svært viktig av hensyn til sakenes opplysning. Etter initiativ fra UNE ble det opprettet en ny webportal på landinfo.no hvor også partsinteresser og offentligheten kan finne mye av den samme landinformasjonen. Sammen med UNEs

praksisbase på une.no og UNEs årlige praksisrapporter (se sidene 24-45) er landinfo.no et viktig bidrag til større åpenhet på utlendingsfeltet.

Personal og økonomi

For å sikre korrekt saksbehandling i henhold til utlendingsloven og forvaltningsloven, 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 økt 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.

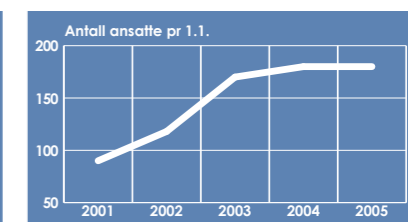
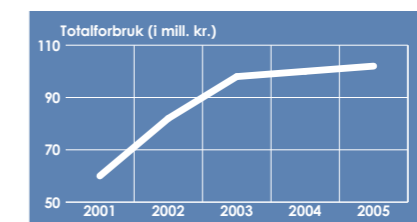
UNE er en IA-bedrift (inkluderende arbeidsliv), og sykefraværet har vært lavt; 4,8 prosent i 2005. Blant UNEs ansatte var det 69 prosent kvinner og 31 prosent menn.

UNEs totalforbruk i 2005 var om lag 102 millioner kroner. Til sammenlikning 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. (Vedrørende hovedtemaer for artikkeldelelene i tidligere årbøker, se nederst på side 2.) 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.



Organisering

UNE ledes av en direktør (Terje Sjeggstad) og en assisterende direktør (Siri Johnsen), har 19 nemndledere og et sekretariat med blant annet en juridisk avdeling (JURA). I tillegg er det administrative og praktiske støttefunksjoner knyttet til IT, økonomi, personal, informasjon, publikumsservice

Barns rettigheter forplikter

Menneskerettighetene setter viktige standarder for hvilket liv et menneske har rett til å leve. Og de gjelder også for barn. Flyktningkonvensjonen og andre konvensjoner gir utsatte grupper rett til beskyttelse og vern. Og det gjelder også for barn. I tillegg finnes Barnekonvensjonen og andre internasjonale avtaler som gir barn særskilte rettigheter – fordi de er barn.

For utlendingsmyndighetene er det av sentral betydning å ha god kompetanse på barns rettigheter, både når det gjelder å forstå de generelle rettighetene opp mot barns situasjon og når det gjelder de rettigheter som følger spesielt av å være barn. Begge deler er viktige.

Gjelder også for barn

Menneskerettighetene er i sitt utgangspunkt universelle og tilkommer derfor alle individer uavhengig av nasjonalitet, rase, kjønn eller alder. Barn er som nevnt også omfattet av menneskerettighetene. Det finnes en rekke internasjonale overvåkingsorganer som er opprettet med hjemmel i ulike konvensjoner for å kontrollere at de etterleves av de enkelte stater.

Barnekonvensjonen har både barnets sivile, politiske, økonomiske og kulturelle rettigheter for øye. Disse rettighetene er også en del av de alminnelige menneskerettighetskonvensjonene, så på mange områder innebar Barnekonvensjonen en gjentakelse av rettigheter barn – som andre – allerede hadde gjennom blant annet Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjoner om sivile og politiske rettigheter og om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter.

For det enkelte individ, og det enkelte barn, vil ofte rettighetene slik de følger av EMK kunne ha stor betydning fordi de kan få prøvet sin sak for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) dersom de krenkes av land som har tiltrådt konvensjonen. På den

FNs generalforsamlings deklarasjon av 1959 om barns rettigheter:

«the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, before as well as after birth.»

måten kan de få oppfylt sine rettigheter i praksis.

På oppdrag fra FN arbeider blant annet menneskerettighetskomiteen, torturkomiteen, komiteen for eliminering av rasediskriminering, komiteen for eliminering av kvinnekriminering og komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Alle disse mottar rapporter fra statene, og behandlingen i komiteene munner ut i sluttrapporter hvor det kan gis kritikk og anbefalinger. Noen komiteer behandler også klager i enkeltsaker fra individer eller andre stater, og to komiteer (torturkomiteen og komiteen for eliminering av kvinnekriminering) foretar av eget tiltak konkrete undersøkelser i de enkelte land.

Gjelder spesielt for barn

I FN-systemet finnes også komiteen for barns rettigheter som overvåker statenes praktisering av Barnekonvensjonen. Men denne komiteen behandler ikke klager fra enkeltpersoner, og kommentarene til statsrapporteringen er ofte svært generelle i utformingen og gir i liten grad støtte til tolkningen av individuelle rettigheter i enkeltsaker.

Den internasjonale overvåkingen av hvordan de enkelte stater følger opp Barnekonvensjonen er altså på flere måter svakere enn den internasjonale overvåkingen og rettshåndhevelsen knyttet til flere andre rettigheter og konvensjoner. Men innholdet er selvfølgelig viktig likevel. De enkelte staters egen motivasjon for å handle i tråd med internasjonale regler, i kombinasjon med samfunnsdebatt og nasjonal lovgivning, gir konvensjonen gjennomslagskraft. I Norge er dessuten barns rettigheter – slik de er definert i Barnekonvensjonen – inkorporert som en del av norsk rett, og kan derfor prøves for nasjonale domstoler.

Barnekonvensjonens sivile og politiske rettigheter omfatter blant annet rett til ikke-diskriminering, rett til liv, rett til

navn, identitet og statsborgerskap, rett til ikke å bli skilt fra foreldrene, ytringsfrihet, tanke-, samvittighets- og religionsfrihet og forenings- og forsamlingsfrihet. Den omhandler også retten til beskyttelse av privatlivet og forbud mot tortur, dødsstraff og ulovlig frihetsberøvelse. Blant de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene kan nevnes krav om spesiell beskyttelse til barn som ikke kan være i familiemil-



internrettslig virkning på utlendingslovens område ...» Det uttales imidlertid at det ikke uten videre er gitt at loven skal tilsidesettes ved mulig motstrid, men at det kan være nødvendig å tolke loven slik at den blir i samsvar med internasjonale forpliktelser. Ut fra dette var Barnekonvensjonen gjeldende på utlendingsfeltet i mange år før den ble generelt inkorporert i norsk rett.

I tillegg til å gi rettigheter til barna, fokuserer Barnekonvensjonen også på rettighetene til familien som barnets viktigste sosiale miljø. Dette kommer klart til uttrykk blant annet i artikkel 5, hvor det heter: «*State Parties shall respect*

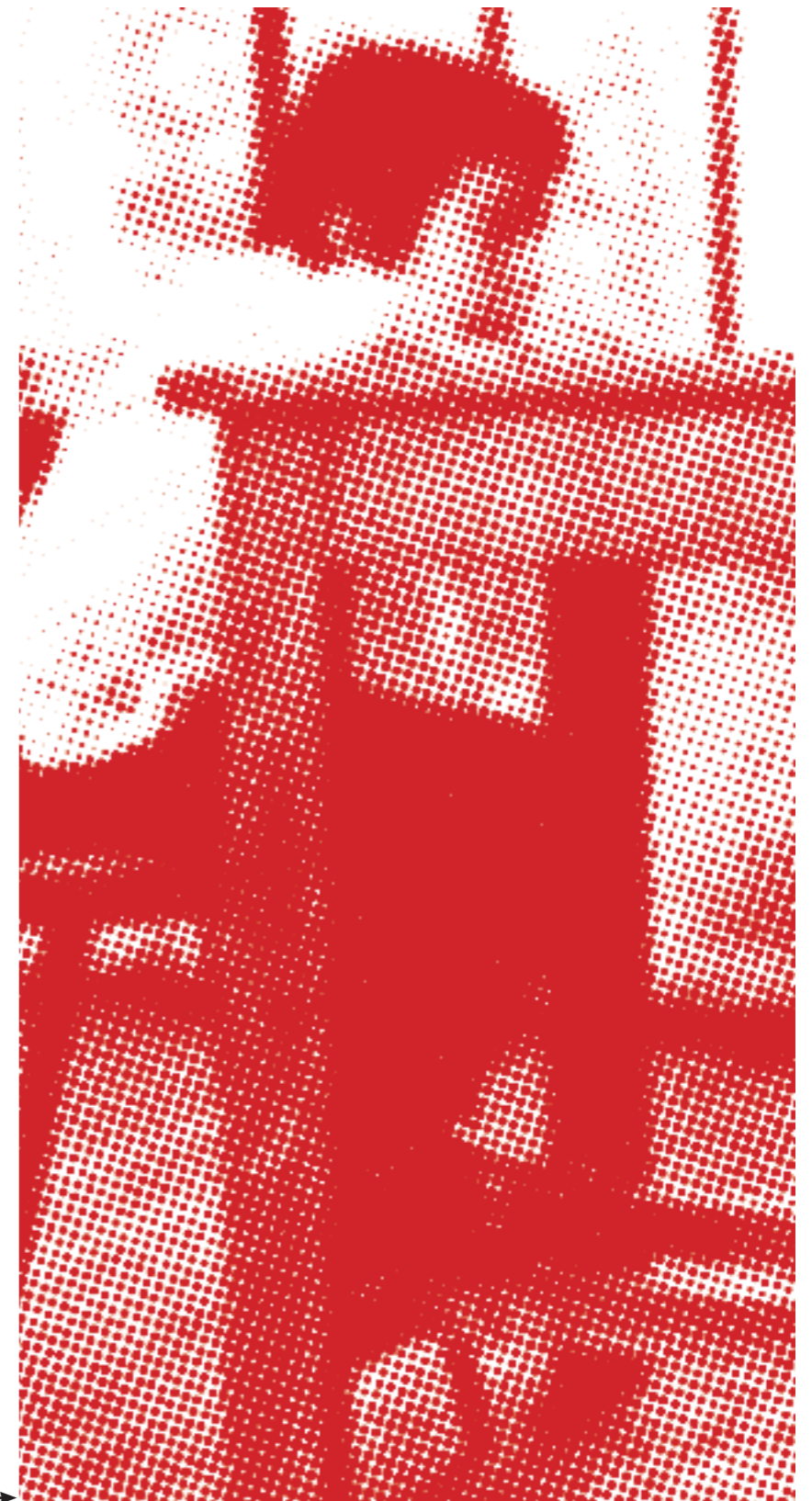
Barnekonvensjonen har både barnets sivile, politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter for øye.

the responsibilities, rights and duties of parents or, where applicable, the members of the extended family or community ...».

I enkelte spørsmål kan det oppstå et synergisk samspill mellom EMK, med sin individklagerrett og sterkere gjennomslagskraft, og Barnekonvensjonen med sine mange artikler som spesielt fokuserer på barn. EMK artikkel 8 om retten til et privat- og familieliv, gir anvisning på noe som kalles «nødvendighets- og proporsjonalitetsvurdering». Når det behandles saker som gjelder barn innenfor området til EMK artikkel 8, bør barnets beste-prinsippet, slik det framgår av Barnekonvensjonen, inngå som et moment i denne vurderingen.

Barnets beste

Av barnets beste-prinsippet i Barnekon-



→ vensjonen følger at det i juridiske og administrative spørsmål som berører barn, må foretas en vurdering der hensynet til barnets beste skal være et sentralt vurderingstema. Det kan videre forstås slik at dersom ikke hensynet til barnets beste er vurdert, har konvensjonsstaten brutt forpliktelsene etter Barnekonvensjonen.

Misforståelser om innholdet i Barnekonvensjonens artikkel 3 har ofte ført til svært bastante påstander i den offentlige debatt rundt enkeltsaker. Enkelte har hevdet at barnets beste-prinsippet innebærer at barnets beste nær sagt automatisk skal overordnes alle andre hensyn og at det er brudd på konvensjonen hvis dette ikke skjer. Slik er det imidlertid ikke.

Når det i konvensjonsteksten står at hensynet til barnets beste er «*a primary consideration*» og ikke «*the primary consideration*», er det fordi hensynet til barnets beste er ett hovedhensyn ved vurderingen, selv om også andre hensyn kan vurderes og tillegges vekt. Konvensjonens forhistorie viser at denne ordlyden ikke var tilfeldig, men bevisst valgt.

På utlendingsrettens område innebærer dette at det er legitimt blant annet å legge vekt på såkalte innvandringspolitiske hensyn; herunder hensynet til innvandringskontroll. Dette ble slått fast allerede i en kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsuttvalg i 1993. Her uttalte Høyesterett at det var «*klart at lagmannsretten ikke har feiltolket barnekonvensjonen artikkel 3 når den har lagt til grunn at myndighetene ikke er avskåret fra å legge vekt på andre momenter enn hensynet til barnets beste.*» Det er deretter vist til Høyesteretts syn i en rekke senere underrettsdommer på feltet.

Men både Høyesterett og underliggende rettsinstanser har påpekt at Barnekonvensjonen krever en forholdsmessighetsvurdering hvor barnets beste må inngå.

Når en voksen med foreldreansvar har en sak hos utlendingsmyndighetene, er det imidlertid ikke alltid det vurderes hvorvidt et bestemt resultat er til vedkommende barns beste. Det vil for eksempel være forskjell på saker som gjelder henholdsvis utvisning og arbeidstillatelse.

Hvis det i en utvisningssak er aktuelt å gi en forelder for eksempel to års innreiseforbud, vil det bli gjort en forholdsmessighetsvurdering hvor barnets beste inngår. Men for en utlending som fyller kravene til arbeidstillatelse i Norge, og som tenker å arbeide her mens familien fortsetter å bo i hjemlandet, vil det ikke bli vurdert å avslå ut fra en begrunnelse om at vedkommende heller bør bli boende sammen med sine barn. Det er forskjell på tvangsmessig atskillelse som følge av utvisning, og frivillig atskillelse som følge av foreldres valg.

Når man skal vurdere betydningen av «barnets beste» i konkrete enkeltsaker, må det først tas stilling til hva som er å anse som barnets beste, før dette hensynet veies inn i vurderingen. Hva som er til barnets beste, kan ofte i seg selv være et vanskelig spørsmål, og det er ikke sikkert at svaret er opphold i Norge (se artikkel side 13).

Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Barnekonvensjonen fastslår at barn har rett til å bli hørt, og i utlendingsforskriften står det at det skal avholdes samtale med barn som kommer i følge med foreldre som søker asyl «*med mindre det anses åpenbart unødvendig eller foreldrene motsetter seg dette. Minst en av foreldrene må være tilstede under samtalen.*» Dette gjøres i et asylavhør kort tid etter ankomst til Norge, og formålet er å kartlegge barnets situasjon. Det er imidlertid også dilemmaer knyttet til å høre barn, ikke minst fordi det kan oppstå skyldfølelse hvis familien får avslag (se artikkel side 12).

Retten til å få komme - retten til å bli?

I Barnekonvensjonens artikkel 2 heter det at «*State parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind.*» Statene skal altså respektere og sikre konvensjonens rettigheter for hvert barn innenfor statens jurisdiksjon, og sikringsplikten skal utøves uten diskriminering av noe slag.

Hva som ligger i begrepet «statens jurisdiksjon», kan være av interesse på

utlendingsfeltet, både fordi avgjørelseskompetanse etter utlendingsloven i en viss utstrekning er lagt til norske konsulater og utenriksstasjoner i andre land, og fordi vi mottar søknader om tilatelse til innreise og opphold fra personer som oppholder seg i andre land. Det kan reises spørsmål om hvorvidt norske myndigheter skal anses forpliktet til å sikre et barns rettigheter etter Barnekonvensjonen gjennom tillatelse til innreise og opphold i Norge – for eksempel hvis det henvises til at barns levevilkår i det landet det oppholder seg i er så dårlige at det må anses som et brudd på konvensjonen.



Forholdene barnet lever under i hjemlandet, vil først og fremst være et anliggende og et ansvar for hjemstaten.

I utlendingsmyndighetenes behandling av søknader sendt fra utlandet, legges det ikke til grunn at Staten bryter sine forpliktelser etter Barnekonvensjonen selv om avslag på en søknad medfører at barnet fortsetter å leve under forhold som kan hevdes å være brudd på enkeltrrettigheter etter konvensjonen (for eksempel retten til helsetilbud eller utdanning) eller som ikke kan sies å være til barnets beste.

Fattigdom, sult og nød er svært utbredt i store deler av verden, og det har ikke på noe tidspunkt vært konvensjonspraksis at slike forhold i seg selv tilsier at en stat er forpliktet til å motta en annen stats borger.

Forholdene barnet lever under i hjemlandet, vil først og fremst være et anliggende og et ansvar for hjemstaten. I den grad hjemstaten har ratifisert Barnekonvensjonen, vil den være ansvarlig for

forpliktelsene etter denne. Det er lagt til grunn – også når det gjelder de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene – at stater ikke kan frasi seg ansvar for forpliktelsene alene på grunn av økonomiske forhold eller manglende ressurser. Barnet vil således ikke være i et vakuum menneskerettslig sett.

Barnets levevilkår i hjemlandet er heller ikke en direkte og umiddelbar følge av et avslag på søknad om oppholdstillatelse i Norge. Barnets beste vil dessuten ikke være det eneste hensynet av betydning i den enkelte sak. Dette innebærer imidlertid ikke at ikke UNE kan ta hensynet til barnets beste inn i konkrete vurderinger

andre siden vil det være slik at folkerettslige forpliktelser kan begrense den nasjonale lovgivningen og anvendelsen av den på utlendingsrettsområdet, og dette kan få betydning for hvor restriktive statene kan være når det gjelder innvandringsregulering. Men det kan ikke av konvensjonsforpliktelser utledes noen rett – verken for barn eller voksne – til å få bli i et annet land utelukkende fordi det antas å ville gi dem en bedre framtid.

Utlendingslovutvalget

Ved inkorporeringen av Barnekonvensjonen i norsk rett, ble det vurdert endringer på flere ulike rettsområder, og det ble gjort endringer i straffeloven, tvistemålsloven, forvaltningsloven, adopsjonsloven og barnevernloven. Vedrørende utlendingsloven mente imidlertid Justisdepartementet det var mest hensiktsmessig at Utlendingslovutvalget foretok en slik vurdering i forbindelse med arbeidet med den nye utlendingsloven. De relevante høringsuttalelsene ble derfor oversendt utvalget.

I NOU 2004:20 Ny utlendingslov omtaler Utlendingslovutvalget flere steder Barnekonvensjonen. Følgende sitater er av særlig relevans for det vi har omtalt i denne artikkelen:

«*Ettersom barnekonvensjonen allerede er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og utvalget i tillegg har valgt å videreføre den generelle inkorporasjonsbestemmelsen i utlendingsloven § 4, er det verken nødvendig eller hensiktsmessig med noen særskilt henvisning til barnekonvensjonen i lovverket. [...] Utvalget mener likevel at det ut fra informasjonshensyn er ønskelig at det i visse sammenhenger presiseres at hensynet til barnets beste skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn. Utvalget har derfor foreslått at det innarbeides en henvisning til barnets beste som et grunnleggende hensyn i tilknytning til de mest sentrale skjønnsbestemmelsene i lovutkastet.*»

«*Et fellestrekk ved bestemmelsene i barnekonvensjonen er at de i liten utstrekning angir rettsregler som gjør det mulig i praktisk henseende å utlede noen klar*

eller tydelig rettsfølge av et gitt rettsfaktum. Bestemmelsene angir i første rekke retningslinjer for de konkrete vurderingene. Ingen av bestemmelsene i barnekonvensjonen gir i seg selv grunnlag for opphold i Norge.»

Den nye utlendingsloven er fremdeles i støpeskjeen. Utlendingslovutvalgets innstilling var på høring første halvår i fjor, og snart vil Stortinget ta for seg utlendingsfeltet mer helhetlig og omfattende enn det har vært gjort de siste tjue år. Denne prosessen gir anledning til debatt og mulig inflytelse for alle som mener at noe bør bli annerledes enn hva det er i dag, også når det gjelder barns rettigheter og hensyn til barn, inklusive hvordan disse skal veies opp mot andre hensyn.

FNs barnekonvensjon av 1989 om «barnets beste»:

«In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interest of the child shall be a primary consideration.»

Den betydningsfulle 18-årsdagen

For den enkelte og de nærmeste er det en gradvis prosess å gå fra å være barn til å være voksen. Men for en rekke plikter, rettigheter og muligheter er selve 18-årsdagen et skarpt skille. Slik er det også på utlendingsfeltet. Dette definerte skillet, en bestemt dag i en fortløpende personlig utvikling, kan være helt avgjørende for utfallet av en søknad.

Ingen ungdom føler selv at overgangen fra barn til voksen skjer på en dag. Ingen med foreldreansvar føler det heller på den måten når de vurderer i hvilken grad ungdommene deres kan greie seg selv. Men i utviklingen av regelverk og ordninger har myndighetene for en rekke forhold funnet det hensiktsmessig å definere et klart skille. Før fylte 18 år er man mindreårig. Etter fylte 18 år er man voksen.

Noen ganger kan kollisjonen mellom synet på henholdsvis den gradvise utviklingen og det skarpe skillet som inngangsport til voksenlivet, få problematiske utfall. Synet på alder er dessuten kulturbestemt, og det er mange land i verden der foreldre ser sine barn som voksne lenge før de fyller 18 år. Det vil kunne skje at norske myndigheter gjør undersøkelser i hjemlandet til en enslig 16 år gammel asylsøker og så finner fram til foreldrene. Da vil norske myndigheter mene de har funnet de omsorgspersoner en 16-åring trenger. Men det er fullt mulig disse omsorgspersonene ikke oppfatter seg selv som nødvendige lenger. Kan hende betrakter de 16-åringen som voksen og i stand til å greie seg selv.

