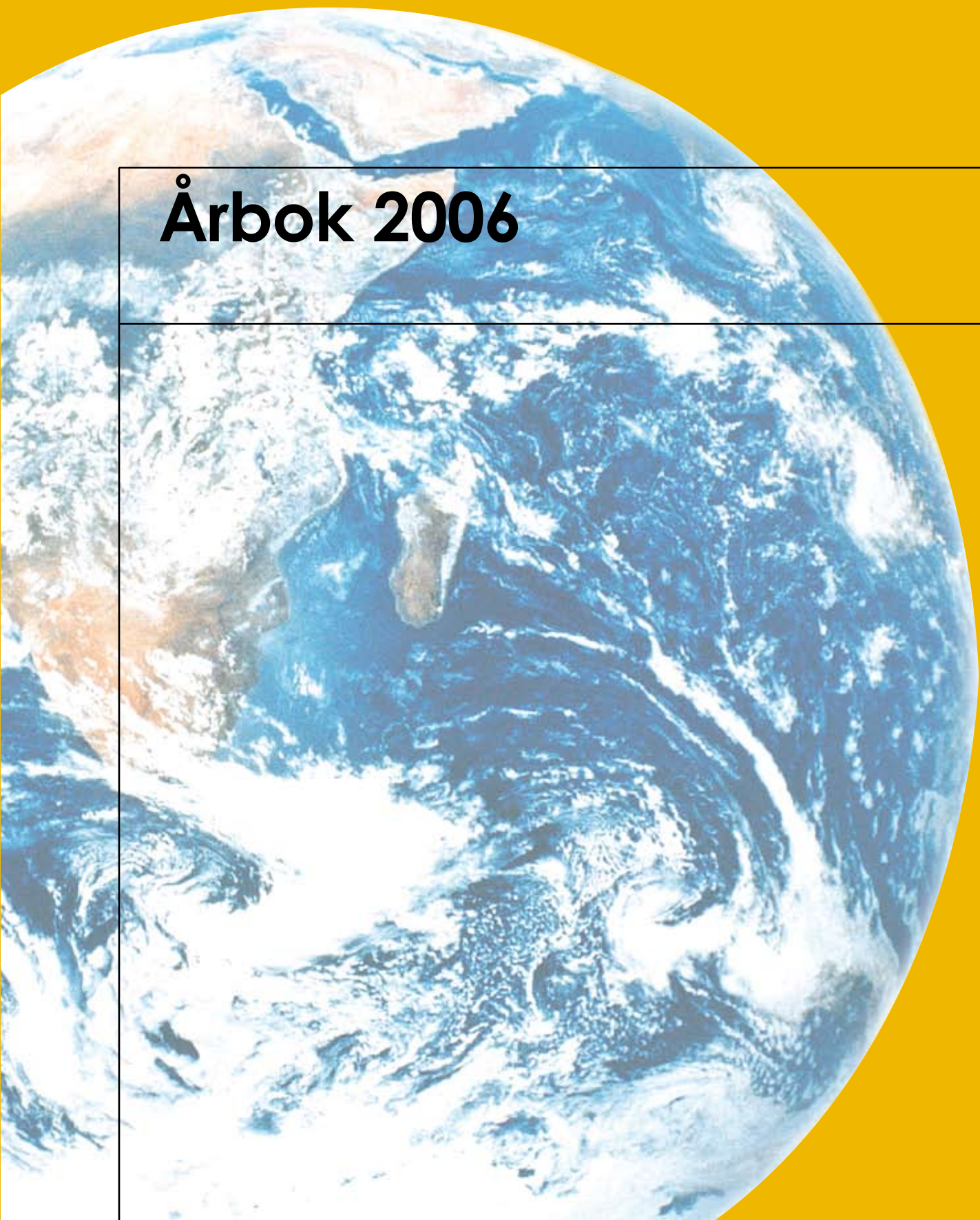




UTLENDINGSNEMNDA
UNE

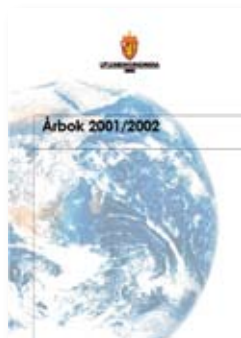
Årbok 2006



Innhold

	Er utgangspunktet kjent?	3
	Klageinstansen Utlendingsnemnda	4
	Ansvarsforholdene på utlendingsfeltet	6
	Klagesaksbehandlingen i praksis	8
	Etter endelig avslag	10
	Berostillelse og suspensjon av utreiseplikt	12
Statistikk	Behandlet 11 000 saker	14
	Saker behandlet i nemndmøte	16
	Ubehandlete saker	17
	Asylvedtak	17
Praksis	Asylsaker: Afrika	18
	Asylsaker: Asia	26
	Asylsaker: Europa	32
	Dublin-saker	33
	Familieinnvandring	34
	Foreldrebesøk	36
	Visum	37
	Arbeidstillatelser	38
	EØS-saker	39
	Søknad etter innreise	40
	Oppholdstillatelse for utdanning	41
	Utvisning	42
	Bosettingstillatelse	44
	Statsborgersaker	45
	Stabil tiltro de siste årene	46
	UNEs kjerneverdier	48

Tidligere årbøker fra UNE



2001/2002

Artikler om dilemmaer i UNEs saksbehandling og helseanførsler som oppholdsgrunnlag.



2003

Artikler om menneskerettigheter, retten til vern som flyktning og øvrige bestemmelser om vern mot retur.



2004

Artikler om endring av praksis, rammene for skjønnsutøvelse og innvandringspolitiske hensyn.



2005

Artikler om hensynet til barn og barns rettigheter i asyl- og andre utlendingssaker.

Utlendingsnemnda

Postboks 8165 Dep. 0034 Oslo
Besøksadr.: Stenersgata 1 B/C

Tlf: 21 08 50 00
Telefaks: 21 08 50 01

Internett: <http://www.une.no>

Tidligere utgitte årbøker og en artikkelsamling for 2001–2005 kan fås ved henvendelse til UNEs informasjonsenhet.

Er utgangspunktet kjent?

I samfunnsdebatten er det mange som tar til orde for en mer imøtekommende utlendingspolitikk, mens andre tar til orde for en mer restriktiv. Et viktig spørsmål til begge grupper er om de vet hvor vi står nå? For før man beveger seg er det jo naturlig å orientere seg om utgangspunktet.

Medievirkeligheten om utlendingsaker spenner fra opplysende synliggjøring til ren desinformasjon om regler og praksis. Journalistikk på sitt beste er med på å gi oss en faktabasert samfunnsdebatt, mens journalistikk på sitt verste kun skaper skinndebatt som ingen er tjent med. Problemet for engasjerte politisk interesserte samfunnsborgere er at det ofte ikke er så lett å vite hva som er hva.

Den som søker kunnskap om dilemmaer og alternativer for framtida, bør fordype seg i odelstingsproposisjonen om ny utlendingslov, som nettopp nå går fra regjeringen til Stortinget. Det er vanskelig å understreke sterkt nok hvor viktig denne anledningen er for alle store og små spørsmål på utlendingsfeltet. Men i forlengelsen av proposisjonens tørre fakta og beskrivelser, bør vi alle benytte medias synliggjøring av enkeltsaker som et middel til å utvide perspektivet fra bare å handle om tanker til også å handle om følelser. For begge deler hører med.

Utlendingsfeltet er fullt av eksempler på mennesker som kommer dårlig ut, selv om de får riktige vedtak. Knuste drømmer og framtidshåp, retur til tøff tilværelse i vanskeligstilte land, knappe midler svidd av på et emigrasjonsprosjekt lagt i grus – slik er virkeligheten for mange av dem som har søkt seg mot ei framtid i Norge.

Ufattelig mange mennesker der ute i samme eller verre situasjon, en rettstat med krav til likebehandling dersom andre følger etter dem som er her nå, miljøer som følger nøye med på hvilke vestlige land som er mest imøtekommende mot ulike grupper – det er den andre siden av dilemmaene.

Det er ikke bare politikerne som må avveie ønsket om en regulert og kontrollert innvandring mot humanitære idealer og tradisjoner. Til syvende og sist er det vår felles utfordring å gå inn i slike dilemmaer, som samfunnsborgere i et demokrati.

Nettopp fordi veivalgene i lovprosessen har så store konsekvenser for både samfunn og enkeltmennesker, er det så viktig å orientere seg om hvor vi står nå. Deretter kommer spørsmålet om i hvilken retning og hvor langt politikken og reglene på feltet bør bevege seg. Foreløpig er det lite som tyder på at lovprosessen skal gi store utslag i noen retning. Mange vil være glade for det ut fra at de ikke er så misfornøyd med dagens situasjon. Men status quo er også et verdivalg, slik det eventuelt også vil være å foreta større endringer.

15. juni 2007

Terje Sjøggstad



Foto: Knut Falch

Klageinstansen Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda (UNE) har siden januar 2001 behandlet klager over avslag gitt av Utlendingsdirektoratet (UDI) etter utlendingsloven. I løpet av disse seks årene har UNE behandlet noe over 72 000 saker.

Fra 1. september 2006 har UNE også behandlet klager over avslag gitt av UDI etter statsborgerloven. Fram til årsskiftet behandlet UNE 154 slike klager.

UNE var fram til årsskiftet 2005/2006 administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og deretter Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

I løpet av sine seks første år har UNE behandlet noe over 72 000 saker fordelt på omkring 47 500 asylsaker

**Alle nemndledere
og saksbehandlere
i sekretariatet
gjennomgår kurs i
menneskerettigheter.**

og 24 500 andre saker etter utlendingsloven.

Organisering

UNE ledes av en direktør (Terje Sjegstad) og en assisterende direktør (Siri Johnsen) og har 18 nemndledere og et juridisk sekretariat. I tillegg er det administrative og praktiske støttefunksjoner knyttet til IT, økonomi, personal, informasjon, publikumsservice og kontorfunksjoner, herunder innkalling av nemndmedlemmer, klager, advokater, tolker og andre som skal delta under nemndmøtebehandling.

I likhet med direktøren må UNEs nemndledere fylle kravene til dommere, og de ansettes på åremål. Tidligere ble nemndlederne oppnevnt for fire år med mulighet for gjenoppnevning for en påfølgende fireårsperiode, men dette er

endret slik at de oppnevnes for åtte år uten mulighet for gjenoppnevning. Direktøren oppnevnes for seks år, med mulighet for én gjenoppnevning.

UNE har ca. 250 nemndmedlemmer som er lekfolk. De er ikke ansatt, men utøver verv i UNE, og kalles inn etter behov. Vervet kan sammenliknes med å være meddommer i en domstol. Halvparten er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner, den andre halvparten etter forslag fra det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen (p.t. AID), Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. Nemndmedlemmene oppnevnes for fire år og kan gjenoppnevnes én gang.

Sekretariatet forbereder saker for nemndledere og nemndmøter. Saksbehandlerne er fordelt på fem seksjoner – fire seksjoner som behandler asylsaker etter en geografisk



inndeling, hvorav én også behandler statsborgersaker, 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 AID. Landrådgiverne framlegger faktainformasjon og landvurderinger både i sekretariatet, overfor nemndlederne og i nemndmøter, noe som ofte er svært viktig at hensyn til sakenes opplysning. Etter UNES initiativ 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 18-45) 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 og god effektivitet. Alle nemndledere og saksbehandlere i sekretariatet gjennomgår 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; 4,05 prosent i 2006. Blant UNES ansatte var det 69 prosent kvinner og 31 prosent menn.

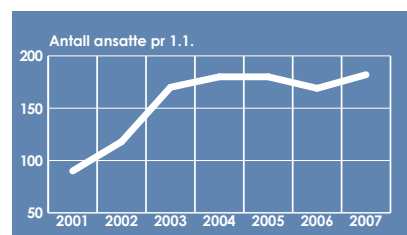
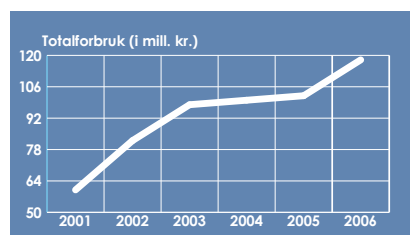
UNES totalforbruk i 2006 var om lag 118 millioner kroner. Til sammenlikning var forbruket i etableringsåret 2001 om lag 60 millioner (se diagram).

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 artikkeldelene 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.

For øvrig viser vi til artikkel på side 6 om «Ansvarsforholdene på utlendingsfeltet» og side 8 om «Klagesaksbehandlingen i praksis».



Ansvarsforholdene på utlendingsfeltet

Stortinget har vedtatt utlendingsloven og alle endringer i loven. Stortinget har også godkjent hovedprinsippene for regulering av innvandringen gjennom å behandle stortingsmeldinger om dette. Prinsippene er nedfelt i forskriften til loven.

I henhold til lovens § 5 tredje ledd gjennomføres loven av «Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet og andre offentlige myndigheter».

Kongen har myndighet til å gi forskrift til loven, en myndighet som er delegert til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

Kongen i statsråd treffer beslutninger om kollektiv beskyttelse og er klageinstans i saker som omfatter hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, når departementet har instruert i saken. Direktørene i UDI og UNE og UNEs nemndledere besikkes på åremål av Kongen i statsråd, som også oppnevner nemndmedlemmene på bakgrunn av innkomne forslag, jf. nedenfor.

Flere bestemmelser i loven legger myndighet til departementet, som i dag er AID. Departementet kan instruere i saker som omfatter hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og det kan instruere UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Departementet kan beslutte at et vedtak truffet av UDI til gunst for en utlending skal overprøves av UNE, og at et slikt vedtak truffet av UNE skal bringes inn for domstolene. Videre har det bl.a. myndighet til å gi retningslinjer om overføringsflyktninger, til å bestemme hvor det skal være godkjente grenseovergangssteder og til å foreslå nemndmedlemmer. Det er AID som har budsjettansvaret for UDI og UNE. Departementet kan instruere om prioritering av saker og om organisatoriske og administrative forhold.

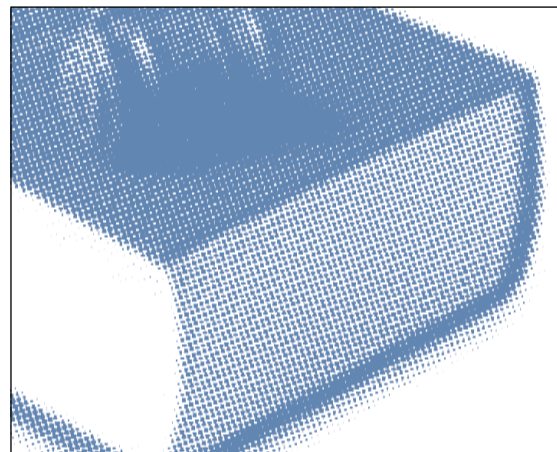
Som det fremgår av artikkelen om «Klageinstansen Utlendingsnemnda» på side 4, behandler UNE fra 1. september 2006 også statsborgersaker. Denne artikkelen gjelder imidlertid bare utlendingssakene.

Utlendingsdirektoratet (UDI) er det sentrale organet på utlendingsfeltet. UDI treffer vedtak i første instans i de fleste sakstypene og er klageinstans for vedtak truffet av politiet eller en utenriksstasjon i første instans. Klager over UDIs førsteinstansvedtak skal sendes dit for kommentarer til det som anføres i klagen. Deretter oversender UDI klagen til UNE, med mindre det omgjør vedtaket sitt på bakgrunn av anførselene i klagen. Direktoratet intervjuer alle som søker asyl, forestår uttak av overføringsflyktninger og har en rekke andre oppgaver, bl.a. når det gjelder å lage informasjonsmateriell på en rekke språk.

Også politiet har mange oppgaver på utlendingsfeltet. Bl.a. registrerer det søknader om asyl og mottar søknader om første gangs tillatelse fra utlendinger som befinner seg i Norge, fornyet tillatelse og bosettingstillatelse. Foruten å være saksforberedende organ for UDI kan politiet også innvilge nærmere bestemte søknader når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Politiet kan dessuten treffe vedtak om bortvisning av utlendinger som ikke fyller vilkårene for å reise inn i landet, og det forestår uttransportering av utlendinger som ikke vil forlate landet frivillig. Politiet har myndighet til å anvende tvangsmidler i medhold av loven og kan forfølge brudd på utlendingsloven strafferettslig.

Flere «andre offentlige myndigheter» har ansvar etter utlendingsloven og forskriften. Her nevner vi at Utenriksdepartementet foreslår nemndmedlemmer, og at utenriksstasjonene er saksforberedende organ for UDI bl.a. ved å motta søknader fra søkere som befinner seg i utlandet og påse at søknadene inneholder all nødvendig informasjon og er vedlagt nødvendig dokumentasjon. Noen utenriksstasjoner har dessuten avgjørelsesmyndighet i visumsaker, og noen kan innvilge nærmere bestemte søknader om arbeidstil-

latelse når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Søknader om besøksvisum og lufthavntransittvisum kan for øvrig også innvilges av nærmere bestemte utenriksstasjoner som tilhører et annet land som deltar i Schengensamarbeidet. Nærings- og handelsdepartementet og Finansdepartementet fastsetter sammen med AID kvote for søkere som er fagutdannet eller har spesielle kvalifikasjoner



og som ønsker arbeid i Norge.

Det er etablert en landinformasjonstjeneste, Landinfo, som er en del av utlendingsforvaltningen, men som er faglig uavhengig i sitt arbeid med å gi landinformasjon til UDI og UNE til bruk i saksbehandlingen og til departementet.

Domstolene og Sivilombudsmanen behandler mange utlendingssaker i henhold til sin kompetanse, uten å være nevnt i utlendingsloven, jf. artikkel på side 10.

Også andre enn offentlige myndigheter er tillagt oppgaver i utlendingsloven: Humanitære organisasjoner og Norges Juristforbund foreslår nemndmedlemmer.

UNEs plass i dette bildet

UNE er klageinstans for vedtak truffet av UDI i første instans og avgjør i hen-

hold til utlendingsloven sakene «som et uavhengig organ», dvs. som et politisk uavhengig forvaltningsorgan. Departementet kan verken instruere UNE om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker (unntatt i saker som omfatter hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn). Styringen må skje gjennom lov og forskrift.

UNE behandler klager over UDIs avslag på søknader om asyl, familiejenforening, oppholds- og arbeidstillatelser for øvrig, bosettingstillatelse og visum, og over UDIs vedtak om bortvisning og utvisning. I tillegg behandles klager over UDIs avgjørelser om tilbakekall av gitte

Departementet kan verken instruere UNE om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

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 egne vedtak. En omgjøringsanmodning er altså et spørsmål om ny behandling av en sak som allerede er behandlet i to instanser.

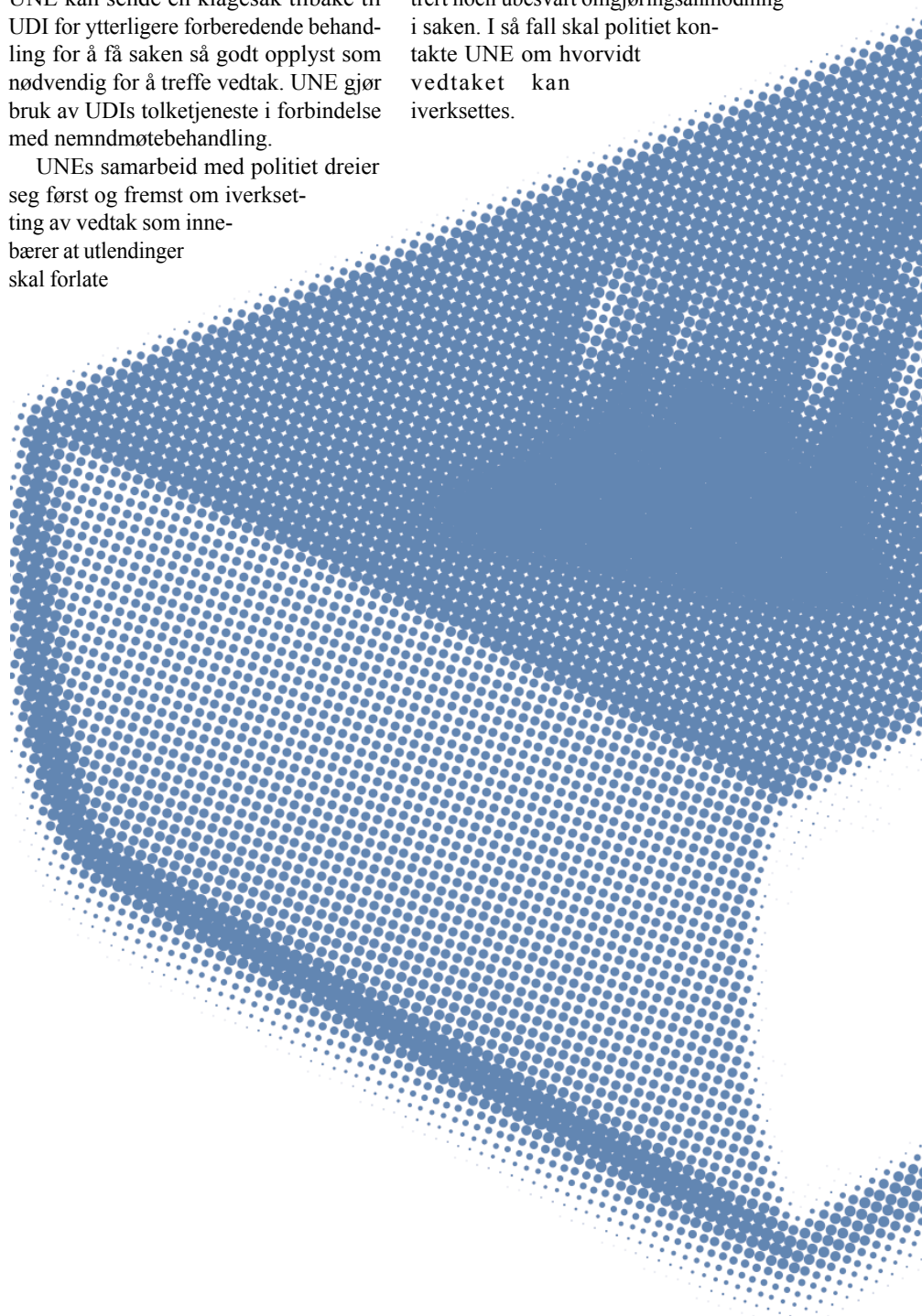
UNE samarbeider med AID bl.a. om å få et regelverk som er så klart som mulig, herunder som høringsinstans, og om at det årlige tildelingsbrevet fra departementet, som bl.a. angir UNEs mål og prioriteringer, blir så hensiktsmessig som mulig. UNE informerer departementet løpende om saker som det er viktig at departementet har kjennskap til og avgir uttalelser om faglige spørsmål på anmodning av departementet.

UNE samarbeider med UDI på en

rekke områder. Her nevner vi tre: Data-systemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF) er et registreringssystem og saksbehandlerverktøy for hele utlendingsforvaltningen, og et viktig samarbeid gjelder å gjøre dette verktøyet så godt som mulig. UNE kan sende en klagesak tilbake til UDI for ytterligere forberedende behandling for å få saken så godt opplyst som nødvendig for å treffe vedtak. UNE gjør bruk av UDIs tolketjeneste i forbindelse med nemndmøtebehandling.

UNEs samarbeid med politiet dreier seg først og fremst om iverksetting av vedtak som innebærer at utlendinger skal forlate

Norge. Politiet setter utreisefrist i tilknytning til slike vedtak, og i henhold til loven kan UNE instruere politiet om å utsette iverksettingen. Når utlendinger ikke vil reise hjem frivillig, men skal uttransporteres, skal politiet sjekke om det er registrert noen ubesvart omgjøringsanmodning i saken. I så fall skal politiet kontakte UNE om hvorvidt vedtaket kan iverksettes.



Klagesaksbehandlingen i praksis

Avgjørelsesformer i UNE

Stornemnd: Denne avgjørelsesformen ble innført 09.09.05. Bestemmelsene om stornemnd innebærer at saker av prinsipiell betydning, saker med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser og saker på områder der det er tendenser til ulik praksis, kan avgjøres på denne måten. Departementet og UDI kan kreve at en sak som nevnt avgjøres i stornemnd. Departementet kan beslutte at et vedtak truffet av UDI til gunst for utlendingen skal overprøves av UNE, og slike saker skal behandles i stornemnd. Når det gjelder nemndledernes beslutning om behandling i stornemnd, vises det til «Saksgang innenfor hver avgjørelsesform» nedenfor. I stornemndbehandling deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer, hvorav to er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Den første saken i stornemnd ble avgjort i desember 2006.

Nemndmøte: Saker som byr på tvilsspørsmål av vesentlig betydning for avgjørelsen av saken, skal behandles i nemndmøte. Også saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan behandles i nemndmøte. I behandlingen deltar en nemndleder og to nemndmedlemmer, hvorav det ene er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner.

Nemndleder: Saker som ikke byr på tvilsspørsmål av vesentlig betydning for avgjørelsen av saken, kan avgjøres av en nemndleder.

Sekretariatet: I henhold til utlendingsloven kan UNE delegerer vedtaksmyndighet til sekretariatet i saker som etter loven kan avgjøres av en nemndleder. Dette er gjort ved interne retningslinjer der det er et grunnvilkår at det er åpenbart at UDIs vedtak bør opprettholdes eller endres.

Omgjøringsanmodninger (anmodninger om omgjøring i en sak som allerede er klagebehandlet) kan i prinsippet undergis alle fire avgjørelsesformer og vurderes etter samme kriterier for valg av avgjørelsesform som beskrevet foran. I praksis avgjøres de fleste omgjøringsanmodninger av nemndleder eller sekretariatet.

Saksgang innenfor hver avgjørelsesform

Generelt: Når en klagesak kommer inn

til UNE fra UDI, tildeles den en saksbehandler. Dersom saken ikke skal avgjøres i sekretariatet, utpeker vedkommende saksbehandler nemndleder i saken etter et tilfældighetsprinsipp, ved bruk av et elektronisk verktøy.