Like sikkert som at noen foreldre ser en voksen der myndighetene ser et barn, fins det andre tilfeller der det er omvendt. Foreldres ansvarsfølelse og omsorgsperspektiv går gjerne langt utover 18-årsdagen. Derfor kan foreldre med tillatelse til å bo i Norge oppleve det som svært brutalt hvis deres 19-årige barn ikke får bli gjenforent med dem. Norske myndigheter betrakter i utgangspunktet en 19-åring som voksen og i stand til å greie seg uten foreldre i hjemlandet.

Alderstesting

For enslige mindreårige asylsøkere er utgangspunktet at de ikke tvangsmessig returneres dersom de ikke har omsorgspersoner i hjemlandet. Dette gir erfaringsmessig et incitament for noen til å

forsøke å bli betraktet som yngre enn de er. Mange som selv hevder å være mindreårige, får vedtak hvor myndighetene har lagt til grunn at de er eldre enn de selv hevder.

Når myndighetene er i tvil om alderen, kan alderstesting eventuelt bidra til å opplyse saken. Ved alderstesting, for eksempel ved undersøkelser av skjelett og tenner, er det nødvendig å forholde seg

Det er mange land i verden der foreldre ser sine barn som voksne lenge før de fyller 18 år.

til graden av usikkerhet i testresultatene. Faglig uenighet i det medisinske miljøet om hvor pålitelige disse testene er, kombinert med påstander om at utlendingsmyndighetene bruker undersøkelsene for mer enn de er verdt, har gjort dem kontroversielle.

Den største uenigheten handler likevel ikke om hvor nøyaktige eller usikre disse testene er, men om den sannsynlige eller laveste mulige alder bør legges til grunn. I den enkelte sak er det dessuten av betydning hvordan aldersvurderingen harmonerer med øvrige opplysninger i saken.

Øvrige opplysninger kan blant annet være klagerens egen forklaring. Hvis en klager selv har hevdet å være 15 år, mens alderstestene angir 20 år som mest sannsynlig alder, kan det være nærliggende å behandle klageren som en voksen. Og dette gjelder selv om testene angir 17 år

som laveste mulige alder. Men dersom klageren selv har hevdet å være nettopp 17 år, slik at det ikke nødvendigvis er motstrid mellom testene og forklaringen, vil klageren ha større sjanse for å bli ansett som mindreårig.

Vedtaksstidspunktet avgjørende

Spørsmålet for myndighetene er ikke først og fremst om enslige asylsøkere sent i tenårene var under eller over 18 år da de søkte asyl. Det viktigste spørsmålet knyttet til alderen er derimot om de er under eller over 18 år når sakene deres blir avgjort. Vedtaksstidspunktet blir altså viktigere enn ankomststidspunktet.



Det sentrale vurderingstemaet i disse sakene har hittil vært hvorvidt det er forsvarlig eller utilrådelig å returnere vedkommende. Derfor ses ikke ankomststidspunktet som det avgjørende. Hvis det anses forsvarlig å returnere en 18-åring ut fra at vedkommende på vedtaksstidspunktet er en voksen, har det ikke selvstendig betydning at han eller hun på ankomststidspunktet var 17 år.

Det kan selvfølgelig oppleves som tilfeldig og urimelig at «et sted må grensen gå». To ungdommer med relativt likeartede saker ankommet Norge som 17-åringer, hvorav den ene får saken sin ferdig behandlet før fylte 18 år og den andre etter, vil kunne oppleve å få ulikt utfall på søknadene sine. Selv om det også for en 18-åring kan legges vekt på ung alder i en skjønsmessig helhetsvurdering, ligger det ikke den automatikk i dette som

det vil gjøre for en enslig mindreårig asylsøker.

Det er viktig å understreke at UNE ikke tar taktiske hensyn ut fra dette. Søknader fra enslige mindreårige er høyt prioritert, men vedtak forseres ikke fram rett i forkant av søkernes 18-årsdager ut fra noe ønske om at flest mulig skal få bli. Men vedtak utsettes heller ikke til etter søkernes 18-årsdager ut fra noe ønske om å kunne sende flest mulig hjem. Vedtak fattes når saken er ferdig forberedt, så får resultatet bli det som da er riktig ut fra sakens innhold.

Flere humanitære organisasjoner har tatt til orde for en endring slik at det er alderen på ankomststidspunktet som avgjør om noen skal regnes som enslig mindreårig asylsøker på det tidspunkt saken avgjøres. Dersom det var politisk ønskelig, ville det selvfølgelig være mulig å utforme regler som medførte en slik endring.

Voksne barn i foreldres asylsak

Medfølgende barn i foreldres asylsaker kan være mindreårige både på søknads- og vedtaksstidspunktet, de kan ha fylt 18 år før saken var ferdigbehandlet, eller de kan ha vært over 18 år allerede da familien kom til Norge.

I utgangspunktet vil barn som kommer sammen med familien, men som er over 18 år ved ankomst, gjennomgå et eget asylintervju og bli vurdert selvstendig. Medfølgende barn, som har fylt 18 år når foreldrene søker asyl, eller som fyller 18 år etter ankomst til Norge, vil likevel kunne få en tillatelse sammen med familien, selv uten egne ansørlser.

Dersom en eller begge foreldre blir innvilget asyl, er det klare utgangspunktet at ektefelle og medfølgende barn under 18 år får innvilget avledet asyl. Barn over 18 år vil imidlertid ikke bli innvilget asyl, med mindre det selv har behov for beskyttelse. Hvis UNE kommer til at det voksne barnet ikke oppfyller vilkårene for asyl, på selvstendig grunnlag, vil det likevel kunne få en tillatelse på såkalt humanitært grunnlag. Det blir da lagt vekt på at resten av familien har fått asyl i Norge, om barnet er en integrert del av familien

og eventuelt barneflokket, og det voksne barnets alder.

Også dersom foreldrene og eventuelle mindreårige søsken får tillatelse i Norge ut fra humanitære grunner, vil det kunne være av betydning om det voksne barnet fortsatt er en integrert del av kjernefamilien.

Hvis det er snakk om å tilbakekalle tillatelser, vil det også kunne skje at voksne barn vurderes sammen med sine foreldre. Hvis foreldrene etter flere år mister sin tillatelse, for eksempel fordi de i sin tid ga falske opplysninger i sin asylsak, vil også voksne barn kunne miste sin avledede tillatelse. Ofte vil imidlertid de voksne barna da kunne ha selvstendige bånd til Norge som kan tilsi at de likevel får bli, for eksempel fordi de har etablert egen familie.

Søknadstidspunktet avgjørende

Når spørsmålet om over eller under 18 år er avgjørende i familiegjennforeningssaker, er det valgt et annen prinsipp enn for asylsaker vedrørende spørsmålet om søknadstidspunkt kontra vedtaksstidspunkt.

Mindreårige kan søke familiegjennforening med foreldre bosatt i Norge. De vil da ikke bli satt i noen dårligere posisjon i forhold til å oppnå en tillatelse selv om de skulle fylle 18 år etter at en fullstendig søknad er mottatt av vedtaksmyndigheten, men ennå ikke behandlet der. Denne alternative tilnærmingen kan forstås ut fra at familiegjennforeningssaker vurderes ut fra et regelverk preget av rettigheter. Mindreårige som oppfyller vilkårene for familiegjennforening med herboende foreldre, har rett til tillatelse. Og den som sender en søknad om å få sin rett, skal ikke tape denne fordi det tar tid å behandle søknaden.

Et spesielt forhold gjør seg gjeldende for asylsaker som eventuelt kunne vært omfattet av Dublin-forordningen (se side 35). Her kan spørsmålet om under eller over 18 år på søknadstidspunktet få betydning for om saken skal behandles i Norge. Mindreårige søkere omfattes nemlig ikke av Dublin-forordningen, og alderen kan derfor avgjøre i hvilket land asylsøknaden skal behandles.

Se, høre og synliggjøre

Mange voksne asylsøkere kommer til Norge sammen med sine barn. Å søke asyl innebærer å søke internasjonal beskyttelse mot forfølgelse, og i de fleste asylsøkeres påberopte asylgrunnlag, vises det først og fremst til forhold som handler om de voksne.

Argumenter knyttet til at hele familien bør få oppholdstillatelse i Norge av hensyn til medfølgende barn, kommer ofte sterkere fram etter hvert. Mange asylsaker som under UDIs behandling i førsteinstans handlet mest om hvorvidt foreldrene har et beskyttelsesbehov, endrer karakter slik at de under UNEs klagebehandling handler mer om hvorvidt det foreligger sterke menneskelige hensyn knyttet til barna.

Nye argumenter knyttet til barns situasjon, eller de samme argumentene framført med større styrke, kan også komme i en eller flere omgjøringsanmodninger etter at UNE allerede har behandlet klagen.

Også i andre typer utlendingssaker, for eksempel utvisnings- og familiejenforeningssaker, kan hensynet til barn være av sentral betydning når søknader fra voksne behandles. Her kan også argumentene endre karakter og styrke underveis.

Barnets sak

Barn er selvstendige individer og derfor noe mer enn medfølgende i sine foreldres asylsaker. Akkurat som det skjer at hele familier får oppholdstillatelse ut fra de voksnes situasjon, skjer det også at hele familier får oppholdstillatelse av hensyn til medfølgende barn.

En rekke forhold kan spille inn når barnets situasjon, og forsvarligheten av retur, blir vurdert i forhold til bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn. Det kan blant annet handle om fysisk og psykisk helse, tilknytning til Norge og hjemlandet, sårbarhet ved oppbrudd, foreldrenes omsorgsevne og avhengighet av andre voksne. Slike forhold kan ha betydning i helhetsvurderinger hvor andre hensyn kan trekke i samme eller motsatt retning.

UNE er opptatt av å se hvert enkelt barn, i den forstand at aktuelle argumenter knyttet til barnets situasjon blir vurdert opp mot regelverket. Det er likevel ingen selvfølge at UNE etterspør informasjon

om barns helsesituasjon eller andre forhold som eventuelt vil kunne ha betydning. Familien, vanligvis gjennom sin advokat, må i utgangspunktet selv sørge for at UNE blir gjort kjent med slike forhold og eventuell dokumentasjon for dem.

Bør barnet høres?

I vurderingen av om barn skal høres, inngår spørsmålet om hvilke sider av

Barn bør ikke høres på en måte som kan skape skyldfølelse dersom familien får avslag.

saken barnet eventuelt kan bidra til å opplyse. Handler det for eksempel om å gi opplysninger om barnets egen situasjon? Eller handler det om at barnet skal «vitne» i sine foreldres sak? Og hva hvis et i utgangspunktet helt åpent og uskyldig spørsmål ender med at barnet svarer slik at foreldrenes opplysninger ikke lenger er troverdige?

Barnefaglige myndigheter og organisasjoner har overfor UNE framholdt, av hensyn til barnets beste, at barn ikke bør høres på en måte som kan skape skyldfølelse dersom familien får avslag. Tanken på at familien fikk avslag fordi man selv ikke forklarte seg godt nok eller sa de riktige tingene, kan være tung å bære for et barn. Og dersom foreldrene har gitt usanne forklaringer, bør det ikke være gjennom å høre barna at myndighetene finner ut

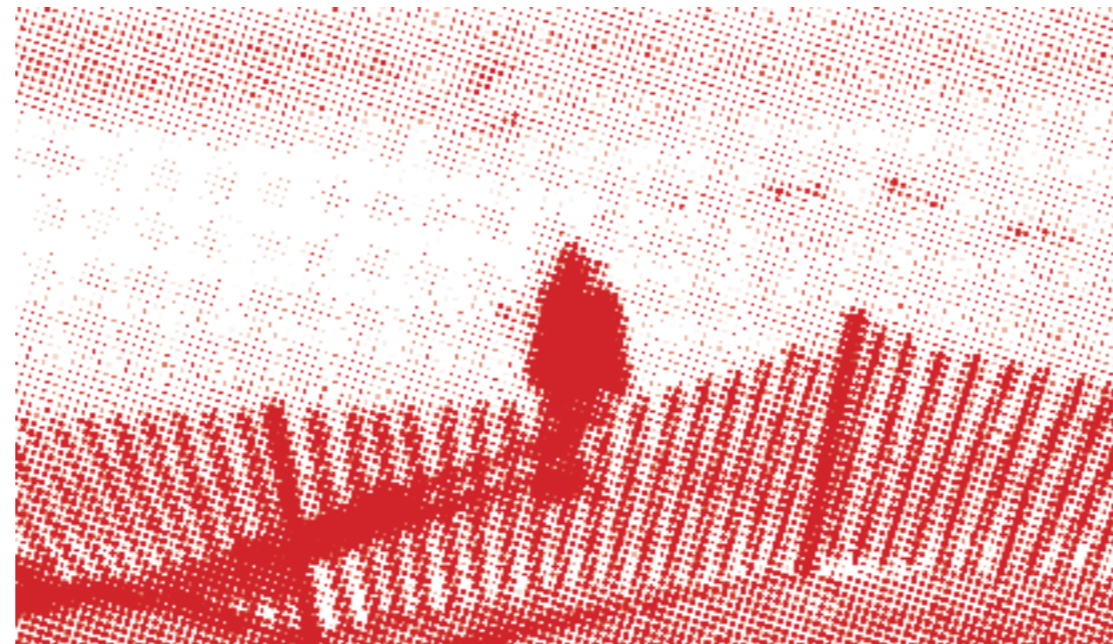
dette. Barns alder har også betydning for om de bør høres.

UNE har interne retningslinjer som regulerer når og hvordan barn bør høres. Disse retningslinjene er utarbeidet i samarbeid med blant annet Barneombudet og Redd Barna.

Synliggjøre i vedtak

Når utlendingssaker inneholder argumenter som handler om barn, bør det framgå av UNEs vedtak at disse er vurdert, også når argumentene har hatt liten eller ingen betydning for resultatet. Det bør dessuten refereres til Barnekonvensjonen der den er relevant og har vært vurdert.

Mange av UNEs vedtak inneholder detaljerte redegjørelser for hvordan barnets situasjon er vurdert. I andre vedtak har det manglet synliggjøring av slike vurderinger, også i tilfeller hvor de rent faktisk er gjort. UNE har derfor hatt en intern bevisstgjøringsprosess for å bidra til mer konsekvent synliggjøring av barn i framtidige vedtak.



Barnets beste – i Norge?

Av Barnekonvensjonen følger at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn – også i asylsaker. Men det er ikke sikkert det er til barnets beste å bli værende i Norge. Hensynet til barnets beste kan tvert imot tale for en rask retur til hjemlandet.

I noen saker synes det opplagt at barn vil ha best framtidsutsikter i Norge. I andre saker er det grunn til å tro at barnet vil kunne få det like lett eller like vanskelig uansett hvor det bor. Men det fins også saker der det rett og slett er bedre for barnet å få gjenoppta livet i hjemlandet enn å bli værende i Norge.

I mange asylsaker som omhandler barn, finnes helseerklæringer og andre sakkyndigerklæringer hvor det gis uttalelser om hva som anses å være til barnets beste. Et gjennomgående trekk er imidlertid norske fagfolks tendens til å lete etter løsninger innenfor egen kompetanse- og referanseramme. Slik erklæringene ofte er skrevet, virker det som om viktige muligheter og verdier knyttet til hjemlandet ikke er overveid.

Når UNE ikke automatisk kan være enig i at barnets beste tilsier videre opphold i Norge, selv om norske fagfolk skulle hevde det, skyldes det gjerne at en slik bredere vurdering ikke er gjort – eller er gjort på feil faktagrunnlag. En del aktuelle hjemland har for eksempel

selv et fungerende barnevern og helsevesen. Hjemlandets fagfolk kan ha like gode forutsetninger for å bistå barnet i framtida som sine norske kolleger.

Nettverk og tilhørighet

Asylsøkere uten beskyttelsesbehov har like fullt sine motiver for å være asylsøkere. De kan ha reist fra en trøstesløs tilværelse der de så mange problemer og få muligheter, og drømmen om ei bedre

Separasjonen fra og savnet av slekt og venner er ei tung bør, også for mange barn.

framtid i et vestlig land kan være svært sterk. Men om drømmen er realistisk er noe annet. Livet i Norge kan være tøft for mange, og ulike typer problemer kan framstå sterkere her enn de gjorde i hjemlandet.

Separasjonen fra og savnet av slekt og venner er ei tung bør, også for mange barn. Enkelte lengter seg bokstavelig talt syke. Barna kan være en viktig del av foreldrenes migrasjonsprosjekt, hvor det ofte føles som om bordet fanger, og barn er i den forbindelse ytterst lojale. Men det er langt fra sikkert at det har vært til deres beste.

Barnefaglig ekspertise UNE har benyttet i intern kompetanseheving rundt denne type spørsmål, framhever som det vanligvis viktigste at barn er der foreldrene er. Barn som returneres sammen med sine foreldre, har i utgangspunktet

gode forutsetninger til å finne seg til rette i hjemlandet, selv om de har vært lenge i Norge. For enslige mindreårige asylsøkere med foreldre i hjemlandet vil det ofte være bedre å komme tilbake til sine familier enn å bli værende alene i et fremmed land.

Mange asylsøkere kommer fra kulturer som har et videre familiebegrep enn hva som er vanlig i Norge. Separasjonen fra storfamilien vil for mange foreldre innebære at de overlates mer til seg selv i sin foreldrerolle og at barna har færre nære voksenpersoner rundt seg. Dette kan influere både på foreldrenes omsorgsevne og hele familiens trivsel.

Følelsen av rotløshet i et land man har en mindre grad av identitet og tilhørighet til, er for mange tidligere asylsøkere tung å bære. De som reiste ut som voksne, vet med seg selv at det var noe de ønsket, noe de valgte og noe de må håndtere konsekvensene av. Hvis livet i Norge skulle vise seg å bli vanskelig, er det et større etisk dilemma knyttet til barns situasjon, siden de oftest ikke selv tok beslutningen om å reise ut.

Andre barns beste

Konsekvenshensyn knyttet til å innvilge eller avslå opphold i Norge handler ikke bare om det enkelte barns beste, men også om andre barns beste. Det er ikke ønskelig, av hensyn til barns beste, å stimulere til at foreldre sender barn alene til Norge. Og det er heller ikke ønskelig, av hensyn til barns beste, å stimulere mange nye familier til asylsøkeriltværelser der kun noen vil få innvilget tillatelser.

Avslag som blant annet bygger på en slik tankegang, har (særlig i media) blitt utlagt som om utlendingsmyndighetene statuerer eksempler på barns bekostning. Det syns vi er et lite presist uttrykk. Riktige er det å si at vi søker å fatte vedtak i tråd med en forutsigbar praksis i saker hvor barn, av hensyn til barns beste, aldri burde ha forlatt hjemlandet.

Enslig, forlatt, utsendt?

Å være enslig mindreårig asylsøker er ikke det samme som å være foreldreløs. Noen er det, men ikke de fleste. Foreldrene er oftest i hjemlandet, på kjent eller ukjent sted. Og noen forlater sine barn i Norge.

Med «enslig mindreårig asylsøker» menes en asylsøker som selv er under 18 år og som ikke er i følge med sine foreldre eller andre foresatte. Motivet for reisen til Norge handler noen ganger om å søke beskyttelse, men oftest om utsiktene til ei bedre framtid. Mindreårige kan bli sendt til vestlige land fordi foreldre mener barnet vil få det bedre, fordi resten av familien håper å kunne komme etter, eller fordi barn bosatt i vesten – etter hvert som de blir voksne – kan få mulighet til å sende penger hjem. Ei bedre framtid for barnet kan bety ei bedre framtid også for familien.

«Ankerbarn»

Noen enslige mindreårige asylsøkere kommer i følge med slektninger eller bekjente, andre kommer alene eller ved hjelp av smuglere. Reisen vil oftest ha vært en stor investering for familien, både følelsesmessig og økonomisk. Barna kan derfor oppleve et sterkt press fra foreldre, slektninger og andre voksne. De færreste barna har reist hjemmefra av eget valg.

For å motvirke at barn blir sendt ut på denne måten, gis normalt ikke foreldre anledning til å komme etter (se rammesak med sitat fra stortingsmelding). Familiegjenforening i Norge gis likevel i enkelte tilfeller, blant annet når enslige mindreårige får innvilget asyl på grunn av beskyttelsesbehov. De fleste barna får imidlertid oppholdstillatelse på annet grunnlag, vanligvis fordi foreldrene eller nære omsorgspersoner i hjemlandet ikke lar seg oppspore.

Selv om foreldrene ikke lot seg oppspore før barnet fikk tillatelse, kan det hende de gir seg til kjenne etterpå. Ikke sjelden ønsker de da familiegjenforening med barnet i Norge. Dermed oppstår et dilemma, siden barn normalt bør gjenforenes med sine foreldre. Skal barnets tillatelse trekkes tilbake og barnet deret-

ter returneres? Skal foreldrene likevel få komme til Norge? Eller skal barnet få valget mellom å bli her alene eller reise til foreldrene i hjemlandet?

Ingen saker er like, og forskjellige hensyn kan gjøre seg gjeldende. Utgangspunktet med at familiegjenforening i slike tilfeller skal skje i hjemlandet, kan fravikes dersom lovens bestem-



Forlatt i Norge

Etter avslag hender det at foreldre i asylsøkerfamilier forlater sine barn og selv forsvinner. Da er det som var medfølgende barn i foreldres asylsak, blitt enslige mindreårige asylsøkere. Motivene bak å forlate barna på asylmottak er normalt de samme som når barn sendes fra hjemlandet.

Hvis barnet får oppholdstillatelse etter å ha blitt forlatt i Norge, og foreldrene senere dukker opp igjen, vil det bli vurdert å trekke tillatelsen tilbake. Det samme gjelder dersom det viser seg at barnet kan gjenforenes med egnede omsorgspersoner i hjemlandet.