Stornemnd og nemndmøte. Saksbehandleren tar spørsmålet om avgjørelsesform opp med den nemndlederen som skal behandle saken. Saksbehandleren kan foreslå at avgjørelsesformen skal være nemndleder eller nemndmøte, ev. stornemnd, men det er nemndlederen som avgjør dette spørsmålet. Når det gjelder stornemnd, skal imidlertid en begrunnet anmodning om dette forelegges for direktøren til kontroll av at vilkårene for stornemndbehandling er oppfylt. En nemndleder som mener at det er truffet et lovstridig vedtak i nemndmøte til ugunst for utlendingen, kan på samme måte anmode om at saken behandles på nytt i stornemnd.

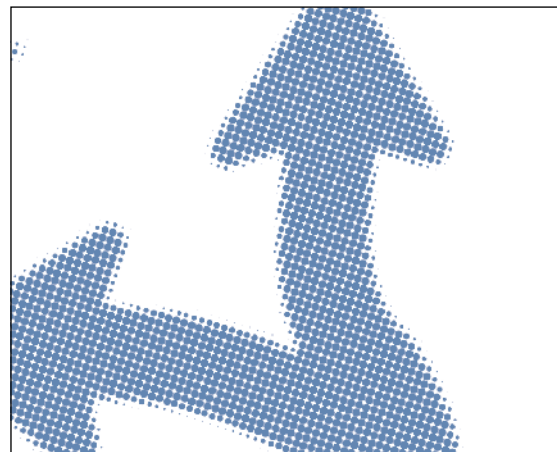
Nemndlederen i saken er ansvarlig for saksforberedelsen. Saksbehandleren forbereder saken og skriver merknader til bruk i (stor)nemndmøtet. Landinfo trekkes inn i forberedelsen i den grad det er behov for det. Landinformasjon av betydning for saken og ev. generelle notater om faglige spørsmål sendes nemndmedlemmene på forhånd. I nemndmøtesaker utpekes de to nemndmedlemmene elektronisk, mens de fire stornemndmedlemmene er faste, men kan erstattes med varamedlemmer ved behov. Deltakelsen av to nemndledere i tillegg til den nemndlederen som er ansvarlig for en stornemndsak, går på omgang blant nemndlederne.

Forut for (stor)nemndmøtet forbereder nemndmedlemmene seg til saken i UNEs lokaler ved å sette seg inn i sakens dokumenter, herunder merknadene. Selve møtet, som vi ikke går inn på her, ledes av (den ansvarlige) nemndlederen. Det kan holdes både med og uten personlig fremmøte av klageren, men klageren skal som hovedregel gis adgang til å møte i asylsaker. Det skal fremgå av vedtaket om avgjørelsen er enstemmig eller med dissens, og ev. hvem som har dissentert. Vedtaket skrives bare under av (den ansvarlige) nemndlederen. Spesielt for

stornemndvedtak er at det skal fremgå hva som er ment å være presedensvirkningene av vedtaket. Bl.a. dette innebærer at det finner sted et ganske omfattende arbeid med vedtaket fra alle beslutningsfatternes side i etterkant av møtet.

Nemndleder: Saksbehandleren skriver utkast til vedtak og forelegger det for nemndlederen. Nemndlederen kan be saksbehandleren om f.eks. ytterligere utredninger/undersøkelser i saken/innhenting av dokumenter og kan endre utkastet. Nemndlederen avgjør saken og underskriver vedtaket.

Sekretariatet: Er sekretariatet i tvil om vilkårene for delegasjon er til stede i en



konkret sak, skal spørsmålet forelegges for en nemndleder, som beslutter avgjørelsesformen. Sekretariatet skal også alltid vurdere konkret om en sak som det generelt er delegert vedtakskompetanse i, likevel bør forelegges nemndleder for avgjørelse.

Når sekretariatet avgjør en sak, skriver saksbehandleren utkast til vedtak og forelegger det for vedkommende seksjonssjef (alternativt en annen erfaren «annenhåndsbehandler») til behandling og avgjørelse. Vedtaket underskrives av begge.

UNEs utfordringer i arbeidet med likebehandling

Likebehandling og forutsigbarhet er en del av rettsikkerhetsbegrepet og viktig av hensyn til klagerne og tilliten til

UNE. Bl.a. på grunn av det store antallet selvstendige beslutningsfattere (p.t. 18 nemndledere og 250 lekfolk, samt sekretariatet) er det en stor utfordring å få til størst mulig grad av likebehandling ved at sammenliknbare saker får lik avgjørelsesform og likt utfall. For å oppnå dette utarbeides det fagnotater som gir veiledning ved avgjørelsen av saker og praksisnotater som sier noe om praksis på et bestemt område, sammendrag av saker legges inn i en praksisbase, det utarbeides oversikter til Årboka over praksis det siste året, det gis interne retningslinjer som skal bidra til likebehandling, hver juridisk seksjon har en praksisrådgiver og en MR-ansvarlig bl.a. begrunnet i arbeidet med likebehandling, en stilling i UNE er tillagt et særlig ansvar for likebehandling og det holdes fagmøter,

Likebehandling og forutsigbarhet er en del av rettsikkerhetsbegrepet.

herunder i et forum kalt Likebehandlingsforumet.

For å motvirke forskjellsbehandling hadde UNE tidligere det lovbestemte Koordineringsutvalget, som kunne etterprøve om sammenliknbare vedtak som var truffet, var blitt undergitt samme avgjørelsesform og hadde fått samme utfall. Utvalget ble nedlagt da stornemnd ble innført. Som nevnt kan stornemnda bl.a. få til behandling «saker på områder der det er tendenser til ulik praksis», men kan ikke gå inn og vurdere en praksis. For å få stornemndas synspunkter er UNE avhengig av å få inn en sak på vedkommende område som egner seg for stornemndbehandling. I tillegg til å ha virkning for den avgjorte saken, har et stornemndvedtak som nevnt nærmere fastsatte presedensvirkninger for fremtidige saker både i UDI og UNE.

UNE hadde ved årsskiftet 2006/07 18 nemndledere, og disse er nøkkelpersoner i arbeidet med likebehandling. Nemndlederne beslutter avgjørelsesform i alle saker de får seg tildelt, og de treffer vedtak etter forberedelse av sekretariatet i en rekke saker. De må rette seg etter presedensvirkningene av et stornemndvedtak, og de må kjenne UNES praksis på et område og legge den til grunn som en rettskilde. Det redegjøres for gjeldende praksis i (stor)nemndmøter. Likevel er det et faktum at det forekommer sprikende vedtak både når det gjelder avgjørelsesform og utfall.

Nemndlederne er selvstendige beslutningsfattere. UNES vedtak kan bare overprøves av domstolene. Et vedtak som faller utenfor etablert praksis er ikke ugyldig av den grunn, men det er et mål at det skal fremgå av et slikt vedtak på hvilken måte det atskiller seg fra sammenliknbare vedtak. Da vedtak truffet av en nemndleder eller i nemndmøte ikke har presedensvirkninger, vil det i slike tilfeller være etterfølgende praksis som indikerer om UNE har lagt om praksis eller om vedtaket var et enkeltstående tilfelle.

Det kan være grunn til å understreke at når to saker som tilsynelatende virker sammenliknbare, har fått ulikt utfall, skyldes dette i mange tilfeller at sakene i virkeligheten er så forskjellige at avgjørelsen i begge er helt i overensstemmelse med praksis.



Etter endelig avslag

Den som både har fått avslag i førsteinstansen UDI og deretter i klageinstansen UNE, har et endelig avslag i forvaltningslovens forstand. Dette innebærer at man har plikt til å innrette seg etter vedtaket, og i asylsaker vil dette normalt bety å forlate riket. Men det finnes ytterligere rettsikkerhetsmekanismer som i enkelte tilfeller medfører at endelige avslag likevel kan bli omgjort, slik at utlendingen får bli eller komme.

Avgjørelsene i utlendingssaker er oftest svært inngripende og viktige for den enkelte, og ansvaret er stort for de myndighetsorganer som håndterer dem. Det må for eksempel ikke forekomme, heller ikke som noe sjeldent unntak, at noen sendes tilbake til forfølgelse. Hvis nye opplysninger eller nye omstendigheter endrer sakens innhold i avgjørende grad, vil tidligere vedtak kunne bli endret av UNE selv. Det finnes også andre organer som for enkelte spørsmål vil kunne overprøve UNEs vedtak.

Omgjøringsanmodninger

En omgjøringsanmodning, etter at en klage ikke er tatt til følge, er å forstå som et brev til UNE hvor man spør: «Kan dere ikke ombestemme dere?» Det er innholdet i en slik anmodning som avgjør om det kan bli aktuelt å endre tidligere vedtak. Nye opplysninger, ny dokumentasjon, nye omstendigheter – i det hele tatt handler det om hvorvidt noe bør vurderes som ikke har vært vurdert tidligere.

Det er ingen formelle grenser knyttet til antallet omgjøringsanmodninger man kan sende inn, og alle blir lest og vurdert. Men for en del klagere, særlig de som befinner seg i utlandet, vil det være mer relevant med en ny søknad til UDI enn med en omgjøringsanmodning til UNE. I slike tilfeller, enten det gjelder klagere som har vært i utlandet hele tiden eller tidligere asylsøkere som er tilbake i hjemlandet, vil svaret fra UNE kunne være at omgjøringsanmodningen avvises uten realitetsbehandling.

Sivilombudsmannen

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen, undersøker klager over påståtte feil gjort av offentlig forvaltning. Også i utlendingssaker kan Sivilombudsmannen være en aktuell klageinstans etter endelig avslag, og dette

er særlig aktuelt for den som mener UNE har begått saksbehandlingsfeil, enten i den enkelte sak eller som følge av faste rutiner klageren mener ikke er holdbare.

Sivilombudsmannen har gjennom årene undersøkt og vurdert en rekke enkeltheter ved UNEs virksomhet, knyttet til prosedyrer, utredningsplikt, partsøfentlighet og saksbehandlingstider. Det største og vedvarende problemet har vært knyttet til UNEs manglende evne til å gi presise meldinger om forventet saksbehandlingstid, et område vi er blitt bedre på, men hvor det er vanskelig å bli gode nok. Derimot er det svært sjelden Sivilombudsmannen har hatt kritiske merknader som går inn på utfallet av sakene.

Nasjonale domstoler

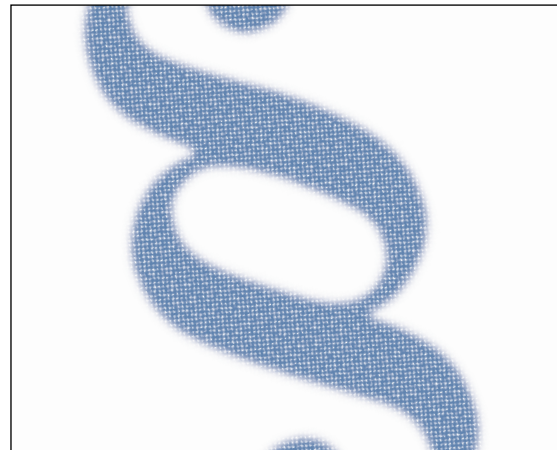
Etter endelig avslag i UNE, det vil si et endelig avslag i forvaltningslovens forstand, er det mulig å saksøke staten ved UNE med påstand om at domstolen skal kjenne UNEs vedtak ugyldig. For at vedtaket skal kjennes ugyldig må retten komme til at vedtaket er beheftet med saksbehandlingsfeil, at resultatet er sterkt urimelig, at det foreligger usaklig forskjellsbehandling, eller at vedtaket er vilkårlig eller uforholdsmessig.

Det er Regjeringsadvokaten, eller eventuelt et advokatfirma som jobber på oppdrag for Regjeringsadvokaten, som fører saker for UNE i retten. Staten har blitt frifunnet i de aller fleste slike rettsaker (se for eksempel statistikk for 2006 nederst på side 16).

Den som ikke får medhold i en rettsak i lavere rettsinstans, har anledning til å anke. UNE og Regjeringsadvokaten vurderer ankespørsmålet i samarbeid når det er saksøker som får medhold. Motivet for en eventuell anke fra statens side vil kunne være knyttet til betydningen for etterfølgende saker, og derfor hender det at UNE anker ikke først og fremst

på grunn av utfallet, men på grunn av premissene. Et eksempel på dette er beskrevet i praksisrapporten om familieinnvandring (se side 34). Der fastslo Høyesterett, i motsetning til hva lagmannsretten hadde kommet til, at beviskravet i proforma-saker er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Når saker bringes inn for domstolen,



kan retten avgjøre saken ut fra omstendighetene på tidspunktet for rettsaken. Det innebærer at retten i enkelte tilfeller kan komme til at UNEs vedtak var gyldig på tidspunktet det ble fattet på, men at saksøker likevel får medhold ut fra etterfølgende dokumentasjon eller omstendigheter.

Internasjonale organer

Det finnes en rekke internasjonale organer som fører tilsyn med at de enkelte land etterlever sine internasjonale konvensjonsforpliktelser. Noen av disse er globale og noen regionale. Noen mottar kun rapporter fra statene, mens andre behandler klager fra individer eller andre stater. Ett av de mest aktuelle internasjonale organene på utlendingsfeltet er Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD). For at EMD skal kunne behandle

en sak, gjelder som formelt krav at nasjonale rettsmidler er uttømt, det vil si at det ikke finnes ytterligere klage- eller ankesmuligheter i Norge.

Eksempler på andre internasjonale organer som fører tilsyn, er FNs menneskerettighetskomité (HRC), FNs komité mot tortur (CAT) og FNs komité for barns rettigheter (CRC). FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) uttaler seg også om statenes praksis og noen ganger om enkeltsaker.

Utsatt iverksetting

Det kalles «utsatt iverksetting» når man etter endelig avslag får lov til å bli i Norge

Avgjørelsene i utlendingssaker er oftest svært inngripende og viktige for den enkelte.

inntil en omgjøringsanmodning, sak for Sivilombudsmannen eller rettssak er avgjort. Det er ingen automatikk i at det gis utsatt iverksetting, men en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Den som ikke har fått beskjed om at det er gitt utsatt iverksetting i påvente av at en omgjøringsanmodning skal behandles, må forholde seg til tidligere avslag, inklusive utreisefrist satt av politiet. Hvis utreisefristen oversettes og det planlegges tvangsmessig retur, sjekker politiet om det er registrert noen ubesvart omgjøringsanmodning i saken, og i så fall kontakter de UNE for å få klarert at klageren kan uttransporteres.

Når noen saksøker staten ved UNE, ber de ofte retten ta stilling til spørsmålet om «midlertidig forføyning», som i så fall innebærer at domstolen setter det endelige avslaget midlertidig til side i påvente av

rettssaken. Når domstolen ikke gir saksøker medhold i spørsmålet om midlertidig forføyning, vurderer UNE om det likevel skal gis utsatt iverksetting i påvente av rettssaken. Både for domstolen og UNE er dette konkrete vurderinger hvor spørsmålet om sannsynligheten for at saksøker vinner fram, er av sentral betydning.

Når den internasjonale domstolen EMD tar saker til behandling, hender det noen ganger at den eksplisitt anmoder om at klageren må få bli i Norge inntil en avgjørelse foreligger. Andre ganger anmoder EMD ikke om dette, selv om den tar saken til behandling. Dette kan blant annet ses opp mot hva som er vurderingstemaet i klagen. UNE har ferske eksempler som illustrerer dette, ved at EMD nylig ba om at det ble gitt utsatt iverksetting i påvente av at de behandlet en asylsak, mens de ikke ba om tilsvarende for en utvisningssak.

I asylsaken var vurderingstemaet hvorvidt klageren hadde behov for beskyttelse, mens temaet i utvisningssaken handlet om retten til familieliv. Den sistnevnte saken handlet altså ikke om hvorvidt det kunne være farlig for klageren i hjemlandet, det vil si at det heller ikke var farlig for vedkommende å oppholde seg der mens EMD behandlet saken.

Det å ikke rette seg etter en utreiseplikt, det vil si oversitte en utreisefrist satt av politiet, innebærer at man påbegynner et ulovlig opphold i Norge. Dette kan være et svært uheldig valg. Særlig gjelder dette dersom det av den grunn reises utvisningssak og man blir ilagt et innreiseforbud – permanent eller tidsavgrenset – for brudd på utlendingsloven. Et utvisningsvedtak vil, i motsetning til en avslått asylsøknad, kunne sperre for en etterfølgende tillatelse på nytt grunnlag, i forbindelse med søknad om for eksempel familieinnvandring eller arbeidstillatelse. Et innreiseforbud vil vanligvis også gjelde for andre land i Schengen-samarbeidet.

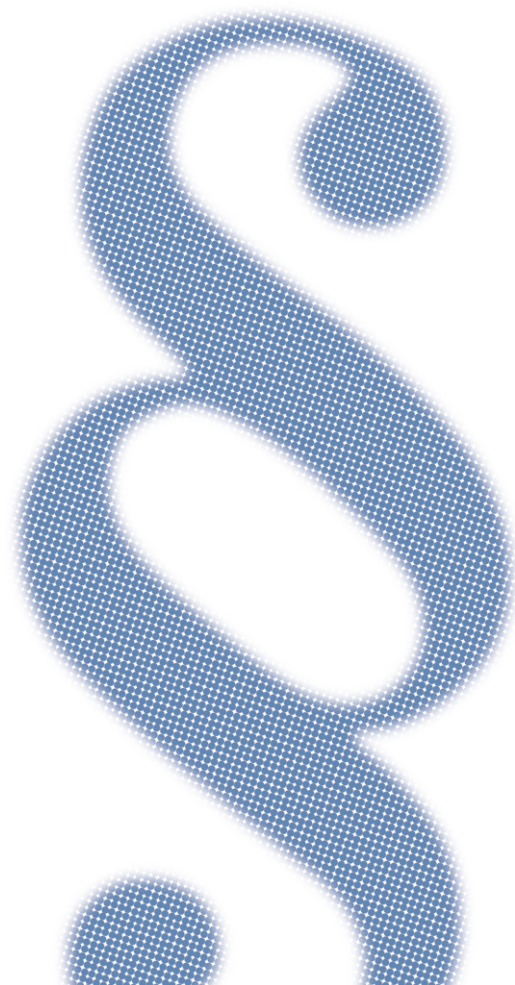
Økonomiske følger

Å videreføre en utlendingssak etter endelig avslag, kan i enkelte tilfeller bli kostbart. I asylsaker er det for eksempel fri rettshjelp inntil endelig avslag, men ikke

for fremming av omgjøringsanmodninger, klager til Sivilombudsmannen eller rettssaker.

Ulovlig opphold i Norge, for eksempel etter oversatt utreisefrist etter endelig avslag i en asylsak, vil kunne medføre at politiet foretar tvangsmessig retur. Utgiftene i forbindelse med denne returen er noe utlendingen selv hefter for, det vil si at vedkommende vil ha et økonomisk krav på seg ved en eventuell senere ny ankomst til Norge.

UNE krever ikke dekning for egne utgifter til saksbehandling av omgjøringsanmodninger eller klager til Sivilombudsmannen. Men dersom en sak bringes inn for retten, vil den tapende part kunne bli dømt til å betale motpartens saksomkostninger. Staten har vunnet de aller fleste sakene som har vært domstolsbehandlet, og det er ganske vanlig at saksøker da blir pålagt å betale statens saksomkostninger.



Berostillelse og suspensjon av utreiseplikten

Av og til skjer det at UNE stiller avgrensede grupper av saker i bero, det vil si inntil videre lar være å fatte vedtak. Berostillelse av saker har noen ganger skjedd etter instruks fra departementet og andre ganger etter UNEs egen beslutning. UNE kan dessuten suspendere utreiseplikten for personer med endelige avslag.

Etter at klagesaksbehandlingen i utlendingsaker ble flyttet ut av Justisdepartementet ved opprettelsen av UNE i 2001, ble departementet med fagansvar for utlendingsfeltet (først Kommunal- og regionaldepartementet og senere Arbeids- og inkluderingsdepartementet) gitt fullmakt til å instruere UNE om å stille saker i bero. Fullmakten gjelder for grupper av saker, med en eller annen definert avgrensning, ut fra at departementet vil ha tid til å vurdere regelendringer, og eventuelt iverksette dem før sakene avgjøres.

Instruks fra departementet

Fullmakten departementet har til å instruere UNE om å stille saker i bero mens regelendringer vurderes, er benyttet en rekke ganger siden UNE ble opprettet. Første gang det skjedde var i UNEs oppstartfase, det vil si våren 2001, og gjaldt saker der studenter søkte om opphold etter avsluttet studium. Departementet instruerte om å stille disse sakene i bero mens det vurderte – og endte med å fjerne – bestemmelsen om fem års karantene etter avsluttet studium før det kunne innvilges arbeidstillatelse.

Et annet eksempel på at departementet instruerte om å stille saker i bero, var i desember 2003 da det ville vurdere om det fortsatt skulle være en klar hovedregel at søknader om familiegjening fra særkullsbarn skulle fremmes fra hjemlandet. Årsaken var det kontroversielle i at

ektefelle kunne fremme søknad fra Norge, mens ektefelles særkullsbarn måtte søke fra hjemlandet.

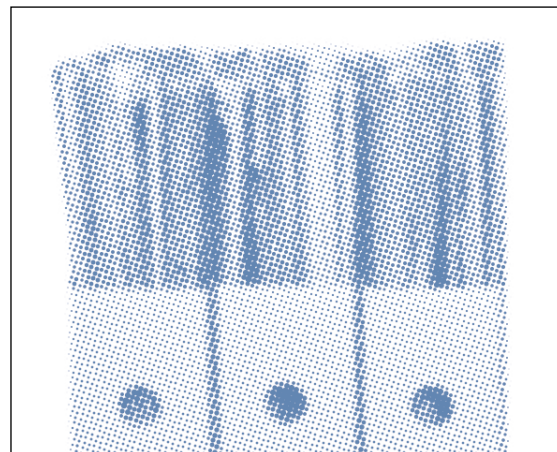
Begge de ovennevnte eksemplene gjaldt ganske få saker. Men det finnes også et ferskt eksempel på at et svært stort antall saker kan ende med å bli berostilt over lengre tid. I slutten av august 2006 instruerte departementet om å stille i bero sakene til barn med tre års oppholdstid i Norge pr 1. april 2007. Denne berostillelsen varte i ni måneder, og for UNE omfattet den 1300 saker fordelt på 360 familieenheter, hvorav 2/3 var omgjøringsanmodninger, det vil si saker der det ved berostillelsen forelå endelige vedtak fra UNE.

På UNEs eget initiativ

I tillegg til at departementet kan stille saker i bero mens det vurderer regelendringer, kan UNE selv stille saker i bero når dette anses nødvendig av hensyn til forsvarlig saksbehandling. Dette har vært gjort i forbindelse med at informasjonen om utviklingen i et land eller område ikke har vært god nok, og/eller at situasjonen i seg selv har vært så uforutsigbar og labil at det har vært ansett nødvendig å se an den videre utviklingen før sakene behandles.

I februar 2003 stoppet UNE behandlingen av asylsaker for borgere av Irak. Berostillelsen skjedde i forkant av den amerikanskledede invasjonen, og bygget på den store usikkerheten med hensyn til

hva som da ville skje de neste ukene og månedene. Usikkerheten var også knyttet til selve det skiftende i situasjonen, det vil si hvordan forventninger om forestående hendelser skiftet fra uke til uke, noe som ville gitt stor fare for ulikebehandling dersom saker fortløpende skulle behandles ut fra de siste vurderingene av sannsynlige scenarier.



Et senere eksempel på at UNE berostilte saker, men hvor berostillelsen først skjedde etter et krigsutbrudd, gjaldt Libanon i juli 2006. Også ved denne anledningen ble det ansett som fornuftig å vente en tid, slik at man visste mer om hvordan situasjonen ville utvikle seg videre.

For eksemplene Irak og Libanon var det behov for mer kunnskap om den videre utvikling knyttet til væpnet konflikt og en kvalifisert usikkerhet om omfanget og tidsperspektivene for krigshandlinger. Men UNE kan også stille saker i bero når det er behov for oppdatert informasjon og kunnskap om menneskeretts situasjonen i et land. Ut fra en slik begrunnelse ble saker vedrørende Etiopia stilt i bero i november 2005, slik at det kunne innhentes oppdatert og tilstrekkelig informasjon som faktagrunnlag for beslutningstakerne.

Fra Ot prp nr 17 (1998-99):

«Som eksempel kan nevnes instruks om at søknader fra personer fra et bestemt område skal stilles i bero en tid fordi regjeringen overveier å ta i bruk bestemmelsen om kollektiv beskyttelse for personer fra dette området. Et annet eksempel er instruks om at en bestemt type saker skal stilles i bero i påvente av at forskriftsendring skal iverksettes. Instruksene kan også gå ut på at saker som er stilt i bero, skal tas under behandling.»

Suspensjon av utreiseplikt

I de forannevnte eksemplene, både på at departementet har instruert UNE om å stille saker i bero og at UNE har berostilt på eget initiativ, er utreiseplikten samtidig blitt suspendert for personer med endelige avslag i de aktuelle saker. Dermed har disse personene heller ikke vært aktuelle for tvangsmessig retur i den perioden utreiseplikten har vært suspendert.

Suspensjon av utreiseplikt for definerte grupper vil imidlertid også kunne innføres uten at tilsvarende saker stilles i bero. Dette skjedde for personer fra Somalia i november 2006. UNE mente da at faren for en stor regional militær konflikt var blitt betydelig større, ut fra stadig økende militær mobilisering og mislykkede forhandlinger. Derfor ble utreiseplikten suspendert slik at soma-

handler om hvorvidt det skal gis utsatt iverksetting i enkeltsaker (se også artikkel side 10), avgjøres dette av den saksansvarlige i UNE (vanligvis en nemndleder), og direktøren kan ikke overprøve vedkommendes beslutning.