Hvorvidt en tillatelse skal trekkes tilbake, vil bero på en konkret helhetsvurdering hvor spørsmålet er om dette vil være et uforholdsmessig tiltak overfor

Foreldre som har valgt å sende barn fra seg til utlandet, vil kunne være uvillige til å samarbeide om retur.

barnet eller de nærmeste familiemedlemene. Vurderingene er i stor grad sammenfallende med dem som gjøres når foreldre gir seg til kjenne i hjemlandet, men noen forskjeller kan det være. Når foreldrene er i hjemlandet og derfra søker familiegjenforening med et «ankerbarn», teller bare argumenter knyttet til barnets situasjon, og de må være sterke. Når foreldre som selv har vært asylsøkere dukker opp i Norge, vil disse vanligvis samtidig søke om omgjøring av tidligere avslag i sin egen asylsak, og det vil eventuelt kunne skje at også argumenter knyttet til foreldrenes situasjon blir vektlagt i en helhetsvurdering.

I de tilfeller barnets tillatelse ikke tilbakekalles til tross for at foreldrene dukker opp, vil det kunne skje at også foreldrene må få bli. Det er et åpenbart dilemma at dette kan påvirke andre for-

eldre til å handle på samme måte, noe ingen ønsker. Dette er et sterkt argument for at saken i stedet bør ende med at både foreldre og barn returneres til hjemlandet.

Omsorgssituasjonen ved retur

Hvis en enslig mindreårig asylsøker ikke har omsorgspersoner i hjemlandet, vil dette normalt medføre tillatelse til opphold i Norge. Med omsorgspersoner menes vanligvis foreldre eller andre voksne som har tatt del i den daglige omsorgen før barnet reiste ut.

Det kan reises spørsmål om hvorvidt et offentlig omsorgstilbud kan likestilles med omsorgspersoner i denne sammenheng. Mens barnet har vært asylsøker i Norge, har det oftest vært ivarettatt av norske offentlige omsorgstjenester. Men en rekke hjemland har offentlige tjenester med tilsvarende oppgaver, og spørsmålet vil da være om disse kan gi barnet tilstrekkelig oppfølging etter eventuell retur.

Hvis barnet har kjente omsorgspersoner i hjemlandet, er utgangspunktet at barnet bør gjenforenes med dem der. Et ønske om skolegang i Norge, at barnet i godt integrert i lokalmiljøet eller at foreldrene befinner seg i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon, er ikke sterke nok argumenter mot retur til hjemlandet.

UNHCR og det internasjonale Redd Barna foreslår i sitt «Statement of Good Practice, 2004» at man ikke returnerer barn til sine hjemland dersom de ikke mottas av en konkret omsorgsperson som anses egnet til oppgaven, har ressurser til å ivareta barnet og sier seg villig til det. Særlig det siste er noe norske utlendingsmyndigheter ikke uten videre tillegger avgjørende vekt.

Foreldre som har valgt å sende barn fra seg til utlandet, vil kunne være uvillige til å samarbeide om retur. Siden norske utlendingsmyndigheter mener det i utgangspunktet er i barnets interesse å vokse opp hos sine foreldre, kan det derfor være aktuelt å gå atskillige runder for å oppnå avtale om at barnet likevel tas imot av foreldrene.

Fra Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001):

«Ein skal vere merksam på at mange barn blir sende heimafrå for at dei skal få det betre materielt sett og betre høve til å skaffe seg utdanning enn dei kan ha von om i heimlandet. I mange tilfelle har familien òg ei von om at dei sjølve skal kunne kome etter seinare. Dette er å leggje eit stort ansvar på eit barn, og vil såleis bli opplevd som ei tung byrde. Forsking viser at i mange tilfelle er barna også pålagde av familien å ikkje fortelje nokon om dette, eller at dei veit kvar foreldra er. Av lojalitet til foreldra held dei derfor dette for seg sjølve. Saknet etter foreldra kan vere stort hos desse barna, samstundes som dei slit med spørsmålet om kvifor familien sende akkurat dei frå seg. Dette er ein situasjon ingen barn bør bli sette i, og noko norske styresmakter ikkje bør byggje opp under.»

Kontakt med begge foreldre

Innenfor flere sakstyper må utlendingsmyndighetene vurdere spørsmål knyttet til barns behov for kontakt med begge foreldre. Mye er regelstyrt, men i varierende grad er det åpnet for skjønsmessige vurderinger.

Vurderinger knyttet til barn og to foreldre kan komme inn i for eksempel asylsaker, familieforeningsaker, visumsaker og utvisningssaker.

Samværsrett og daglig omsorg

Utlendingsmyndighetene behandler en rekke saker der den ene av foreldrene har selvstendig tillatelse til opphold i Norge, og den andre ikke. Utgangspunktet for den andre forelderen er at oppholdstillatelse kan bli gitt når foreldrene skal leve sammen. Men når dette ikke er aktuelt, for eksempel ved samlivsbrudd eller dødsfall, oppstår spørsmålet om hvorvidt tilknytning til barnet gir grunnlag for oppholdstillatelse.

Vurderingen av om foreldre skal få oppholdstillatelse på grunnlag av barn i Norge, kan innebære at kryssende hensyn må veies mot hverandre. Dette gjelder først og fremst når hensynet til barnets beste og innvandringsregulerende hensyn ikke er sammenfallende. Etter regelverket kan det blant annet kan ha betydning om barnet er norsk borger og hvilken forelder som har henholdsvis daglig omsorg og samværsrett.

Dersom barnet og den ene av foreldrene er norske borgere og denne forelderen dør, gis det på visse vilkår oppholdstillatelse til den utenlandske gjenlevende forelderen. Et av vilkårene er at denne allerede har bodd fast sammen med barnet. Det samme vil gjelde ved samlivsbrudd.

Hvis den daglige omsorgen etter samlivsbrudd gis til en forelder som ikke har selvstendig oppholdstillatelse i Norge, og heller ikke barnet er norsk borger, kan vedkommende få tillatelse sammen med barnet dersom den andre forelderen, som har tillatelse i Norge, oppfyller vanlig samvær.

Tillatelse gis også på grunnlag av samværsrett med et barn bosatt i Norge, forutsatt blant annet at samværsretten er av et visst omfang og faktisk utøves.

Det kreves imidlertid at man forut for en slik tillatelse har hatt oppholdstillatelse på annet grunnlag det siste året. Å oppholde seg i Norge som asylsøker mens man venter på å få asylsøknaden behandlet, regnes ikke som oppholdstillatelse i denne sammenheng.

En forelder bosatt i utlandet, som har et barn i Norge vedkommende ønsker å opprette eller gjenopprette kontakt med, har i utgangspunktet få muligheter til

Det kan være av stor betydning hvorvidt en splittelse vil være permanent eller midlertidig.

dette dersom vedkommende ikke har et forhold til den forelderen som bor i Norge med barnet. Tidligere samvær utøvd i utlandet gir etter dagens regelverk ikke grunnlag for oppholdstillatelse i Norge, men en regelendring er her under vurdering i departementet.

Retur til hvert sitt land

Blant annet i asylsaker kan det måtte vurderes om familier risikerer å bli splittet som resultat av myndighetenes vedtak. Spørsmålet er særlig aktuelt i tilfeller hvor foreldrene kommer fra hvert sitt land.

Av hensyn til barnets beste er det et viktig hensyn at familier ikke splittes. Men det kan være av stor betydning hvorvidt en splittelse vil være permanent eller midlertidig. En midlertidig splittelse før familien igjen kan forenes i det ene

av foreldrenes hjemland, vil normalt ikke være et sterkt nok argument for oppholdstillatelse i Norge.

UNE har hatt flere saker der foreldre av ulik nasjonalitet både lar være å returnere frivillig etter avslag på asylsøknad og unnlater å søke familieforening i den ene eller den andres hjemland. I slike saker vil det kunne hende at norske myndigheter foretar tvangsmessige returer hvor hver av foreldrene sendes til sine respektive hjemland, og barna følger da i utgangspunktet mor.

Det vil nesten alltid være umulig å returnere noen tvangsmessig til et land vedkommende ikke er borger av. Men

har avklart spørsmålet om foreldreansvar og samværsrett. Med felles foreldreansvar må begge foreldre ha medbestemmelsesrett i forhold til hvor barnet skal bo, uten at den ene tar seg til rette.

Hovedregelen for de fleste typer oppholdstillatelser er at første gangs tillatelse skal være gitt før innreise til Norge. Dette gjelder også i disse sakene. Et mye omtalt tilfelle er når den ene forelderen gifter seg med norsk borger, for eksempel under et visumbesøk, og deretter ikke ønsker å returnere til hjemlandet for å søke om oppholdstillatelse for barnet derfra. Hensynet til barnets rett til samvær med begge foreldrene og den gjenværende foreldrens rett til samvær med barnet, veier da i utgangspunktet tyngre enn et ønske om rask bosetting i Norge.

Visum og velferdshensyn

Dersom den ene av foreldrene bor i Norge og den andre fortsatt skal bo i utlandet, vil det ofte være aktuelt å ivareta en relasjon gjennom besøksreiser. Hvis det aktuelle hjemlandet er et visumpfiktig land, er man avhengig av visum for å kunne foreta slike reiser.

Visum er en tidsavgrenset tillatelse hvor det er meningen at man returnerer innen utløpet. I vurderingen av visumsøknader er derfor de generelle og individuelle returforutsetningene sentrale temaer. Dersom det synes usikkert om noen vil la være å returnere i tråd med forutsetningene, er dette et argument for å avslå søknaden.

Men selv om returforutsetningene ikke anses gode nok, kan det være aktuelt å innvilge visum som følge av såkalte velferdshensyn i saken. Å besøke et eget barn bosatt i Norge, vil være et slikt velferdshensyn. Generelt veier foreldre/barn-relasjonen tyngre enn andre familierelasjoner i denne type vurderinger.

Utvisning av foreldre

I utvisningssaker, der den som vurderes utvist normalt har begått straffbare handlinger, foretas det alltid en forholdsmessighetsvurdering. Det sentrale i denne vurderingen er om utvisning vil være et

uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

Dette innebærer en avveining mellom tilknytningen til riket og alvoret i det man har gjort seg skyldig i. Jo alvorligere forhold, jo mer skal til for at utvisningsvedtaket anses som et uforholdsmessig tiltak.

Når den som eventuelt skal utvises, har barn i Norge, er hensynet til barnet alltid et tungtveiende moment dersom forelderen faktisk utøver familieliv med barnet.

Tidspunktet for etablering av en familierelasjon er av stor betydning. Familieliv etablert mens forelderen ikke har hatt en berettiget forventning om å kunne oppholde seg videre i Norge, tillegges mindre vekt. Det vil også bli sett hen til om det anses aktuelt at barnet følger med forelderen til dennes hjemland.

Den som blir utvist, får et innreiseforbud til Norge, og dette kan være permanent eller tidsavgrenset. Utlendinger med barn i Norge utvises i utgangspunktet ikke med varig innreiseforbud, såfremt det ikke dreier seg om alvorlige forbrytelser.

I noen saker der innreiseforbudet varighet er blitt redusert av UNE, har hensynet til utlendingens barn vært avgjørende. En tidsbegrensning kan gjøre utvisningen forholdsmessig selv om et varig innreiseforbud ville vært uforholdsmessig av hensyn til barna.

familieforening med ektefelle er en rettighetsbestemmelse i de fleste lands lovgivning. Hvis foreldrene både gifter seg og søker familieforening, vil en splittelse av familien derfor nesten alltid være midlertidig. Hvorvidt en senere gjenforening vil være mulig i det enkelte tilfelle er noe utlendingsmyndighetene kan vurdere ut fra landkunnskap.

Samtykke fra den andre

Når den ene av foreldrene forlater hjemlandet mens den andre blir igjen, er et sentralt vurderingstema hvorvidt det foreligger samtykke fra den andre forelderen til at barnet bosetter seg i Norge.

Hensynet bak kravet om samtykke er blant annet å motvirke at den ene parten i en vanskelig barnefordelingssak fristes til å forlate hjemlandet og bosette seg i Norge med barna, før hjemlandets myndigheter

Når barn returneres

Norske utlendingsmyndigheter behandler et stort antall asylsaker der riktig utfall etter reglene er avslag på opphold i Norge. I mange av disse sakene blir barn tilbakesendt til hjemlandet, og en rekke aktører kunne gitt større bidrag til å lette returen for dem.

Barn som søker asyl kan enten være her sammen med sin familie eller alene og med familien i hjemlandet. Når de sendes hjem fra en tilværelse som asylsøkere i Norge, vil de møte en hverdag med lavere materiell standard og mindre utbygde offentlige tjenester. Det betyr ikke nødvendigvis dårligere framtidsutsikter enn andre barn i det aktuelle hjemlandet. Men i en periode vil det kunne være en utfordring for dem å tilpasse seg en uvant

Ofte forskusles anledningen til å fokusere på åpenbare verdier ved barnets hjemland.

hverdag uten de goder og det miljø de har vært vant til i Norge. Ikke minst gjelder dette barn som har vært lenge i Norge med sterke forventninger til å få bli her.

Barnekonvensjonen slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som omhandler barn. Slik er det også når det i asylsaker vurderes om det foreligger så sterke menneskelige hensyn at søkerne bør få opphold. Men konvensjonen forutsetter at det også finnes andre grunnleggende hensyn, blant annet innvandringspolitiske hensyn. I disse inngår en politisk bestemt forutsetning om at innvandringen til Norge skal være regulert og kontrollert.

I behandlingen av den enkelte asylsak må ulike hensyn, inklusive ulike grunnleggende hensyn, veies mot hverandre. Dette medfører at en del barnefamilier

får oppholdstillatelse selv om innvandringspolitiske hensyn taler mot det. Men det medfører i andre tilfeller at barnefamilier returneres selv om en isolert vurdering av barnets beste tilsier at de burde fått opphold.

Det kan være ulike meninger om hvor høy terskelen skal være, og vektleggingen av ulike hensyn vil kunne endre seg over tid. Men det rokker ikke ved hovedpoenget. Uansett terskel vil mange barn bli returnert fra Norge til sine hjemland, og det er åpenbart at returen for noen av disse vil kunne være vanskelig.

En erkjennelse av dette burde være et incitament for voksenpersoner i ulike roller til å spørre seg hvilke bidrag de kan gi for en vellykket retur. Til barnets beste!

Oppholdstiden i Norge er i mange

avklaring av søknader som ender med avslag.

Ikke bare foreldre, men også ulike støttepersoner rundt familiene, som kan ha et forståelig og positivt engasjement, gir bidrag til forlenget oppholdstid. Det kan handle om å gi falske håp som medvirker til at familier velger å oppholde seg ulovlig i Norge etter endelig avslag eller å utprøve alle klage- og ankesmuligheter også i saker som åpenbart ikke vil vinne fram. Noen går også i dekning på ukjent sted og kan ha norske støttespillere som bidrar til forlenget og ulovlig opphold.

Saker som bringes inn for media, gir av og til viktig og nyttig synliggjøring av dilemmaer på feltet. Men medieoppslag påvirker ikke utfallet av sakene. Derimot kan de gi familiene nye urealistiske håp som svekker motivasjonen for en eventuell frivillig retur og bidrar til utsettelse av hjemreisen.

Motivasjon og positiv forberedelse for retur burde nok ofte vært en mer nærliggende tanke hos foreldre og andre voksenpersoner i barnas umiddelbare nærhet. Barneombudet har fortjenstfullt framholdt dette ved flere anledninger. Hvilke forestillinger, muligheter og drømmer barna knytter til hjemlandet, har i seg selv stor betydning for en vellykket retur.

Ofte forskusles anledningen til å fokusere på åpenbare verdier ved barnets hjemland. Ja da, de ville kanskje fått bedre økonomi, bedre helsetjenester og bedre boforhold i Norge. Men hjemlandet kan kanskje tilby røtter, familienettverk og kulturell identitet som gir mye tilbake? Selv om det nesten alltid hevdes at ei framtid i Norge er det beste for barnet, er det langt fra sikkert at det virkelig er sånn. Det viktigste for barna vil normalt være samvær med foreldre, uansett i hvilket land de bor.

Kontakt mellom aktuelle fagfolk i Norge og hjemlandet er en forsømt mulighet i mange av disse sakene. Ofte slår det oss at returen kunne skjedd smidigere og med mindre belastninger for barna dersom det hadde vært bedre kontakt mellom ulike sektormyndigheter i Norge og deres kolleger i barnas hjemland.

Norsk helsepersonell, norske barnevernsmyndigheter og norsk skolepersonell

har i mange tilfeller et stort engasjement for barna, og de leter ofte etter muligheter for å ivareta dem. Men det positive engasjementet avgrenses ofte til en norsk ramme. Hvis barnet likevel skal returneres, burde man kanskje oftere spørre seg om man her kunne ha noe å bidra med, som f.eks. informasjon og erfaringer, som kunne overføres til tilsvarende sektormyndigheter i barnas hjemland. Det ligger åpenbare dilemmaer her, blant annet knyttet til landenes regler om taushetsplikt, men noe spillerom vil man ha.

Her ligger en stor utfordring om man vil bidra til å lette returen for barn som skal etablere seg på nytt. Det er vanskelig å peke på standardløsninger, og jeg ønsker ikke å rette konkret kritikk mot noen. Det er ikke nødvendigvis så mye som skal til, men en viss kontakt og vilje til samarbeid mellom sektormyndigheter over landegrenser, vil i mange saker kunne gjøre overgangen lettere for barna. For øvrig er dette noe Utlendingsnemnda allerede har tatt opp med barneansvarlige myndigheter.

Jeg håper det jeg her har skrevet vil oppfattes som ukontroversielt også av dem som mener utlendingsmyndighetene er for strenge og at flere barn burde fått bli. Regler og skjønnsutøvelse kan og bør være tema i samfunnsdebatten på feltet. Men uansett ståsted og roller i den debatten bør vi enes om at returen bør gjøres minst mulig belastende og traumatiserende for barn som skal tilbake til sitt opprinnelsesland.

*Innlegg av UNEs direktør
Terje Sjeggstad,
publisert i Dagbladet 30.12.2005*

Behandlet 12 000 saker

UNE behandlet i 2005 totalt 12 087 saker etter utlendingsloven fordelt på 9323 klagesaker og 2764 omgjøringsanmodninger. Dette var omlag 4000 færre behandlede saker enn 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 23 prosent av alle behandlede saker i 2005.

Fordelingen av behandlede saker etter utlendingsloven var 63 prosent asylsaker og 37 prosent andre saker. I 2004 var den tilsvarende fordelingen henholdsvis 71 prosent og 29 prosent, det vil si at asylsakenes andel av det totale antall behandlede saker ble redusert med 8 prosentpoeng på ett år. Endringen i fordeling fulgte av hvilke saker UNE fikk inn til behandling.

Asyl	7 575
Arbeid/opphold	798
Familiegjenforening	1 911
Visum	530
Andre sakstyper	1 273
SUM	12 087

Blant asylsakene UNE behandlet, var 44 prosent med, og 56 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. Andelen asylsaker med oppsettende virkning steg fra 34 prosent i 2004 til 44 prosent i 2005. Også denne endringen hang sammen med hvilke saker UNE fikk inn.

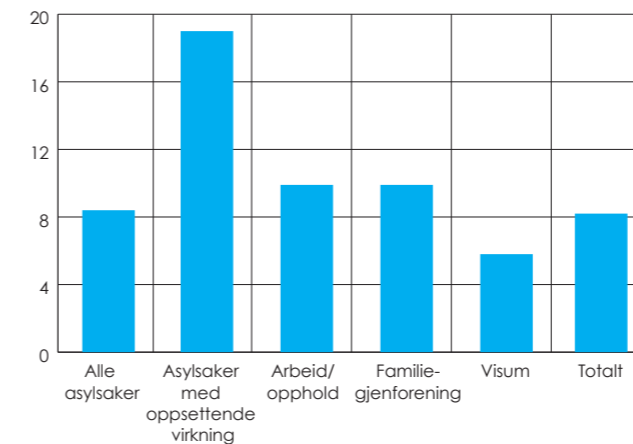
Omgjøring av UDIs vedtak

I 2005 endret UNE tidligere vedtak helt eller delvis i 8,2 prosent av sakene (asyl- og andre saker samlet). Omgjøringsprosenten har vist en oppadgående tendens gjennom de siste to år og er praktisk talt fordoblet sammenlignet med de 4,2 prosent den lå på i 2003. Den viktigste forklaringen er nedgangen i åpenbart grunnløse asylsaker, det vil si asylsaker hvor UDI ikke hadde gitt oppsettende virkning. I samme toårsperiode har derfor omgjøringsprosenten i asylsaker steget fra 2,5 prosent i 2003 via 6 prosent i 2004 og opp til 8,4 prosent i 2005.

Omgjøringsprosenten i asylsaker ble også i 2005 trukket ned av et betydelig antall åpenbart grunnløse saker, selv om dette gjaldt i mindre grad enn tidligere år. Hvis asylsaker uten oppsettende virkning holdes utenfor, ble 19 prosent av vedtakene i asylsaker med oppsettende virkning endret av UNE i 2005.

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 innreise-

Omgjøringsprosent



forbudet i en utvisningssak endres fra å være permanent 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.

Når det gjelder asylsaker der tidligere vedtak ble omgjort, var det 62 som fikk innvilget asyl, 112 opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner og 403 opphold på annet humanitært grunnlag. UNE besluttet at 36 såkalte Dublin-saker skulle realitetsbehandles i UDI (se omtale side 35).

Når det gjelder andre sakstyper enn asyl, er det ikke store endringer i andelen omgjorte vedtak sammenlignet med året før.

Færre vedtak – full måloppnåelse

UNE behandlet vesentlig færre saker i 2004 enn året før, gjennom at antall behandlede saker sank fra omlag 16 000 til omlag 12 000. Denne reduksjonen på omlag 25 prosent i antall behandlede saker fulgte av en tyngre profil på porteføljen, hvor en mindre andel saker ble avgjort av sekretariatet og en større andel i nemndmøte. Slike endringer, som gir færre antall vedtak i forhold til arbeidsmengden, kan skje uten at UNEs måloppnåelse for antall behandlede saker blir dårligere.