Når spørsmålet derimot handler om å suspendere utreiseplikten for grupper av saker, det vil si å gi utsatt iverksetting ikke i enkeltsaker, men for mange saker på en gang, får direktøren en avgjørende rolle. Da blir det direktøren som på vegne av UNE instruerer politiet om å utsette iverksetting av alle vedtak innenfor en definert avgrensning. Hvis det er tvil om hvorvidt en enkeltsak faller innenfor eller utenfor avgrensningen, vil dette spørsmålet gå til beslutningstakeren i enkeltsaken.

Direktøren skal ikke overprøve UNEs beslutningstakere i enkeltsaker, men kan altså på vegne av UNE suspendere utreiseplikten også for grupper av saker hvor nylig fattede avslagsvedtak inngår. Det vil neppe være noen motsetning i dette dersom suspensjonen følger av en akutt forverret situasjon i et opprinnelsesland, men det vil kunne være flytende overganger mellom dette og situasjoner der forhold gradvis forverres over tid inntil det overskrides en grense i forhold til det forsvarelige ved returer. Direktøren praktiserer derfor at det forutfor en suspensjon av utreiseplikt føres en tett dialog med aktuelle beslutningstakere i UNE, ikke minst nemndledere som nylig har hatt inkluderte enkeltsaker oppe i nemndmøter.

Departementets fullmakter

Nåværende utlendingslov gir ikke departementet fullmakt til å instruere om å gi utsatt iverksetting for endelige avslag i tilsvarende saker som det instruerer om at skal stilles i bero. I praksis har ikke dette vært noe problem siden UNE i slike tilfeller likevel har gitt utsatt iverksetting. I et høringsbrev i november 2006 tar departementet opp om det i den nye utlendingsloven bør gis en slik fullmakt som det altså ikke har pr i dag. Forslaget til bestemmelse i den nye utlendingsloven lyder:

«Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om å instruere politiet om å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, i påvente av endringer i regelverket.»

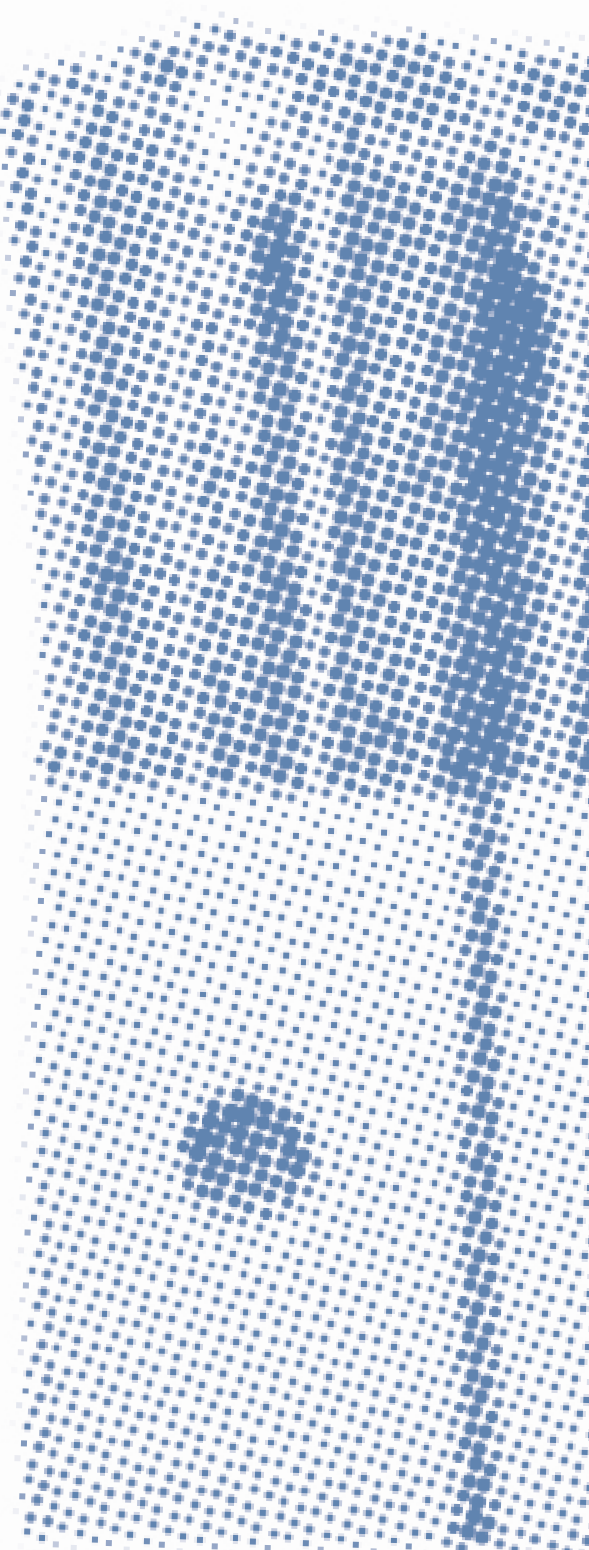
UNE kan stille saker i bero når det er behov for oppdatert informasjon og kunnskap om menneskeretts-situasjonen i et land.

liere med endelige avslag ikke lenger hadde plikt til å returnere.

Forventningene om en relativt snarlig avklaring var imidlertid vesentlig lavere når det gjaldt Somalia enn for de andre eksemplene ovenfor. På grunn av dette ble Somalia-saker i UNE ikke stilt i bero, til tross for suspensjonen av utreiseplikt, hvilket innebar at det fortsatt ble fattet vedtak i Somalia-saker. Beslutningstakerne måtte da forholde seg til den for tiden enda større usikkerheten knyttet til et område hvor den politiske situasjonen har vært labil og uavklart i mange år.

Direktørens beslutning

Det står i utlendingsloven at UNE kan instruere politiet om å utsette iverksettingen av vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket. Når spørsmålet



Behandlet 11 000 saker

UNE behandlet i 2006 totalt 11 121 saker fordelt på 8636 klagesaker og 2485 omgjøringsanmodninger. Dette var 966 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 er tatt 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 22 prosent av alle behandlede saker i 2006.

Fordelingen av behandlede saker var 57 prosent asylsaker, 42 prosent andre saker etter utlendingsloven og 1 prosent statsborgerskapsaker. I 2005 var den tilsvarende fordelingen 63 prosent asylsaker og 37 prosent andre saker etter utlendingsloven, mens UNE det året ikke behandlet statsborgerskapsaker, siden disse ble klagebehandlet i Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram til september 2006. Antall behandlede saker fordelte seg slik i 2006:

Asyl	6 318
Familieinnvandring	2 098
Arbeid/opphold	561
Visum	356
Andre sakstyper etter utlendingsloven	1 634
Statsborgerskap	154
SUM	11 121

Blant asylsakene UNE behandlet, var 53 prosent med, og 47 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 44 prosent i 2005 til 53 prosent i 2006. Også denne endringen hang sammen med hvilke saker UNE fikk inn.

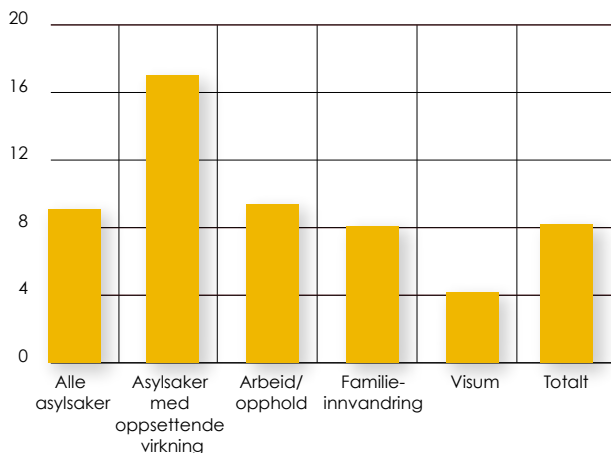
Omgjøring av UDIs vedtak

I 2006 endret UNE tidligere vedtak helt eller delvis i 8,2 prosent av sakene (asyl- og andre saker samlet), hvilket var det samme som i 2005. Omgjøringsprosenten for de to siste årene var praktisk talt dobbelt så høy som 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. Omgjøringsprosenten i asylsaker var 9,1 prosent i 2006, mot 8,3 prosent i 2005 og bare 2,5 prosent tilbake i 2003.

Omgjøringsprosenten i asylsaker ble også i 2006 trukket ned av et betydelig antall åpenbart grunnløse saker, selv om dette gjaldt i mindre grad enn for få år siden. Hvis asylsaker uten oppsettende virkning holdes utenfor, ble 17 prosent av vedtakene i asylsaker med oppsettende virkning endret av UNE i 2006.

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

Omgjøringsprosent



innreiseforbudet 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 61 som fikk innvilget asyl, 66 opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner og 396 opphold på annet humanitært grunnlag. UNE besluttet at 34 såkalte Dublin-saker skulle realitetsbehandles i UDI (se omtale side 33).

Også for andre sakstyper enn asyl var det kun mindre endringer i omgjøringsprosent i 2006 sammenlignet med året før. For asylsaker økte som nevnt omgjøringsprosenten litt (fra 8,3 til 9,1 prosent) mens den sank noe for både familiegjenforening (fra 9,9 til 8,1 prosent), arbeid/opphold (fra 9,9 til 9,4 prosent) og visum (fra 5,8 til 4,2 prosent). Endringer i omgjøringsprosent i UNE er sjelden følge av endret praksis, men oftest en følge av hvilke saker UNE får til behandling.

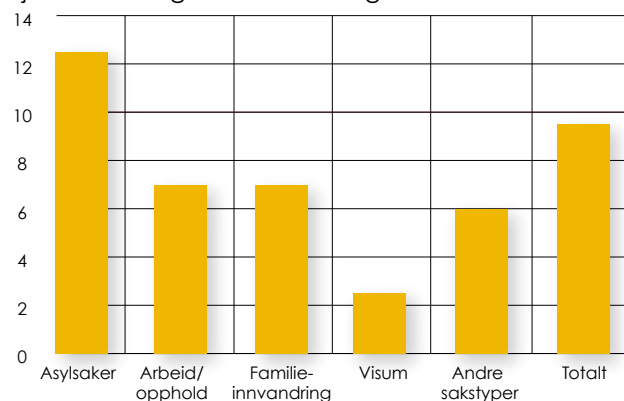
Saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål avgjøres i nemndmøte (se side 16), og siden det er den avgjørelsesformen som benyttes for de vanskeligste sakene («saker på vippen»), er det også der det oftest skjer at klager tas til følge. For omgjøringsprosent ut fra avgjørelsesform gjelder at UNE endret tidligere vedtak i 60,2 prosent av sakene som ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte, i 54,1 prosent av sakene som ble avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, i 5,6 prosent av sakene som ble avgjort av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet og i 2,4 prosent av sakene som ble avgjort av sekretariatet.

Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle klagesaker (ikke medregnet omgjøringsanmodninger) behandlet i UNE i 2006 var 9 1/2 måned (til sammenligning var den 7 1/2 måned i 2005). Den lange saksbehandlingstida knytter seg til asylsakerne, hvor den økte fra gjennomsnittlig 8 1/2 måned i 2005 til 12 1/2 måned i 2006. Dette skyldtes en bevisst prioritering av de eldste sakene i en situasjon hvor gamle saker utgjorde en stor andel av porteføljen. Situasjonen med lange saksbe-

handlingstider vil etter hvert bedre seg, ikke minst fordi UNE i 2006 behandlet nesten 1800 flere saker enn det som kom inn (se side 17).

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall måneder



Behandlede saker i 2006 fordelt etter klagerens opprinnelsesland (alle land med mer enn 100 saker)

Irak	1774
Afghanistan	983
Somalia	887
Serbia og Montenegro	868
Iran	840
Russland	547
Pakistan	325
Statsløse palestinere	284
Etiopia	263
Tyrkia	218
Sri Lanka	206
Nigeria	200
Rwanda el. Burundi	187
Vietnam	169
Eritrea	153
Nepal	150
Kina	148
Kamerun	141
Bosnia-Hercegovina	126
Congo (DRC)	125
Algerie	120
Albania	112
Syria	110
Sudan	106
India	105

(I tillegg kommer 1974 saker fra 140 andre land.)

Saker avgjort 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 avgjørelsesform 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. I tillegg finnes behandlingsformen stornemnd (se side 8), hvor det deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer.

UNE avgjorde 769 saker i nemndmøte i 2006, hvorav fem saker i stornemnd. Antallet nemndmøter ble litt høyere enn året før, siden det i 2005 ble avgjort 744 saker i nemndmøte. Når UNE avgjorde flere saker i nemndmøte samtidig som antall behandlede saker gikk ned, skyldtes det at UNEs nemndledere fant at flere saker inneholdt vesentlige tvilsspørsmål.

Med og uten personlig frammøte

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

Det ble i 2006 avgjort 660 saker i nemndmøte med personlig frammøte. Dette er 85 flere saker enn i 2005, da 575 saker hadde en slik avgjørelsesform. Samtidig var det en nedgang i antall saker avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, fra 169 til 109. Videre ble flere asylsaker avgjort i nemndmøte med personlig frammøte i fjor, 619, mot 549 året før. 41 andre saker etter utlendingsloven ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte, mot 26 i 2005.

Andelen nemndmøtesaker planlegges ikke, men følger av den faktiske sammensetningen av saksporføljen. I perioder da det er usikkerhet om praksis vil det være nødvendig å avgjøre flere saker i nemndmøte. Blant nemndmøtesakene i 2006 var det flest

som gjaldt klagerne fra Somalia (199), Serbia og Montenegro (105), Afghanistan (50), Russland (48) og Etiopia (44).

«Asylsaker med oppsettende virkning», det vil si asylsaker der klageren har fått tillatelse til å vente i Norge i påvente av klagebehandling, er den sakstypen som oftest avgjøres i nemndmøte. 20 prosent av disse sakene ble avgjort i nemndmøte, hvorav 18,5 prosent med, og 1,5 prosent uten, personlig frammøte.

Endrede vedtak og dissenser

Siden det særlig er saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål som avgjøres i nemndmøte, skjer det langt oftere i disse sakene at UNE endrer tidligere vedtak. I nemndmøtene fikk klagerne medhold i 60 prosent av sakene som gikk med personlig frammøte og i 54 prosent av sakene som gikk uten personlig frammøte.

Andelen nemndmøtevedtak hvor en av beslutningstagerne dissenterte var 18 prosent i 2006, hvilket var på samme nivå som året før, da den var 19 prosent.

	Med personlig frammøte	Uten personlig frammøte	Totalt
Asyl	619	46	665
Familieinnvandring	25	37	62
Arbeid/opphold	4	8	12
Utvisning	6	4	10
Visum	0	8	8
Andre sakstyper	6	6	12
SUM	660	109	769

Rettsinstans	Medhold	Ikke medhold	Hevet Avvist	Sum
Tingrett/namsrett	49	6	11	66
Lagmannsrett	10	0	3	13
Høyesterett	0	1	3	4
Totalt	59	7	17	83

RETTSSAKER

Noen klagerer går rettens vei for å få endret UNEs vedtak. I 2006 fikk UNE 83 rettsavgjørelser. Dette er en økning fra 49 rettsavgjørelser i 2005. Staten v/ UNE tapte kun 7 av de 83 sakene (inklusive saker som senere er anket). 17 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 realitetsbehandling. I 2006 avviste Høyesterett tre saker, og de behandlet en (se omtale side 34).

Ubehandlet

Antall ubehandlede saker gikk i løpet av 2006 ned fra 7545 til 5758 saker. Det innebærer at UNE i løpet av året behandlet 1787 flere saker enn det som kom inn.

De ubehandlede sakene ved utgangen av året fordelte seg på 2265 asylsaker til klagebehandling, 1846 andre saker til klagebehandling og 1647 omgjøringsanmodninger (totalt alle sakstyper). 65 prosent av de ubehandlede sakene ved årsskiftet var asylsaker.

De ubehandlede sakene fordeler seg slik etter sakstyper:

Asyl	3 758
Familieinnvandring	638
Arbeid/opphold	212
Statsborgerskap	532
Andre sakstyper	618
SUM	5 758

Antall ubehandlede asylsaker ble i løpet av året redusert med 1235 saker. Antall ubehandlede saker for øvrige sakstyper, dvs alle bortsett fra asyl, ble redusert med 552 i løpet av året, til tross for at UNE overtok som klageinstans for ytterligere en sakstype, nemlig statsborgerskapsaker.

Fra 9 nasjonalitetsgrupper hadde UNE ved årsskiftet mer enn hundre ubehandlede saker. Disse var:

Irak	840
Afghanistan	705
Russland	501
Serbia og Montenegro	449
Somalia	446
Iran	312
Etiopia	292
Statsløse palestinere	183
Tyrkia	123

Antall ubehandlede «gamle klagesaker», definert som klagesaker som er eldre enn seks måneder, var ved årsskiftet 2005/2006 litt over 4300. I løpet av 2006 ble dette antallet redusert til i overkant av 2200 saker.

Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2006/2007 var 46 prosent yngre enn seks måneder, 18 prosent mellom seks måneder og ett år, mens 36 prosent av de ubehandlede klagesakene var eldre enn ett år.

Asyl

Asylstatus gis den som er omfattet av flyktningbegrepet, (se «regler om asyl», side 18). Dersom en asylsøker ikke fyller vilkårene for asyl, skal det vurderes om vedkommende likevel har rett til beskyttelse. Og 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 (se «regler om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag», side 19). Innvilgelse i såkalte «Dublin-saker» (se side 33) innebærer at saken sendes tilbake til UDI for realitetsbehandling.

Asylsaker – vedtak omgjort

Nasjonalitet	Asyl	Beskyttelse	Annet hum.gr.l.	Dublin
Afghanistan	8	9	24	2
Armenia			9	
Aserbajdsjan			3	
Bosnia-Hercegovina			2	
Burundi			3	5
Congo (DRC)			5	
Elfenbeinskysten			6	
Eritrea	2	10	44	
Etiopia	7	4	21	
Georgia			8	
Guinea	5		2	
India			2	
Indonesia				1
Irak		1	5	7
Iran			11	
Kamerun	4		9	
Kazakstan			3	
Kina		1		
Kirgisistan			2	
Kongo	1	1	2	
Libanon			1	
Liberia			1	1
Libya		1		
Makedonia			4	
Marokko			3	
Nepal			1	
Nigeria			9	1
Pakistan	2	1	11	
Palestinske områder	1		2	
Russland	1	1	26	
Rwanda		1		
Serbia og Montenegro	20	6	59	
Sierra Leone			1	
Somalia	5	22	91	7
Sri Lanka			5	7
Sudan	5		5	
Syria			6	
Tanzania			2	
Tyrkia			2	
Uganda			1	
Usbekistan		8	3	
Vietnam			1	
Statsløse			1	3
Sum	61	66	396	34

Afrika

Asylsakene fra Afrika gjaldt klager fra 34 forskjellige land. Det ble behandlet flest saker med klager fra Somalia, Etiopia og Nigeria. For mange opprinnelsesland var antallet klager svært lavt. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.



Somalia

UNE behandlet omlag 400 asylsaker fra Somalia, hvorav anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak utgjorde omlag 90 saker. Totalt ble 186 saker avgjort i nemndmøte. Et tilsvarende antall ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 117 klager ble tatt helt eller delvis til følge. Det ble innvilget asyl i fem saker, vern mot retur i 22 saker og opphold på humanitært grunnlag i 91 saker. I sju saker ble det gitt midlertidig tillatelse med seks måneders varighet.

Den politiske og sikkerhetsmessige situasjonen i Somalia var i løpet av året svært uavklart og labil. På våren kom det til voldsomme kamper i Mogadishu. Dette medførte blant annet at flere tusen flyktet til Kenya. I begynnelsen av juni overtok Union of Islamic Courts (UIC) kontrollen i Mogadishu. Alle de tidligere såkalte krigsherrene ble tvunget til å forlate byen. UIC utvidet etter hvert sin kontroll til store deler av det sørlige Somalia. På tross av at den politiske situasjonen fortsatt var uavklart, ble sikkerhetssituasjonen forbedret der UIC hadde kontroll. Kriminalitetsnivået ble vesentlig redusert. I løpet av høsten 2006 tiltok imidlertid risikoen for en større regional konflikt på Afrikas Horn. Etiopiske styrker gikk jevnlig inn i Somalia for å beskytte den somaliske overgangsregjeringen (TFG) etter hvert som UIC rykket nærmere dennes tilholdssted Baidoa. Da forhandlingene mellom TFG og UIC brøt sammen i oktober, anså flere landeksperter det sannsynlig at en ville få en større militær konflikt. Derfor besluttet UNE 6. november å suspendere utreiseplikten til somaliere som på grunn av tidligere vedtak hadde plikt til å reise ut av landet.

Asyl ble i all hovedsak innvilget når anførsler om kjønnslemlesting, tvangsekteskap eller lignende ble lagt til grunn. Medlemmer av minoritetsgrupper fikk i mange tilfeller innvilget vern eller opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn

av en individuell risikovurdering. Videre fikk enslige kvinner, barnefamilier og personer med alvorlige helseproblemer ofte innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Enkelte klager fra enslige kvinner og mannlige medlemmer av minoritetsklaner ble etter en individuell vurdering likevel ikke tatt til følge. I disse sakene ble det lagt til grunn at klagerne hadde et tilstrekkelig nettverk i hjemlandet. Klager fra mannlige medlemmer av hovedklaner uten et individuelt beskyttelsesbehov ble i de fleste tilfeller ikke tatt til følge.

Etter suspensjonen fikk klager med tilknytning til Sør-Somalia som hovedregel innvilget en midlertidig og begrenset tillatelse på bakgrunn av den svært uavklarte og labile situasjonen. Tillatelsen ga verken grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening.

Etiopia

UNE behandlet omlag 160 asylsaker fra Etiopia, hvorav 80 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Hovedvekten av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Mer enn tretti klager ble behandlet i nemndmøte med personlig fram møte. I sju tilfeller ble det innvilget asyl, og i fire saker ble klagerne ansett å ha rett til vern mot retur til hjemlandet. Det ble innvilget opphold på humanitært grunnlag i mer enn 20 saker. Nemndleder etter forberedelse av sekretariatet avgjorde tolv av klagenes som ble tatt til følge.

I fire av sakene hvor det ble innvilget asyl, var det anførsler om tilknytning til, eller aktivitet for, de ulovlige organisasjonene Oromo Liberation Front (OLF) eller Ogaden National Liberation Front (ONLF). I de tre øvrige sakene var det også anførsler knyttet til politisk opposisjonell eller myndighetskritisk aktivitet i hjemlandet og i Norge.

I to av sakene der UNE mente det forelå grunnlag for vern mot retur (men

Regler om asyl til flyktninger

ikke asyl), hadde klagerne uttrykt seg kritisk i forhold til hjemlandets myndigheter i eksil og vært eksponert i norske medier. Den ene hadde også vært politisk aktiv for det ulovlige Ethiopian Peoples' Revolutionary Party (EPRP) i Etiopia. I en sak ble det gitt vern mot retur på grunn av egen og nær families aktivitet for OLF i Etiopia, og i den siste ble det ansett å foreligge risiko for nye overgrep, etter tidligere opplevd voldtekt.

Omlag halvparten av tilfellene der det ble gitt opphold på humanitært grunnlag omhandlet enslige mødre med barn, og hensynet til barnas beste var ett av flere vurderingstemaer. Andre faktorer som spilte inn var blant annet helseforhold i familien og anførsler om nære familie-medlemmers politiske aktivitet i hjemlandet. I en del andre saker var klageren syk med alvorlig psykisk lidelse, alvorlig fysisk sykdom/handikap eller med påvist HIV-smitte.

Den vanligste anførselen i sakene fra Etiopia var frykt for forfølgelse ved retur på grunn av egen eller nære familiemedlemmers politiske aktivitet i hjemlandet. Det ble også i mange tilfeller anført at klageren, etter ankomst til Norge, hadde vært politisk aktiv eller uttrykt seg kritisk om hjemlandets myndigheter. I en del av tilfellene var den politiske aktiviteten i Norge en naturlig forlengelse av politisk aktivitet i Etiopia.

Når mange klager som inneholdt anførsler om myndighetskritisk aktivitet ikke ble tatt til følge, var dette fordi UNE ikke fant det tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren ved retur ville risikere forfølgelse. Årsaker til dette kunne være at UNE ikke la anførselene til grunn, eller at klagerens aktivitet ikke var av en slik art eller et slikt omfang at det medførte forfølgelsesfare.

Nigeria

UNE behandlet omlag 125 saker fra Nigeria. De aller fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 11 saker ble avgjort i nemndmøte.

Det ble innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag til tre enslige kvinner med barn fordi retursituasjonen ble ansett som usikker, blant annet på grunn →

For å ha rett til asyl må utlendingen fylle vilkårene i flyktningkonvensjonen art. 1 A.

Det å få asyl innebærer et fristed og beskyttelse mot forfølgelse. Innvilget asyl i Norge gir status som flyktning, som gir rett til arbeids- og oppholdstillatelse. Flyktningstatus gir i utgangspunktet vern mot bort- og utvisning. Flyktningen vil normalt ha rett til norsk reisedokument i stedet for hjemlandets nasjonalitetspass. Flyktningstatus innebærer også andre rettigheter, bl.a. rett til økonomisk gunstige stønadsordninger.

Flyktningbegrepet

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....». (Utlendingsloven § 17 første ledd, jf § 16, jf flyktningkonvensjonen art. 1A).

Uttrykket «med rette frykter forfølgelse» innebærer at frykten må være velgrunnet. Det er ikke tilstrekkelig at søkeren opplever en subjektiv frykt. Frykten må også være berettiget ut i fra en objektiv vurdering. Tidligere forfølgelse er verken et vilkår eller alene tilstrekkelig til å bli anerkjent som flyktning og få asyl. Det sentrale er beskyttelse mot framtidig forfølgelse.

«Forfølgelse»

De reaksjoner som utlendingen med rette må frykte må falle inn under begrepet «forfølgelse». Det stilles krav til alvor og omfanget av de reaksjoner utlendingen kan risikere å bli møtt med. Reaksjoner som kan true liv og frihet, dvs brudd på fundamentale menneskerettigheter, vil være omfattet. Trakassering, diskriminering og forskjellsbehandling vil i utgangspunktet falle utenfor begrepet. Tilsvarende gjelder for kortvarige fengselsstraffer eller arrestasjoner. Selv om flere enkeltreaksjoner hver for seg ikke kan anses som forfølgelse, kan de likevel til sammen føre til at utlendingen må anses som forfulgt. (Se også Utlendingsnemndas praksisnotat om «Kravet til forfølgelses art og omfang - terskelen»).

Faren for forfølgelse må ha sammenheng med utlendingens «rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning». Eksempelvis vil kriminelle overgrep som ikke kan tilbakeføres til noen av disse årsakene, ikke omfattes av flyktningkonvensjonen. Flukt fra eksempelvis naturkatastrofer, sult og vanskelige levevilkår faller også utenfor.

Utlendingen må «befinne seg utenfor det land han er borger av». Retten til asyl i Norge gjelder likevel ikke utlendinger som befinner seg utenfor Norges grenser. Utlendingen må være en person som er «ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse.» Risikoen for forfølgelse må vurderes ut fra situasjonen i utlendingens hjemland. Man vil som utgangspunkt ikke ha rett til asyl og opphold i Norge dersom man kan oppnå beskyttelse i eget hjemland ved hjelp av myndighetene der og/eller ved å flytte til et annet område enn der man risikerer forfølgelse (såkalt internflukt).

Ved vurderingen av faktum i saken, eksempelvis asylsøkerens påberopte aktiviteter og opplevelser i hjemlandet før utreisen, skal en rimelig tvil komme utlendingen til gode. Gjennom en romslig vilsmargin vil det i praksis ikke være krav om at utlendingen kan sannsynliggjøre sine anførsler for å ha rett til beskyttelse i Norge, men forklaringen må likevel fremstå som såpass sannsynlig at det vil være riktig å legge den til grunn. Ved vurderingen av den fremtidige forfølgelsesfare, kreves det ikke at det er mest sannsynlig at asylsøkeren risikerer forfølgelse. En noenlunde påregnelig fare for forfølgelse ved retur til hjemlandet er tilstrekkelig. Risikoen må imidlertid være så konkret at asylsøkeren har et reelt beskyttelsesbehov. En marginal og ren teoretisk forfølgelsesfare er derfor som utgangspunkt ikke tilstrekkelig.

For øvrig er det noen unntak fra retten til asyl i Norge, bl.a. ved særlig alvorlige forbrytelser.

(Se også om grensen mot oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, side 20.)

Regler om opphold på humanitært grunnlag

Dersom en asylsøker ikke fyller vilkårene for asyl, skal det vurderes om utlendingen ellers har rett til beskyttelse (se A nedenfor). Det skal også vurderes om sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge tilsier at utlendingen bør gis opphold, som i så fall gis ved en arbeids- eller oppholdstillatelse (se B nedenfor). Opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd kalles ofte opphold på humanitært grunnlag.

A: Om utlendingsloven § 15 første ledd, jf § 8 annet ledd

1) «Utlending må ikke i medhold av loven sendes til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til slikt område.»

I tillegg til å omfatte tilfeller hvor vilkårene for flyktningstatus er oppfylt (se regler om asyl, side 19), omfatter bestemmelsen tilfeller som kan falle inn under flyktningbegrepet, men hvor det ikke foreligger en rett til tillatelse i form av asyl. Bestemmelsen omfatter dermed en noe videre krets enn de som fyller vilkårene for asyl. Denne gruppen gis rett til beskyttelse i form av arbeids- eller oppholdstillatelse. Eksempler på tilfeller som faller innenfor bestemmelsen kan være; 1) 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 å nå opp til kravet som stilles for at man skal ha rett til asyl, men hvor det likevel gjør seg gjeldende noe tvil (ren teoretisk tvil unntatt). 2) hvor utlendingen selv utløser en forfølgelsesfare først etter å ha forlatt hjemlandet (såkalt subjektiv «sur place»).

2) Hvor utlendingen av «liknende grunner som angitt i flyktningedefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling» vil utlendingen også ha krav på beskyttelse som gis i form av arbeids- eller oppholdstillatelse.

Med «liknende grunner som angitt i flyktningdefinisjonen» menes grunner som har en viss likhet med grunnen om «rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning» i henhold til asylvurderingen. I praksis tolkes begrepet «liknende grunner» vidt. Bestemmelsen omfatter dermed flere grunnlag enn hva som kan gi rett til asyl og vern etter pkt.1 over. Til gjengjeld er kravene til arten av den fare som truer, samt sannsynligheten for at den skal inntreffe, noe strengere enn ved vurderingen av spørsmålet om flyktningstatus. Tilfeller som kan være aktuelle, er for eksempel der utlendingen har flyktet fra et krigs- eller konfliktområde der retur til området rent generelt ikke er tilrådelig på grunn av sikkerhetssituasjonen. Også fare for overgrep fra kriminelle kan falle inn under regelen. Men dersom beskyttelse kan oppnås i hjemlandet, for eksempel ved hjelp av hjemlandets myndigheter, har man ikke rett til oppholds/arbeidstillatelse i Norge i medhold av denne bestemmelsen.

B: Om utlendingsloven § 15 annet ledd, jf. § 8 annet ledd

Hvor utlendingen ikke har et beskyttelsesbehov som gir grunnlag for asyl eller vern som nevnt under A, skal det vurderes om andre sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning tilsier at tillatelse bør gis.

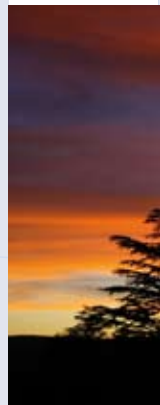
Utgangspunktet er at det dreier seg om en asylsøknad hvor beskyttelsesbehov vil være det primære vurderingsgrunnlag. Ved mer rene humanitære anførsler vil det måtte dreie seg om forhold som skiller saken fra et større antall asylsøknader, og disse omstendighetene må tale for at opphold innvilges.

Det er ikke avgjørende om søkeren påregnes å få det bedre materielt eller en bedre livskvalitet i Norge. Det er mer spørsmål om de anførte forhold tilsier at retur til hjemlandet er utilrådelig. Det må derfor foretas en konkret og individuell vurdering innenfor en helhetlig ramme. Mange typer velferdsgrunner vil være relevante, slik som helsemessige

forhold, mindreåriges situasjon, faktisk tilknytning til Norge m.m. Vekten av disse velferdsgrunnene vil kunne variere.

I kombinasjon med andre omstendigheter, kan også sikkerhetssituasjonen i hjemlandet være relevant selv om den ikke i seg selv kvalifiserer til asyl eller beskyttelse på selvstendig grunnlag. Det kreves noe mindre tungtveiende andre velferdsgrunner dersom utlendingen har etablert en tilknytning til Norge, f.eks ved lang oppholdstid eller nær familie. Oppholdstiden i påvente av endelig avgjørelse i asylsaken veier i utgangspunktet ikke særlig tungt. Familietilknytning vil heller ikke i seg selv være tungtveiende ved søknad om asyl, da opphold i familiegjenforening er regulert av egne bestemmelser.

Ved avgjørelsen må det både ses hen til de individuelle omstendighetene som måtte tale for eller mot at opphold innvilges og til hensyn som likebehandling, forutsigbarhet og hvilken betydning et vedtak kan få for andre saker. Utlendingsloven bygger på Stortingets ønske om at det skal være en regulert og kontrollert innvandring til Norge. Både UDI og UNE er derfor forpliktet til å se hen til innvandringspolitiske hensyn, jf. utlendingsloven § 2 og at § 8 annet ledd er en «kan»-bestemmelse. Dersom også et større antall liknende asylsøknader bør innvilges av hensyn til likebehandling, eller det er påregnelig at det senere vil kunne komme en stor tilstrømming av asylsøkere som kan påberope det samme som i saken som er innvilget, vil dette kunne tale mot et positivt vedtak. Vesentlige endringer i innvandringspolitikken vil være et politisk spørsmål som bør behandles i Storting og regjering, og ikke skje gjennom utlendingsforvaltningens avgjørelser av enkelt saker.





→ av tvil om tilknytningen i hjemlandet. I disse sakene ble det dessuten lagt vekt på fare for stigmatisering fordi kvinnene hadde jentebarn som ikke var omskåret. UNE innvilget også oppholdstillatelse til en person som hadde HIV, siden behandlingssituasjonen i hjemlandet ble ansett som usikker. Utover dette ble ingen av klagen tatt til følge.

De fleste sakene gjaldt unge enslige menn. I et betydelig antall saker ble det anført frykt for overgrep fra forskjellige kulturer og kriminelle grupper. 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 private konflikter. En del saker gjaldt frykt for reaksjoner fra myndighetene på grunn av medlemskap eller politiske aktiviteter for spesielle politiske partier, for eksempel MASSOB.

Slike forhold ble ikke ansett å kunne danne grunnlag for asyl. I flere av sakene ble klagerne henvist til å kontakte myndighetene i hjemlandet eller søke beskyttelse i en annen del av landet dersom de mente seg utsatt for overgrep.

Kamerun

UNE behandlet omlag 100 asylsaker fra Kamerun. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens ni klager ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte. En sak ble behandlet i nemndmøte uten personlig frammøte, og sju saker ble avgjort av sekretariatet.

Fire klager ble gitt asyl. I flere av sakene ble det lagt til grunn at det forelå en reell risiko for forfølgelse på grunn av klagerens politiske oppfatning, mens det i en sak ble gitt asyl på grunn av fare for tvangsekteskap. Ni klager ble innvilget opphold på humanitært grunnlag. Det ble i disse sakene lagt avgjørende vekt på en viss risiko for kjønnslemlestelse og fare for sosial utstøtelse dersom klageren motsatte seg en slik praksis, hensynet til medfølgende barn, manglende nettverk i hjemlandet og alvorlige helseproblemer.

Den vanligste anførselen i klager som ikke ble tatt til følge, var frykt for reaksjoner fra kamerunske myndigheter på grunn av politisk engasjement, herunder aktivitet for opposisjonsgruppen Southern Cameroons National Council (SCNC) og/eller for opposisjonspartiet Social Democratic Front (SDF). Andre anførsler gjaldt i hovedsak frykt for å bli utsatt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse eller frykt for overgrep på grunn av private konflikter. I flere av disse sakene mente UNE det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerte forfølgelse ved retur til hjemlandet, og viste i flere saker til klagerens mulighet til å søke beskyttelse hos politi og rettsvesen og/eller til å bosette seg i en annen del av landet. Noen av klagen ble ikke tatt til følge med den begrunnelse at anførselene ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort og således ikke ble lagt til grunn.

Eritrea

UNE behandlet omlag 90 asylsaker fra Eritrea, hvorav to tredjedeler gjaldt

anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste klagen ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens vel en tredjedel ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte. Det ble innvilget asyl i to saker, vern mot retur i ti saker og oppholdstillatelse på annet humanitært grunnlag i vel førti saker. Det ble i den ene asylinnvilgelsen lagt til grunn at klageren med rette fryktet forfølgelse på grunn av sin tro, og i den andre at det forelå fare for forfølgelse på grunn av politisk opposisjonell virksomhet.

UNE la til grunn at den generelle menneskerettssituasjonen i Eritrea var bekymringsfull. Det syntes å forekomme et ikke uvesentlig innslag av brudd på grunnleggende menneskerettigheter, og rettsikkerheten for den enkelte framsto som svak.

De fleste sakene omfattet anførsler der spørsmål knyttet til klagerens troverdighet var sentrale. Selv om UNE i mange saker la til grunn at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne fylte vilkårene for asyl eller vern, spilte ulike momenter som militærnekting, hvorvidt man kan ha blitt oppfattet som regimefiendtlig da man forlot Eritrea, om man har omsorgsansvar for barn, familiens sårbarhet ved retur, nettverk i hjemlandet og klagerens alder en rolle i helhetsvurderinger der det ble innvilget opphold på humanitært grunnlag.

Demokratiske Republikken Congo (DRC)

UNE behandlet omlag 80 asylsaker fra den Demokratiske Republik Kongó, noe som var et klart høyere antall enn året før. →



→ Omlag 20 saker ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens tolv saker ble avgjort i nemndmøte med personlig fram møte. De resterende sakene ble avgjort av sekretariatet og gjaldt søknader om asyl framsatt utenfor Norges grenser. Ingen av klagerne ble funnet å ha krav på asyl eller vern mot retur. Det ble innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i fem saker. Disse tillatelsene ble gitt etter konkrete helhetsvurderinger. Hensyn som ble vektlagt var blant annet usikkerhet omkring forholdene ved retur til hjemlandet som følge av politisk aktivitet og helsemessige forhold.

UNE mente at situasjonen i regjeringskontrollert område i Kongo var tilstrekkelig trygg til at retur dit var forsvarlig, så fremt klageren ikke hadde et individuelt beskyttelsesbehov. Påberopte asylgrunnlag var blant annet deltagelse i studentdemonstrasjoner i Kinshasa, beskyldninger om delaktighet i drapet på president Laurent Kabila, tilhørighet til etniske minoriteter og tilknytning til forskjellige politiske bevegelser som bl.a. *Sauvons le Congo*, *Bundu dia Kongo* og *Movement for the Liberation of Congo*.

Kongos østlige områder var i praksis å anse som utenfor myndighetskontroll, og anførselene fra dette området gjaldt hovedsakelig konflikten mellom de etniske gruppene hema og lendu og frykt for militsgrupperinger og lokale krigsherrer. Når det ble avslag i disse sakene, skyldtes det hovedsakelig at UNE ikke fant anførselene tilstrekkelig sannsynlig-

gjort eller at klageren kunne henvises til intern relokalisering til Kinshasa på bakgrunn av sterk tilknytning dit.

Burundi

UNE behandlet omlag 70 saker hvor anført opprinnelsesland var Burundi. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tre saker ble behandlet i nemndmøte med personlig fram møte.

På bakgrunn av den generelt utrygge sikkerhetssituasjonen i Burundi som følge av en mangeårig væpnet konflikt i landet, innvilget UDI søknader hvor burundisk nasjonalitet var lagt til grunn. I saker hvor avslag ble klaget inn for UNE, var det sentrale vurderingstemaet oftest om klagerne virkelig hadde tilknytning til Burundi. Ingen klagerne fikk medhold, med unntak av to enslige kvinner som fikk innvilget opphold på humanitært grunnlag etter konkrete helhetsvurderinger, hvor hensynet til barn ble spesielt vektlagt. I vedtakene viste UNE til at klagerne manglet grunnleggende kjennskap til lokale forhold i Burundi, at de ikke hadde kjennskap til nasjonalspråket og at det i mange tilfeller forelå språktester som tilsa at klagerne hadde andre nasjonaliteter.

Sudan

UNE behandlet omlag 70 asylsaker fra Sudan. Ni saker ble avgjort i nemndmøte, mens de resterende i hovedsak ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Det ble innvilget asyl i fem saker. Fem klagerne ble innvilget opphold

på humanitært grunnlag etter konkrete helhetsvurderinger. Hensyn som ble vektlagt var blant annet usikkerhet omkring forholdene ved retur til hjemlandet, hensyn til barn og helsemessige forhold.

UNE mente at retur til Sudan generelt var trygt, unntatt for asylsøkere fra Darfur i den vestlige delen av landet. For Darfur-sakene endret UNE praksis, ved at man i mindre grad enn foregående år henviste til internflukt og retur til Khartoum. De fleste fikk derfor asyl. Dette var i overensstemmelse med UNHCRs anbefalinger. En rekke klager ble imidlertid likevel ikke tatt til følge, med den begrunnelse at klagerne anførte tilknytning til Darfur-området ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort.

Mange saker gjaldt frykt for straff for å ha unndratt seg obligatorisk militærtjeneste. UNE mente at desertering/motstand mot militær tjenestegjøring og straff i den forbindelse, som hovedregel ikke dannet grunnlag for asyl. Fængsling i Sudan innebærer en viss risiko for å bli utsatt for tortur, men UNE la til grunn at risikoen for fængselsstraff for dem som unndro seg militærtjeneste, var liten og at det vanlige var å bli satt tilbake i tjeneste. I enkelte av disse sakene ble det også anført frykt for å bli tvangssendt til fronten i Sør-Sudan. UNE la til grunn at dette ikke framstod som en aktuell problemstilling etter at det i januar 2005 ble inngått en fredsavtale mellom partene i borgerkrigen. Sudan's People Liberation Army/Movement (SPLA/M) fra Sør-Sudan er nå representert i sentralregjeringen i Khartoum.



Det var også anført aktivitet for ulike politiske partier og problemer på grunn av tilhørighet til etniske minoriteter. Ut fra konkrete vurderinger av omstendighetene i disse sakene la UNE til grunn at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerte forfølgelse ved retur til hjemlandet. UNE viste i to tilfeller til at sørsudanere kunne returnere til Khartoum, etter konkrete vurderinger av deres tilknytning der. Den humanitære situasjonen i Sør-Sudan ble ansett som vanskelig, men det ble i en sak lagt til grunn at det ikke var utilrådelig med retur til Sør-Sudan.

Guinea

UNE behandlet omlag 60 saker fra Guinea. Tidligere vedtak ble i de aller fleste tilfellene opprettholdt. Hovedtyngden av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fem saker ble avgjort i nemndmøte.

En vanlig anførsel var frykt for forfølgelse på grunn av politisk opposisjonell virksomhet, herunder engasjement for RPG (Rassemblement du Peuple de Guinée) og UFDG (Union des Forces Democratique de Guinée). I noen saker ble det anført frykt for å bli fengslet på grunn av mistanke om hjelp til liberiske opprørere. Andre vanlige anførsler var familieproblemer og private konflikter. Enkelte anførte frykt for å bli straffet fordi de hadde gjort noen gravid utenfor ekteskap. I noen få saker ble det anført fare for kjønnslemlestelse. I et par saker anførte klagerne at de risikerte forfølgelse fordi de hadde konvertert fra islam til kristendom.

Menneskerettighetssituasjonen i Guinea anses generelt ikke som god. President Lansane Contes svekkede helse og den politiske usikkerheten i landet gir grunn til bekymring. UNE er kjent med at opposisjonelle har opplevd overgrep og at demonstranter er blitt arrestert og utsatt for vold. De fleste som er blitt arrestert, er imidlertid blitt løslatt etter relativt kort tid. UNE viste til at ledere i RPG og UFR har drevet valgkampanjer og avholdt politiske møter i ulike regioner i Guinea de siste årene uten å bli hindret av myndighetene. UNE anså sikkerhetssituasjonen i landet tilfredsstillende i forhold til spørsmålet om retur.

De fleste klagen ble ikke tatt til følge. I noen saker ble det vist til at det anførte forholdet lå langt tilbake i tid og derfor ikke var egnet til å sannsynliggjøre fare for framtidige overgrep. I flere saker bemerket UNE at klagerens asylforklaring manglet troverdighet. I enkelte saker mente UNE at hjemlandets myndigheter sto nærmest til å håndtere klagerens problemer.

UNE innvilget asyl til en klager og dennes familie. Klagerens politiske aktivitet, samt opplysninger om at han var ettersøkt av guineanske myndigheter og beskyldt for å ha støttet opprørsgrupper, tilsa at retur ville kunne sette hans liv i fare.

Rwanda

UNE behandlet omlag 50 saker fra Rwanda, hvorav omlag 20 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Rundt 30 saker ble avgjort av

nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens to ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte. De resterende sakene ble avgjort av sekretariatet og gjaldt søknader om asyl framsatt utenfor Norges grenser.

UNE mente retur til Rwanda var trygt såfremt klageren ikke kunne sies å ha et individuelt beskyttelsesbehov. Anførlene fra rwandiske borgere var hovedsakelig frykt på grunn av reell eller tillagt forbindelse med opposisjonelle grupperinger/enkelt personer, som for eksempel Parti Democratique pour le Renouveau (PDR-Ubuyanja), Alliance Rwandaise pour la Renaissance de la Nation (ARENA), opposisjonspolitikerer Faustin Twagiramungu og interesseorganisasjonen Ibuka. Andre anførsler gjaldt frykt for fremstilling for Gacaca-domstolen, militær tvangsrekruttering, etniske konflikter mellom hutu - tutsi og tilhørighet til minoritetsbefolkningen twa.

I en sak mente UNE at tillagt regimemotkritisk oppfatning tilsa vern mot retur. De resterende klagen ble ikke tatt til følge fordi UNE mente det ikke forelå noe beskyttelsesbehov.

Angola

UNE behandlet omlag 50 saker fra Angola, hvorav omtrent halvparten var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. En sak ble avgjort i nemndmøte og de øvrige av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen av klagen ble tatt til følge.

Mange av klagerne anførte at de var fra Cabinda-provinsen i nord. UNHCR →

→ frarådet retur til Cabinda. UNE la imidlertid ikke til grunn at noen av klagerne virkelig kom fra Cabinda. I de fleste tilfeller underbygget UNE dette med at klagerne ikke hadde lokalkunnskap og språkferdigheter som tilsa at de var derfra.

I en stor del av sakene var anførselene knyttet til partiene FLEC, MPLA og UNITA. I noen saker var anførselene knyttet til frykt for kriminelle grupper og personer, og noen fryktet for dårlig behandling i rettsystemet og i angolanske fengsler.

Libya

UNE behandlet i overkant av 40 saker fra Libya. De aller fleste ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En sak ble avgjort i nemndmøte. Ett tidligere vedtak ble endret, avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og bakgrunnen var at nye opplysninger om klagerens aktiviteter i Norge tilsa vern mot retur til hjemlandet.

De aller 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 hadde 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 familieband 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 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, men 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 klagerens troverdighet av forskjellige grunner vært ansett som svak.

Sierra Leone

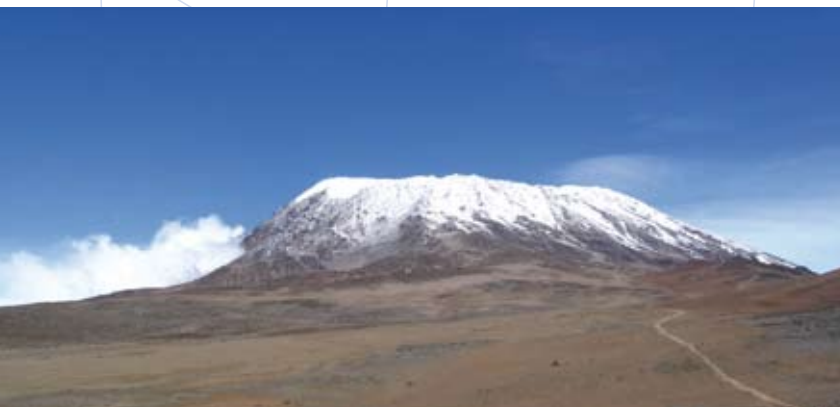
UNE behandlet omlag 30 saker fra Sierra Leone. Tidligere vedtak ble i all hovedsak opprettholdt. Nesten alle sakene ble

avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En sak ble avgjort i nemndmøte.

En vanlig anførsel var frykt for overgrep og represalier fra personer med tilknytning til opprørsgrupper, særlig RUF (Revolutionary United Front), og/eller frykt for å bli fengslet av myndighetene på grunn av egen deltagelse i slike grupper under borgerkrigen. I noen saker ble det anført frykt for hevn fra lokalbefolkningen. UNE la i utgangspunktet til grunn at personer med tilknytning til tidligere opprørsgrupper generelt ikke 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.

I noen saker ble det anført problemer på grunn av konvertering fra islam til kristendom. I flere av sakene mente UNE at det anførte asylgrunnlaget ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort. I noen saker ble det anført problemer av økonomisk og sosial art.

Sierra Leone er et fattig land og står overfor store utfordringer. Situasjonen er likevel vesentlig endret siden fredsavtalen ble inngått i 1999. Slutten på Sierras elleve år lange borgerkrig ble proklamert i januar 2002. Sannhets- og forsoningskommisjonen begynte sitt arbeid samme år, og 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, herunder de som kjempet for RUF, og det er satt i gang prosjekter for å integrere tidligere



opprørere i samfunnet igjen. Det er også rapportert at tidligere opprørere har flyttet tilbake til sine hjemsteder uten å bli utsatt for overgrep.

En klager ble innvilget opphold på humanitært grunnlag etter nemndmøte med personlig frammøte. Det ble ikke ansett sannsynliggjort at klageren ved en eventuell retur risikerte forfølgelse, men det ble ansett å foreligge noe usikkerhet rundt trusler klageren hadde mottatt. UNE så dessuten hen til at klageren over lengre tid hadde blitt utsatt for grove overgrep, at han gikk til jevnlig medisinsk behandling i Norge og at han med sin bakgrunn ville være i en ekstra sårbar situasjon ved en eventuell retur.

Togo

UNE behandlet omlag 20 saker fra Togo. Etter massive uroligheter som følge av at Gnassingbè Eyadéma, som hadde vært president siden 1967, døde i februar 2005, frarådet UNHCR tvangsreturer til Togo i «position paper» fra august 2005. Den generelle situasjonen i landet bedret seg betraktelig frem til august 2006, hvorpå UNHCR uttalte at tvangsreturer kunne finne sted. Fire saker der klageren hadde anførsler knyttet til opposisjonsaktivitet ble avgjort i nemndmøte. Ingen av disse klagene ble tatt til følge, siden nemndmøtet fant at klagerne verken på generelt eller individuelt grunnlag ville risikere forfølgelse eller andre alvorlige overgrep ved retur til Togo. Heller ingen av de øvrige klagene ble tatt til følge.

Kongo Brazzaville

Det ble behandlet omlag 20 saker fra Republikken Kongo (Brazzaville), og

det var det første året UNE behandlet et større antall asylsaker fra dette landet. Sju saker ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte, og fire ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Resten ble avgjort av sekretariatet, og dette var hovedsakelig søknader om asyl framsatt utenfor Norges grenser. Det ble innvilget asyl i en sak og vern mot retur/opphold på humanitært grunnlag i tre saker.