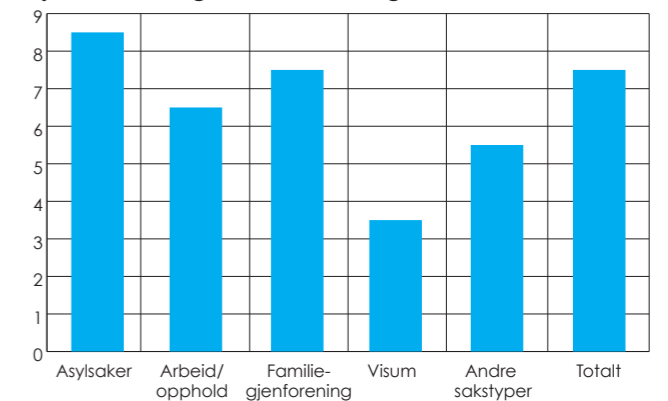
UNE rapporterer til departementet ut fra en vektallsmodell hvor antall saker avgjort i nemndmøte (se side 22) veier vesentlig mer enn saker avgjort uten innkalling av lekfolk. Modellen er utviklet for at UNE ikke skal ha politisk fastsatte krav som kunne innebære incitament i retning av færre nemndmøter. For 2005 innebar modellen at UNE oppfylte departementets krav til tross for at antall behandlede saker ble lavere enn tidligere.

Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle klagesaker behandlet i UNE i 2005 var 7 1/2 måned. I 2004 var den 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 og 8 1/2 måned i 2005. For andre saker etter utlendingsloven har den gjennomsnittlige

saksbehandlingstiden også økt det siste året. Særlig gjelder dette familiegjenforeningssaker, hvor den har økt fra 5 måneder i 2004 til 7 1/2 måned i 2005. Økningen fulgte av en økende andel vanskelige og tidkrevende saker.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall måneder



Behandlede saker i 2005 fordelt etter klagerens opprinnelsesland (alle land med mer enn 100 saker)

Serbia og Montenegro	1625
Irak	1242
Somalia	917
Afghanistan	861
Russland	813
Iran	739
Pakistan	361
Statsløse palestinere	309
Etiopia	302
Eritrea	283
Nigeria	274
Tyrkia	242
Bosnia-Hercegovina	234
Vietnam	202
Algerie	201
Libya	200
Albania	199
Sri Lanka	177
Aserbajdsjan	156
Makedonia	120
Kina	112
Syria	110
India	107
Marokko	102

(I tillegg kommer 2199 saker fra 112 andre land.)

Saker behandlet i nemndmøte

Etter utlendingsloven kan saker «uten vesentlige tvilsspørsmål» avgjøres uten nemndmøte, enten av en nemndleder 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 avgjøres av en nemndleder, forberedes av sekretariatet, og saker som avgjøres av sekretariatet, gjennomgås alltid av to personer. Saker som behandles i nemndmøte, forberedes av sekretariatet og avgjøres kollegialt av tre personer – en nemndleder med dommerkompetanse og to nemndmedlemmer som er lekfolk. Ved uenighet om konklusjonen avgjøres saken gjennom flertallsvedtak.

UNE behandlet 744 saker i nemndmøte i 2005. Antallet nemndmøter ble dermed høyere enn året før, siden det i 2004 ble behandlet 625 saker i nemndmøte. Når UNE behandlet flere saker i nemndmøte samtidig som antall behandlede saker gikk ned, skyldtes det at UNEs nemndledere fant at forholdsvis flere saker inneholdt vesentlige tvilsspørsmål.

Med og uten personlig frammmøte

De fleste nemndmøtene blir satt med personlig frammmøte. Men det blir også satt nemndmøter hvor klageren ikke blir bedt om å møte. Hvis for eksempel UNE ikke er i tvil om holdbarheten av klagerens forklaring, settes møtet ofte uten personlig frammmøte. Det samme gjelder når klageren befinner seg i utlandet.

Det ble i 2005 behandlet 575 saker med personlig frammmøte. Dette er 140 flere saker enn i 2004, da 435 saker hadde en slik behandlingsform. Samtidig var det en nedgang i antall saker behandlet i nemndmøte uten personlig frammmøte, fra 190 til 169. Videre ble langt flere asylsaker behandlet i nemndmøte med personlig frammmøte i fjor, 549, mot 390 året før. Bare 26

andre saker etter utlendingsloven ble behandlet i nemndmøte med personlig frammmøte, mot 45 i 2004.

Andelen nemndmøtesaker planlegges ikke, men følger av den faktiske sammensetningen av saksporteføljen. I perioder da det er usikkerhet om praksis vil det være nødvendig å behandle flere saker i nemndmøte. I 2005 ble det satt mange nemndmøter i asylsaker fra Afghanistan, Serbia og Montenegro, Somalia, Eritrea, Etiopia og Russland.

«Asylsaker med oppsettende virkning», det vil si asylsaker der klageren har fått tillatelse til å vente i Norge i påvente av klagebehandlingen, er den sakstypen som oftest behandles i nemndmøte. 19,5 prosent av disse sakene ble behandlet i nemndmøte, hvorav 16,5 prosent med, og 3 prosent uten, personlig frammmøte.

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 59 prosent av sakene som gikk med personlig frammmøte og i 65 prosent av sakene som gikk uten personlig frammmøte.

Andelen nemndmøtevedtak hvor en av beslutningstagerne dissenterte var 19 prosent i 2005, mens den var 16 prosent året før.

Antall nemndmøter etter sakstyper

	med personlig frammmøte	uten personlig frammmøte	Totalt
Asyl	549	98	647
Arbeid/opphold	5	16	21
Familiegjenforening	10	34	44
Visum	0	7	7
Andre sakstyper	11	14	25
SUM	575	169	744

Rettsinstans	Medhold	Ikke medhold	Hevet Avvist	Sum
Tingrett/namsrett	31	5	6	42
Lagmannsrett	8	2	2	12
Høyesterett	1	1	2	4
Totalt	40	8	10	58

RETTSSAKER

Noen klagerer går rettens vei for å få endret UNEs vedtak. I 2005 fikk UNE 58 rettsavgjørelser. 30 avgjørelser gjaldt asylsaker, 28 andre saker etter utlendingsloven. UNE fikk medhold i 40 saker og tapte 8 saker (inklusive saker som senere er anket). 10 saker er hevet, og 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. I 2005 avviste Høyesterett to saker, og de behandlet også to, hvorav UNE fikk medhold i den ene.

7700 ubehandlede saker

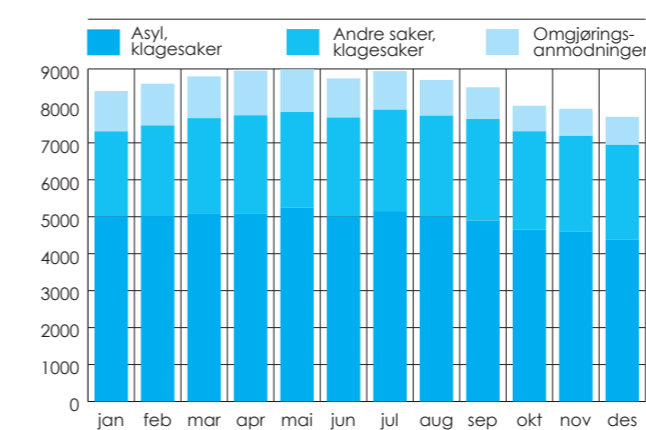
UNE behandlet i 2005 litt flere saker enn vi fikk inn. Antallet ubehandlede saker gikk derfor marginalt ned fra omlag 8000 ved årets start til omlag 7700 saker ved årsskiftet 2005/2006. Blant de ubehandlede sakene var nesten 7000 klagesaker, mens de resterende (ca 750) var omgjøringsanmodninger.

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

Asyl	4 998
Arbeid/opphold	360
Familiegjenforening	1 131
Visum	81
Andre sakstyper	1 134
SUM	7 704

Antall ubehandlede saker ble redusert med ca 300 i løpet av 2005. Reduksjonen gjaldt spesielt for asylsaker, mens antall ubehandlede saker økte for familiegjenforeningssaker og for «andre sakstyper» (en samlebetegnelse for saker som utvisning, bortvisning og flere andre mindre sakstyper etter utlendingsloven). Antall ubehandlede omgjøringsanmodninger gikk noe ned i løpet av året.

Antall ubehandlede saker etter månedsskifte



Fra 14 land hadde UNE ved årsskiftet mer enn hundre ubehandlede saker. Disse landene var:

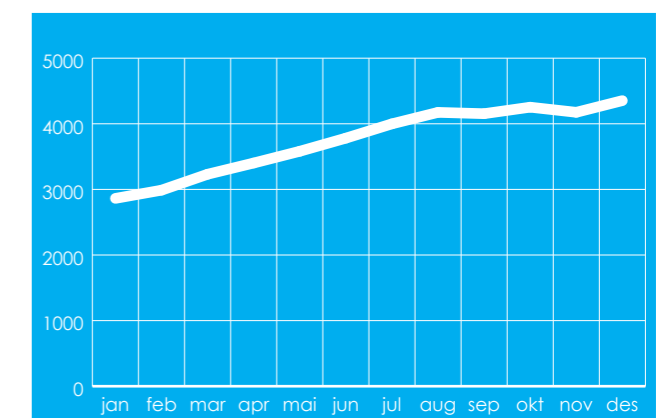
Afghanistan (1112)	Irak (1003)
Somalia (709)	Serbia og Montenegro (543)
Iran (443)	Russland (410)
Etiopia (303)	Pakistan (162)
Statsløse (160)	Nigeria (148)
Tyrkia (127)	Eritrea (107)
Vietnam (107)	Sri Lanka (105)

Når det gjelder to av de tre største nasjonalitetsgruppene, borgere av Afghanistan og Somalia, har det store deler av året vært arbeidet med å etablere praksis for asylsaker. Dette har dels skjedd undergruppe for undergruppe og problemstilling for problemstilling. Sakene fra Serbia og Montenegro er i stor grad knyttet til Kosovo, mens sakene fra Irak hovedsakelig gjelder kurdere fra Nord-Irak.

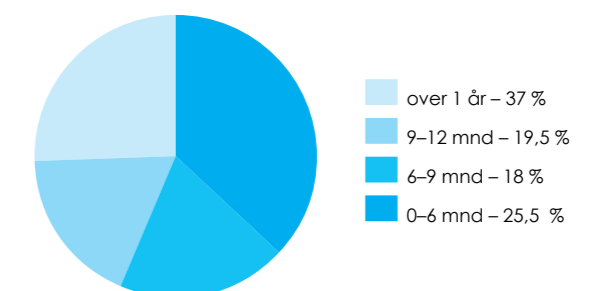
Alder på ubehandlede klagesaker

Antall ubehandlede «gamle klagesaker», definert som klagesaker som er eldre enn seks måneder, var ved årsskiftet 2004/2005 under 2800. I løpet av 2005 økte dette antallet til over 4300.

Klagesaker eldre enn 6 mnd. i 2005



Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2005/2006 var 37 prosent yngre enn seks måneder. 25 1/2 prosent av de ubehandlede klagesakene var eldre enn ett år.



Asia

Tre av UNEs fire asylseksjoner behandler asylsaker fra Asia. Hovedtyngden av sakene gjelder klager fra Afghanistan, Iran og Irak. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen (se side 35).

Iran

UNE behandlet i overkant av 400 saker fra iranske asylsøkere, hvorav nesten halvparten gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fem saker ble behandlet i nemndmøte uten personlig fram møte, mens seks saker ble behandlet i nemndmøte med personlig fram møte. Det ble ikke innvilget asyl i noen av sakene, men i en sak fant UNE at klageren hadde krav på vern mot retur ut fra sin bakgrunn i hjemlandet kombinert med hans aktivitet i Norge.

Det ble gitt oppholdstillatelse på annet humanitært grunnlag i tre klagesaker. Disse sakene falt inn under den midlertidige forskriften om «Behandling av omgjøringsanmodninger og vilkårene for arbeids- eller oppholdstillatelse til barn og deres omsorgspersoner som har oppholdt seg i Norge i totalt tre år» gitt av Kommunal- og regionaldepartementet i juli 2004.

Iranske borgere anførte en rekke ulike asylgrunnlag. En vanlig anførsel gjaldt konvertering fra islam til kristendom. Konvertering fra islam til en annen religion (apostasi) er i utgangspunktet forbudt i Iran. Det er likevel ikke slik at den som konverterer av den grunn blir utsatt for

forfølgelse. Det er strenge beviskrav for å kunne dømme noen. På bakgrunn av de opplysninger UNE har fra en rekke kilder, herunder menneskerettighetsorganisasjoner og kirkesamfunnene selv, har ingen kristen blitt dømt for apostasi i de senere årene. Det finnes flere tusen konvertitter i Iran, og mange av disse er medlemmer av aktive kirkesamfunn. UNE foretar en helt konkret og individuell vurdering av forfølgelsesfaren i den enkelte sak ut fra alle sakens opplysninger.

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

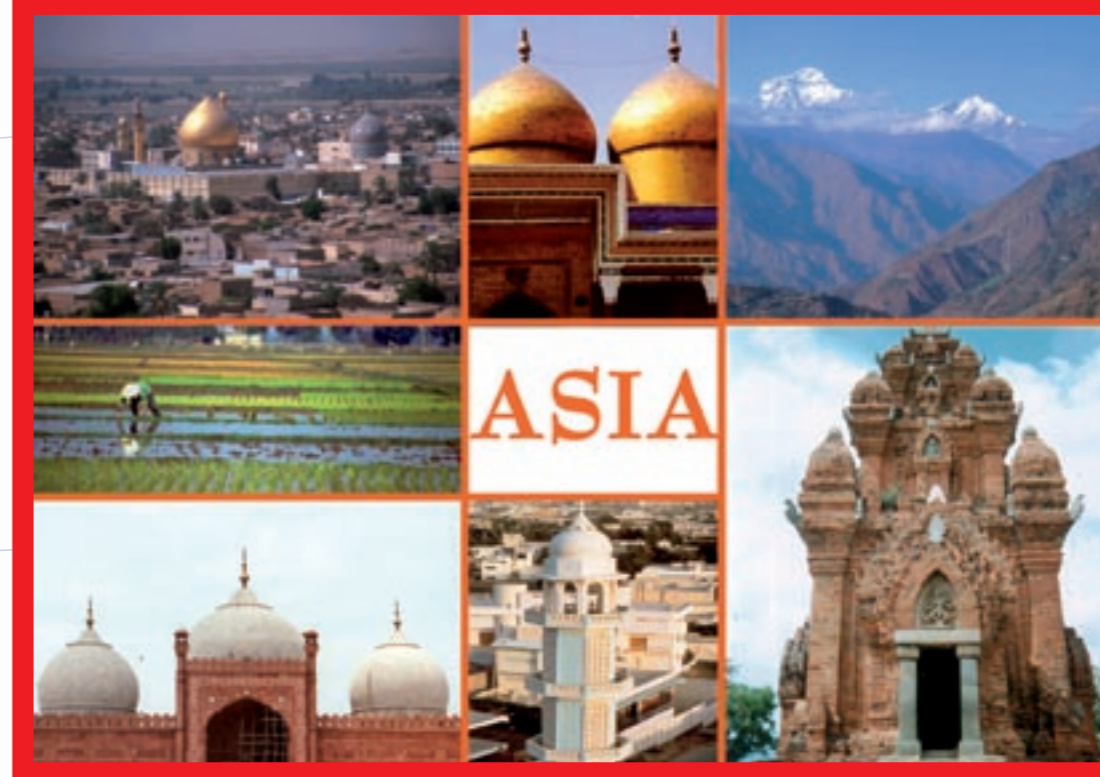
Videre anførte en del klager politisk virksomhet som grunnlag for asylsøknaden. Det dreide seg i hovedsak om deltakelse i studentdemonstrasjoner, oppbevaring og distribuering av løpesedler, medlemskap i ulike politiske partier og generell utøvelse av regimiekritisk virksomhet. Det ble i UNEs avslag blant annet vist til at klagerne ikke hadde hatt noen sentral rolle i eventuell politisk aktivitet, at de hadde reist ut av Iran på lovlig vis eller at det av andre årsaker ikke var naturlig å anta at de var i myndighe-

tenes søkelys. I noen tilfeller har UNE bemerket at klageren har gitt motstridende og lite troverdige opplysninger, noe som har medført at vedkommendes troverdighet framstår som svekket.

UNE behandlet flere klager med problemstillinger som særskilt gjelder kvinnelige asylsøkere. Anførlene var blant annet mishandling i ekteskapet, vanskeligheter med å få skilsmisse, samt fare for å miste omsorgen for barn ved en eventuell skilsmisse. UNE la 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 har evne og vilje til å gi beskyttelse mot kriminelle handlinger. Det ble 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

UNE behandlet omlag 950 saker fra Irak, hvorav 335 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fire saker ble behandlet i nemndmøte med personlig fram møte. I syv saker ble klagen tatt helt eller delvis til følge. Det ble gitt asyl i én sak der det var anført frykt for forfølgelse fra klagerens familie på bakgrunn av klagerens overtredelse av sosiale normer og derav følgende tap av ære for vedkommendes familie. Det ble videre gitt vern mot retur i én sak. I fem saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag ut fra den midlertidige forskriften om «Behandling av omgjøringsanmodninger og vilkårene for arbeids- eller oppholdstillatelse til barn og deres omsorgspersoner som har oppholdt seg i Norge i totalt tre år» gitt av Kommunal- og regionaldepartementet i juli 2004.



En stor andel av UNEs avslag ble begrunnet med at klagerens forklaringer framsto som lite troverdige. I mange tilfeller skyldtes dette at klageren var gjenkjent på fingeravtrykk i andre europeiske land der vedkommende hadde søkt asyl med en eller flere andre identiteter enn den som ble oppgitt til norske myndigheter. På den måten fant UNE i en rekke av disse sakene at asylsøkeren hadde avgitt falsk forklaring på vesentlige punkter eller ikke hadde oppholdt seg i hjemlandet på det tidspunktet da de anførte forhold skulle ha funnet sted.

I en betydelig andel av sakene hadde klageren anført frykt for det tidligere Baath-regimet. I lys av regimets fall og den politiske demokratiseringsprosessen i Irak i 2005 la UNE til grunn at maktstrukturene under det tidligere regimet ikke lenger representerer noen reell fare for den enkelte asylsøker.

I mange saker ble det anført frykt for hevn og represalier i forbindelse med private konflikter. For klagerne som kommer fra Nord-Irak eller som har en tilknytning til dette området, la UNE til grunn at myndighetene har både evne og vilje til å beskytte sine borgere. Den generelle sikkerhetssituasjonen i Nord-Irak regnes som meget god. Også når det gjaldt det regjeringskontrollerte Irak, la UNE til grunn at de nye myndighetene både har evne og vilje til å beskytte sine borgere. Det er imidlertid en kjensgjerning at den generelle sikkerhetssituasjonen i store deler av det regjeringskontrollerte Irak

ikke er like god som i Nord-Irak, noe som også kom til uttrykk gjennom UNHCRs anbefalinger fra september 2005. UNHCR har tidligere frarådet all retur til Irak, men mener nå at retur til Nord-Irak bør kunne skje dersom asylsøkeren har en nærmere bestemt tilknytning til området.

Tyrkia

UNE behandlet omlag 70 klagesaker fra tyrkiske asylsøkere. Rundt halvparten av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tre saker ble behandlet i nemndmøte med personlig fram møte. De resterende sakene ble avgjort av sekretariatet. Etter konkrete vurderinger ble ingen av klagerne funnet å ha krav på asyl eller vern mot retur. Det ble innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i to av sakene. Disse sakene falt inn under den midlertidige forskriften om «Behandling av omgjøringsanmodninger og vilkårene for arbeids- eller oppholdstillatelse til barn og deres omsorgspersoner som har oppholdt seg i Norge i totalt tre år» gitt av Kommunal- og regionaldepartementet i juli 2004.

Flere ulike anførelser har vært påberopt fra tyrkiske borgere. En stor andel av sakene gjaldt frykt for reaksjoner fra tyrkiske myndigheter på grunn av en eller annen form for tilknytning til PKK. I mange av disse sakene fant UNE grunn til å stille spørsmål ved troverdigheten av klagerens forklaring. Videre bemerket

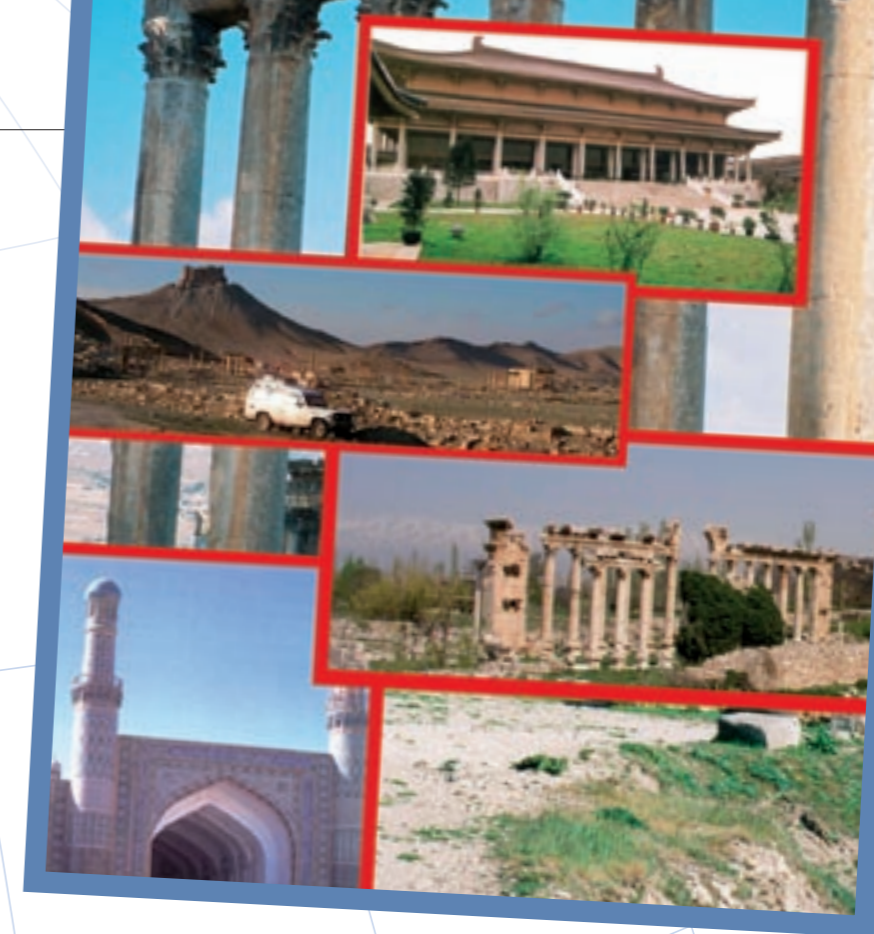
UNE at PKK er forbudt i Tyrkia og at organisasjonen er ansett å være en terrororganisasjon av blant annet EU-landene og USA. Straff for virksomhet for PKK må i utgangspunktet anses som legitim straffeforfølgelse og ikke i seg selv forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. UNE har i flere vedtak bemerket at den generelle menneskerettighetssituasjonen i Tyrkia er blitt kraftig forbedret siden slutten av 1990-tallet. Det er gjennomført en rekke lovreformer, og forekomsten av tortur er redusert i forhold til tidligere år, hvilket framgår av rapporter fra EU-kommisjonen og ledende internasjonale menneskerettighetsorganisasjoner.

En annen stor andel av sakene gjaldt frykt for reaksjoner på grunn av aktivitet for partiene HADEP/DEHAP. UNE viste til at vanlige partimedlemmer ikke har grunn til å frykte alvorlige reaksjoner fra tyrkiske myndigheter som følge av medlemskap i disse partiene.

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 militærnekning og desertering som hovedregel ikke danner grunnlag for asyl.

Også mer private konflikter ble anført som grunnlag for søknaden, herunder frykt for hevnaksjoner. UNE la i avslagene til grunn at tyrkiske myndigheter har evne og vilje til å beskytte sine borgere mot kriminelle handlinger.





Der det i teksten er benyttet uttrykket «klager», kan dette inkludere både klager (på UDIs vedtak i førsteinstans) og omgjøringsanmodninger (knyttet til tidligere avslag i UNE).

→ Syria

UNE behandlet omlag 60 asylsaker fra Syria. Sakene ble i all hovedsak avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tre saker ble behandlet i nemndmøte, og disse klagen ble tatt til følge da klagerne ble ansett vernet mot retur. I to andre saker ble det innvilget oppholdstillatelse på annet humanitært grunnlag.

UNE mente retur til Syria var trygt såfremt klageren ikke kunne sies å ha 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 syriske kurdere eller syriske palestinere ble ansett forfulgt i flyktningkonvensjonens forstand alene ut fra at de tilhørte disse folkegruppene. Medlemskap i de syrisk-kurdiske partiene ble heller ikke ansett tilstrekkelig til å få beskyttelse.

Libanon

UNE behandlet omlag 30 saker fra Libanon. De aller fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 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 i seg selv ikke tilsa opphold i Norge. UNE følger imidlertid nøye med på hvordan sikkerhetssituasjonen i de palestinske flyktningleirene utvikler seg.

De palestinske områdene

UNE behandlet omlag 190 saker hvor klagerne hevdet å komme fra de palestinske områdene på Vestbredden og i Gaza. De alle fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En sak ble behandlet i nemndmøte, og denne klagen ble tatt til følge.

UNE mente at det ikke var tilrådelig å returnere asylsøkere til de palestinske områdene. Med ett unntak ble sakene likevel avslått, og begrunnelsen 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.

Pakistan

UNE behandlet omlag 120 saker fra pakistanske asylsøkere, hvorav 40 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fire av sakene ble behandlet

i nemndmøte, og i 20 saker ble avgjørelse fattet av sekretariatet.

I to av sakene ble det innvilget asyl. I disse to sakene var det anført frykt for forfølgelse fra klagerens familie på bakgrunn av klagerens overtredelse av sosiale normer og derav følgende tap av ære for vedkommendes familie. Det ble innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag til ti personer. Disse tillatelsene ble gitt etter konkrete helhetsvurderinger. Hensyn som ble vektlagt var bl.a. helsemessige forhold, lang oppholdstid i Norge samt usikkerhet omkring forholdene ved retur til hjemlandet. I de øvrige sakene ble klagen ikke tatt til følge.

En rekke ulike asylgrunnlag har vært påberopt av pakistanske asylsøkere: Frykt for diskriminering og trakassering på grunn av tilhørighet til ahmadiyya-menigheten, frykt for 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, frykt for tvangsrekruttering til ulike organisasjoner i Kashmir, frykt for æresdrap fra familien på bakgrunn av overtredelse av sosiale normer og frykt for hevnaaksjoner på bakgrunn av tvister om eiendom eller forretningsdrift.

Når det gjelder ahmadiyyaene, har det i UNEs avgjørelser vært 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 gir grunnlag for asyl.

UNE har i flere vedtak 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 også 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 i forbindelse med saksforberedelsen har vært foretatt konkrete undersøkelser i Pakistan, har det vist seg at klagerne hadde framlagt falske dokumenter og avgitt uriktige opplysninger i forbindelse med sin asylsøknad.

Afghanistan

Det ble i løpet av året behandlet rundt 400 klagesaker fra Afghanistan. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens omlag 40 saker ble behandlet i nemndmøte.

UNHCR anbefaler at afghanske asylsøkere som tilhører sårbare grupper og som

ikke har nettverk, gis opphold på humanitært grunnlag. Bakgrunnen for anbefalingen er den betydningen nettverk har i den afghanske samfunnet, både som ledd i den sosiale tilpasningen, for å kunne livnære seg og for å oppnå beskyttelse. Som sårbare grupper nevnes blant annet enslige kvinner, barn og eldre, samt personer med fysiske og psykiske problemer som medfører at de ikke vil kunne forsørge seg selv. Norske utlendingsmyndigheter følger UNHCRs anbefalinger når det gjelder disse gruppene, hvilket innebærer at deres søknader innvilges i førsteinstansen UDI. Det er derfor, med få unntak, saker vedrørende unge og friske menn UNE får oversendt for klagebehandling.

Inntil mars 2005 var UNEs praksis at asylsøkere uten et individuelt beskyttelsesbehov og som ikke tilhørte en sårbar gruppe, fikk avslag på sine søknader om asyl dersom de hadde et nettverk i Kabul. Etter dette ble det gjennom en rekke nemndmøtevedtak slått fast at det også ville være forsvarlig å henvise til retur til Kabul selv om klagerne ikke hadde et slikt nettverk i hovedstaden.

Grunnet den ustabile sikkerhetssituasjonen generelt i Afghanistan, samt manglende muligheter for innhenting av til enhver tid oppdaterte sikkerhetsvurderinger for den sivile befolkningen, har

UNE lagt til grunn at det kun er aktuelt å returnere til Kabul by. I denne vurderingen ble det også sett hen til den humanitære situasjonen utenfor hovedstaden. Det ble videre lagt vekt på at det i de fleste distriktene utenfor Kabul by ikke finnes en sentral myndighetskontroll i form av et fungerende politi- og rettsapparat og andre statsinstitusjoner.

Afghanske asylsøkere anførte ulike forhold som grunnlag for å søke asyl. Mange av anførselene er sammensatte og knytter seg til frykt for både privat og offentlig forfølgelse. Frykt på bakgrunn av tidligere tilknytning til kommunistpartiet (PDPA) har vært anført i en rekke av sakene. Videre har frykt for reaksjoner fra Taliban eller andre militante bevegelser, eller mistanke om tilknytning til slike bevegelser, vært vanlig. Det har også blitt anført etnisk og religiøs forfølgelse eller at de har problemer i hjemlandet fordi de i lang tid har vært flyktninger utenfor Afghanistan. Videre har mange påberopt seg frykt for lokale kommandanter og krigsherrer. Mange anfører dessuten private konflikter og frykt for blodhevn, for eksempel på grunn av utenomekteskapelige forhold. Jordkonflikter har også ofte vært anført. En stor andel av klagerne er etniske hazaraer fra provinsen Ghazni og distriktet Jaghori.



➔ Når det gjaldt tidligere medlemskap i PDPA, viste UNE i en rekke vedtak til at medlemskap i seg selv og på generelt grunnlag ikke tilsier forfølgelsesfare i Afghanistan i dag. Unntak fra dette kunne gjelde personer som hadde hatt en høytstående posisjon for partiet og som hadde vært i alvorlige konflikter med sentrale maktpersoner eller grupperinger.

Vedrørende anførsler knyttet til Taliban, viste UNE ofte til at Taliban etter høsten 2001 ikke utgjør en viktig maktfaktor i landet. I tiden etter Talibans fall har flere tidligere talibanere skiftet side, uten at en slik fortid på generelt grunnlag har utløst forfølgelsesfare i forhold til de nye myndighetene eller private grupperinger og lokalsamfunn. Det er heller ikke grunnlag for å hevde at det generelt sett foregår utbredt etnisk diskriminering i Afghanistan i dag.

Når det gjaldt anførsler knyttet til private konflikter, kom UNE i mange av sakene til at klagerne hadde gitt lite troverdige opplysninger knyttet til sitt asylgrunnlag. I ett tilfelle ble klageren ansett vernet mot retur grunnet en konflikt med en kommandant.

Selv om sikkerhetssituasjonen i store deler av landet er skjør, har det de siste årene vært en positiv politisk utvikling i landet.

UNE tok 16 klager til følge og innvilget oppholdstillatelse på humanitært

grunnlag. To av klagerne ble ansett vernet mot retur til hjemlandet. Blant klagerne som fikk sitt vedtak omgjort i UNE, var det to kvinner og to barn. I sju saker ble klagen tatt til følge etter avholdt nemndmøte, og i ni saker ble tillatelse innvilget av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Sentral-Asia

UNE behandlet omlag 50 saker fra Sentral-Asia, hovedsakelig fra Usbekistan og Kirgisistan. Flertallet av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 14 saker ble avgjort i nemndmøte.

Den vanligste anførselen i disse sakene 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 frykt for religiøs og politisk forfølgelse. I flere av sakene ble det anført at man fryktet kriminelle miljøer i hjemlandet.

Seks personer ble gitt opphold på humanitært grunnlag etter at UNE kom til at det forelå sterke menneskelige hensyn. Det ble innvilget asyl til to personer fra

Usbekistan ut fra anført forfølgelsesfare på bakgrunn av at myndighetene i Usbekistan mistenkte den ene personen for å ha gitt ut løpesedler for en ulovlig religiøs organisasjon.

Aserbajdsjan

UNE behandlet rundt 50 saker fra Aserbajdsjan. Dette innebar nesten en halvering sammenlignet med året før.

Den vanligste anførselen var frykt for forfølgelse på bakgrunn av politisk aktivitet, og de fleste av disse sakene ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. Ingen av disse klagen ble tatt til følge. UNE la til grunn at politisk opposisjonell aktivitet i liten grad tolereres av aserbajdsjanske myndigheter, men at politisk opposisjonelle som 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.

Videre var det i flere saker anført problemer som følge av armensk etnisitet. Ingen av disse klagen ble tatt til følge alene som følge av slike anførsler. I vedtakene ble det vist til at gruppen risikerer å bli utsatt for trakassering og forskjellsbehandling, for eksempel når det gjelder utdanning og muligheten til å få arbeid, særlig innen offentlig sektor. Det ble likevel lagt til grunn at de ikke på generelt grunnlag risikerer reaksjoner av

en slik art eller et slikt omfang at det kan karakteriseres som forfølgelse.

Fem saker ble behandlet i nemndmøte, og i fire av disse sakene ble klagen tatt til følge. I en av sakene ble det gitt vern mot retur siden det ble tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren kunne få problemer som følge av ektefellens deltakelse i OPON-styrkenes kuppforsøk i mars 1995 (tidligere aserbajdsjanske spesialstyrker). Resten av familien ble innvilget opphold på humanitært grunnlag.

Opphold på humanitært grunnlag ble innvilget i noen saker med enslige mødre hvor det ble lagt vekt på manglende omsorgsevne, manglende nettverk i hjemlandet og helsemessige forhold. I en families sak ble det også, som ledd i en helhetsvurdering, sett hen til langvarig opphold utenfor hjemlandet og situasjonen for etniske armenere i Aserbajdsjan.

I saken til en enslig kvinne som anførte tvangsekteskap og at hun fryktet sin far som en følge av dette, ble det innvilget opphold på humanitært grunnlag. UNE kunne ikke utelukke at det forelå en mindre risiko for overgrep eller tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelse, selv om noen forfølgelsesfare ikke var sannsynliggjort.

Ni saker ble avgjort i sekretariatet siden de ble ansett som åpenbart grunnløse.

Sri Lanka

UNE behandlet 85 asylsaker fra Sri Lanka. 50 av disse gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. 11 av sakene ble avgjort i nemndmøte, 55 av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet, mens de resterende sakene ble avgjort av sekretariatet.

Det ble ikke gitt asyl eller vern mot utsendelse i noen av disse sakene. Det ble innvilget opphold på humanitært grunnlag til åtte personer. Tillatelsene ble gitt etter helhetsvurderinger hvor flere sider av sakene ble tillagt vekt, herunder helsemessige forhold, familie- og annen tilknytning til Norge og hensynet til «barnets beste» etter Barnekonvensjonen.

Med få unntak var klagerne tamiler. I en stor del av sakene var det anførte asylgrunnlaget knyttet til konflikten mellom LTTE og srilankiske myndigheter. De fleste anførte frykt for forfølgelse

fra myndighetene på grunn av tilknytning til LTTE eller mistanke om dette. I mange saker ble det også anført frykt for forfølgelse fra LTTE, for eksempel tvangsrekruttering til organisasjonen eller straff for å ha forlatt den eller på annet vis handlet på en måte som kunne være til skade for LTTE.

UNE fant ikke at klagerens anførte tilknytning til LTTE representerte fare for forfølgelse fra srilankiske myndigheter. I flere av UNEs avslag ble det vist til at klageren ikke hadde utvist aktivitet eller hatt en posisjon i LTTE som tilsa at han eller hun skulle være spesielt interessant for myndighetene. Videre ble det generelt 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 til at klagerne kunne unngå tvangsrekruttering og annen forfølgelse fra LTTE ved å ta opphold i Colombo eller øvrig regjeringskontrollert område i sør. Situasjonen i regjeringskontrollerte områder av Sri Lanka ble ikke ansett for å være til hinder for retur av tamiler som etter en individuell vurdering ikke ble ansett å ha behov for internasjonal beskyttelse.

I flere av avslagene viste UNE til svekket troverdighet eller at asylgrunnlaget ikke var sannsynliggjort.

I seks av de 35 klagen som ble behandlet i 2005 hadde klageren oppgitt å være mindreårig på søknadstidspunktet. På bakgrunn av resultatet fra alderstester fant ikke UNE å kunne legge til grunn at disse klagerne hadde oppgitt riktig alder og at de således var mindreårige. I flere av sakene hadde klageren dessuten etter egne opplysninger fylt 18 år da UNE fattet vedtaket.

UNE mottok en rekke omgjøringsanmodninger der det ble anført tap av familiemedlemmer og ødeleggelse av bopel og hjemsted i flodbølgekatastrofen 26. desember 2004, uten at UNE anså dette som forhold som alene tilsa omgjøring av vedtakene.

Nepal

UNE behandlet omlag 30 asylsaker fra Nepal, hvorav halvparten gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Bortsett fra to saker som ble

avgjort av sekretariatet, ble alle avgjort av en nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Ingen av klagen ble tatt til følge.

I de fleste sakene var det anførte asylgrunnlaget knyttet til konflikten mellom maoistbevegelsen og nepalske myndigheter. De fleste klagerne anførte at de hadde hatt problemer med maoistbevegelsen, blant annet i form av krav om pengestøtte, forsøk på verving og trusler om represalier.

I UNEs avslag ble det vist til at klagerne kunne returnere til Kathmandu og ta opphold der, uten å risikere forfølgelse fra maoistbevegelsen. UNE anså ikke den generelle sikkerhets- og menneskerettighetssituasjonen i Nepal for å være til hinder for retur av nepalske borgere som etter en individuell vurdering ikke ble ansett å ha behov for beskyttelse.

I flere av vedtakene viste UNE til svak troverdighet eller at asylgrunnlaget ikke var sannsynliggjort.

Kina

Det ble behandlet omlag 20 klagesaker fra kinesiske asylsøkere. De fleste ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet, mens en sak ble avgjort i nemndmøte og seks i sekretariatet. Ingen av klagen ble tatt til følge.

I de aller fleste sakene ble det påberopt frykt for forfølgelse fra kinesiske myndigheter på bakgrunn av involvering i Falun Gong, brudd på ettbarnspolitikken eller tilhørighet til en etnisk minoritet eller en bestemt religion.

Mange av avslagene ble begrunnet med at risiko for forfølgelse ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort, og i flere tilfeller ble det bemerkt at klageren framsto som lite troverdig. Noen få av klagen ble ikke realitetsbehandlet fordi klageren hadde returnert frivillig eller forsvunnet.

Afrika

Asylsakene fra Afrika er fordelt på to av UNEs fire asylseksjoner. Klager i asylsaker fra Afrika fordelte seg på 34 forskjellige land. Det ble behandlet flest klagesaker fra Somalia, Eritrea og Etiopia. For mange av landene var antallet klager svært lavt. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen (se side 35.)

Eritrea

UNE behandlet omlag 200 asylsaker fra Eritrea, hvorav en fjerdedel gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste klagene ble avgjort av nemndleder alene etter forberedelse av sekretariatet, mens omlag 50 klager ble avgjort i nemndmøte. Omlag 170 klager ble tatt til følge. I tre av disse ble det gitt asyl. Det ble her lagt til grunn at klagerne

kunne risikere forfølgelse ved retur til hjemlandet, enten på grunn av sin religion eller på grunn av politisk aktivitet.

I omlag 60 saker hadde klageren rett til vern mot utsendelse til hjemlandet ut fra en generell uforutsigbarhet i forhold til eritreiske myndighetspersoners oppførsel overfor blant annet militærnektede og desertører. Det uforutsigbare ligger i at en del personer i denne gruppen ikke møtes med alvorlige reaksjoner, mens det samtidig er holdepunkter for at en del andre er blitt utsatt for umenneskelig behandling.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD) kom i en dom av 5. juli 2005 fram til at det ville utgjøre en krenkelse av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3 dersom nederlandske myndigheter deporterte en eritreisk asylsøker til hjemlandet. Søkeren i den konkrete saken var eritreisk statsborger og hadde desertert fra pliktig militærtjeneste. Under tjenesten hadde han blant annet opponert mot eritreiske myndigheters behandling av soldater under krigen og blitt straffet for dette. UNE har derfor på grunnlag av ny og relevant rettspraksis, og ut fra en konkret og individuell vurdering i de enkelte sakene, kommet til at de fleste desertører har rett til vern mot utsendelse til hjemlandet.

Når det gjaldt andre anførsler enn militærnektning og desertering, tok UNE i overkant av 100 klager til følge, og klagerne fikk da opphold på humanitært grunnlag. Eritrea er et forholdsvis lukket samfunn. Myndighetene har meget god kontroll, og det er begrenset med informasjon fra uavhengige kilder. Dette bidrar i seg selv til usikkerhet med hensyn til hvor betryggende retursituasjonen er.

I henhold til den informasjonen som faktisk foreligger, mener UNE at den generelle menneskerettighetssituasjonen i Eritrea framstår som bekymringsfull.

Det synes å forekomme et ikke uvesentlig innslag av brudd på grunnleggende menneskerettigheter, og rettssikkerheten for den enkelte framstår som svak.

Selv om UNE i mange saker har lagt til grunn at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne fyller vilkårene for asyl eller vern, har ulike momenter som militærnektning, hvorvidt man kan bli oppfattet som regimiefientlig, når man forlot Eritrea, om man har omsorgsansvar for barn, familiens sårbarhet ved retur, nettverk i hjemlandet og klagerens alder spilt en rolle i helhetsvurderinger der det er innvilget opphold på humanitært grunnlag.

Etiopia

UNE behandlet omlag 200 asylsaker fra Etiopia, hvorav 130 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Hovedvekten av klagene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 42 klager ble behandlet i nemndmøte, og 33 av disse ble tatt til følge. Av de klagene som ble tatt til følge etter nemndmøtebehandling, ble det i åtte tilfeller innvilget asyl, i 10 ble klageren ansett å ha rett til vern mot utsendelse til hjemlandet, mens det også i 15 andre saker ble gitt opphold på humanitært grunnlag. I tillegg ble det gitt opphold på humanitært grunnlag i åtte saker som ble avgjort av en nemndleder. Dermed ble totalt 41 klager tatt til følge.

I seks av totalt åtte saker hvor det ble innvilget asyl, var det anførsler om tilknytning til og/eller aktivitet for den ulovlige organisasjonen Oromo Liberation Front (OLF). I de to øvrige sakene der det ble innvilget asyl, var det også anførsler knyttet til politisk aktivitet.

Ved fem av de ti innvilgelsene der en fant at klagerne hadde rett til vern mot utsendelse til hjemlandet (men ikke asyl), var det anførsler knyttet til det forbudte Ethiopian Peoples' Revolutionary Party



Der det i teksten er benyttet uttrykket «klager», kan dette inkludere både klager (på UDIs vedtak i førsteinstans) og omgjøringsanmodninger (knyttet til tidligere avslag i UNE).

(EPRP). Av de resterende fem hadde tre anførsler knyttet til OLF og annen politisk aktivitet, mens en sak gjaldt en person som grunnnet hendelser relatert til hans arbeid i det føderale politiet kunne stå i nærliggende fare for å bli utsatt for umenneskelig behandling ved retur. Den siste saken gjaldt en person som gjennom sin samfunnskritiske kunstneriske virksomhet, kombinert med eksponering i norske medier, hadde krav på vern mot utsendelse.