UNE mente at den generelle sikkerhetssituasjonen i Republikken Kongo ikke i seg selv tilsa at klagerne hadde krav på asyl eller vern. Det ble vist til at landet i tidsrommet 1997-2003 hadde vært preget av væpnet konflikt og at sikkerhetssituasjonen i enkelte deler av landet fortsatt var ustabil. UNE anså situasjon tilstrekkelig forbedret til å henvise asylsøkerne til retur etter inngåelse av fredsavtale mellom regjeringen og en siste militsgruppe i 2005. Men UNE innvilget asyl i en sak hvor det var anført aktivt medlemskap i en forening som UNHCR anså som utsatt. En klager som støttet en militsgruppe, og som tidligere hadde unnsloppet henrettelse, fikk innvilget vern mot retur fordi det forelå en viss risiko for forfølgelse. I tillegg innvilget UNE oppholdstillatelse på humanitært grunnlag til to personer på bakgrunn av helseproblemer og usikkerhet om de sikkerhetsmessige og humanitære forholdene ved retur.

Hovedvekten av anførselene gjaldt frykt for reaksjoner fra myndighetene på grunn av klagerens tilknytning til opposisjonspartiet Congolese Movement for Democracy and Integral Development (MCDDI), eller støtte til tidligere president Lissouba, de tapende partene i konflikten. Etter konkrete vurderinger la UNE til grunn at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at disse klagerne ville risikere forfølgelse.



Asia

Hovedtyngden av asylsakene fra Asia gjaldt klager fra Irak, Afghanistan og Iran. Utover landene som er omtalt nedenfor, behandlet UNE et mindre antall saker fra 14 andre asiatiske land. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.

Irak

UNE behandlet omlag 780 saker fra Irak, hvorav omlag 190 saker gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Syv saker ble avgjort i nemndmøte. Det ble gitt vern mot retur i én sak. Vedkommende fikk avledet status fra ektefellen, som tidligere hadde fått innvilget vern. I fem saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag, i all hovedsak grunnet helsemessige forhold.

I en stor andel av sakene anførte klageren frykt for Baath-regimet. I lys av dette regimets fall la UNE til grunn at det tidligere regimet og dets representanter ikke lenger utgjør en fare for den enkeltes liv og sikkerhet.

I mange saker anførte klageren frykt for blodhevn og reaksjoner i forbindelse med private konflikter. Flere av sakene omhandlet fare for reaksjoner som følge av at vedkommende hadde brutt med de sosiale normene. For personer fra Nord-Irak la UNE til grunn at myndighetene har evne og vilje til å beskytte sine borgere. Den generelle sikkerhetssituasjonen i dette området ble ansett som relativt god.

I sine anbefalinger fra desember 2006 opprettholdt UNHCR det syn at retur kan skje til de tre nordligste fylkene for personer med tilknytning til dette området. Sikkerhetssituasjonen i øvrige deler av Irak

ble ansett generelt dårligere, og UNHCR frarådet å returnere til alle deler av Irak, med unntak av de tre nordligste fylkene. De saker som ble behandlet i UNE der klageren hadde tilhørighet til Irak utenfor selvstyreområdet, omfattet personer fra den såkalte randsonen, et område som grenser til selvstyreområdet. UNE så hen til UNHCRs anbefalinger, men etter grundig vurdering av informasjon fra en rekke kilder, la UNE til grunn at den generelle situasjonen i randsonen ikke var av en slik art at tilknytning til dette området i seg selv ga grunnlag for vern mot retur.

Afghanistan

UNE behandlet omlag 700 klagesaker fra afghanske asylsøkere. Av disse var omlag 170 anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens omlag 50 saker ble avgjort i nemndmøte.

UNHCR anbefalte at det ble gitt opphold på humanitært grunnlag til afghanere som ville være særlig sårbare ved retur til hjemlandet. Særlig sårbare grupper var blant annet enslige kvinner, enslige barn og enslige eldre, samt personer med fysiske og psykiske sykdommer. De sårbare gruppene var kjennetegnet av at de ikke hadde slektninger eller andre med vilje og evne til å forsørge dem. Norske utlendingsmyndigheter fulgte UNHCRs anbefaling om de sårbare gruppene, hvil-

ket innebar at deres søknader ble innvilget i UDI. I henhold til UDIs praksis fikk også barnefamilier opphold på humanitært grunnlag, mens familier uten barn kunne få avslag. Med få unntak var det derfor arbeidsføre menn uten helseproblemer og uten familie i Norge, som fikk avslag i UDI og klager behandlet av UNE.

UNEs praksis viser at klageren uten et individuelt beskyttelsesbehov, og som ikke tilhørte sårbare grupper, fikk endelige avslag på sine søknader om asyl og opphold på humanitært grunnlag. Kabul by ble ansett for å være sikkerhetsmessig stabil, og klageren ble henvist til å returnere dit, også de som ikke hadde tilknytning til byen. UNHCR vurderte sikkerhetssituasjonen i Afghanistan fortløpende, og en stor andel av de nordlige, sentrale og vestlige delene av landet ble av UNHCR ansett å være sikkerhetsmessig stabile. I sør og øst var sikkerhetssituasjonen svært dårlig og preget av militær aktivitet og kamphandlinger. En stor andel av klagerne var etniske hazaraer fra distriktet Jaghori i provinsen Ghazni. Sikkerhetssituasjonen i deler av Ghazni forbedret seg i 2006. I henhold til UNHCRs sikkerhetsrapporter var det tilfelle i distriktene hvor majoritetsbefolkningen var hazaraer. I de pashtundominerte distriktene var sikkerhetssituasjonen fortsatt ustabil.

UNHCR anbefalte at ingen afghanere ble henvist til relokalisering til et område hvor de ikke hadde tilknytning. Bakgrun-



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).



nen for anbefalingen var at de tradisjonelle slektskaps- og stammestrukturane var viktig i det afghanske samfunnet, både som ledd i den sosiale tilpasningen, for å kunne livnære seg og for å oppnå beskyttelse. På bakgrunn av UNHCRs anbefalinger og vurderinger av sikkerhetssituasjonen på distriktsnivå, begynte UNE i desember å henvise klager til å returnere til sikkerhetsmessig stabile områder der de ble ansett å ha tilknytning.

Norge undertegnet en treparts returavtale med afghanske myndigheter og UNHCR i august 2005. Avtalen omhandler hovedsakelig forhold knyttet til frivillige returer, men den åpnet også for tvangsreturer. Sommeren 2006 begynte Politiets utlendingsenhet (PU) med tvangsreturer av afghanske asylsøkere med endelig avslag. I protest mot tvangsreturene ble det gjennomført en landsomfattende sultestreik blant afghanske asylsøkere. Av praktiske grunner var det kun personer med tilknytning til Kabul som ble uttransportert i 2006.

Mange av klageanførselene var sammensatte og knyttet seg til frykt for forfølgelse fra både private og statlige aktører. En del anførte frykt på grunn av egen politisk virksomhet i islamistiske grupperinger. Andre anførte tilknytning til kommunistregimet og kommunistpartiet PDPA, og enkelte har også anført tilknytning til kommunistregimets etterretningstjeneste KhAD. Andre har anført at de fryktet forfølgelse fra politiske grupperinger, kommandanter og krigsherrer. Det er også blitt anført etnisk og religiøs

forfølgelse og konvertering til kristendommen. Mange har konvertert i Norge og oversendt dåpsattester eller dokumentasjon på tilhørighet til en menighet i Norge. Noen anførte at de konverterte i hjemregionen. Mange anførte dessuten private konflikter eller frykt for blodhevn på grunn av eksempelvis jordkonflikter og utenomekteskapelige forhold.

Når det gjaldt jordkonflikter, har UNE i sine vedtak vist til at det i liten grad er rapportert om alvorlige reaksjoner som kan karakteriseres som forfølgelse på bakgrunn av slike konflikter. Videre har UNE vist til at jordkonflikter ofte blir løst gjennom det lokale elderrådet. I saker med anførsler om utenomekteskapelige forhold fant UNE det lite sannsynlig at det forekommer utenomekteskapelige forhold i utstrakt grad, på grunn av restriksjoner på bevegelsesfrihet og kvinners generelle stilling i det afghanske samfunnet. Vedrørende anførsler knyttet til private konflikter, kom UNE i mange av sakene til at klageren hadde gitt lite troverdige opplysninger knyttet til sitt asylgrunnlag. Når det gjaldt tidligere medlemskap i PDPA, viste UNE i flere vedtak til at medlemskap i seg selv og på generelt grunnlag ikke tilsier forfølgelsesfare i Afghanistan i dag. Unntak fra dette kunne være personer som hadde hatt en høytstående posisjon for partiet og som hadde vært i alvorlig konflikt med sentrale maktpersoner eller grupperinger. Om anførsler knyttet til Taliban har UNE i flere saker vist til at talibanregimet falt høsten 2001. I tiden etter Talibans fall hadde flere tidligere

talibanere brutt med bevegelsen og skiftet side, uten at deres fortid hadde utløst fare for forfølgelse fra de nye myndighetene, private grupperinger eller lokalsamfunn. Det var heller ikke grunnlag for å hevde at det generelt sett foregikk utbredt etnisk diskriminering.

UNE tok omlag 40 klager helt eller delvis til følge. Av disse ble 33 avgjort i nemndmøte, mens åtte klager ble tatt til følge av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Av klagerne som fikk sine vedtak omgjort i UNE, var det fem kvinner og ett barn (som ble født etter at UDI hadde avslått foreldrenes søknad). De øvrige klagerne var menn. Det ble innvilget asyl i åtte saker – seks menn og to kvinner. I tre av sakene ble asyl innvilget på bakgrunn av religiøs konvertering. En kvinne ble innvilget asyl fordi hun risikerte tvangsgifte ved retur til hjemlandet. Den andre kvinnen fryktet forfølgelse fra egen familie fordi hun hadde giftet seg uten familiens samtykke. I to tilfeller ble det innvilget asyl fordi klageren hadde ektefelle med flyktningstatus, og i en sak fikk klageren asyl på grunn av tidligere politisk virksomhet. I ni saker ble klageren ansett vernet mot retur til hjemlandet. I fire av sakene var bakgrunnen konvertering til kristendommen etter at klageren var reist fra hjemlandet (sûr place), i fire saker var det anført privat hevn og familiekonflikt, og i et tilfelle var det anført frykt for reaksjoner i Afghanistan på grunn av en kriminell handling i Norge. I 24 saker ble klageren innvilget opphold ut fra humanitære anførsler. I ni →



→ saker ble klageren ansett å være særlig sårbar, og retur var således ikke tilrådelig. I tre av sakene ble det gitt en tidsbegrenset tillatelse på ett år (uten rett til bosettingstillatelse og familiegjenforening) for at nødvendig medisinsk behandling skulle kunne gjennomføres. I fem saker ble klagerne innvilget oppholdstillatelse fordi de ble ansett for å være mindreårig. Videre ble det i syv saker innvilget opphold av hensyn til barn og familiens enhet, og i tre saker fant nemndmøtene at det forelå «restfare».

Iran

UNE behandlet omlag 570 saker fra iranske asylsøkere, hvorav rundt 260 gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 26 saker ble avgjort i nemndmøte, hvorav 17 saker i nemndmøte med personlig frammøte. Det ble ikke gitt asyl eller vern mot utsendelse i noen av sakene. Det ble gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i 11 saker. Tillatelsene ble gitt etter helhetsvurderinger hvor flere momenter ble tillagt vekt, herunder helsemessige forhold, hensynet til «barnets beste» etter barnekonvensjonen og usikkerhet knyttet til klagerens retursituasjon. Tre av tillatelsene ble gitt midlertidig for ett år. Det ble her lagt avgjørende vekt på at barnet skulle fullføre nødvendig medisinsk behandling.

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 foretok vurderinger av forfølgelsesfaren i den enkelte sak ut fra alle sakens opplysninger.

En annen vanlig asylansøring var frykt for alvorlige reaksjoner på grunn av beskyldninger om utroskap eller annen ikke-akseptert seksuell atferd. UNE begrunnet i hovedsak sine avslag med de strenge beviskrav iransk rett oppstiller for å dømme personer for slike forhold.

Videre anførte en del klagere politisk virksomhet som asylgrunnlag. Det dreide seg i hovedsak om deltakelse i demonstrasjoner, oppbevaring og distribuering av løpesedler, medlemskap i ulike politiske partier og generell utøvelse av regimekritisk virksomhet. Det ble i UNEs vedtak blant annet vist til at klagerne ikke hadde drevet virksomhet av en slik art eller et slikt omfang at de ville være i iranske myndigheters søkelys, 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 myndighetenes søkelys. I flere tilfeller bemerket UNE at klageren hadde gitt motstridende og lite

troverdige opplysninger, noe som hadde medført at vedkommendes troverdighet framstod som svekket.

UNE behandlet flere klager med problemstillinger som særskilt gjaldt kvinnelige asylsøkere. Anførselene 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 eventuelle overgrep var å anse som kriminelle handlinger som iranske myndigheter måtte være nærmest til å gi beskyttelse mot. Det ble lagt til grunn at iranske myndigheter hadde evne og vilje til å gi beskyttelse mot kriminelle handlinger. Det ble i vedtakene også vist til at iranske kvinner på visse vilkår kunne få skilsmisse i hjemlandet og at man kunne ta spørsmålet om barnefordeling opp for domstolene.

Syria

UNE behandlet omlag 120 asylsaker fra Syria, hvorav omlag 50 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. I overkant av 40 av disse sakene gjaldt statsløse palestinere og kurdere. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Åtte saker ble avgjort i nemndmøte. Seks klager ble innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter konkrete helhetsvurderinger hvor bl.a. hensyn til barn, lang saksbehandlingstid og usikkerhet omkring forholdene ved retur til hjemlandet var tillagt vekt.

UNE mente retur til Syria var trygt såfremt klageren ikke kunne sies å ha et



individuell 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. Dette gjaldt også statsløse i begge grupper. Hovedvekten av anførselene fra Syria relaterte seg til frykt for myndighetsbasert forfølgelse på bakgrunn av politisk aktivitet, men UNE la til grunn at medlemskap i de syrisk-kurdiske partiene i seg selv ikke var tilstrekkelig til å få beskyttelse. UNE vurderte også et fåtall saker hvor det var anført frykt på grunn av militærnekt, private konflikter og æresrelaterte problemer, men fant etter konkrete vurderinger at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerte forfølgelse ved retur.

Pakistan

UNE behandlet omlag 110 saker fra pakistanske asylsøkere. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 16 saker ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte.

Det ble innvilget asyl til to kvinner. I begge sakene ble 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 gitt vern mot retur i en sak. De ble videre innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag til 11 personer. Disse tilatelsene ble gitt etter konkrete helhets-

vurderinger. Hensyn som ble vektlagt var blant annet helsemessige forhold, lang oppholdstid i Norge, hensynet til «barnets beste» samt usikkerhet omkring forholdene ved retur til hjemlandet. I de øvrige sakene ble klagen ikke tatt til følge.

Pakistanske asylsøkere anførte en rekke ulike asylgrunnlag, herunder 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 og frykt for æresdrap fra familien på bakgrunn av overtredelse av sosiale normer.

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

UNE påpekte i flere vedtak at klageren kunne ta kriminelle forhold opp med hjemlandets myndigheter og oppnå beskyttelse der. I flere tilfeller bemerket UNE også at klageren kunne oppnå beskyttelse i andre deler av hjemlandet. UNE påpekte i en del saker at klageren hadde gitt divergerende og lite troverdige opplysninger, noe som medførte at vedkommendes troverdighet fremstod som svekket. I flere saker ble det foretatt konkrete undersøkelser i Pakistan, og det viste seg at klagerne

hadde fremlagt falske dokumenter og gitt uriktige opplysninger i forbindelse med asylsøknaden.

Nepal

UNE behandlet omlag 110 asylsaker fra Nepal. Flertallet av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tre saker ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte. Det ble ikke gitt asyl eller vern mot utsendelse i noen av sakene, men det ble i ett tilfelle innvilget opphold på humanitært grunnlag av helsemessige årsaker.

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. Mange av klagerne anførte også frykt for forfølgelse fra myndighetene grunnet mistanke om tilknytning til maoistbevegelsen. I flere saker ble det anført at klageren var spesielt utsatt i forhold til maoistbevegelsen på grunn av medlemskap eller aktivitet i andre politiske partier eller organisasjoner eller på grunn av klagerens yrke som lærer.

I flere av 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 vurder-

→ ring ikke ble ansett for å ha behov for beskyttelse.

Den politiske utviklingen i Nepal utviklet seg i positiv retning i 2006 etter at maoistbevegelsen og en allianse av syv andre politiske partier kom til enighet og førte en felles kamp for en konstitusjonell endring i landet. Etter at Kong Guyanendra ga fra seg makten og parlamentet ble gjeninnsatt i april, ble det erklært våpenhvile i Nepal. Den nye regjeringen og maoistpartiet signerte en fredsavtale i november.

Sri Lanka

UNE behandlet omlag 80 asylsaker fra Sri Lanka, hvorav rundt 50 saker gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flesteparten av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Tre av sakene ble avgjort i nemndmøte med personlig fram møte. Det ble ikke gitt asyl eller vern mot utsendelse i noen av sakene. I fem saker ble det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Tillatelsene ble gitt etter konkrete helhetsvurderinger av individuelle forhold, herunder klagerens helsetilstand, tilknytning til Norge, og hensynet til «barnets beste» etter barnekonvensjonen.

Med få unntak var klagerne tamiler fra nordlige områder i Sri Lanka. I flesteparten av sakene var det anførte asylgrunnlaget knyttet til konflikten mellom LTTE og srilankiske myndigheter. Mange anførte frykt for forfølgelse fra myndighetene grunnet tilknytning til LTTE eller mistanke om dette, og/eller frykt for overgrep og reaksjoner fra LTTE, for eksempel tvangsrekruttering til organisasjonen eller straff for å ha forlatt LTTE. I UNEs vedtak ble det ofte vist til at klageren ikke hadde hatt tilknytning til LTTE eller utvist aktivitet som tilsa at han/hun skulle være spesielt interessant for srilankiske myndigheter. UNE viste også til at klagerne kunne unngå tvangsrekruttering og forfølgelse fra LTTE ved å ta opphold i Colombo eller øvrig regjeringskontrollert område i sør.

Situasjonen i Colombo og øvrige regjeringskontrollerte områder i sør ble ikke ansett for å være til hinder for retur av tamiler uten behov for internasjonal beskyttelse. UNE så hen til den spente situasjonen i Sri Lanka, men påpekte at kamphandlingene og drapene som var

knyttet til partene i konflikten hovedsakelig hadde funnet sted nord og øst i landet, og at hovedstaden Colombo og øvrige områder i sør ikke hadde vært omfattet av regulære krigshandlinger.

De palestinske områdene

UNE behandlet omlag 80 saker fra de palestinske områdene på Vestbredden og i Gaza. De aller fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. I én sak ble det innvilget asyl. I to saker ble det innvilget opphold på humanitært grunnlag med begrensninger, uten mulighet for fornyelse av tillatelsen eller familiegjenforening

UNE mente, i tråd med UNHCRs anbefalinger, at det ikke var tilrådelig å returnere asylsøkere til de palestinske områdene. I en sak ble det således innvilget asyl fordi klageren hadde sannsynliggjort tilknytning til områdene og var registrert av UNRWA. Når de øvrige klagerne likevel ikke ble tatt til følge, skyldtes det at klagerne ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at de kom fra Vestbredden eller Gaza, til tross for at de hevdet dette.

Sentral-Asia

UNE behandlet i underkant av 70 saker fra Sentral-Asia. Antallet klagesaker fra Usbekistan økte og utgjorde hovedtyngden av sakene fra dette området. Saker fra Kirgisistan og Kasakhstan utgjorde en mindre del av saksmengden. Flertallet av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og i overkant av 20 prosent 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 anses som forfølgelse i henhold til flyktningkonvensjonen.

I flere av sakene ble det anført problemer knyttet til korrupsjon og frykt for kriminelle miljøer i hjemlandet. UNE kom i samtlige av disse sakene til at det ikke forelå risiko for forfølgelse eller nærliggende fare for å bli utsatt for alvorlige reaksjoner.

I sakene fra Usbekistan ble det også anført frykt for politisk og religiøs forfølgelse, blant annet som følge av medlemskap i opposisjonspartiet ERK og medlemskap i muslimske bevegelser. I en familiesak kom UNE til at det var grunnlag for vern mot retur til hjemlandet.

Totalt åtte personer fra Sentral-Asia gitt opphold på humanitært grunnlag fordi det forelå sterke menneskelige hensyn. Det utslagsgivende i disse sakene var helsemessige forhold og usikkerhet som følge av politisk aktivitet.

Tyrkia

UNE behandlet omlag 60 saker fra tyrkiske asylsøkere. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen av klagerne hadde krav på asyl eller vern mot retur. Det ble innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i to saker. Disse tillatelsene ble gitt på bakgrunn av konkrete helhetsvurderinger, hvor blant annet helsemessige forhold ble tillagt vekt.

Tyrkiske borgere anførte flere ulike asylgrunnlag. En stor andel av sakene gjaldt frykt for reaksjoner fra tyrkiske myndigheter som følge av en eller annen form for tilknytning til PKK. UNE mente i flere av disse sakene at klageren ikke hadde sannsynliggjort sine anførsler om tilknytning til PKK, og det ble samtidig påpekt at PKK er forbudt i Tyrkia og at organisasjonen er ansett for å være en terrororganisasjon av blant annet EU-landene og USA. Det ble i vedtakene vist til at straff for virksomhet for PKK i utgangspunktet anses som legitim strafforfølgelse og ikke forfølgelse i utlendingslovens og flyktningkonvensjonens forstand.

Videre anførte en del klager frykt for reaksjoner fra tyrkiske myndigheter som følge av politisk aktivitet for partiene HADEP/DEHAP/DTP. UNE la i vedtakene til grunn at klagerne ikke hadde hatt en sentral posisjon i partiet og at vanlige medlemmer ikke hadde grunn til å frykte forfølgelse fra tyrkiske myndigheter.

En del klager anførte at de ønsket å unnsnippe militærtjeneste. UNE viste i disse sakene til at motstand mot militærtjeneste som utgangspunkt ikke gir grunnlag for asyl. UNE bemerket at straff som følge av at man ikke ville avtjene verneplikt, i utgangspunktet var å anse

som legitim strafforfølgelse og ikke forfølgelse i konvensjonens forstand.

I saker hvor private konflikter ble anført som asylgrunnlag, la UNE til grunn at tyrkiske myndigheter hadde evne og vilje til å beskytte sine borgere mot kriminelle handlinger.

Aserbajdsjan

UNE behandlet omlag 60 saker fra Aserbajdsjan. Omlag 20 av disse gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. 9 av sakene ble avgjort i nemndmøte, 47 av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens de resterende sakene ble avgjort av sekretariatet.

Den vanligste anførselen var frykt for forfølgelse på grunn av politisk aktivitet. Ingen av klagene ble tatt til følge. UNE la til grunn at politisk opposisjonell aktivitet i liten grad tolereres av aserbajdsjanske myndigheter. UNE mente imidlertid at politisk opposisjonelle som ikke har hatt en spesiell posisjon eller et spesielt høyt aktivitetsnivå, ikke på generelt grunnlag er blitt utsatt for reaksjoner av en slik art eller et slik omfang at dette kan karakteriseres som forfølgelse.

Videre var det i flere saker anført problemer som følge av armensk etnisitet. UNE kom til at de reaksjoner de aktuelle etniske armenere risikerte, ikke var av en slik art eller av et slikt omfang at det kunne defineres som forfølgelse i henhold til flyktningkonvensjonen.

I tre saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag fordi det forelå sterke menneskelige hensyn. I en sak mente UNE at det var en viss usikkerhet knyttet til klagerens sikkerhetssituasjon på bakgrunn av anførsler om politisk aktivitet på høyt nivå på 1990-tallet, og man så ikke bort fra at trakassering, arrestasjon og kortvarig fengsling ville kunne inntreffe ved retur. I to andre saker (mor og barn) ble det gitt opphold på bakgrunn av usikkerhet knyttet til barnets oppvekstvilkår som følge av den vanskelige situasjonen den enslige moren ville kunne komme i ved en retur.

Libanon

UNE behandlet omlag 50 saker fra Libanon, hvorav omlag 25 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Omlag 20 av sakene gjaldt statsløse

palestinere. De aller fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. I én av sakene innvilget UNE oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

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 var i en vanskelig økonomisk situasjon, la UNE til grunn at dette i seg selv ikke tilsa opphold i Norge. UNE fulgte imidlertid nøye med på hvordan sikkerhetssituasjonen i de palestinske flyktningleirene utviklet seg.

Etter at krigen mellom Israel og Libanon brøt ut sommeren 2006 besluttet UNE midlertidig å stanse behandlingen av asylsaker og andre utlendingssaker der eventuelle endelige avslag ville innebære plikt til å returnere til Libanon. UNE suspenderte også midlertidig plikten til å reise ut i henhold til tidligere endelige vedtak. Behandlingen var ikke gjenopptatt ved utgangen av året.

Kina

UNE behandlet omlag 30 saker fra kinesiske asylsøkere. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tre saker ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte. Det ble gitt vern mot utsendelse i én sak. Klageren i denne saken var en etnisk uigur fra Xinjiang-provinsen. Sett i lys av myndighetenes tiltak for å slå ned på politisk opposisjonsaktivitet fra den uiguriske minoritetsbefolkningen i Kina, mente UNE at klagerens sikkerhetssituasjon ved gjeninnreise til Kina, tilsa vern mot utsendelse.

I en stor andel av sakene var det anført frykt for forfølgelse fra kinesiske myndigheter på bakgrunn av involvering i Falun Gong, eller på grunn av kristen tro og tilhørighet til kristne menigheter. UNE begrunnet avslagene med at risiko for forfølgelse ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort. I flere saker ble det bemerket at klageren fremsto som lite troverdig.



Europa

Hovedtyngden av asylsakene fra Europa gjaldt klager 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.

Serbia og Montenegro

UNE behandlet omlag 560 asylsaker fra Serbia og Montenegro, hvorav omlag 240 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene gjaldt klager fra Kosovo. De fleste klagen ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Om lag 100 klager ble avgjort i nemndmøte, og de fleste av disse gjaldt etniske minoriteter fra Kosovo.

Situasjonen i Kosovo ble 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 var i tråd med UNHCRs anbefalinger. Etniske albanere utgjør 90 prosent av befolkningen og anses ikke å ha noe generelt beskyttelsesbehov. Klagen 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 klagen fra etniske minoriteter var det anført frykt for trakassering og overgrep fra albanere. I tråd med UNHCRs anbefalinger var det UNEs vurdering at kun etniske serbere og serbisktalende rom hadde et generelt beskyttelsesbehov i Kosovo. De fleste kosovoserberne ble henvist til internflukt i serbiskdominerte områder i Nord-Kosovo eller Serbia utenom Kosovo.

Fem etnisk serbiske familier og en enslig mann fikk innvilget asyl, siden UNE etter konkret vurdering ikke fant å kunne henvise dem til å ta opphold i Serbia utenom Kosovo. En av disse sakene ble behandlet i stormemnd. Fire etnisk serbiske familier fikk innvilget oppholdstillatelse etter lovens § 8 annet ledd. UNE la blant annet vekt på deres helsesituasjon og hensynet til barna. I to saker ble det innvilget opphold til personer med annen minoritetsbakgrunn. En familie etniske rom fikk tillatelse ut fra at UNE etter en samlet vurdering fant at klagerne, blant annet gjennom sitt tidligere arbeid i Kosovo, ville være i en utsatt posisjon ved retur. En familie etniske goranere ble innvilget opphold ut fra bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn.

For Serbia utenom Kosovo ble det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i tre familiesaker for til sammen ti personer, i hovedsak med henvisning til klagerens helsesituasjon. Det ble også

innvilget oppholdstillatelse etter samme bestemmelse for en familie med tre personer fra Montenegro.

Russland

UNE behandlet omlag 270 saker fra Russland, hvorav rundt 120 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De vanligste anførselene omhandlet ulike problemstillinger knyttet til konflikten i republikken Tsjetsjenia. Det store flertallet av sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og over 40 saker ble avgjort i nemndmøte.

I sakene fra Russland, utenom Tsjetsjenia, ble det anført politisk forfølgelse og problemer knyttet til korrupsjon innenfor politi- og rettsvesen og organisert kriminalitet.

Når det gjaldt Tsjetsjenia, tilsa sikkerhetssituasjonen at ingen ble henvist til å ta opphold der. UNHCR anbefalte at etniske tsjetsjenere som hadde Tsjetsjenia som sitt permanente bosted, fikk 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 frammøte, hvilket resulterte i endret praksis i løpet av 2005, en praksis som ble videreført i 2006. 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 likevel opphold på humanitært grunnlag fordi UNE, etter en helhetsvurdering 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. Klager fra Tsjetsjenia med annen etnisk tilhørighet ble i all hovedsak blitt henvist til trygge områder i Russland forøvrig.



«Regler om asyl», se side 19. «Regler om opphold på humanitært grunnlag», se side 20.

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).

I en sak ble det gitt vern mot retur til Russland på grunn av nærliggende fare for å bli utsatt for umenneskelig behandling ved retur. Klagerens frykt for forfølgelse i denne saken skyldtes bistand til tsjetsjensk gerilja og tidligere overgrep fra myndighetsrepresentanter. I en sak ble det gitt asyl på grunn av politisk aktivitet og bistand til opprørsbevegelsen i Tsjetsjenia. UNE mente i denne saken at det ved en retur til Tsjetsjenia forelå risiko for forfølgelse som kunne knyttes til konvensjonsgrunnen «politisk oppfatning». UNE fant det ikke rimelig å henvise til internflukt gjennom opphold i andre områder av føderasjonen.

Bosnia-Hercegovina

UNE behandlet omlag 60 saker fra Bosnia-Hercegovina. Omlag 20 av sakene gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Med få unntak ble klagen avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En familie 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 problemer som følge av disse. UNE la til grunn at bosniske myndigheter – i hele landet – hadde vilje og evne til å gi sine borgere beskyttelse mot forskjellige typer overgrep og kriminelle handlinger.

Albania

UNE behandlet omlag 50 asylsaker fra Albania. Alle sakene ble avgjort av sekretariatet eller av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen av klagen ble tatt til følge.

De fleste sakene fra Albania gjaldt anførsler om frykt for overgrep på grunn av familieproblemer, blodhevnkonflikter eller organisert kriminalitet. UNE la i slike saker til grunn at albanske myndigheter hadde tilstrekkelig evne og vilje til å bekjempe alle typer kriminalitet i samfunnet, og klagerne ble henvist til å søke bistand gjennom albanske myndigheter og domstoler.

Dublin-saker

I Dublin-konvensjonen av 15. juli 1990 er det nedfelt kriterier for hvilken stat som er ansvarlig for behandling av asylsøknader. Ansvar er tillagt en medlemsstat i Dublin-samarbeidet, blant annet dersom staten har utstedt Schengen-visum eller oppholdstillatelse til asylsøkeren, eller asylsøkeren er blitt pågrepet for ulovlig grensepassering i denne staten eller først har fremsatt søknad om asyl der.

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

Forordningen inneholder kun prosessuelle regler for hvilken stat 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 2006 omlag 680 saker i medhold av Dublin-konvensjonen og Dublin-forordningen. Det

store flertallet av disse sakene ble avgjort av sekretariatet. Fem saker ble avgjort i nemndmøte uten personlig fremmøte, og omlag 50 saker av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

I omlag 30 saker ble klagen tatt til følge og saken returnert til UDI for realitetsbehandling. I de fleste av disse tilfellene var fristen for retur av klagerne til Dublin-landet gått ut. De kunne derfor ikke kreves mottatt av et annet Dublin-land, slik at ansvaret for behandling av sakene lå hos norske myndigheter.

I saker som gjaldt helseproblemer fulgte UNE opp tidligere praksis. Den innebar at det måtte foreligge forhold av svært alvorlig karakter, slik at uttransportering ble ansett som utilrådelig, dersom det skulle gis adgang til realitetsbehandling. I saker med anførsler om tilknytning til Norge gjennom familie som oppholdt seg her, mente UNE at det er tilknytning på ankomsttidspunktet som er avgjørende. Fire saker ble tatt til realitetsbehandling fordi det ble fremlagt DNA-bevis på anført tilknytning til Norge. Ut over disse tilfellene la UNE til grunn at klagerens situasjon måtte være helt spesiell, og at det måtte foreligge meget tungtveiende grunner for at søknaden skulle realitetsbehandles i Norge.



Familieinnvandring

Med 2098 behandlede saker utgjorde familieinnvandringsaker over halvparten av alle oppholdssakene. De største nasjonalitetsgruppene var fra Pakistan, Somalia, Irak, Afghanistan, Vietnam, Serbia og Montenegro.

Ektefeller

Nesten halvparten av familieinnvandrings-sakene gjaldt personer som ønsket tillatelse til familieinnvandring gjennom ekteskap med en person bosatt i Norge. For at en person skal kunne innvilges arbeidstillatelse på dette grunnlag må følgende tre vilkår være oppfylt: Ekteskapet må være gyldig inngått, partene må skulle bo sammen, og ekteskapet må være reelt.

Ekteskapet må være gyldig inngått: I mange av sakene 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 det ikke er mulig å framskaffe dokumenter som gir tilstrekkelig notoritet, er det et stort praktisk problem at partene 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. Telefonekteskap anerkjennes ikke som gyldige ekteskap, og UNE har i sin praksis kun anerkjent stedfortrederekteskap hvor det foreligger en gyldig skriftlig fullmakt utstedt forut for selve vielsen. Sakene ble enten avgjort av sekretariatet eller av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet.

Partene må bo sammen: Foruten vilkåret om at ekteskapet må være gyldig inngått, er det et vilkår for tillatelse at ektefellene skal bo sammen. Mange av klagene ble ikke tatt til følge fordi klageren og herboende referanse hadde flyttet fra hverandre, hadde tatt ut formell separasjon eller var skilt. Sakene ble stort sett avgjort av sekretariatet i tilfeller hvor partene var separert eller skilt. Hvor det er tvil om partene faktisk bor sammen, kan det også bli et spørsmål

om ekteskapet er reelt, og sakene ble da avgjort av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet. Noen saker ble også avgjort i nemndmøte hvor det var tvil om partene bor fast sammen, eller kun bor sammen noen dager i uken grunnet eksempelvis pendling.

Ekteskapet må være reelt: UNE behandlet flere saker hvor spørsmålet 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 i disse sakene er om det er sannsynlighetsovervekt for at 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 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. Ca 1/3 av sakene hvor det var spørsmål om ekteskapet var inngått proforma ble avgjort i nemndmøte. I flere av sakene hvor UNE la til grunn at ekteskapet var inngått proforma og derfor opprettholdt UDIs vedtak, er avgjørelsen senere blitt brakt inn for retten. En prinsipielt viktig avgjørelse for UNE var Høyesteretts dom av 15.12.2006. Staten tapte selve saken (dissens 3-2), men det sentrale og viktige for UNE var at Høyesterett fastslo at beviskravet i denne type saker er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Spørsmål om tvangsekteskap: UNE behandlet et par saker hvor det var spørsmål om kvinnen hadde vært utsatt for tvangsekteskap. Avgjørelse i sakene ble tatt av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Tvil om klagerens identitet: UNE har behandlet flere saker hvor hovedspørsmålet har vært om klageren har dokumentert sin identitet i tilstrekkelig grad. Sakene er i utgangspunktet blitt avgjort av nemndleder etter forbere-

delse av sekretariatet. Det sentrale er at søkerne plikter å dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet. Tvil om identitet forekommer oftest i saker der søker er tidligere asylsøker, har kommet til Norge uten identifikasjonspapirer, og under oppholdet i Norge har giftet seg og deretter fremmet søknad om familieinnvandring med ektefelle. UNE har i likhet med UDI krevd at klageren har fremlagt pass som dokumentasjon på identitet, idet andre identitetsdokumenter ofte har svak notoritet. I de sakene hvor klageren har fremlagt pass og UDI ikke har vurdert om de øvrige vilkårene for tillatelse er tilstede, har UNE primært sendt sakene tilbake til UDI for ny behandling i første instans.

Oppholdstillatelse på nytt grunnlag på bakgrunn av samlivsbrudd

Utlendingsloven gir hjemmel for å gi kvinner en ny tillatelse etter samlivsbrudd, dersom kvinnen selv eller hennes særkullsbarn er blitt mishandlet i samlivet. En kvinne kan også gis tillatelse dersom hun på grunn av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet sosiale og kulturelle forhold.

UNE behandlet ca 30 slike saker, og hovedtyngden av disse ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Sakene representerer klagerer fra alle verdensdeler. Oftest gjelder de sentrale anførselene mishandling, unntaksvis sosio-kulturelle forhold. Ofte blir begge spørsmålene behandlet i samme sak, men sosiokulturelle forhold begrenser seg til enkelte land i Asia, Midt-Østen og Nord-Afrika.

I mishandlingsaker står man overfor to problemstillinger; troverdighet og om det klageren har vært utsatt for anses for å være mishandling i forskriftens forstand. I de fleste saker har UNE lagt klagerens forklaring til grunn når det gjelder de opplevelser vedkommende har hatt under samlivet. UNE har opprettholdt de fleste av UDIs vedtak med den begrunnelse at de forhold som klageren skal ha blitt

utsatt for, ikke anses for å være mishandling i forskriftens forstand, sett hen til forholdets art og omfang. I enkelte saker har man videre sett at kvinnen ikke har fått redusert sin livskvalitet – et vilkår som også må være oppfylt for at tillatelse skal kunne gis etter denne bestemmelsen. I en sak hvor tidligere vedtak ble omgjort i nemndmøte, ble det særlig vist til de forhold et særkullsbarn hadde blitt utsatt for.

For enkelte landområder i Asia, Midt-Østen og Nord-Afrika (primært muslimske land) er det i tillegg blitt anført at samlivsbruddet vil kunne gjøre det vanskelig for klageren å returnere til hjemlandet. UNE har i forbindelse med mishandlingsaker også vurdert denne problemstillingen. Unntaksvis er det kun påberopt at man vil få problemer ved retur på grunn av samlivsbrudd.

De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og UDIs vedtak ble opprettholdt. UNE har foretatt en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle og sett hen til både subjektive og objektive forhold. At det på generelt grunnlag kan være vanskelig for en skilt kvinne å returnere til hjemlandet har ikke vært ansett tilstrekkelig til opphold.

Barn med foreldre i Norge

En del saker dreide seg om barn som ønsket familieinnvandring med en eller begge foreldrene i Norge.

Det er først og fremst mindreårige barn som har krav på familieinnvandring, så fremt de øvrige vilkårene for tillatelse er oppfylt. Barn mellom 18 og 22 år kan på særskilte vilkår også bli innvilget familieinnvandring. Barnets beste må for øvrig ikke tale mot at det får opphold i Norge.

Vurderingstemaet i disse sakene har i all hovedsak vært knyttet til barnets alder, hvem som har foreldreansvaret og om samtykke har vært gitt av den andre forelderen. For barn over 18 år har problemstillingen oftest vært knyttet til spørsmålet om barnet kan anses å være forsørget, om barnet vil bli igjen alene uten foreldre eller søsken, eller om barnet av medisinske grunner er helt avhengig av personlig omsorg fra herboende foreldre.

Foreldre

Foreldre som har søkt om familieinnvandring med sine voksne barn i ►

Regler om familieinnvandring

Generelle vilkår

Familieinnvandring vil si at en person i utlandet får oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av sin familierelasjon til en person som er bosatt eller som skal bosette seg i Norge. Tillatelse til familieinnvandring må som hovedregel være gitt for innreise.

Familiemedlemmet i Norge som søkeren i utlandet ønsker å forenes med må være norsk eller nordisk statsborger, eller ha en oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for familieinnvandring.

De som i henhold til utlendingsforskriften faller inn under kategorien nærmeste familiemedlemmer, har rett til tillatelse til familieinnvandring, forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt. Som nærmeste familiemedlemmer regnes bl.a. ektefelle over 18 år, samboer (under bestemte vilkår), mindreårig barn og i visse tilfelle forelder (utlendingsforskriften § 22, jf. § 23 første ledd).

Enkelte andre familiemedlemmer kan også få tillatelse til familieinnvandring. Dette gjelder bl.a. en person som skal inngå ekteskap med en annen som er bosatt i Norge, samboere (i visse andre tilfeller enn nevnt i forrige avsnitt), enslige foreldre over 60 år uten annen familie i hjemlandet, fosterbarn, helsøsken uten omsorgsperson i hjemlandet og i enkelte tilfelle barn over 18 år (utlendingsforskriften § 24 første ledd).

Når sterke menneskelige hensyn taler for det (utlendingsforskriften § 24 annet ledd), kan tillatelse til familieinnvandring også gis til person som ikke faller inn under de to overnevnte hovedkategoriene (utlendingsforskriften § 22, jf. § 23 første ledd eller § 24 første ledd). Bestemmelsen er ikke ment som en oppsamlingshjemmel for alle som nesten faller inn under en av de to nevnte hovedkategoriene. Om tillatelse skal gis i medhold av denne bestemmelsen må vurderes konkret i hver enkelt sak. Utlendingsloven bygger på Stortingets ønske om at det skal være en regulert og kontrollert innvandring til Norge. Den nærmere avgrensning som følger av forskriften § 23 og § 24 første ledd, innebærer at de som faller utenfor de nevnte

kategoriene som hovedregel ikke kan få tillatelse til familieinnvandring. Det må i utgangspunktet foreligge helt spesielle og tungtveiende individuelle omstendigheter, og disse omstendighetene må med styrke tale for at tillatelse til familieinnvandring innvilges. I avveiningen må det også ses hen til likebehandling og hvilken betydning et vedtak kan få for andre saker. Tilfeller som vil forekomme ofte, og som derfor kunne ha vært inntatt som egen kategori i forskriften § 23 eller § 24 første ledd, vil som utgangspunkt falle utenfor forskriften § 24 annet ledd.

Oppholdstillatelse i inntil ni måneder kan gis til forelder/foreldre som skal besøke herboende barn. Det er en forutsetning at herboende fyller kravene til hovedperson ved familieinnvandring (utlendingsforskriften § 24, 4. ledd). Videre er det et vilkår at forelderen/foreldrene må returnere til hjemlandet ved tillatelsens utløp.

Som hovedregel gjelder det et krav om at søkeren er sikret tilstrekkelig underhold (midler til forsørgelse) for den perioden søknaden gjelder. Underholdskravet og unntak fra dette er regulert i utlendingsforskriften (utlendingsforskriften § 25) og rundskriv. For tillatelse etter utlendingsforskriften § 24 er det i tillegg et krav om bolig (utlendingsforskriften § 20).

Tillatelsens innhold

Som hovedregel gis det generell arbeidstillatelse til personer over 18 år ved familieinnvandring. (Det vil si en tillatelse til arbeid og opphold.) En slik tillatelse gis også til personer mellom 15 og 18 år når de har samtykke fra foreldre eller andre som utøver foreldreansvar. I andre tilfelle gis det oppholdstillatelse. Tillatelsen kan ikke være mer omfattende enn herboendes tillatelse, dvs. vare lenger eller gi større rettigheter (for eksempel danne grunnlag for bosettingstillatelse).

Ved fornyelse av tillatelsen må i utgangspunktet grunnlaget for den fortsatt være til stede. For eksempel kreves det for ektefeller at ekteskapet består, at ektefellene fortsatt bor sammen og at ekteskapet er reelt.

Foreldrebesøk

► Norge utgjorde en relativt stor andel av sakene.

De grunnleggende vilkårene for å kunne bli innvilget familieinnvandring på dette grunnlaget er at søkeren er enslig og over 60 år. Foreldrepar kan kun gis tillatelse i særlige tilfeller. Vurderingstemaene i disse sakene har særskilt vært knyttet til spørsmålet om klagerens alder og om klageren har ektefelle, eller slektninger i opp- eller nedstigende linje (foreldre, barn eller barnebarn) i hjemlandet.

I tillegg har UNE behandlet klager fra foreldre som ønsker tillatelse i Norge for å utøve samvær med mindreårige barn. Vurderingstemaet i disse sakene har særskilt vært knyttet til vilkåret om dokumentert samværsrett av tilstrekkelig omfang og om klageren har hatt en tillatelse i Norge det siste året.

Underholdskravet

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

Et grunnleggende vilkår for familieinnvandring er at søkeren må ha tilstrekkelige midler til å leve for under oppholdet i Norge. For noen særskilte grupper stilles det likevel ikke krav om sikret underhold. Det kan også gjøres unntak, når det foreligger «særlig sterke menneskelige hensyn».

UNE omgjorde UDIs vedtak i flere av disse sakene, etter at det kom inn ny dokumentasjon på underholdsevnen i forbindelse med klagebehandlingen.

Sterke menneskelige hensyn

Arbeids- og oppholdstillatelse kan også gis til familie og liknende som ikke omfattes av en av de nærmere angitte persongruppene som etter utlendingsforskriften henholdsvis har rett til, eller kan gis, tillatelse til familieinnvandring, når sterke menneskelige hensyn taler for det. Hvorvidt det foreligger sterke menneskelige hensyn er et skjønnsproblem, som må vurderes helt konkret.

UNE vurderer alltid særskilt om det foreligger sterke menneskelige hensyn i familieinnvandringssaker. Det har kun unntaksvis blitt gitt tillatelse på dette grunnlaget.

UNE behandlet i underkant av 40 saker vedrørende ni måneders foreldrebesøk. Det er en forutsetning for slik tillatelse at underhold og bolig er sikret, og at vedkommende returnerer til hjemlandet ved tillatelsens utløp. Ny tillatelse etter denne bestemmelsen kan gis etter ett års opphold utenfor riket.

I de fleste sakene har UNE opprettholdt UDIs avslagsvedtak. Begrunnelsen for opprettholdelse har for mange av sakene vært at underholdskravet ikke har vært oppfylt. Bestemmelsen gir ikke adgang til å gjøre unntak fra underholdskravet. Videre er mange av avslagene blitt opprettholdt fordi det har foreligget en reell mulighet for at vedkommende ikke vil returnere til hjemlandet etter tillatelsens utløp. I noen få saker ble avslaget opprettholdt fordi herboende ikke ble ansett som riktig hovedperson.

UNE har omgjort UDIs vedtak i noen få saker, i et par av sakene fordi underholdskravet var blitt oppfylt i klageomgangen. Videre har UNE omgjort UDIs vedtak i noen saker hvor det på vedtakstidspunktet hadde gått mer enn 12 måneder siden vedkommende forlot Norge siste gang.

Regler om visum

Visum er en form for innreisetillatelse som gir innehaveren rett til å reise inn i Norge over en godkjent grenseovergang for å oppholde seg i landet i den perioden visumet gjelder. Innreisen skal i utgangspunktet skje over godkjent grenseovergangssted, men indre Schengen-grense kan passeres hvor som helst. Utlendingslovens utgangspunkt er at alle utlendinger må ha visum for å reise inn i Norge, men det er ved forskrift gjort en rekke unntak fra dette, bl.a. for nordiske borgere, borgere av stater Norge til enhver tid har inngått visumfritetsavtale med og personer med oppholdstillatelse i et Schengenland.

Besøksvisum

Besøksvisum er den vanligste formen for visum. Etter at Norge ble med i Schengensamarbeidet 25. mars 2001 utstedes dette normalt som et Schengen standardvisum som gir adgang til hele Schengenterritoriet i den tiden det

gjelder for. Formålet med visumet kan være turistbesøk, familiebesøk, forretningsreise eller andre formål. Visum gis vanligvis bare for én innreise og gir ikke rett til å ta arbeid eller drive næringsvirksomhet under oppholdet. Visum kan gis for maksimalt tre måneder innenfor en halvårsperiode regnet fra første innreisedag.

Vilkår for besøksvisum, jf. utlendingsforskriften § 106:

- Søkeren må ha gyldig pass eller annet legitimasjonspapir som er godkjent som reisedokument. Dette reisedokumentet må være gyldig i minst tre måneder utover det tidsrom som visumet gjelder for.
- Søkeren må ha gyldig returadgang til hjemlandet, eller eventuelt et annet land søkeren har oppholdstillatelse i. I tillegg må søkeren på søknadstidspunktet ha til hensikt å forlate Schengenterritoriet når visumsperioden utløper.
- Søkeren må ha midler til å dekke reisen til og fra Schengenterritoriet samt

Visum

UNE behandlet 356 klager over avslag på søknad om visum. Den største gruppen av saker gjaldt borgere av Iran. Deretter fulgte klager fra borgere av Serbia og Montenegro og Kina. UNE behandlet ca 50 saker om visum fra Kina, noe som er en klar økning i forhold til tidligere år. Formålet med reisen til Norge var i all hovedsak besøk til familie.

Det er mange ulike hensyn som tas ved vurderingen av om visum skal gis eller ikke. I tillegg til de visumreglene som er gitt i utlendingsloven og utlendingsforskriften med forarbeider, er Norge som Schengen-land forpliktet til å harmonisere sin visumpraksis med de øvrige Schengen-landene. I de fleste sakene har det vært spørsmål om hvorvidt innvandringspolitiske hensyn taler mot utstedelse av visum. Med utgangspunkt i lov og forskrift med forarbeider er det

blitt etablert en praksis for hvordan den innvandringspolitiske vurderingen skal foretas. Grovt sett avgjøres søknader om visum gjennom en avveining av «returforutsetninger» (generelle og individuelle) mot velferdshensyn i saken. Vurderingen av returforutsetningene baseres dels på generelle erfaringer, dels på omstendigheter knyttet til den aktuelle klageren. Utgangspunktet er at adgangen til å få visum ikke er en lovfestet rettighet. Det er tale om en konkret helhetsvurdering. Velferdshensyn er subsidiære i den forstand at om returforutsetningene anses for å være tilstrekkelig gode, er det ikke en forutsetning for å gi visum at det også foreligger velferdsgrunner.

Praksis viser at UNE vektet de generelle returforutsetningene noe ulikt ut fra klagerens nasjonalitet eller regionale tilknytning. Ved vurderingen av de

individuelle returforutsetningene viser gjennomgang av UNEs vedtak at tidligere reisevirksomhet, tilknytning til hjemlandet i form av familie og arbeid samt emigrasjonshistorie i familien er momenter som tillegges størst betydning ved vurderingen. 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 til fjernere familie og forbindelser tillegges innvandringspolitiske hensyn oftere avgjørende betydning. Besøk til kjærester anses ikke alene som tilstrekkelig sterk velferdsgrunn til å oppveie svake returforutsetninger. Som utgangspunkt gis det visum til forretningsreiser, med mindre det er gitt uriktige opplysninger eller er grunn til å tvile på besøkets formål.

oppholdet her. Alternativt kan en person bosatt i Norge garantere for midler til reise og opphold.

- Søkeren må som hovedregel legge fram dokumentasjon på reise-/sykeforsikring som dekker eventuelle utgifter i forbindelse med hjemsendelse av medisinske årsaker, nødvendig legebehandling og akutt sykehusbehandling. Forsikringen skal gjelde for samtlige Schengen-land og ha en minstedekning på 30.000 Euro. Slik dokumentasjon må fremlegges ved utstedelse av visum. Vilåret trådte i kraft 1. juni 2004.
- Det må ikke foreligge grunn til å bortvise eller utvise søkeren. Det følger av utlendingsloven § 27 første ledd bokstav i at et vilkår for innreise i Schengenterrioret, og dermed for å få visum, er at utlendingen ikke er innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS) med henblikk på ikke å tillate innreise.

Visum skal gis med mindre utenrikspolitiske, sikkerhetspolitiske eller innvandringspolitiske hensyn taler mot det,

eller det er grunn til å tvile på det oppgitte formålet med reisen og riktigheten av de øvrige opplysninger som er gitt.