I de aller fleste sakene der det ble gitt opphold på humanitært grunnlag var klageren alvorlig syk. Flertallet gjaldt HIV/AIDS-syke med påbegynt antiviral behandling i Norge.

Den vanligste anførselen i sakene fra Etiopia var frykt for forfølgelse ved retur på grunn av egen eller nære familiemedlemmers politiske aktivitet. Svært mange har anførsler om ulike former for tilknytning til og/eller aktivitet for OLF. I tillegg til politisk engasjement i hjemlandet ble det også i en del tilfeller anført at klageren hadde vært politisk aktiv etter ankomst til Norge.

Når mange klager som inneholdt anførsler om politisk aktivitet, herunder for OLF, ikke ble tatt til følge, var dette fordi det ikke ble funnet tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren ved retur til hjemlandet ville risikere forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. Årsaker til dette kunne være at UNE ikke la klagerens anførsler til grunn eller at klagerens

aktivitet ikke ble ansett å være av en slik art eller et slikt omfang at det medførte noen forfølgelsesfare.

Somalia

UNE behandlet omlag 260 asylsaker fra Somalia. De fleste ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Totalt 64 klager ble behandlet i nemndmøte, og 34 av disse ble tatt til følge.

Det ble innvilget asyl i åtte saker, og de fleste av disse gjaldt medlemmer av minoritetsgruppen Rer Hamar. I tre saker hadde klagerne rett til vern mot retur til hjemlandet, mens det ble innvilget oppholdstillatelse på annet humanitært grunnlag i 24 tilfeller. Alle innvilgelsene ble begrunnet med at klagerne i ulik grad risikerte å bli utsatt for overgrep ved retur til Somalia.

UNE behandlet i all hovedsak saker der det ble anført tilhørighet til en minoritetsgruppe og der klagerne var fra Mogadishu eller fra regionene Middle Shabelle eller Lower Shabelle. Et stort antall saker ble avslått med den begrunnelse at klageren ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort den anførte tilhørigheten til en minoritetsgruppe og/eller sitt anførte beskyttelsesgrunnlag.

Kamerun

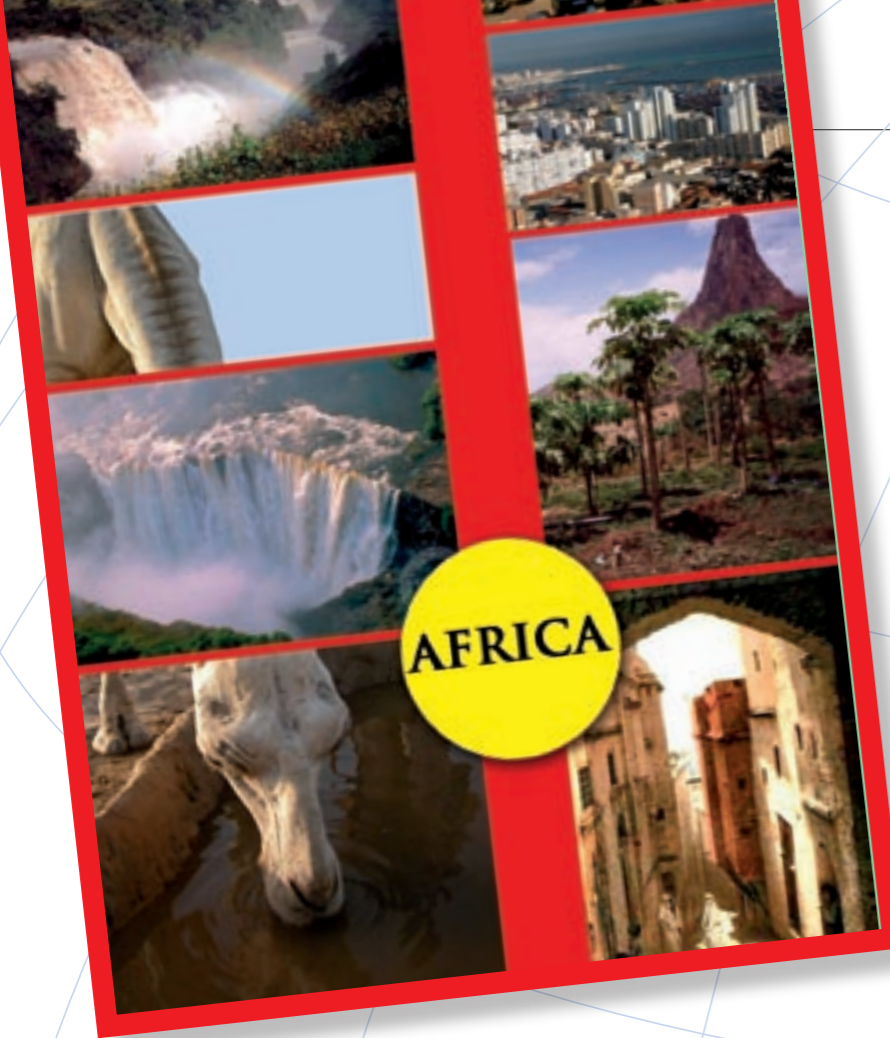
UNE behandlet omlag 65 asylsaker fra Kamerun. De aller fleste av disse ble

avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens seks klager ble avgjort i nemndmøte. Ingen klager ble gitt asyl. I to saker fant UNE at klagerne hadde rett til vern mot utsendelse til hjemlandet på grunn av henholdsvis studentaktivitet og familiekonflikt med innflytelsesrik slektning. I sistnevnte sak var klageren en ung kvinne uten sosialt nettverk. I fire saker ble det innvilget opphold på annet humanitært grunnlag, og det ble her lagt avgjørende vekt på alvorlige helseproblemer og hensynet til medfølgende barn.

I en del av sakene der klagen ikke ble tatt til følge, var det anførsler 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). UNE har i disse sakene lagt til grunn at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerer forfølgelse ved retur til hjemlandet. I mange andre saker ble det anført frykt for å bli utsatt for overgrep fra egen familie eller stamme på grunn av private konflikter. I de fleste av disse sakene ble det vist til klagerens mulighet til å søke beskyttelse i en annen del av landet.

Demokratiske Republikken Congo (DRC)

UNE behandlet 15 asylsaker fra DRC. 11 av disse ble avgjort i nemndmøte, hvorav →



ni klager ble tatt til følge. Ingen ble gitt asyl. I fire saker ble klageren ansett å ha rett til vern mot utsendelse til hjemlandet, mens opphold på annet humanitært grunnlag ble gitt i fem tilfeller.

I flere av klagenes som ble behandlet i nemndmøte, var det frykt for myndighetsreaksjoner på grunn av opposisjonell og/eller regimekritisk virksomhet i hjemlandet. Tilknytning til partiet UDPS sto sentralt i flere tilfeller. Problemer på grunn av tilknytning til tidligere Kabila- og Mobutu-regimer, blant annet etterretningmessig, dannet grunnlag for enkelte tillatelser av beskyttelsesårsaker.

Etniske konflikter relatert til motsetningsforholdet mellom hema og lendu i DRCs østlige områder førte i ett tilfelle, etter en helhetsvurdering, til at klagen ble tatt til følge. Hensynet til helsemessige forhold og barnets beste ble tillagt avgjørende vekt i tilfeller der tillatelse ble gitt av humanitære årsaker.

Graden av tilknytning til hovedstaden Kinshasa/DRCs vestlige områder var sentrale vurderingstema i flere av sakene der adgang til internflukt ble vurdert. Uklar tilknytning til disse områdene dannet grunnlag for tillatelse i ett tilfelle. Vurdering av sikkerhetssituasjonen i DRCs vestlige områder resulterte videre i oppholdstillatelse i noen saker der anførsler om politisk opposisjonell virksomhet ble lagt til grunn. Tilsvarende hensyn ble

også avgjørende i saker der tilknytning til forhenværende maktthavere ble ansett sannsynliggjort.

Rwanda / Burundi

UNE behandlet 14 asylsaker fra Rwanda og 12 fra Burundi. Med unntak av to saker fra Rwanda ble alle avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen av klagenes ble tatt til følge.

Problemer relatert til det etniske motsetningsforholdet mellom hutuer og tutsier var anført i de fleste saker fra begge land. Flere av Rwanda-sakene relaterte seg til rettsoppgjøret etter folkemordet i 1994. Slektskap med sentralt tiltalte ved Aruchatribunalet og frykt for tiltale eller krav om vitneforklaring ved Gacacca-domstolen sto sentralt i den forbindelse. Fra UNEs side ble det vist til at eventuelt slektskap med folkemordtiltalte ikke utgjorde en kjent forfølgelsesfare i Rwanda. Det ble også bemerket at eventuell rettslig framstilling ved Gacacca-tribunalet måtte anses som ledd i legitim strafferettslig forfølgelse, noe som ikke kunne danne grunnlag for en tillatelse i Norge.

Frykt for myndighetsreaksjoner på grunn av opposisjonell virksomhet var et sentralt forhold i sakene som ble behandlet i nemndmøte. Blant annet ble tilknytning til partiet PDR påberopt. Frykt for militær tvangsrekruttering/myndighetsreaksjoner grunnet desertasjon forekom

i noen av sakene. Ved UNEs avslag ble det vist til at allmenn verneplikt ikke forekom i Rwanda og at tilhørighet til en gruppering som tidvis hadde blitt ufri-villig militært tvangsrekruttert, ikke var sannsynliggjort.

I flere tilfeller ble det også anført eien-domsmessig strid etter repatriering. Flere av sakene berørte diskriminering på etnisk grunnlag, i tillegg til etniske problemer som følge av blandet etnisitet. UNE anså ikke at slike forhold kunne danne grunnlag for asyl eller oppholdstillatelse. Det ble vist til at etnisk motivert forfølgelse ikke forekom i dagens Rwanda.

I de fleste Burundi-sakene var det tvil om klagerens nasjonalitet. Språkbakgrunn og generell kjennskap til politiske og geografiske forhold i angivelig hjemland var momenter som i den forbindelse gjen-nomgående ble vurdert.

Sudan

UNE behandlet omlag 30 asylsaker fra Sudan. Hovedvekten av klagenes ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. To saker ble behandlet i nemndmøte, og i begge tilfellene ble klagen tatt til følge. Den ene klageren ble ansett å ha rett til vern mot utsendelse til hjemlandet, mens den andre ble gitt opphold på annet humanitært grunnlag. I de øvrige sakene ble klagen ikke tatt til følge.

I en del saker ble det anført at klageren hadde unndratt seg obligatorisk militærtjeneste, enten ved aldri å møte opp eller ved å rømme fra påbegynt tjeneste. UNE la i disse sakene til grunn at straff for å desertere i utgangspunktet ikke anses som forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand. Risikoen for fengselsstraff utover tre måneder framstår som liten for sudanere som unndrar seg militærtjeneste, og det ble vist til at det dreier seg om legitim straffefølgelse som ikke ble ansett som umenneskelig behandling. I mange av disse sakene ble det også anført frykt for å bli tvangssendt til fronten i Sør-Sudan. Etter at det i januar 2005 ble inngått en fredsavtale mellom The Sudan's People Liberation Army/Movement (SPLA/M) og regjeringen, har UNE lagt til grunn at det ikke er fare for å bli sendt for å delta i krigshandlinger i sør i forbindelse med avtjening av verneplikten.

I noen saker var klagerne fra Darfur i det vestlige Sudan. UNE la i disse sakene til grunn at retur til Darfur-regionen ikke er tilrådelig slik situasjonen er i dag. Men klagerne kunne returnere til Khartoum, fordi de alle hadde en tilknytning dit enten i form av tidligere opphold og/eller slektinger.

I noen saker var det også anførsler om politisk aktivitet for ulike politiske partier. I disse sakene la UNE til grunn at det

ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerte forfølgelse ved retur til hjemlandet.

Algerie

UNE behandlet omlag 150 asylsaker fra Algerie. De aller fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En klage ble behandlet i nemndmøte. Ingen klager ble tatt til følge.

De fleste sakene omhandlet unge enslige menn som anførte at de flyktet på grunn av en spent og usikker situasjon eller fordi de var truet av terroristgrupper i hjemlandet. De fleste fikk avslag med bakgrunn i at situasjonen i Algerie ble regnet som stabil og at de fleste ville kunne søke beskyttelse i de områdene av Algerie der det er rapportert om få eller ingen terroristangrep de siste årene.

I saker hvor klagerne anførte frykt for forfølgelse fra hjemlandets myndigheter, ble klagen i hovedsak ikke tatt til følge fordi asylgrunnlaget ikke ble ansett som tilstrekkelig sannsynliggjort.

Angola

UNE behandlet omlag 25 saker fra Angola. En sak ble avgjort i nemndmøte og de øvrige av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen av klagenes ble tatt til følge.

Så godt som alle klagerne var unge

menn, og de aller fleste oppga å være fra Luanda eller Cabinda- provinsen i nord. Anførselene var i det vesentligste knyttet til partiene FLEC, MPLA og UNITA, men også den humanitære situasjonen. I noen saker var anførselene knyttet til rettssystemet og forholdene i angolanske fengsler.

De fleste klagenes ble ikke tatt til følge, med henvisning til at UNE ikke fant det tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne var fra Cabinda eller risikerte forfølgelse fra hjemlandets myndigheter.

Libya

UNE behandlet i underkant av 200 saker fra Libya. De aller fleste ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En sak ble avgjort i nemndmøte. Ingen av klagenes ble tatt til følge.

De fleste klagerne var relativt unge enslige menn. De vanligste anførselene var knyttet til frykt for reaksjoner fra myndighetene som følge av opposisjonell regimekritisk og fundamentalistisk islamsk aktivitet, eller at myndighetene har hatt ugrunnet mistanke om dette. I UNES vedtak er det vist til at en er kjent med at det libyske regimet slår hardt ned på politisk opposisjonell aktivitet og muslimske fundamentalister, men i de konkrete sakene var det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne hadde vært i myndighetenes søkelys på slike grunnlag.

→ I svært mange av klagenes var det også anførsler knyttet til frykt for personer med maktposisjoner i det libyske samfunn og frykt for konsekvenser av ikke å etterkomme ordre under militærtjeneste. UNE viste til at en er kjent med at maktmisbruk fra personer høyt i systemet eller med familiebånd til personer med en slik posisjon, ikke er uvanlig, men i de konkrete sakene ble det lagt til grunn at det var mulig å mobilisere et stamme- eller klan-nettverk, fordi klansolidaritet er et viktig trekk ved det libyske samfunn. Videre har UNE lagt til grunn at unndratt av militærtjeneste eller ordrenekt under tjeneste normalt sanksjoneres med krav om å fullføre tjenesten eller idømmelse av ordinær fengselsstraff.

En vanlig anførsel fra etniske berbere er frykt for reaksjoner fra libyske myndigheter fordi de har vært aktivt engasjert i berbernes situasjon i landet. UNE har i disse sakene sett hen til at organisert virksomhet utenfor rammene som settes av libyske myndigheter er forbudt. Det er vist til at forbudet ikke er rettet mot berbere særskilt og gjelder enhver organisasjonsvirksomhet av politisk karakter. UNE har i disse sakene lagt til grunn at den anførte virksomhet har vært innenfor det som aksepteres av libyske myndigheter.

Videre har det vært enkelte anførsler om frykt for blodhevn og problemer knyttet til klantilhørighet, kjønn og legning.

I svært mange av sakene fra Libya har klagenes generelle troverdighet av forskjellige grunner vært ansett som svak.

Nigeria

UNE behandlet omlag 225 saker fra Nigeria. De aller fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Seks saker ble avgjort i nemndmøte.

En klager ble ansett å være omfattet av vernet mot retur og gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Dette gjaldt en person som ved tilbakesendelse risikerte å bli fengslet på ubestemt tid, og det ble ansett å foreligge en reell risiko for at vedkommende kunne blitt utsatt for tortur i nigerianske fengsler. Også i to andre saker ble det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Utover dette har ingen av klagenes blitt tatt til følge.

Nesten alle klagerne var unge menn fra den sørøstlige delen av Nigeria som opplyste å tilhøre folkegruppen igbo. I et betydelig antall saker ble det anført frykt 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. Anførsler om trafficking og tvangsekteskap har vært aktuelle problemstillinger i saker med kvinnelige klager, og UNE har også behandlet noen saker der HIV har vært den sentrale anførselen.

I et stort antall saker viste UNE til muligheten for å søke beskyttelse i en annen del av landet. I en del av klagenes

ble det, etter en konkret vurdering, også vist til at nigerianske myndigheter var nærmest til å gi klageren beskyttelse.

Sierra Leone

UNE behandlet omlag 60 saker fra Sierra Leone. Tidligere vedtak ble i all hovedsak opprettholdt. Hovedtyngden av sakene ble behandlet av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Den vanligste anførselen var kidnapping til, og tvungen deltagelse i, opprørsgrupper, særlig RUF (Revolutionary United Front), under borgerkrigen i Sierra Leone. UNEs kunnskap om forholdene i landet tilsa ikke at tidligere opprørere hadde grunn til å frykte forfølgelse fra myndigheter eller andre ved retur. Dette gjaldt også dem som ble tvunget til å være med i opprørsgruppene.

Situasjonen i Sierra Leone er vesentlig endret siden fredsavtalen ble inngått i 1999, og den forbedrer seg stadig. Sluttet på Sierras elleve år lange borgerkrig ble proklamert i januar 2002. Sannhets- og forsoningskommisjonen begynte sitt arbeid samme år. Det ble gjennomført lokalvalg i 2004. Den politiske og sikkerhetsmessige situasjonen har vært relativt stabil de siste årene. Opprørsgruppene er blitt demobilisert, og RUF er i dag et lovlig politisk parti. Det er gitt amnesti for tidligere opprørere. Det er heller ikke rapportert om at tidligere RUF-medlemmer er blitt drept fordi de har forlatt gruppen.

I noen saker ble det anført frykt for hevn fra lokalbefolkningen. Det er imidlertid rapportert at tidligere opprørere har flyttet tilbake til sine hjemsteder uten å bli utsatt for overgrep. UNE la til grunn at myndighetene i Sierra Leone i tilstrekkelig grad kan beskytte egne borgere mot overgrep.

Tre klager ble tatt til følge, og det ble i disse tilfellene innvilget opphold på humanitært grunnlag. En klager ble innvilget opphold fordi det fortsatt forelå en viss usikkerhet omkring sikkerhetssituasjonen ved retur, klagerens unge alder (mindreårig på søknadstidspunktet) og at det ble sett hen til at vedkommende tidligere hadde blitt utsatt for alvorlige hendelser i hjemlandet. I ytterligere en sak ble det vist til handlingene klageren hadde vært utsatt for. Den tredje klagen ble tatt til følge på grunn av klagerens helsetilstand.

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 ankom først.

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*, Afghanistan, Mongolia, 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 kun 11 asylsaker fra Amerika i 2005. Klagerne kom fra Chile, Colombia og Guyana. Mens klagenes for åtte av sakene ikke førte fram, ble det i en av sakene fra Colombia gitt asyl ut fra en velgrunnet frykt for framtidig forfølgelse knyttet til press og drapstrusler fra paramilitære grupperinger i hjemlandet. I to av sakene ble det etter individuelle vurderinger gitt opphold på humanitært grunnlag ut fra sterke menneskelige hensyn. Klagerne trengte i begge tilfeller behandling for kroniske og livstruende sykdommer og ville i Norge ha et vesentlig bedre helsetilbud og en bedre prognose enn i hjemlandet. På grunn av det lave antallet asylsaker fra Amerika er ikke denne verdensdelen gitt noe eget kapittel i årboka.*

Da Norge sluttet seg til Schengen-samarbeidet den 25. mars 2001, ble en henvisning til Dublin-konvensjonens bestemmelser tatt inn 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 om hvem som skal behandle asylsøknader, og ikke regler om realitetsbehandling av søknadene. Formålet med forordningen er å motvirke at asylsøkere blir henvist fra en stat til en annen uten å få søknaden sin behandlet, og å motvirke at asylsøknader som blir fremmet i flere medlemsstater, må behandles av mer enn én stats myndigheter.

UNE behandlet i 2005 omlag 1550 saker i medhold av Dublin-konvensjonen og Dublin-forordningen. Det store flertallet av disse sakene ble behandlet i sekretariatet. Tolv saker ble avgjort i nemndmøte, hvorav en med og elleve uten personlig fram møte, og omlag 70 saker ble avgjort av en nemndleder etter sekretariatsforberedelse. De fleste klagenes ble ikke tatt til følge.

I 36 saker ble klagen tatt til følge og saken returnert til UDI for realitetsbehandling. I de fleste av disse sakene var fristen for uttransport av klagerne til Dublin-landet gått ut. Klagerne kunne derfor ikke kreves mottatt av et annet Dublin-land, og ansvaret for behandling av disse asylsøknadene ble ansett å ligge hos norske myndigheter.

Når det gjaldt anførsler om helseproblemer, fulgte UNE opp tidligere praksis om at det må foreligge forhold av svært alvorlig karakter, der uttransport anses



Europa

Asylsaker fra Europa er fordelt mellom to av UNEs fire asylseksjoner. Hovedtyngden av sakene kom fra det tidligere Jugoslavia og Den Russiske Føderasjonen. Fra flere land som i tidligere årbøker er omtalt spesielt, var det så få saker at de denne gang ikke er tatt med. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen (se side 35).

Den Russiske Føderasjon

UNE behandlet i underkant av 400 saker fra Russland, hvorav rundt 160 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De vanligste anførselsene omhandlet ulike problemstillinger knyttet til konflikten i republikken Tsjetsjenia. Det store flertallet av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Sikkerhetssituasjonen i Tsjetsjenia tilsa at ingen ble henvist til å ta opphold der. Det ble foretatt konkrete vurderinger i den enkelte sak med hensyn til om personer som søkte asyl på grunnlag av den generelle sikkerhetssituasjonen i Tsjetsjenia, kunne henvises til å ta opphold i andre områder av Den Russiske Føderasjonen.