Innvandringspolitiske hensyn

Henvisningen til innvandringspolitiske hensyn innebærer at det ved avgjørelse av visumsøknader skal vurderes om det foreligger risiko for at utlendingen ved visumtidens utløp ikke frivillig vil forlate Norge. Dette hensynet vil særlig gjøre seg gjeldende ved visum for turist- og familiebesøk. Utlendingens returforutsetninger må vurderes individuelt. Er returforutsetningen usikker, må det vurderes om det foreligger velferdshensyn som tilsier at visum likevel bør innvilges. Individuelle forhold som kan ha betydning for returforutsetningen kan være tilknytningen til hjemlandet, ved eksempelvis fast arbeid og nær familie. Også eventuell erfaring med at personer fra søkers hjemland ikke frivillig reiser hjem ved visumperiodens utløp, samt utvandringspotensialet fra det aktuelle land, vil ha betydning. Retur-

forutsetningene må vurderes opp mot velferdshensynene i saken. Velferdshensyn kan for eksempel være et ønske om å besøke nære slektninger, sykdom hos den/dem som bor i Norge, lang tid siden søker møtte den/dem som bor i Norge etc. Tvil knyttet til det oppgitte formålet for besøket kan videre være en selvstendig grunn til avslag, men vil ofte falle sammen med vurderingen av innvandringspolitiske hensyn når situasjonen i utlendingens hjemland tilsier at det generelt er en risiko for at søkere derfra ikke vil forlate Norge/Schengen-området frivillig ved visumtidens utløp.

Når vilkårene for besøksvisum, jf. foran, ikke er oppfylt, gir utlendingsforskriften § 106a adgang til å utstede nasjonalt visum, dvs et visum som bare gir adgang til innreise og opphold i Norge i den angitte tidsperioden. Det er et vilkår for utstedelse av slikt visum at det er nødvendig av humanitære grunner, nasjonale hensyn eller internasjonale forpliktelser.

Arbeidstillatelser

UNE behandlet 156 saker vedrørende arbeidstillatelse. De fleste av disse sakene omhandlet borgere av Russland, Pakistan, Serbia og Montenegro og Thailand.

Faglært

De fleste sakene gjaldt klage over avslag på søknad som faglært, tidligere kalt spesialist. For å kunne anses som faglært i henhold til utlendingsforskriften, er det et vilkår at vedkommende kan dokumentere minimum fullført treårig videregående skole yrkesrettet utdanning eller universitets- eller høyskolegrad. Som et alternativ til utdanning, kan vedkommende ha "spesielle kvalifikasjoner". Slike kvalifikasjoner kan erverves gjennom praktisk erfaring på et fagområde. Det beror for øvrig på en konkret vurdering hvorvidt vedkommende kan anses å ha spesielle kvalifikasjoner.

De fleste sakene gjaldt arbeid som håndverker av ulike slag, kokk og sykepleier. UNE har i all hovedsak opprettholdt UDIs vedtak i disse sakene. Hovedbegrunnelsene for avslagene har vært at klagerne er tilbudt ufaglært arbeid eller at de ikke har kunnet dokumentere utdanning eller spesielle kvalifikasjoner innen det yrket de er tilbudt arbeid. I en ikke ubetydelig

del av sakene er avslag blitt opprettholdt siden klageren er blitt tilbudt lønns- og arbeidsvilkår som har vært dårligere enn etter gjeldende tariff.

Au pair

Formålet med au pair-ordningen er at unge utlendinger ved et midlertidig opphold hos en norsk familie, mot tjenesteytelse skal få økt sine språkkunnskaper, eventuelt fagkunnskaper og allmennutdanning ved å få bedre kjennskap til Norge. Oppholdet skal ha både et utdanningsmessig og et kulturelt formål. Innvandringspolitiske hensyn tillegges vekt, og det må ved behandling av disse sakene foretas en vurdering av vedkommendes returforutsetninger, da det i utgangspunktet er et vilkår for tillatelse at vedkommende returnerer til hjemlandet etter endt opphold.

I de fleste sakene opprettholdt UNE UDIs vedtak på grunn av innvandringspolitiske hensyn, at klager var over 30 år eller at klager og en i vertsfamilien kom fra samme opprinnelsesland. I noen

av sakene hadde klager allerede vært au pair i to år, slik at tillatelsen ikke kunne fornyes. I en klage som ble tatt til følge, ble det lagt avgjørende vekt på at selv om generelle erfaringer kunne tilsi avslag ut fra innvandringspolitiske hensyn, hadde klagerens to søstre tidligere hatt au pair-tillatelse i Norge og returnert i henhold til forutsetningene. Klageren skulle være au pair i samme familie som klagerens søstre tidligere hadde vært hos, og det forelå ingen opplysninger som tilsa en annen behandling av henne enn dem.

Sesongarbeider

Etter at land som Polen, Latvia, Litauen og Estland ble med i EU, er det blitt stadig flere fra Russland og Ukraina som søker slike tillatelser. Et vilkår for å kunne få arbeidstillatelse som sesongarbeider er at Arbeids- og velferdsetaten (NAV) samtykker i at slik tillatelse gis. De fleste klagen angående sesongarbeidstillatelse ble ikke tatt til følge, nettopp fordi NAV ikke samtykket i at tillatelse ble gitt.

Regler om arbeidstillatelser

Siden 1975 har Norge hatt begrenset og regulert innvandring. Dette innebærer at utlendinger som har til hensikt å ta arbeid (mot eller uten betaling) eller som vil drive egen næringsvirksomhet her, må ha arbeidstillatelse. (For EØS-borgere er det egne regler, se motstående side.)

Enkelte grupper er unntatt fra kravet om arbeidstillatelse, for eksempel nordiske borgere og personell på utenlandsk transportmiddel i internasjonal trafikk. Enkelte andre grupper trenger bare arbeidstillatelse dersom arbeidsforholdet varer over en viss tid.

Første gangs arbeids- og oppholdstillatelse må som hovedregel være gitt for innreise til Norge (se side 40).

Generelle vilkår som må være oppfylt:

- Som hovedregel må søkeren ha et kon-

kret tilbud om arbeid, og dette må dreie seg om en type arbeid som er uttrykkelig nevnt i utlendingsforskriften, eksempelvis faglært arbeid.

- Underholdskravet må være oppfylt, det vil si at søkeren må ha inntekt av tilstrekkelig omfang.
- Boligkravet må være oppfylt.
- Som hovedregel må det dreie seg om heltidsarbeid for én arbeidsgiver.
- Det er visse krav til lønns- og arbeidsvilkår.
- Søkeren må ha fylt 15 år, og dersom vedkommende er under 18 år, må han/hun ha samtykke fra foreldre eller andre som utøver foreldreansvar.

Vilkårene – med unntak for det sistnevnte – gjelder ikke for personer som gis arbeidstillatelse i forbindelse med

familieinnvandring, asyl, oppholdstillatelse på humanitært grunnlag eller som overføringsflyktning.

Når vilkårene er oppfylt, har søkeren som utgangspunkt rett til å få arbeidstillatelse. Enkelte unntak gjelder. For eksempel vil en som er utvist (se side 42-43), ikke kunne få arbeidstillatelse så lenge innreiseforbudet består.

Enkelte arbeidstillatelser danner grunnlag for bosettingstillatelse (det vil si varig opphold i Norge, se side 44). For personer som har en tillatelse som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse, er det en forutsetning at de returnerer til hjemlandet når tillatelsen utløper.

De fleste arbeidstillatelser som ikke kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, kan fornyes for en begrenset tid. Dette er nærmere regulert i utlendingsforskriften.

EØS-saker

UNE behandlet noen flere klager over UDIs avslag på søknader fra EØS-borgere enn tidligere. Mange av sakene gjaldt borgere av Polen og Litauen.

UNE har i all hovedsak opprettholdt UDIs vedtak i klager vedrørende oppholdstillatelser etter EØS-reglene. Ut fra overgangs-regler vedtatt av Stortinget, som blant annet gjelder borgere av Polen, Litauen, Estland og Latvia, er det blant annet satt som vilkår for tillatelse som arbeidstaker at vedkommende er tilbudt heltidsarbeid og at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn etter gjeldende

tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. I de fleste sakene ble UDIs avslag opprettholdt fordi utlendingen ikke var tilbudt lønnsbetingelser i henhold til tariff eller at arbeidsvilkårene var i strid med arbeidsmiljøloven.

UNE behandlet også flere saker vedrørende utvisning av EØS-borgere enn tidligere. Sakene omfattet narkotikafor-

brytelser, tyveri, legemsbeskadigelser, barne bortføring, seksuelle overgrep mot mindreårige og vold i familien. De fleste sakene omhandlet grove narkotikaforbrytelser, og utvisningene ble hovedsakelig gjort varige. UNE opprettholdt i all hovedsak direktoratets vedtak i disse sakene. Noen få vedtak ble omgjort, da det etter en konkret helhetsvurdering ikke ble ansett å foreligge gjentagelsesfare.

Regler om EØS-saker

Med virkning fra 1994 ble Norge medlem av Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde (EØS). EØS-avtalen fastlegger formålet og prinsippene for samarbeidet og gir bestemmelser om EØS-organene. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked, hvor retten til fri bevegelse av arbeidskraft er en av de grunnleggende rettighetene.

I 2004 ble EU/EØS utvidet med 10 nye medlemsland; Polen, Tsjekkia, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Kypros og Malta. Det gjelder egne overgangsregler for borgere av de sistnevnte land, med unntak av Kypros og Malta, hvis søkerne ikke har oppholdt seg i Norge som arbeidstakere de siste 12 måneder.

Fri bevegelse innebærer i prinsippet at EØS-borgere kan bevege seg fritt mellom EØS-landene. Dette betyr at all forskjellsbehandling av arbeidstakere pga statsborgerskap skal avskaffes når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår. Tidligere arbeidstakere gis også, etter nærmere vilkår, rett til fortsatt opphold etter avsluttet yrkesaktivitet.

Prinsippet om fri bevegelse gjelder ikke bare arbeidstakere, men også selvstendig næringsdrivende, studenter og personer som bl.a. oppbeholder tilstrekkelige faste periodiske ytelser eller som har tilstrekkelige egne midler. I tillegg

kan EØS-borgeres familiemedlemmer, uansett statsborgerskap, i mange tilfelle få en utvidet og enklere adgang til opphold og arbeid i Norge enn det som følger av de ordinære familieinnvandringsreglene.

Det er gitt særskilte regler i utlendingsloven og -forskriften om oppholdstillatelse for hver gruppe. Oppholdstillatelse er den eneste tillatelsestypen etter EØS-regelverket, og den gir i de fleste tilfeller adgang til å arbeide. Studenter gis adgang til deltidsarbeid.

Utlending som omfattes av EØS-avtalen kan uten tillatelse reise inn i Norge og ta opphold eller arbeid her i inntil tre måneder, eller seks måneder dersom utlendingen er arbeidssøkende. Utlending omfattet av EØS-avtalen som tar opphold eller arbeid i Norge utover de nevnte tidsperiodene, må ha oppholdstillatelse. En EØS-borger har på nærmere bestemte vilkår rett til oppholdstillatelse hvis det ikke foreligger bortvisnings- eller utvisningsgrunn.

EØS-borgere som har fått oppholdstillatelse, har rett til å få sin nærmeste familie til Norge (ektefeller, samboere og slektninger i nedstigende og oppstigende linje). Familiemedlem som selv er EØS-borger, kan i mange tilfeller også fylle vilkårene for selv å bli hovedperson etter EØS-reglene. Det er derfor særlig tredje lands borgere som nyter godt av bestemmelsene om

familieinnvandring. Vilkår om bolig og underhold varierer i forhold til hvilket oppholdsgrunnlag hovedpersonen har.

Utlendinger omfattet av EØS-avtalen har et utvidet vern mot bortvisning og utvisning. En EØS-borger kan kun utvises der det foreligger eller antas å foreligge personlige forhold som innebærer en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Det stilles i tillegg vilkår om at utvisning kun kan skje dersom det foreligger forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå ny straffbar handling. Ilagt straff er ikke i seg selv tilstrekkelig til å anse utlendingen som en slik alvorlig trussel. EF-domstolen har tolket reglene slik at tidligere begåtte kriminelle handlinger kun kan tillegges vekt dersom omstendighetene rundt overtredelsene gir god grunn til å anta at utlendingens personlige forhold representerer en trussel mot offentlig orden eller sikkerhet. I dette ligger at det må foretas en konkret og individuell vurdering av saken, samt den trusselen utlendingen utgjør.

Søknad etter innreise

UNE behandlet 118 saker hvor utlending på formelt grunnlag hadde fått avslag av UDI på sin søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse fordi vedkommende ikke hadde adgang til å fremme søknad fra riket. De fleste sakene gjaldt familiegjenforening med nær familie.

I all hovedsak var det helt klart at klagerne falt utenfor de kategoriene lovgiver har gitt anledning til å fremme søknad fra riket. Spørsmålet ble da om det forelå sterke rimelighetsgrunner som tilsa at man likevel skulle gis slik adgang.

Det foretas en konkret og individuell vurdering av om det foreligger sterke rimelighetsgrunner som taler for at søknad skal tillates fremmet fra riket. Forhold som gjør seg gjeldende hos et større antall søkere er ikke tilstrekkelig. Videre legges det ikke vekt på om man nesten oppfyller

unntaksvilkårene. Forarbeider til regelverket og forvaltningens praksis viser at det skal forholdsvis ekstraordinære forhold til før en konkluderer med at det foreligger «sterke rimelighetsgrunner», og UDIs vedtak ble derfor i all hovedsak opprettholdt.

Regler om søknad før innreise

Første gangs arbeidstillatelse og oppholdstillatelse må som hovedregel være gitt før innreise. Søknaden må som hovedregel innleveres ved norsk utenriksstasjon i hjemlandet eller i det land utlendingen har hatt arbeids- eller oppholdstillatelse de siste seks måneder. Fordi søknaden må være innvilget før innreise, kan ikke søkeren reise inn i Norge mens søknaden behandles. Regelen gjelder uavhengig av om det er visumplikt for de enkelte lands statsborgere. Hovedregelen innebærer at hvis utlendingen ikke har søkt fra hjemlandet, eller har reist til Norge før søknaden er avgjort, kan søknaden avslås på dette grunnlaget.

Noen viktige hensyn bak hovedregelen er:

- **Kontrollhensyn:** Regulering og kontroll med innvandringen kan lett bli omgått og undergravd dersom søkeren allerede er kommet til landet. Når søkeren oppholder seg i landet i påvente av avgjørelse i saken, kan man etter hvert få vanskeligheter med å forsone seg med og innrette seg etter et avslag. Ufunderte søknader kan medføre store merbelastninger for saksbehandlingsapparatet, med påfølgende utgifter til tvangsretur til søkerens hjemland.
- **Likebehandling:** Regelen gjelder for både visumpliktige og visumfrie utlendinger. Det er lettere å behandle alle likt når en slipper det press som kan oppstå i enkelte tilfeller, når utlendinger innretter seg på å bli værende, og når grunnlaget for søknaden kan være mer eller mindre tvilsomt.

- **Kost og losjispørsmål:** Fordi det ikke er adgang til å arbeide før tillatelse er gitt, kan søkeren få problemer med å forsørge seg selv og eventuelle medfølgende barn.
- **Opplysning av saken:** Dokumentasjon kan som oftest lettest ordnes fra hjemlandet.

Unntak fra hovedregelen betyr at søknad som er fremsatt fra Norge blir realitetsbehandlet. Om UDI har avslått søknaden fordi den er fremsatt fra Norge, mens UNE kommer til at vilkårene for å fremme søknad herfra er oppfylt, vil UNE returnere saken til UDI. UDI vil deretter vurdere om vilkårene for den tillatelse det er søkt om er oppfylt, og eventuelt avslag kan påklages til UNE. (Det er viktig at vurderingen av om søknaden skal kunne fremmes fra Norge ikke blandes sammen med en realitetsvurdering av søknaden om arbeids- eller oppholdstillatelse.)

Dette er de viktigste unntakene fra hovedregelen:

- **Utlending med adgang til å oppholde seg i Norge i tre måneder eller mer,** kan søke fra Norge om arbeidstillatelse som spesialist eller sesongarbeider. (Dette gjelder likevel ikke utlending som oppholder seg her i forbindelse med søknad om asyl eller i påvente av utreise med avslag på asylsøknad.)
- **For bestemte grupper av søkere, særlig ved nær familietilknytning til Norge,** er det gjort unntak fra kravet om at

første gangs arbeids- og oppholdstillatelse må være gitt før innreise.

- **Det er gjort unntak også for visse andre kategorier arbeids- og oppholdssøkende.** Personer som er vernet mot retur til hjemlandet fordi de kan ha et beskyttelsesbehov vil ha rett til å søke tillatelse fra Norge. Det samme gjelder borgere omfattet av EØS-avtalen (se side 39).
- **Dersom utlendingen ikke faller inn under noen av de grupper det er gjort generelt unntak for,** kan det også gjøres unntak dersom sterke rimelighetsgrunner tilsier det. Men av forarbeidene framgår at det da skal mye til og at hovedregelen skal håndheves ”forholdsvis konsekvent, selv om det ut fra en isolert vurdering i den enkelte sak kan virke noe firkantet”. Sterke rimelighetsgrunner vil som regel ikke omfatte praktiske eller økonomiske forhold.

I oktober 2006 fikk forskriften to endringer som medførte henholdsvis innstramming og oppmykning i forhold til tidligere regler. For det første begrenset man adgangen til å søke fra riket for ektefeller og samboere som har kommet til Norge på besøksvisum eller nasjonalt visum. For det andre fikk særkullsbarn under gitte vilkår anledning til å fremme søknad fra riket, og forutsetningen er da at vedkommende forelder som det søkes familiegjenforening med, har foreldreansvaret alene eller at det med søknaden følger samtykke fra den andre av foreldrene. Disse endringene innebærer at reglene om hvor en søknad skal fremmes er blitt likere for foreldre og særkullsbarn.

Oppholdstillatelse for utdanning

UDIs avslag i saker som gjaldt bestemmelsen om tillatelser i forbindelse med høyere utdanning, ble i all hovedsak opprettholdt av UNE, med den begrunnelse at utdanningsinstitusjonen eller studiet ikke var godkjent.

I noen tilfeller har det i tillegg vært tvil om formålet med oppholdet i Norge. Det gis som hovedregel ikke oppholdstillatelse for å gå på videregående skole.

For klager over avslag på søknad om å studere ved folkehøyskole/livssynsskole, er avslagene hovedsakelig blitt begrunnet med at vedkommende ikke har hatt tilsagn om opptak, at det har vært tvil om formålet med oppholdet og at kravet til underhold ikke har vært dokumentert.

Videre er det en forutsetning for oppholdstillatelse i studieøyemed at utlendingen returnerer til sitt hjemland etter endt utdanning eller endt skoleår.

Returforutsetningene må foreligge på søknadstidspunktet. I mange av studiesakene har UNE, etter en konkret helhetsvurdering av klagerens generelle og individuelle returforutsetninger, konkludert med at det foreligger en reell mulighet for at vedkommende ikke frivillig vil returnere til hjemlandet ved tillatelsens utløp.

UNE har i et par saker omgjort UDIs vedtak da kravet om underhold er blitt oppfylt i klageomgangen. Endelig har UNE omgjort et vedtak hvor det aktuelle studiestedet i løpet av klagebehandlingen ble godkjent som utdanningsinstitusjon.

Når det gjelder klager over avslag på søknad om fornyelse, er det avgjørende om utlendingen har tilfredsstillende studieprogresjon. Dersom det er tale om fornyelse av oppholdstillatelse etter fullført utdanning, er det etter praksis avgjørende om utdanningen er en videreføring av tidligere utdanning. UNE har i all hovedsak opprettholdt UDIs vedtak i disse sakene. Avslagene har vært begrunnet i manglende studieprogresjon, at vedkommende ikke hadde tilsagn om opptak ved godkjent utdanningsinstitusjon eller at utdanningen ikke har vært en videreføring av påbegynt utdanning.

Regler om oppholdstillatelse for utdanning

Reglene om oppholdstillatelse for å ta utdanning er utformet med tanke på bl.a. bistandsmessige hensyn. Det er et hovedformål at utlendinger skal kunne skaffe seg kunnskap i Norge som senere skal kunne komme til nytte i hjemlandet. Det er innført enkelte kvoteordninger, hovedsakelig for utviklingsland og Øst-Europa. Hensynet til kulturutveksling mellom Norge og andre land ligger også bak visse typer studietillatelser. Samtidig er det en innvandringspolitisk forutsetning at utdanning i Norge ikke skal gi grunnlag for varig opphold. En oppholdstillatelse for å studere i Norge danner derfor ikke grunnlag for bosettingstillatelse.

Følgende vilkår må som hovedregel være oppfylt (utlendingsforskriften § 4 første ledd):

- Utdanningen må være formålet med oppholdet.
- Det må dreie seg om heltids utdanning, og det må foreligge en plan for studiet.
- Søkeren må være tatt opp som stu-

dent til godkjent studium ved godkjent utdanningsinstitusjon. Som hovedregel gis det kun tillatelse for å gå på universitet eller høyskole.

- Søkeren må kunne forsørge seg og ha bolig.
- Søkeren må returnere til hjemlandet etter endt utdanning, og forholdene på søknadstidspunktet må ligge til rette for retur til hjemlandet.

For visse kategorier studenter, bl.a. kvotestudenter og studenter i regi av utvekslingsordninger, gjelder det særlige krav til dokumentasjon av at vilkårene er oppfylt.

Oppholdstillatelse for å ta utdanning må som hovedregel være gitt før innreise (se motstående side).

Oppholdstillatelse for å ta utdanning gir i utgangspunktet ikke adgang til å arbeide. Det kan likevel gis adgang til deltidsarbeid og arbeid i ferier på nærmere vilkår. Dette arbeidet må ikke være til ulempe for utdanningen.

For å få innvilget en søknad om fornyet oppholdstillatelse for utdanning, må søkeren fremlegge dokumentasjon

på en tilfredsstillende fremdrift i utdanningen. De ovenfor nevnte vilkårene må også være oppfylt i fornyelsesomgangen. Det er kun adgang til å ta én utdanning i Norge. Ved endring i studieplanen vil oppholdstillatelsen som hovedregel bare bli fornyet dersom den nye utdanningen er en videreføring av den påbegynte utdanningen.

Oppholdstillatelse for å gå på folkehøyskole eller livssynsskole kan gis for inntil ett år, ved tilsagn om opptak ved godkjent skole. Det er en forutsetning at søkeren skal returnere til sitt hjemland etter endt skoleår og at forholdene på søknadstidspunktet ligger til rette for retur.

Utvisning

UNE behandlet 436 utvisningssaker, hvorav ni saker ble avgjort i nemndmøte. Nærmere to tredjedeler av de behandlede sakene gjaldt brudd på utlendingsloven, det vil si ulovlig opphold/arbeid av forskjellig varighet og/eller uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning. Omtrent hver tiende klage ble tatt til følge helt eller delvis, hvilket er en noe større andel enn tidligere.

Der grunnlaget for utvisning var ilagt straff, typisk i form av fengsel, utgjorde volds-, sedelighets- og/eller vinningskriminalitet også dette året en stor del av sakene. I en god del saker var utlendingen straffet for (meget) alvorlige volds- eller seksualforbrytelser, som legemsbeskadigelse under særdeles skjerpene omstendigheter, drap/drapsforsøk, seksuell handling uten samtykke eller voldtekt. Flere saker gjaldt seksualforbrytelser begått mot barn. Videre var andre typer vold samt trusler representert, inklusive flere tilfeller av vold, forulemping eller trusler mot offentlig tjenestemann (som regel polititjenestemann). Noen av sakene gjaldt vold og/eller trusler i nære relasjoner. Vinningskriminaliteten strakk seg fra naskeri og simpelt tyveri til grovt tyveri, grovt bedrageri, grovt heleri og grovt ran. Videre gjaldt en ikke ubetydelig del av sakene narkotikaforbrytelser, med alvorlighetsgrad fra simpel til grov narkotikaforbrytelse eller befatning med et meget betydelig kvantum narkotika. I en del saker var andre typer straffbare forhold representert, som for eksempel bruk av falskt offentlig dokument som ekte, falsk forklaring, innbrudd, promillekjøring og overtredelser av tolloven (smugling).

I flere saker var utlendingen straffet for ulike typer lovbrudd, som for eksempel voldsforbrytelser, vinningsforbrytelser, narkotikaforbrytelser og/eller forskjellige overtredelser av vegtrafikkloven.

Også i de sakene der straffen var ilagt i form av bot vedtatt ved forelegg, varierte lovbruddet mellom forskjellige typer overtredelser av straffeloven og overtredelser av straffebestemmelser i særlover (inklusive utlendingsloven).

I de sakene der UNE endret UDIs vedtak helt eller delvis, varierte utvisningsgrunnlaget fra forskjellige brudd på utlendingsloven til ilagt straff for

alvorlig kriminalitet. Nesten halvparten av endringene innebar at klageren fikk delvis medhold, slik at UNE opprettholdt utvisningen, men reduserte innreiseforbudets varighet.

I de fleste sakene der UDIs vedtak ble endret i sin helhet slik at utlendingen ikke ble utvist, var vurderingen av vedtakets forholdsmessighet avgjørende. Med andre ord veide tilknytningen til riket og hensynet til klageren eller de nærmeste familiemedlemmene (ektefelle/samboer eller barn) i disse sakene tyngre enn forholdets alvor. Som regel var ikke hensynet til utlendingen selv avgjørende, særlig ikke der vedkommende hadde begått alvorlige forbrytelser etter å ha kommet til Norge (fått bosettingstillatelse) i voksen alder.

I de få tilfellene der vedtaket om utvisning ble endret i sin helhet selv om utlendingen hadde begått alvorlig kriminalitet, var begrunnelsen eksempelvis at fristen for utvisning i medhold av lovens § 30 annet ledd ikke var oppfylt, at det ble antatt ikke å være trygt å returnere vedkommende til hjemlandet, eller at hensynet til barn bosatt i Norge gjorde utvisning til et uforholdsmessig tiltak overfor dem. I ett tilfelle var hensynet til utlendingen selv tillagt avgjørende vekt på tross av alvorlig kriminalitet.

I noen saker kom UNE til at de grunnleggende vilkår for utvisning på grunn av grov/gjentatt overtredelse av utlendingsloven ikke kunne anses oppfylt. I en sak ble vedtaket omgjort under henvisning til at utvisning etter en helhetsvurdering ikke var rimelig i dette tilfellet. UNE la avgjørende vekt på at lovovertrедelsen (ulovlig opphold/arbeid) hadde funnet sted i Sverige, og at Sverige hadde valgt å innvilge klageren oppholdstillatelse til tross for kunnskap om overtredelsen.

De fleste av omgjøringene i saker med grove/gjentatte brudd på utlendingsloven ble begrunnet med at utvisningen

var et uforholdsmessig tiltak overfor de nærmeste familiemedlemmene og barnet/barna spesielt.

I en god del av de sakene der vedtaket ble delvis endret slik at innreiseforbudet ble satt ned, skjedde dette under henvisning til at det var best i samsvar med UNEs praksis i noenlunde sammenlignbare saker. De fleste av sakene gjaldt overtredelser av utlendingsloven. I flere av disse var det henvist til en praksisavklaring i UDI høsten 2005, der det i større grad tas hensyn til at utlendingen i forbindelse med retur med IOM (International Organization for Migration) frivillig har fremlagt sine reisedokumenter og forlatt riket (relativt) raskt etter endelig avslag på asylsøknaden.

Regler om utvisning

Utvisning er regulert i utlendingsloven §§ 29 og 30. Et vedtak om utvisning medfører at utlendingen må reise ut av landet. Det som skiller utvisningsinstituttet vesentlig fra bortvisning eller avslag på søknad om asyl, oppholds-/arbeidstillatelse eller tilbakekall av tillatelse, er at utlendingen ilegges et forbud mot senere innreise i riket. Innreiseforbudet kan være varig eller tidsbegrenset og gjelder vanligvis fra utlendingen forlater riket.

Utvisning er den strengeste av utlendingslovens sivilrettslige reaksjonsformer. Et viktig formål er å verne samfunnet mot kriminelt belastede utlendinger. Samtidig ønsker myndighetene å sende signaler til utlendinger i Norge om at en uønsket oppførsel kan få negative følger (allmennprevensjon).

De mest aktuelle grunnlag for utvisning er ilagt straff (bot, fengselsstraff) eller særreaksjon og grove eller gjentatte overtredelser av utlendingsloven. Overtredelser av utlendingsloven vil typisk være ulovlig opphold eller arbeid og/eller bevisst uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedkommendes utlendings-sak. Utvisning kan også skje når en administrativ myndighet i et land som deltar i Schengensamarbeidet, har truffet endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold. Videre kan utvisning skje av hensyn til rikets sikkerhet eller på grunn av overtredelse av straffelovens bestemmelser mot terrorvirksomhet, men disse bestemmelsene er sjelden i bruk.

Utvisning på bakgrunn av ilagt straff/særreaksjon forutsetter som hovedregel at det/de straffbare forhold kan medføre fengselsstraff av en viss lengde. Det er den øvre strafferammen som etter loven er avgjørende i denne sammenheng, ikke hvilken straff som er utmålt i det konkrete tilfellet. For utlendinger som fyller vilkårene for bosettingstillatelse, må forholdet kunne føre til fengselsstraff i to år eller mer. Videre kan utlending med arbeids- eller oppholdstillatelse, eller nordisk borger som har bodd i Norge mer enn tre måneder, med visse unntak bare utvises dersom forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år. I øvrige tilfeller må forholdet kunne føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, med mindre utlendingen flere ganger i løpet av

de siste tre år er ilagt fengselsstraff.

Når utlendingen fyller vilkårene for bosettingstillatelse eller straffen er ilagt/sonet i utlandet, gjelder det lovbestemte tidsfrister for når utvisningsvedtaket må være fattet (i første instans).

Forholdsmessighetsvurderingen

I alle andre utvisningssaker enn de som gjelder hensynet til rikets sikkerhet, skal det etter loven foretas en forholdsmessighetsvurdering. Det avgjørende blir om det vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene at han/hun utvises. Etter loven plikter man ved denne vurderingen å foreta en avveining mellom forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket.

Utgangspunktet er at jo alvorligere overtredelsen er, desto mer kreves det for å fastslå at et vedtak om utvisning er uforholdsmessig. Som alvorlige forbrytelser regnes bl.a. brudd på straffelovens narkotikabestemmelser, som lovgiver ser spesielt alvorlig på med hensyn til utvisning, samt krenkelser av de straffebud som er satt til å verne liv og helse. Både strafferammen, den idømte straff, og om det foreligger eventuelle tidligere/gjentatte overtredelser, er sentrale momenter ved bedømmelsen av forholdets alvor. Ved overtredelse av utlendingsloven vil forholdets alvor bl.a. bero på lengden av ulovlig opphold, omfang av ulovlig arbeid eller hvor aktivt utlendingen har opptrådt med hensyn til å gi og opprettholde uriktige opplysninger. Også her er tidligere/gjentatte overtredelser sentrale momenter.

Når det gjelder utlendingens tilknytning til riket, tas det bl.a. hensyn til utlendingens oppholdsgrunnlag og om oppholdet har vært lovlig, oppholdstid og graden av integrering i Norge. I henhold til forvaltningspraksis, støttet av rettspraksis, kan slik personlig tilknytning til Norge ikke tillegges særlig vekt når utlendingen har kommet

til Norge (fått bosettingstillatelse) i voksen alder og har begått alvorlige forbrytelser.

Tilknytningsforholdet til eget opprinnelsesland har også betydning. Momenter her kan være utlendingens alder på ankomst-tidspunktet, kjennskap til sitt opprinnelige språk, og om nær familie bor i hjemlandet. Vedkommendes helsesituasjon kan også tillegges vekt, men vil bare helt unntaksvis kunne være utslagsgivende.

Dersom utlendingens nærmeste familiemedlemmer (typisk ektefelle og barn) er bosatt i Norge, må det vurderes hvor hardt en eventuell utvisning av utlendingen vil ramme dem så vel som utlendingen selv. Ved alvorlig kriminalitet vil som regel ikke hensynet til utlendingen selv være avgjørende i så måte. Det er av betydning hvorvidt det er mulig for familien å flytte til den utvistes hjemland eller om kontakt kan opprettholdes på annen måte, f.eks. gjennom besøk eller per telefon. Ektefel-lens opprinnelse og tilknytningsforhold til Norge vil også være relevant. Videre er det av betydning hvilke omstendigheter familielivet er etablert under.

Opphevelse av innreiseforbud

Selv om utvisningsvedtaket er gjort varig, kan det søkes om adgang til Norge, men som hovedregel ikke før etter to år. Slik adgang til riket vil det bare rent unntaksvis være aktuelt å gi, særlig hvis det er snakk om varig opphevelse av innreiseforbudet. Det avgjørende vil være om opprettholdelse av innreiseforbudet fremstår som et uforholdsmessig tiltak ut fra dagens situasjon. Et generelt utgangspunkt for denne vurderingen, er at det må ha oppstått en vesentlig endret situasjon i forhold til hva som ble lagt til grunn da utvisningsvedtaket ble truffet og innreiseforbudets varighet bestemt. Det er også av vesentlig betydning om den endrede situasjonen skyldes forhold klageren og hans familie ikke har noen innflytelse over.

Bosettingstillatelse

UNE behandlet 234 saker om bosettingstillatelse. I de aller fleste sakene ble UDIs vedtak opprettholdt. Kun et fåtall saker ble behandlet i nemndmøte, og de fleste av disse var saker der UDI hadde avslått fordi ekteskapet mellom utlendingen og herboende referanse ble ansett som proforma.

I de fleste tilfellene hvor klagen ble tatt til følge, skyldtes det at vilkårene for tillatelse var blitt oppfylt etter UDIs vedtak.

Når UNE i stor grad ikke har tatt klager til følge, skyldtes det at ulike vilkår ikke har vært oppfylt. For eksempel har utlendingen i en del saker i løpet av treårsperioden endret det faktiske eller rettslige grunnlaget for sin tillatelse, eller vilkårene for tillatelsen har ikke vært oppfylt gjennom hele treårsperioden. Sistnevnte vil for eksempel være tilfelle der utlendingen har arbeidstillatelse i familiegjeforening med ektefelle, og ektefellene blir separert for en kortere

eller lengre periode. UDIs avslag er også blitt opprettholdt når utlendingen har hatt perioder uten tillatelse på mer enn tre måneder i løpet av treårsperioden eller i løpet av treårsperioden har oppholdt seg mer enn syv måneder utenlands. Enkelte avslag er begrunnet med at det som følge av straffbare handlinger var ilagt tilleggstid som ennå ikke var utløpt da UNE hadde saken til behandling.

UNE har innvilget bosettingstillatelse etter den skjønsmessige adgangen til dette i to saker (se informasjonen om regelverket). I begge sakene hadde utlendingen ca ti års samlet opphold med tillatelse.

UNE har behandlet et begrenset antall saker vedrørende bortfall av bosettingstillatelse. UNE har lagt til grunn at vilkårene for bortfall har vært oppfylt så lenge utlendingen 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 hatt bopel eller oppholdt seg utenlands har etter regelverket ingen betydning. I et par saker har UNE dessuten opprettholdt UDIs avslag på søknad om å få oppholde seg utenfor riket i mer enn to år i sammenheng uten at bosettingstillatelsen faller bort.

Regler om bosettingstillatelse

Bosettingstillatelse er regulert i utlendingsloven § 12 og forskriften §§ 43-49.

Bosettingstillatelse innebærer rett til varig opphold i Norge. Det innebærer at tillatelsen gis uten tidsbegrensning og med adgang til familiegjeforening. Tillatelse gir et utvidet vern mot bortvisning og utvisning.

Bosettingstillatelse kan gis etter at utlendingen har vært i Norge de siste tre år med gyldig oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Oppholdet må ha vært sammenhengende i den forstand som fremgår av utlendingsforskriften og forvaltningspraksis. Utlendingen må ha hatt tillatelse på det samme grunnlaget i de tre årene, og vilkårene for den gitte tillatelsen må ha vært oppfylt gjennom hele treårsperioden.

Videre må det ikke foreligge forhold som kan gi grunnlag for utvisning. Blir utlendingen siktet for forhold som kan gi grunnlag for utvisning, stilles søknaden om bosettingstillatelse i bero. Dersom utlendingen er dømt for straffbare forhold, eventuelt ilagt forelegg og ikke utvises, beregnes et tillegg i botidskravet. Lengden på tillegget vari-

erer avhengig av hva slags reaksjoner det straffbare forholdet har medført og utmålingen av straffen.

Dersom utlendingen ble innvilget førstegangs arbeids- eller oppholdstillatelse etter 1. september 2005, er det videre vilkår om at vedkommende har gjennomført minimum 250 timer norskopplæring samt 50 timer samfunnslære. Dette vilkåret gjelder kun personer som er mellom 16 år og 55 år, og som ikke er fritatt etter introduksjonsloven § 17 fjerde ledd.

Det er forholdene på søknadstidspunktet, alternativt tidspunktet for tre års sammenhengende opphold i Norge dersom det ligger senere i tid, som er avgjørende for om vilkårene er oppfylt. Dersom vilkårene er oppfylt, har utlendingen etter søknad rett til bosettingstillatelse.

Dersom vilkårene for bosettingstillatelse ikke er oppfylt etter hovedregelen, skal det vurderes om bosettingstillatelse likevel kan gis. En forutsetning for bosettingstillatelse på dette grunnlaget er at utlendingen i minst ett år rett forut for søknadstidspunktet har hatt tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. I tillegg må utlendingen enten tidligere ha

hatt langvarig opphold i riket med tillatelse eller det må foreligge særlig sterke rimelighetsgrunner. For innvilgelse av bosettingstillatelse etter denne bestemmelsen er det ikke noe krav om gjennomført norskopplæring. Et avslag på søknad om bosettingstillatelse innebærer at utlendingsforvaltningen vurderer om vilkårene for fornyelse av utlendings tillatelse er til stede. UNE tar stilling til dette bare i de tilfellene der UDI har avslått å fornye tillatelsen.

Den som får norsk statsborgerskap tilbakekalt etter statsborgerloven § 26 første ledd på grunn av manglende løsning fra annet statsborgerskap, har rett til bosettingstillatelse, med mindre vedkommende er nordisk borger eller omfattes av EØS-avtalen og EØS-konvensjonen.

På vilkår fastsatt i utlendingsforskriften faller en bosettingstillatelse bort når innehaveren har hatt bopel eller faktisk opphold utenfor Norge sammenhengende i mer enn to år. Bestemmelsen har både noen unntak og noen definisjoner av hva som anses som sammenhengende, som aktuelle utlendinger bør sette seg inn i.

Statsborgerskap

Søknader og meldinger om norsk statsborgerskap behandles av UDI i første instans, og UNE overtok 1. september ansvaret for klagebehandlingen fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

Ved overgangen til UNE som klageinstans, ble det oversendt i underkant av 500 ubehandlede saker fra AID, og i perioden fra september og ut året i underkant av 200 saker fra UDI. De aller fleste sakene vedrørte personer som opprinnelig kommer fra Irak. Det var videre mange saker fra personer fra Somalia, Serbia, Iran, Russland, Pakistan og Afghanistan.

UNE behandlet i underkant av 160 saker, hvorav 135 gjaldt borgere av Irak. Alle sakene vedrørende borgere av Irak ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og de ble vurdert

etter både ny statsborgerlov og lov om norsk riksborgerrett av 1950. Klagen ble ikke tatt tilfølge fordi klagernes identitet ikke var dokumentert og heller ikke kunne anses klarlagt.

Også i de fleste av sakene som gjaldt borgere av Somalia, ble UDIs vedtak opprettholdt fordi klagernes identitet ikke var klarlagt. Sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

I de øvrige klagesakene var det andre vilkår i de nevnte lovene som ikke var oppfylt. Seks av disse sakene ble avgjort av sekretariatet.

En klage ble tatt tilfølge av sekretariatet etter den nye statsborgerloven fordi botidskravet var oppfylt på vedtakstidspunktet.

Regler om statsborgerskap

Statsborgerskap er det rettslige båndet mellom en person og en stat og består av en rekke rettigheter og plikter. Statsborgerloven inneholder regler om erverv og tap av statsborgerskap. Hvilke rettigheter og plikter som følger av statsborgerskap er regulert av andre lover og regelverk.

Ny lov om norsk statsborgerskap trådte i kraft 01.09.2006. Loven erstattet lov av 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgerrett. Søknader og meldinger om statsborgerskap som er fremmet før endringen, skal behandles etter den nye loven dersom det vil være til gunst for søkeren.

Hovedregelen for erverv av norsk statsborgerskap etter søknad framgår av loven § 7 første ledd. Utfyllende regler er gitt i statsborgerforskriften. Alle som fyller lovens vilkår har rett til norsk statsborgerskap, bortsett fra når hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler mot innvilgelse.

Med visse unntak gjelder følgende vilkår:

- Søkeren må ha dokumentert eller på annen måte klarlagt sin identitet.

- Søkeren må ha fylt 12 år.
- Søkeren må på vedtakstidspunktet være bosatt i riket og som hovedregel ha til hensikt å bli boende i riket etter vedtaket.
- Søkeren må fylle vilkårene for bosettingstillatelse.
- Søkeren må som hovedregel ha til sammen syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholds- eller arbeidstillatelse av minst ett års varighet. For ektefelle, registrert partner eller samboer til norsk borger må oppholdstid i Norge til sammen utgjøre tre år i løpet av de siste ti årene, og oppholdstid i Norge og tiden som gift med norsk borger må til sammen utgjøre minst syv år. For barn som søker norsk statsborgerskap som biperson, dvs. at mor eller far er norsk eller samtidig blir norsk, er det krav om opphold i Norge de siste to årene.
- Søkeren må ikke ha vært ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon. I så fall må søkeren ha utholdt karenstid før statsborgerskap kan innvilges.
- Statsborgerloven bygger på prinsippet om ett statsborgerskap. Dersom søkeren ikke automatisk taper sitt

tidligere statsborgerskap som følge av innvilget norsk statsborgerskap, må søkeren være løst fra sitt tidligere statsborgerskap før søknaden innvilges (forutgående løsning). Dersom hjemlandets lovgivning tilsier at man må bli norsk statsborger før man kan løses fra sitt opprinnelige statsborgerskap, må søkeren innen ett år fra innvilgelsen av norsk statsborgerskap dokumentere at vedkommende er løst fra sitt tidligere statsborgerskap (etterfølgende løsning).

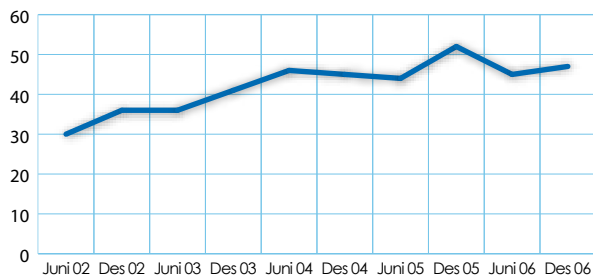
Norsk statsborgerskap kan tapes ved erverv av annet statsborgerskap, ved fravær fra riket og dersom det søkes om det. Videre kan ervervet norsk statsborgerskap tilbakekalles, og dette gjelder for det første dersom kravet om løsning fra annet statsborgerskap ikke er oppfylt. For det andre kan det skje etter forvaltningsloven eller alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, herunder dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Stabil tiltro de siste årene

Ti landsomfattende undersøkelser som Opinion har utført for Utlendingsnemnda (UNE), viser at publikums tiltro til norske utlendingsmyndigheter de siste årene har holdt seg stabil på et klart høyere nivå enn da undersøkelsene startet. 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 47 prosent i desember 2006.

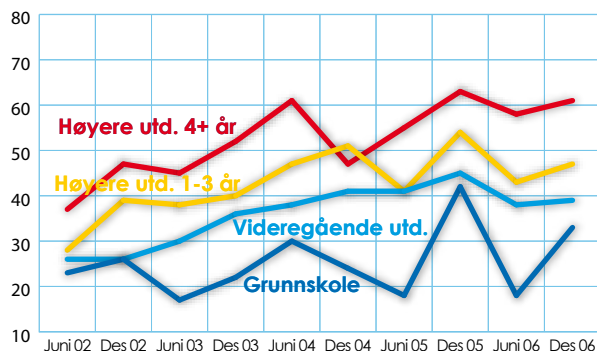
Tiltro til utlendingsmyndighetene



Tiltroen til utlendingsmyndighetene økte en stund vesentlig mer blant menn enn blant kvinner, men forskjellene har igjen vært små i de siste tre undersøkelsene. Andelen menn som uttrykker tiltro, har økt fra 29 prosent i den første undersøkelsen til 44 prosent i den siste, mens økningen for kvinner er fra 30 til 48 prosent.

I alle undersøkelsene har det vært tydelige sammenhenger mellom tiltro og utdanning. I den siste undersøkelsen er det 61 prosent av dem med minst fire års høyere utdanning som uttrykker svært stor eller ganske stor tiltro, noe som er markant høyere enn for andre utdanningsgrupper, og tiltroen er lavest blant dem som ikke har utdanning ut over grunnskolen.

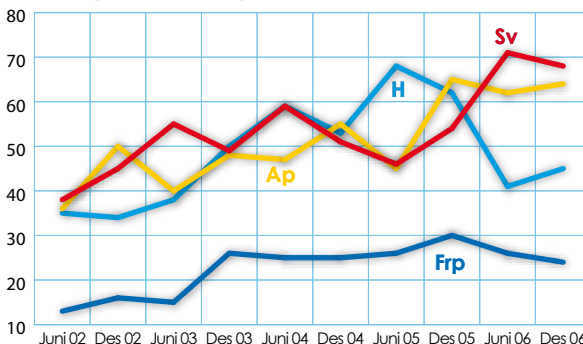
Tiltro og utdanning



Ved fordeling ut fra alder er det små forskjeller mellom de fleste aldersgruppene, men unntaket er aldersgruppen over 60 år, hvor bare 35 prosent uttrykker tiltro, noe som er klart lavere enn de øvrige. Når det gjelder fordeling etter inntekt, er tiltroen størst blant dem med husstandsinnkomst over kr 700.000.

Når det gjelder fordeling etter partipreferanse, er det fire partier hvor utvalgene er store nok til å være relativt statistisk robuste. For SV, Høyre og Arbeiderpartiet viser det seg at det gir større tiltro blant egne velgere når partiet selv sitter i regjering. Regjeringsskiftet etter forrige stortingsvalg har derfor gitt tydelige forskyvninger disse tre partiene imellom, hvor antallet som uttrykker tiltro nå er henholdsvis 68 prosent for SV, 64 prosent for Ap og 45 prosent for Høyres velgere i den siste undersøkelsen. Den velgergruppen som skiller seg tydelig ut i alle undersøkelsene, er Fremskrittspartiet, hvor bare 24 prosent uttrykker tiltro til utlendingsmyndighetene.

Tiltro og partitilhørighet



I tillegg til å måle utviklingen i generell tiltro, undersøker Opinion utviklingen når det gjelder to antatte grunner til eventuelt å ha mistro. Noen tror at norske utlendingsmyndigheter sender hjem asylsøkere som etter reglene burde fått bli. Noen – andre eller eventuelt de samme – tviler på at myndighetene ivaretar kontrolloppgavene sine. Begge deler innebærer mistillit fra de respektive deler av publikum.

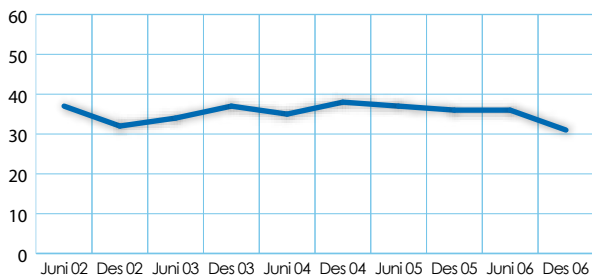
Strengere enn lovgiverne?

En av påstandene i undersøkelsen ble brukt til å avdekke hvor mange som 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 tolkningen vært definert som mistro til at rettssikkerheten ivaretas. Svarene «helt uenig» eller «delvis uenig» har vært definert som uttrykk for tillit. Andelen som uttrykker tillit til at rettssikkerheten ivaretas, har ikke vist noen tydelig utvikling over tid, men ligget mellom 30 og 40 prosent i alle undersøkelsene. Den positive utviklingen i generell tiltro til utlendingsmyndighetene kan dermed ikke ut fra kontrollspørsmålet forklares med 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 det i den siste undersøkelsen flere blant Høyres og Fremskrittspartiets velgere som uttrykte tillit vedrørende rettsikkerheten sammenlignet med velgerne til SV og Arbeiderpartiet, dvs. i motsetning til hvilke partiers velgere som uttrykte størst generell tiltro.

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 rettsikkerheten. Dette har forandret seg de siste par årene. Respondentenes meninger om innvandringspolitikken gir ikke lenger så store forskjeller i graden av tillit til at rettsikkerheten 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:

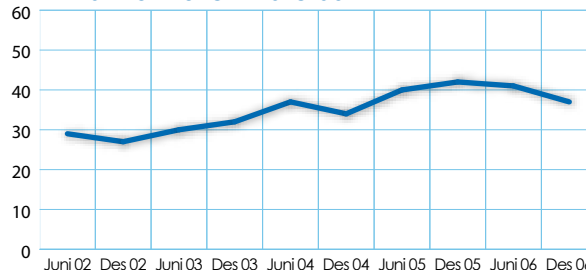
«Det er vanskelig å lure seg til opphold i Norge ved hjelp av falske asylhistorier.»

Svarene «helt uenig» og «delvis uenig» har i tolkningen vært definert som mistro til at kontrollfunksjonene ivaretas. Svarene «helt enig» eller «delvis enig» har vært definert som uttrykk for tillit. Andelen som her uttrykker tillit, har de siste årene vært noe større enn i de første undersøkelsene, selv om den positive utviklingen ikke er så markant som økningen i generell tiltro. I den siste undersøkelsen er det 37 prosent som uttrykker tillit til at kontrollfunksjonene ivaretas.

Heller ikke på dette underspørsmålet var det nevneverdige skiller mellom ulike grupper når man fordelte på kjønn, alder, utdanning eller inntekt. Fordelt på partipreferanse for de fire største partiene, har tilliten til at kontrollfunksjonene ivaretas gjennomgående vært lavest blant Fremskrittspartiets velgere og høyest blant velgerne til SV, men i den siste undersøkelsen har forskjellene etter partipreferanser nesten blitt borte. Blant Fremskrittspartiets velgere var det i juni 2003 bare 16 prosent

som uttrykte tillitt på dette punktet, mens det var hele 39 prosent i desember 2006 (for første gang over gjennomsnittet).

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; 30 prosent i siste undersøkelse.

Generell tiltro etter synet på politikken

Gjennom samtlige ti undersøkelser er det de respondentene som har sagt seg helt eller delvis enige i at politikken er for streng, som har uttrykt størst tiltro til utlendingsmyndighetene. De respondentene som på den annen side har sagt seg helt eller delvis uenige i at innvandringspolitikken er for streng, er dermed dem som uttrykker lavest tiltro.

Forskjellene mellom disse hovedgruppene, sortert etter synet på innvandringspolitikken, var minst i desember 2005, da forskjellen var på bare 4 prosentpoeng. I begge undersøkelsene i 2006 var forskjellene imidlertid mye større, og forskjellen på hele 22 prosentpoeng i juni 2006 er den største som noen gang har vært målt. Den store polariseringen i synet på forvaltningen, mellom dem som er henholdsvis enige og uenige i et utsagn om at politikken er for streng, henger antakelig sammen med den massive mediedekningen og høringen knyttet til UDI. For i perioden mellom målingene i desember 2005 og juni 2006 handlet den offentlige debatten i større grad om eventuelle uberettigede innvilgelser i førsteinstansen enn om eventuelle uberettigede avslag i klageinstansen. Det er nærliggende å tro at dette er årsaken til markant redusert tiltro fra dem som er uenige i at politikken er for streng.

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



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