UNHCR anbefaler at etniske tsjetsjenere som har Tsjetsjenia som sitt permanente bosted, får internasjonal beskyttelse. Personer omfattet av UNHCRs anbefalinger ble tidligere etter UNEs praksis vernet mot retur til Den Russiske Føderasjonen. Etter en gjennomgang av den generelle sikkerhetsmessige og humanitære situasjonen for etniske tsjetsjenere i Russland, ble imidlertid slike saker behandlet i nemndmøte med personlig fram møte, hvilket resulterte i endret praksis i løpet av 2005. UNE la til grunn at denne gruppen generelt ikke var i nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling i områder utenfor Tsjetsjenia, og at vilkårene for vern mot retur derfor ikke var oppfylt. En rekke personer som var omfattet av anbefalingene til UNHCR fikk imidlertid opphold på humanitært grunnlag fordi UNE, etter helhetsvurderinger av den humanitære situasjonen i den enkelte sak, kom til at det ikke var tilrådelig å henvise vedkommende til intern gjenbosetting i Den Russiske Føderasjonen. Sakene gjaldt hovedsakelig barnefamilier.

I to saker ble det gitt asyl på grunn av deltakelse i konflikten i Tsjetsjenia. UNE mente i begge sakene at det ved en retur til Tsjetsjenia forelå risiko for forfølgelse som kunne knyttes til konvensjonsgrunnen «politisk oppfatning». UNE fant det i disse sakene ikke rimelig å henvise til internflykt gjennom opphold i andre områder av føderasjonen. UNE skal i saker der asylstatus vurderes, ta stilling til om bestemmelsene om eksklusjon kommer til anvendelse på grunn av

deltakelse i krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller handlinger som strider mot FNs formål og prinsipper. I de aktuelle sakene var det ikke eksklusjonsgrunnlag.

I en sak ble det gitt vern mot retur til Russland på grunn av tvil om hvorvidt klageren kunne risikere forfølgelse ved retur. Klagerens frykt for forfølgelse i denne saken knyttet seg til bistand til tsjetsjensk gerilja og til tidligere overgrep fra representanter for myndighetene.

Albania

UNE behandlet omlag 160 asylsaker fra Albania. Med få unntak ble klagen ikke tatt til følge. Nesten alle ble avgjort av sekretariatet eller av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens noen saker ble behandlet i nemndmøte, særlig på grunn av anførsler om tvangsprostitusjon.

Det ble innvilget opphold til en familie på grunn av fare for overgrep fra kriminelle personer som hadde tvunget et familiemedlem til prostitusjon - blant annet i Norge. En person med to mindreårige barn fikk asyl, mens de øvrige voksne familiemedlemmene og ett barn ble ansett omfattet av bestemmelsen om vern mot retur og innvilget opphold på humanitært grunnlag. Et sentralt moment i saken var at bakmennene hadde hatt kontakt med polititjenestemenn og andre myndighetspersoner, og som følge av dette mente UNE det var urealistisk at familien ville få nødvendig beskyttelse ved retur til hjemlandet. I tillegg innvilget UNE opphold til ytterligere en kvinne som hadde vært utsatt for tvangsprostitusjon, og hvor det var en viss risiko for at hun ville bli utsatt for dette på ny ved retur. I øvrige saker med anførsler om tvangsprostitusjon er klagerne blitt henvist til å søke hjelp fra myndighetene i Albania.

Mange av sakene fra Albania gjaldt anførsler om frykt for overgrep på grunn



Der det i teksten er benyttet uttrykket «klager», kan dette inkludere både klager (på UDIs vedtak i førsteinstans) og omgjøringsanmodninger (knyttet til tidligere avslag i UNE).

av familieproblemer, blodhevnkonflikter og organisert kriminalitet. I flere saker ble det også anført frykt for politisk motivert forfølgelse, politivold og korrupsjon. UNE la i slike saker til grunn at albanske myndigheter har tilstrekkelig evne og vilje til å bekjempe alle typer kriminalitet i samfunnet, og klagerne er blitt henvist til å søke bistand gjennom albanske myndigheter og domstoler.

Bosnia-Hercegovina

UNE behandlet i underkant av 200 saker fra Bosnia-Hercegovina. Med få unntak ble klagen avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En enslig kvinne med barn fra Bosnia fikk etter avgjørelse i nemndmøte innvilget opphold på humanitært grunnlag.

I de fleste sakene fra Bosnia-Hercegovina var det anførsler knyttet til problemer med etnisk tilhørighet og minoritetsreturer, ulike politiske problemer, problemer knyttet til militærtjeneste og anførsler av mer humanitær art. Det siste dreide seg i mange tilfeller om opplevelser knyttet til krigen i Bosnia og psykiske proble-

mer som følge av disse. UNE la til grunn at bosniske myndigheter hadde vilje og evne til å gi sine borgere beskyttelse mot forskjellige typer overgrep og kriminelle handlinger.

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 1250 asylsaker fra Serbia og Montenegro. De fleste sakene gjaldt klager fra Kosovo. De fleste klagen ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Omlag 165 klager ble behandlet i nemndmøte, og de fleste av disse gjaldt etniske minoriteter fra Kosovo.

Sakene fra Serbia (Kosovo unntatt) gjaldt i hovedsak albanere fra Presevodalen, bosnjaker fra Sandzak og romer fra

forskjellige deler av Serbia. Anførselsene fra albanere fra Presevo-dalen dreide seg oftest om frykt for trakassering på grunn av etnisk tilhørighet eller straff på grunn av geriljavirksomhet. Anførselsene i sakene fra bosnjaker fra Sandzak-området gjaldt i hovedsak frykt for trakassering på grunn av etnisk tilhørighet og tidligere overgrep fra polititjenestefolk. Også romer anførte i hovedsak etnisk trakassering og sosial diskriminering fra den serbiske befolkningen, samt politivold.

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. UNE viste til den positive utviklingen i området etter urolighetene i 2001, særlig fredsavtalen og opprettelsen av det multi-etniske 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. Bosnjaker fra Sandzak ble generelt ikke ansett å ha beskyttelsesbehov. En bosnjakisk familie fra Sandzak fikk innvilget opphold →



→ på humanitært grunnlag. Når det gjaldt romer fra Serbia, la UNE til grunn at denne gruppen ikke på generelt grunnlag hadde behov for beskyttelse. UNE viste til at en var kjent med at romer forstas møter sosial diskriminering på mange samfunnsområder, men framhevet at romer var blitt anerkjent som en nasjonal minoritet og at ulovlig opptreden fra polititjenestemenn kan påklages til høyere myndighetsinstanser og/eller forfølges rettslig.

UNE har også behandlet en del saker fra Montenegro, blant annet fra bosnjaker fra den montenegrinske siden av Sandzak, som fryktet trakassering på grunn av etnisk tilhørighet. UNE la til grunn at bosnjaker fra Sandzak ikke hadde beskyttelsesbehov. I flere klager var det anført vold og trusler fra mafia, lokalt politi og politiske motstandere. Noen saker dreide seg om frykt for reaksjoner fra myndighetene på grunn av militærnekting eller desertering. I disse sakene viste UNE i utgangspunktet til amnestiloven og til at militærnekting 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 i Montenegro, henviste UNE klagerne til å søke bistand hos myndighetene og domstolsappara-

ret i hjemlandet. Det ble lagt til grunn at myndighetene i Montenegro generelt hadde evne og vilje til å til å gi beskyttelse i slike tilfeller. I én sak kom UNE til at klagerne ikke burde henvises til å søke beskyttelse hos myndighetene, og familien ble derfor vernet mot retur. Det ble lagt avgjørende vekt på at familien gjentatte ganger hadde forsøkt å anmelde overgrepene de hadde blitt utsatt for, uten at dette hadde ført fram.

Situasjonen i Kosovo er blitt ansett som mer komplisert enn i det øvrige Serbia og Montenegro. UNE la generelt til grunn at det var trygt for etniske albanere å returnere til Kosovo. Dette er i tråd med UNHCRs anbefalinger. Etniske albanere utgjør 90 prosent av befolkningen og anses ikke å ha noe generelt beskyttelsesbehov. Klagerne fra kosovoalbanere gjaldt først og fremst anførsler om etnisk trakassering, helsemessige problemer og overgrep mot serbiskvennlige albanere.

UNE har videre behandlet noen få 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.

En stor andel av nemndmøtene gjaldt minoriteter fra Kosovo. I de fleste klagerne fra etniske minoriteter var det anført frykt for trakassering og overgrep fra albanere. I tråd med UNHCRs siste anbefalinger har det vært UNEs vurdering at kun etniske serbere og serbisktalende rom har et generelt beskyttelsesbehov i Kosovo i dag. De fleste kosovoserberne ble henvist til internflukt til serbiskdominerte områder i Nord-Kosovo eller Serbia utenom Kosovo.

Tre serbiske familier samt en enslig mann fikk innvilget asyl, siden UNE etter konkret vurdering ikke fant å kunne henviser dem til å ta opphold i Serbia. I tre saker ble det innvilget asyl til personer med annen minoritetsbakgrunn. UNE fant etter en samlet vurdering at klagerne, blant annet gjennom sitt tidligere arbeid i Kosovo, ville være i en utsatt posisjon ved retur.

Asyl

Asylstatus gis den som er omfattet av flyktningbegrepet, slik det følger av flyktningkonvensjonen og utlendingsloven. En flyktning er en person som «med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse ...»

Beskyttelse

Dersom en asylsøker ikke fyller vilkårene for asyl, skal det vurderes om vedkommende likevel har rett til beskyttelse. Dette kan for eksempel gjelde i tilfeller hvor det anførte asylgrunnlag ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort til at det kan legges til grunn, eller der risikoen for å bli forfulgt ved retur ikke anses høy nok til at man skal ha rett til asyl, men hvor det likevel gjør seg gjeldende noe tvil. Det kan også gjelde når noen selv utløser en forfølgelsesfare etter å ha forlatt hjemlandet (såkalt subjektiv «sur place»). Videre gjelder det når noen av «liknende grunner som angitt i flyktningdefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling». I tilfelle som nevnt gis klagerne opphold på humanitært grunnlag.

Annet humanitært grunnlag

Når en asylsøker ikke har et beskyttelsesbehov som gir grunnlag for opphold, skal det vurderes om andre sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning tilsier at tillatelse bør gis. Ved slike humanitære anførsler vil det måtte dreie seg om forhold som skiller saken fra et større antall asylsøknader. En rekke forskjellige typer av velferdsgrunner kan være relevante, men ha ulik vekt i forhold til den enkelte sak, slik som helsemessige forhold, mindreåriges situasjon, faktisk tilknytning til Norge m.m.

Les mer på [une.no](#):

– om UNE

– sakstypene

Innvilgelser i asylsaker

nasjonalitet	asyl	beskyttelse	annet hum.gr.l.
Afghanistan		2	14
Albania	3	3	2
Aserbajdsjan		1	14
Bosnia-Hercegovina			3
Colombia	1		1
Den dem. rep. Congo		4	5
Eritrea	3	57	110
Etiopia	8	10	23
Georgia	1		2
Guinea	1		3
Guyana			1
Hviterussland		1	
India			5
Irak	1	2	4
Iran		1	3
Kamerun		2	4
Kazakstan			3
Kroatia			4
Liberia			3
Makedonia			2
Nigeria		1	2
Pakistan	2		10
Russland	3	9	41
Serbia / Montenegro	28	12	82
Sierra Leone			3
Somalia	8	3	24
Sri Lanka			8
Sudan		1	1
Syria		3	2
Tyrkia			2
Ukraina			14
Usbekistan	2		1
Zimbabwe			1
Statsløse	1		6
Sum	62	112	403

Oppholdssaker m.v.

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

ARBEIDSTILLATELSER

UNE behandlet omlag 340 saker hvor det var søkt om arbeidstillatelse på selvstendig grunnlag (dvs. ikke i forbindelse med f.eks. familiegjenforening). De fleste sakene gjaldt borgere av Russland, Filippinene, Pakistan eller Serbia og Montenegro.

1. SPESIALISTILLATELSER

De fleste klagenes vedrørende arbeidstillatelser gjaldt arbeid som spesialist, etter utlendingsforskriften § 3 annet ledd bokstav a. For å kunne få tillatelse etter denne bestemmelsen, er det en forutsetning at vedkommende er tilbudt arbeid som krever fagutdanning. For å anses som fagutdannet kreves det dokumentasjon på fullført treårig videregående skole – yrkesrettet utdanning – innen det yrket man har arbeidstilbud for. UNE har i stor utstrekning opprettholdt UDIs vedtak i disse sakene, vanligvis fordi klageren enten er blitt tilbudt ufaglært arbeid eller ikke har dokumentert fagutdanning. De fleste sakene gjaldt arbeid som håndverker, sykepleier og kokk.

I de sakene der klagerne fikk medhold, skyldtes det i all hovedsak at det i klageomgangen ble framlagt dokumentasjon på fagutdanning.

2. AU PAIR

UNE behandlet i underkant av 40 klager over avslag på søknad om tillatelse som au pair. Alle vedtakene fra UDI ble opprettholdt. Den vanligste årsaken til at klagen ble tatt til følge, var at klageren var for gammel på søknadstidspunktet, det vil si over 30 år, eller hadde samme opprinnelsesland som noen i vertsfamilien. Noen av klagenes ble ikke tatt til følge, under henvisning til innvandringspolitiske hensyn.

3. PRODUKSJONSMEDARBEIDERE

De fleste klagenes vedrørende søknader om tillatelse til å arbeide som produk-

sjonsmedarbeider, gjaldt russiske borgere som ville arbeide i fiskeindustrien i Nord-Norge. De fleste av disse klagenes ble ikke tatt til følge fordi søknadene ikke var anbefalt av Aetat, som fastslo at nødvendig arbeidskraft kunne skaffes lokalt eller innen EØS-området.

4. ETABLERING AV ERVERVSVIRKSOMHET I RIKET



I de fleste sakene hvor utlendinger ønsket å etablere ervervsvirksomhet i riket, ble UDIs vedtak opprettholdt fordi det enten ikke var tale om nyetablering eller fordi det ikke var godtgjort at det var økonomisk grunnlag for driften.

VISUM

UNE behandlet 530 visumsaker. Det klart største antallet, 165 klager, kom fra borgere av Iran. Deretter fulgte klager fra borgere av Sri Lanka, Serbia og Montenegro, Vietnam, Cuba, Pakistan og Makedonia. Formålet med reisen til Norge var hovedsakelig familiebesøk og besøk til herboende kjærester/forlovede.

I de fleste sakene har det vært spørsmål om innvandringspolitiske hensyn taler mot utstedelse av visum, jf forskriften § 106 sjette ledd andre punktum. Med utgangspunkt i lov og forskrift med forar-

beider 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. Utgangspunktet er at adgangen til å få visum ikke er noen 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.

Praksis viser at UNE vekter de generelle returforutsetningene noe ulikt ut fra klagerens nasjonalitet eller regionale tilknytning. Ved vurderingen av de individuelle returforutsetningene viser gjennomgangen av UNEs vedtak at tid-

Der utlendingen utøver familieliv med barn i Norge, er hensynet til dem i utgangspunktet tungtveiende.

ligere reisevirksomhet, tilknytning til hjemlandet i form av arbeid og emigrasjonshistorie i familien tillegges større betydning enn andre momenter. Det er også av betydning om klageren er i en etableringsfase i livet. 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 oftere avgjørende betydning. Besøk til kjærester anses alene ikke som tilstrekkelig sterk velferdsgrunn til å oppveie svake returforutsetninger. Som utgangspunkt gis det visum til foretningsreiser, med mindre en mener det er gitt uriktige opplysninger eller er grunn til å stille spørsmål ved besøkets formål.

UTVISNING

De utvisningssakene UNE behandlet i medhold av utlendingsloven §§ 29-30, favnet over et vidt felt. Rundt to tredjedeler av sakene gjaldt brudd på utlendingsloven, det vil si ulovlig opphold/arbeid av forskjellig varighet og/eller uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning.

Der grunnlaget for utvisning var ilagt straff, utgjorde volds-, sedelighets- og/eller vinningskriminalitet en stor del av sakene. I flere av sakene var utlendingen straffet for til dels grove volds- eller sedelighetsforbrytelser, men også legemsfor nærmelser og trusler var representert. En del av sakene gjaldt vold og trusler i nære relasjoner. Vinningskriminaliteten strakk seg fra tyveri og forsøk på bedrageri til grovt tyveri, grovt bedrageri og grovt ran. Videre gjaldt noen av sakene narkotikaforbrytelser, der straffen varierte fra bot ilagt ved forelegg til dom på langvarig fengselsstraff. Også andre typer straffbare forhold var representert.

I en ikke ubetydelig andel av sakene var utlendingen straffet gjentatte ganger for flere typer lovbrudd, for eksempel både voldsforbrytelser, vinningsforbrytelser og narkotikaforbrytelser. I en sak ble utlendingen utvist både på grunn av grov og gjentatt overtredelse av utlendingsloven og fordi hensynet til rikets sikkerhet gjorde det nødvendig. Vedtaket ble fattet etter instruks fra Kommunal- og regionaldepartementet.

UNE har i hovedsak opprettholdt de foregående års praksis. Omlag hver åttende klage ble tatt til følge, helt eller delvis, hvilket er en noe lavere andel enn i foregående år.

I de sakene der UNE har endret UDIs vedtak, det vil si omgjort vedtaket helt eller delvis, har utvisningsgrunnlaget variert fra forskjellige brudd på utlendingsloven til ilagt straff for alvorlige forbrytelser. De aller fleste omgjøringene innebar at klageren fikk delvis medhold, i den forstand at UNE opprettholdt utvisningen, men reduserte utvisningens varighet. I fem saker ble resultatet full omgjøring, det vil si at utlendingen ikke ble utvist.

I tilnærmet alle sakene der UDIs vedtak ble endret, var vurderingen av vedtakets forholdsmessighet avgjørende. En forholdsmessighetsvurdering innebærer

alltid 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 utøver familieliv med barn i Norge, er hensynet til dem i utgangspunktet tungtveiende. Men på hvilket tidspunkt en eventuell familietilknytning gjennom ektefelle/samboer og/eller barn er etablert, har normalt stor betydning for vektleggingen av denne tilknytningen. I flere av de få sakene der utvisningsvedtaket ble omgjort i sin helhet, var hensynet til barn avgjørende.

Som regel har ikke hensynet til utlendingen selv vært avgjørende for hel eller delvis omgjøring av utvisningsvedtaket, særlig ikke der vedkommende har kommet til Norge (fått bosettingstillatelse) i voksen alder og har begått alvorlige forbrytelser. Men der utlendingen har kommet til Norge (fått bosettingstillatelse) i ung alder og har en sterkere samlet tilknytning til Norge enn til hjemlandet, har dette vært sentrale momenter i totalvurderingen. I noen tilfeller har dette ført til omgjøring. Og i en del av sakene – inklusive saker der utlendingen ikke har tilknytning til riket – er innreiseforbudet blitt satt ned under henvisning til praksis i liknende saker.

I mars 2005 falt det dom i to saker UNE hadde anket til Høyesterett. I begge sakene var utvisningsgrunnlaget straff for voldsutøvelse. I en sak med mishandling av en nevø utlendingen og ektefellen hadde omsorg for, var utlendingen idømt 8 måneders fengsel for forholdet (samt for dokumentfalsk), og ektefellen var idømt 10 måneders fengsel for vold mot samme barn. Her kom Høyesterett under tvil til samme resultat som underliggende rettsinstanser. Høyesterett fant at utvisning var et uforholdsmessig tiltak på grunn av omsorgssituasjonen og den belastning utvisningen ville innebære overfor barna. Den omstendighet at innreiseforbudet var tidsbegrenset (til 2 år), endret ikke konklusjonen i lys av familiens situasjon og barnas alder. I den andre saken var utlendingen dømt til fengsel i 3 år, hvorav 2 år betinget, for blant annet legemsbeskadigelser med døden og betydelig skade til følge. Han var utvist med varig innreiseforbud. Høyesterett kom under dissens 3-2 til at utvis-

ningen ikke var et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen. Høyesterett fant at ung alder ved ankomst til Norge ikke er noe absolutt hinder for utvisning, men et sentralt moment ved den sammensatte vurderingen av om utvisning er et uforholdsmessig tiltak. Hans unge alder ved ankomst [i 1989] måtte derfor veie tungt. Det forelå også andre momenter som talte mot utvisning, blant annet klart sterkere tilknytning til Norge enn til hjemlandet. Flertallet bedømte de straffbare handlingene utlendingen hadde begått som alvorligere enn det mindretallet gjorde, og fant etter avveiningen av forholdets alvor mot tilknytningshensynene at vedtaket måtte anses gyldig.

FAMILIEINNVANDRING

Familieinnvandring utgjorde omlag halvparten av alle oppholdssakene som ble behandlet. De største nasjonalitetsgruppene var fra Pakistan, Somalia, Irak, Afghanistan, Vietnam og Russland.

1. Ektefeller

Hovedtyngden av familieinnvandringssakene dreide seg om personer som ønsket tillatelse til familieinnvandring gjennom ekteskap med en person bosatt i Norge.

I mange av sakene UNE får til klagebehandling, er spørsmålet hvorvidt det er tilstrekkelig dokumentert eller sannsynliggjort at det foreligger et gyldig inngått ekteskap. For søkere fra en del land, for eksempel Somalia, hvor forholdene er slik at det ikke er mulig å framskaffe dokumenter som gir tilstrekkelig notoritet, er det et stort praktisk problem at de mangler dokumentasjon på at de er ektefeller. I disse sakene må UNE se hen til sakens øvrige opplysninger, herunder partenes forklaringer, for å kunne fastslå om vilkårene for tillatelse er sannsynliggjort. Har partene felles barn som er omfattet av søknaden, vil klagerne eventuelt kunne tilbys DNA-test for å få bekreftet slektskapet mellom barn og foreldre, 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 tillatelse at ektefellene skal bo sammen. Mange av klagen ble ikke tatt til følge fordi klageren og herboende referanse hadde flyttet fra hverandre eller

tatt ut formell separasjon. Vilkårene for familiegjenforening med ektefelle er da ikke oppfylt.

UNE behandlet mange saker hvor spørsmålet som måtte vurderes var om det foreliggende ekteskapet var inngått pro forma, det vil si inngått kun i den hensikt å skaffe den ene parten tillatelse til opphold i Norge. Det sentrale spørsmålet er i disse sakene om det er sannsynlighetsovervekt for at det foreliggende ekteskapet er reelt i den forstand at det ble inngått med formål å fremme partenes familieliv, eller om formålet i all hovedsak var og er å oppnå oppholdstillatelse. I praksis må det derfor foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av om partene faktisk bor sammen og om samlivet er reelt. Hva som er mest sannsynlig, må vurderes helhetlig på grunnlag av alle



opplysningene i saken. Pro forma-sakene ble som hovedregel avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Nesten hver femte av disse sakene ble behandlet i nemndmøte. I noen av sakene hvor UNE la til grunn at ekteskapet er inngått proforma og derfor opprettholdt UDIs vedtak, er avgjørelsen senere blitt brakt inn for retten.

UNE har behandlet flere saker hvor hovedspørsmålet har vært om klageren har dokumentert sin identitet i tilstrekkelig grad. Enhver søker plikter etter utlendingsloven og utlendingsforskriften å dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet. Tvil om identitet forekommer oftest i saker der søker er tidligere asylsøker, har kommet til Norge uten identifiseringspapirer, og under oppholdet i Norge har giftet seg og deretter fremmet søknad om familieinnvandring med ektefelle.

2. Barn med foreldre i Norge

Mange saker dreide seg om barn som ønsket familiegjenforening med en eller begge foreldrene i Norge.

Det er først og fremst barn under 18 år som har rett til familiegjenforening, så fremt de øvrige vilkårene for tillatelse er oppfylt. Blant annet må det ved delt forelderansvar som hovedregel foreligge samtykke fra den andre forelderens om at barnet kan bosette seg i Norge. Barnets beste må heller ikke tale mot at det får opphold i Norge. Barn mellom 18 og 22 år kan på særskilte vilkår også få familiegjenforening.

Vurderingstemaet i disse sakene har i all hovedsak vært knyttet til barnets alder, hvem som har forelderansvaret og om samtykke er gitt av den andre forelderens. For barn over 18 år har vurderingstemaet

I alle familiegjenforeningssakene ble spørsmålet om sterke menneskelige hensyn vurdert særskilt.

vært om barnet kan anses som forsørgt, om barnet blir igjen alene uten foreldre eller søsken, eller om barnet av medisinske grunner er helt avhengig av personlig omsorg fra herboende forelder.

3. Foreldre

Foreldre som ønsket gjenforening med sine voksne barn i Norge utgjorde også en relativt stor andel av sakene. De grunnleggende vilkår for slik familiegjenforening er at forelderens er enslig og over 60 år. Forelderpar kan kun gis tillatelse i særlige tilfeller. Vurderingene i disse sakene knyttes spesielt til spørsmålet om alder og om klageren har ektefelle, foreldre, barn eller barnebarn i hjemlandet.

Også foreldre som ønsket tillatelse i Norge for å utøve samvær med mindreårige barn, var representert blant klagerne. For å ha rett til familiegjenforening gjen-

nom samvær forutsettes det blant annet at forelderens har hatt en tillatelse i Norge minst det siste året og at det dokumenteres samværsrett av tilstrekkelig omfang.

4. Sterke menneskelige hensyn

Når sterke menneskelige hensyn taler for det, kan arbeids- eller oppholdstillatelse også gis til familie og andre som ikke omfattes av en av de nærmere angitte persongruppene som etter utlendingsforskriften henholdsvis har rett til eller kan gis tillatelse til familieinnvandring. Hvorvidt det foreligger sterke menneskelige hensyn er et såkalt skjønnsproblem, som innebærer en helt konkret vurdering av saken.

Lovverkets regulering av hvem som har rett til og hvem som kan få tillatelse til familieinnvandring, tilsier at de som faller utenfor disse bestemmelsene som utgangspunkt vil få avslag. Det vil således ikke være tilstrekkelig nesten å nå opp til de krav som følger av de ordinære familieinnvandringsbestemmelsene. Omstendigheter som påregnelig vil gjøre seg gjeldende for et stort antall søkere, vil ikke i seg selv kunne utgjøre et sterkt menneskelig hensyn. Derfor må det som utgangspunkt foreligge helt spesielle og tungtveiende individuelle omstendigheter som skiller klagerens sak fra et større antall saker, og disse omstendighetene må med styrke tale for at tillatelse til familieinnvandring innvilges.

I alle familiegjenforeningssakene som UNE behandlet, ble spørsmålet om sterke menneskelige hensyn vurdert særskilt, men kun unntaksvis ble det gitt tillatelse på et slikt grunnlag.

5. Underholdskravet

Et grunnleggende vilkår ved søknad om oppholds- eller arbeidstillatelse for familieinnvandring er at vedkommende må ha tilstrekkelige midler å leve av under oppholdet i Norge. For noen særskilte grupper stilles det ikke krav om sikret underhold, men ellers gjelder underholdskravet i utgangspunktet for alle som ønsker tillatelse for familieinnvandring. I helt spesielle tilfelle, når det foreligger «særlig sterke menneskelige hensyn», kan det gjøres unntak.

I omtrent halvparten av familieinnvandringssakene var nettopp spørsmålet om tilstrekkelig sikret underhold det avgjørende vurderingstemaet.

BOSETTINGSTILLATELSE

De fleste saker som gjaldt bosettingstillatelse ble avgjort av en nemndleder eller av sekretariatet. UNE opprettholdt de fleste av UDIs vedtak og foretok heller ikke endringer i praksis. Saker som ble behandlet i nemndmøte, omhandlet i hovedsak spørsmålet om hvorvidt ekteskapet mellom utlendingen og herboende referanse var pro forma.

For å få bosettingstillatelse etter hovedregelen i utlendingsloven § 12 og utlendingsforskriften §§ 43 og 44 må utlendingen ha hatt sammenhengende tillatelse på samme grunnlag i tre år, og vilkårene for den gitte tillatelse må være oppfylt på søknadstidspunktet eller på tidspunktet for oppfyllelse av botidskravet dersom det ligger senere i tid. UNE har opprettholdt UDIs avslag når nevnte vilkår ikke har vært oppfylt, for eksempel dersom utlendingen hadde skiftet oppholdsgrunnlag. UDIs avslag ble også opprettholdt når utlendingen hadde hatt tre måneder uten tillatelse eller det forelå forhold som nevnt i utlendingsloven § 29. (Dersom utlendingen da ikke er blitt utvist, skal det beregnes et tillegg i botiden regnet fra det tidspunktet utlendingen ellers kunne ha blitt innvilget bosettingstillatelse.)

UNE har behandlet en håndfull saker vedrørende bortfall av bosettingstillatelse, jf utlendingsloven § 12 siste ledd og utlendingsforskriften § 49. UNE har opprettholdt UDIs avslag under henvisning til at vilkårene for bortfall har vært oppfylt fordi innehaveren har hatt bopel eller faktisk opphold utenfor riket sammenhengende i mer enn to år, eventuelt i mer enn to år i løpet av en fireårsperiode. Årsaken til at vedkommende har bodd/oppholdt seg utenlands er ikke blitt tillagt vekt, siden bortfallsreglene ikke åpner for skjønn. I en sak ble klagen tatt til følge fordi UNE i motsetning til UDI la til grunn at det ikke var sannsynliggjort at klageren hadde vært utenfor Norge i mer enn to år i løpet av fireårsperioden, jf § 49 annet ledd.

OPPHOLDSTILLATELSE FOR UTDANNING

Det er to regelsett som er aktuelle her: 1) Oppholdstillatelse for å gå på folkehøgskole/livssynskole, jf utlendingsloven § 8 og utlendingsforskriften § 18 og § 5 →

- annet ledd bokstav a, og 2) oppholdstillatelse i medhold av utlendingsforskriften § 4 første ledd, som omhandler høyere utdanning.

UNE har i de fleste sakene opprettholdt UDIs vedtak. Begrunnelsen har vært at utdanningsinstitusjonen eller studiet ikke har vært godkjent eller at utdanning ikke har vært formålet med oppholdet i Norge. Det gis som hovedregel ikke oppholdstillatelse for å gå på videregående skole. Unntak gjøres blant annet hvor det er tale om internasjonalisering i regi av fylkeskommune eller ideell organisasjon. Det gjøres også unntak dersom søkeren enten er fra Baltikum eller er russisk borger fra Barentsregionen og skal studere ved videregående skole - dog ikke yrkesfaglig studieretning. (Søkere fra Baltikum vil også kunne få tillatelse i medhold av EØS-reglene i forskriften kap. 8.)

Det gis som hovedregel 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 at tillatelse kan gis 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 klagerne individuelle returforutsetninger, har UNE etter konkrete helhetsvurderinger ment at det er en reell mulighet for at de 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 klager over avslag på søknad om 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 utdanningen er en videreføring av tidligere utdanning.

FORELDREBESØK

UNE opprettholdt UDIs avslag i de fleste sakene som gjaldt ni måneders oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 og utlendingsforskriften § 24 fjerde ledd; såkalte «foreldrebesøk». Begrunnelsene var i de fleste tilfeller enten at herboende ikke fylte vilkårene for å bli ansett som hovedperson eller at underholdskravet ikke var oppfylt. Bestemmelsen gir ikke adgang til å gjøre unntak fra underholdskravet.



I andre saker er UDIs avslag blitt opprettholdt fordi utlendingen ikke har oppholdt seg ett år utenfor Norge. Videre er avslag blitt opprettholdt fordi det er en reell mulighet for at klagerne ikke vil returnere til hjemlandet etter tillatelsens utløp. Når det gjelder den nærmere vurdering av sannsynligheten for retur, vises det til hva som er sagt under omtalen av visumsaker.

UTLENDINGER SOM SØKER OM EN TILLATELSE FRA NORGE

I de fleste behandlede klagen over avslag på å få fremme en søknad fra Norge, var det i utgangspunktet mer eller mindre klart at klagerne falt utenfor de kategorier lovgiver har gitt anledning til å fremme søknad fra riket, jf forskriftens § 10 andre til fjerde ledd. Derfor har det vært spørsmål om hvorvidt det forelå sterke

rimelighetsgrunner som tilsa at det likevel skulle gis adgang til å søke fra riket, jf forskriftens § 10 femte ledd.

I utgangspunktet er forhold som vil gjøre seg gjeldende hos et større antall søkere, ikke tilstrekkelig. Det må foreligge noe spesielt som relaterer seg til den enkelte søker, og som tilsier at nettopp denne søkeren kan få realitetsbehandlet en søknad framsatt fra Norge. Det anses heller ikke tilstrekkelig at man nesten fyller vilkårene for å gjøre unntak etter forskriftens § 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

Det følger av praksis at formålet med utdanningen ikke kan oppveie svake returforutsetninger.

og UNE om ikke å fatte vedtak etter lovens § 6, jf forskriftens § 10, for særkullsbarn 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 særkullsbarn som søkte om opphold fra riket. Etter en høringsrunde vedtok departementet en midlertidig forskrift som medførte at særkullsbarn som var omfattet av berostillelsen, fikk realitetsbehandlet saken sin, selv om rett framgangsmåte for søknad ikke var fulgt. Den midlertidige forskriften opphørte 15. juli 2005. Det har vært departementets forutsetning at sakene etter den midlertidige forskriftens opphør skal behandles på vanlig måte etter gjeldende regelverk.

UNEs praksis for særkullsbarn viser at det er av stor betydning hvorvidt det er

dokumentert at herboende har del i for-elderansvaret og om biologisk forelder har samtykket i at barnet kan bosette seg i Norge. Men dette er bare ett av flere momenter som tillegges vekt i den konkrete helhetsvurderingen. Dersom herboende har handlet i strid med informasjon gitt av norsk utenriksstasjon eller andre utlendingsmyndigheter, er dette blitt tillagt vekt.

EØS-SAKER

Stadig flere arbeidsinnvandrere kommer fra EØS-området, og det har vært en økende arbeidsinnvandring til Norge helt siden EU-utvidelsen i mai 2004. I de fleste sakene vedrørende arbeidstillatelse som UNE har hatt til behandling, er UDIs vedtak blitt opprettholdt. I de tilfellene UNE har tatt klager til følge, bygger omgjøringen i stor grad på at det i forbindelse med klagesaksbehandlingen ble framlagt ny dokumentasjon.

UNE har i 2005 fattet noen viktige avgjørelser i saker vedrørende familie-gjenforening mellom britiske borgere (opprinnelig pakistanske borgere) og pakistanske borgere, hvor ekteskap var inngått i Pakistan. Etter utlendingsforskriften § 179 første ledd siste punktum skal ekteskap inngått i tredjeland bekreftes av referansens hjemlands myndigheter. I sakene UNE har hatt til behandling, forelå ikke slik bekreftelse, og søknadene var av UDI avslått på dette grunnlaget. Etter samtaler med den britiske ambassaden i Oslo, fikk UNE bekreftet at det var umulig for britisk borger som hadde inngått ekteskap med pakistansk borger i Pakistan å oppfylle vilkårene om at britiske myndigheter skal bekrefte ekteskapet, siden slik bekreftelse ikke ville bli gitt. UNE omgjorde UDIs vedtak i sakene, la til grunn at det ikke var grunnlag for å tvile på vigselsattestens gyldighet eller ekteskapets realitet, og innvilget oppholdstillatelse i familie-gjenforening. UDI utarbeidet dessuten et rundskriv som åpnet for å gjøre unntak fra kravet om slik bekreftelse, dersom den er umulig å framskaffe.

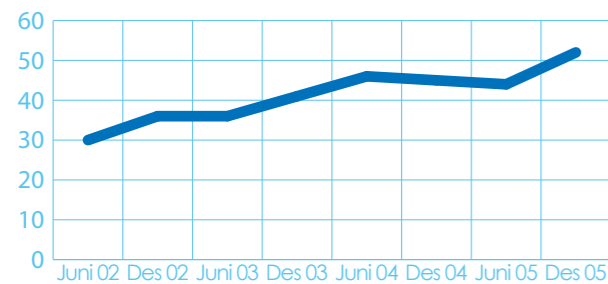
UNE har videre behandlet fem saker vedrørende utvisning av EØS-borgere. En av klagen ble tatt til følge, siden det etter UNEs vurdering ikke forelå fare for gjentagelse.

Høy tiltro og stor fallhøyde

Åtte landsomfattende undersøkelser som Opinion har utført for Utlendingsnemnda (UNE), viser at publikums tiltro til norske utlendingsmyndigheter i desember 2005 hadde steget til et nivå ingen forventet etter de første målingene. Spørsmålene omhandler den samlede norske utlendingsforvaltningen, altså ikke UNE spesielt.

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 52 prosent i desember 2005.

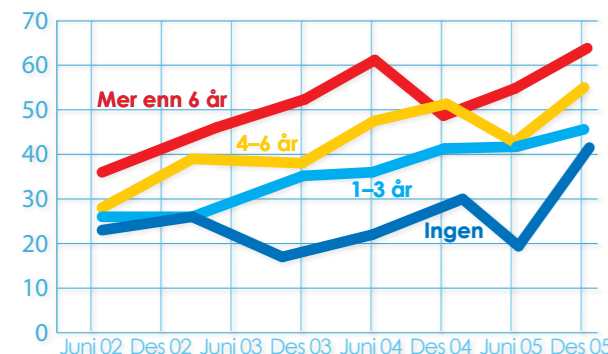
Tiltro til utlendingsmyndighetene



Tiltroen til utlendingsmyndighetene økte en stund vesentlig mer blant menn enn blant kvinner, men forskjellene ble mindre igjen i den siste av de åtte undersøkelsene. Andelen menn som uttrykker tiltro, har økt fra 29 prosent i den første undersøkelsen til 54 prosent i den siste, mens økningen for kvinner er fra 30 til 50 prosent.

I alle undersøkelsene har det vært tydelige sammenhenger mellom tiltro og utdanning. I den siste undersøkelsen er det 58 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 44 prosent.

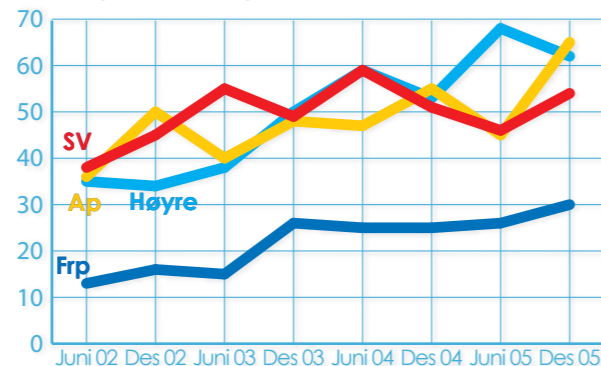
Tiltro og utdanning



Mens sammenhengen mellom tiltro og utdanning er et gjennomgående trekk, 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 de fleste undersøkelsene er det små eller ingen forskjeller mellom velgerne til SV, Høyre og Arbeiderpartiet – for alle tre er det for eksempel mellom 54 og 65 prosent som har svært stor eller ganske stor tiltro i den siste undersøkelsen. Den velgergruppen som skiller seg tydelig ut, er Fremskrittspartiet hvor bare 30 prosent av velgerne uttrykker tilsvarende 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.

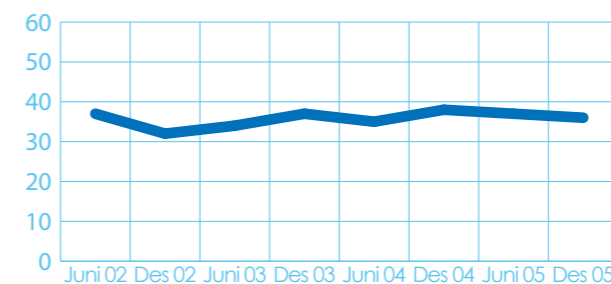
Strengere enn lovgiverne?

En av påstandene i undersøkelsen ble brukt til å avdekke hvor mange som henholdsvis 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 tolkingen 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, viser ingen signifikant utvikling over tid. Det er altså ikke noe som tyder på at den positive utviklingen i den generelle tiltroen til utlendingsmyndighetene henger sammen med en økt tillit på rettssikkerhetsområdet.

Tillit til at rettsikkerheten ivaretas



Når man ser på hvor mange i ulike undergrupper som uttrykte tillit på dette punktet, 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 i den siste undersøkelsen størst blant Høyres velgere, uttrykt av 50 prosent, mens det ikke er nevneverdige forskjeller mellom sympatisørene til de tre andre store partiene, hvor tilsvarende ligger mellom 34 og 38 prosent.

I de tidligere undersøkelsene har det vært tydelige forskjeller når respondentene ble gruppert etter sitt syn på innvandringspolitikken. De som sa seg helt eller delvis enige i at innvandringspolitikken var for streng, uttrykte da markant mindre tillit til at forvaltningen ivaretok rettssikkerheten. Dette har forandret seg det siste året. Respondentenes meninger om innvandringspolitikken gir ikke lenger nevneverdige forskjeller i hvor stor tillit de har til at rettssikkerheten ivaretas.

Lette å lure?

I undersøkelsene inngikk også en påstand som skulle avdekke graden av 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».

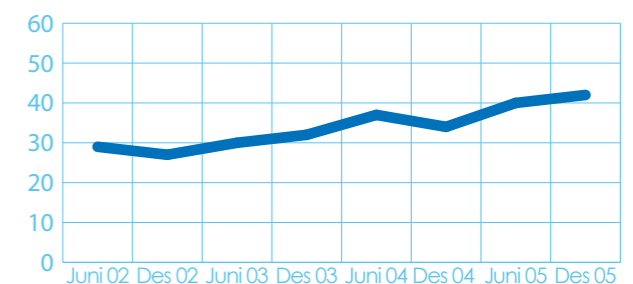
Faglige råd fra Opinion AS gjorde at påstanden ble snudd. Opinions erfaring med den såkalte «ja-siger-effekten» tilsa at en kunstig høy andel ville kunne si seg helt enig i en påstand om at «det er lett å lure osv». Etter råd fra Opinion ble derfor påstanden:

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

Svarene «helt enig» og «delvis enig» har i tolkingen vært definert som mistro til at kontrollfunksjonene ivaretas. Svarene «helt enig» eller «delvis enig» har vært definert som uttrykk for tillit. Andelen som her uttrykker tillit, er over tid blitt gradvis høyere, selv om den positive utviklingen ikke er så markant som økningen i generell tiltro. Likevel, hvis økningen i generell tiltro skal forklare ut fra svarene på et underspørsmål, virker det som om den økte tilliten til at kontrollfunksjonene ivaretas er den mest nærliggende forklaringen.

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, viser det seg at tilliten til at kontrollfunksjonene ivaretas gjennomgående har vært lavest blant Fremskrittspartiets velgere og høyest blant velgerne til SV.

Tillit til at kontrollen ivaretas



Når det gjaldt tilliten til at kontrollfunksjonene ivaretas, er det fremdeles tydelige sammenhenger mellom tilliten til forvaltningen og synet på politikken. De som sier seg helt uenige i at innvandringspolitikken er for streng, har i alle undersøkelsene uttrykt klart minst tillit til forvaltningen på kontrollområdet.

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 45 prosent i den mest restriktive og 61 prosent i den mest imøtekommende halvdel av befolkningen som uttrykte svært stor eller ganske stor tiltro til norske utlendingsmyndigheter. Men for begge grupper er dette høyere enn i noen av de tidligere undersøkelsene.

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

