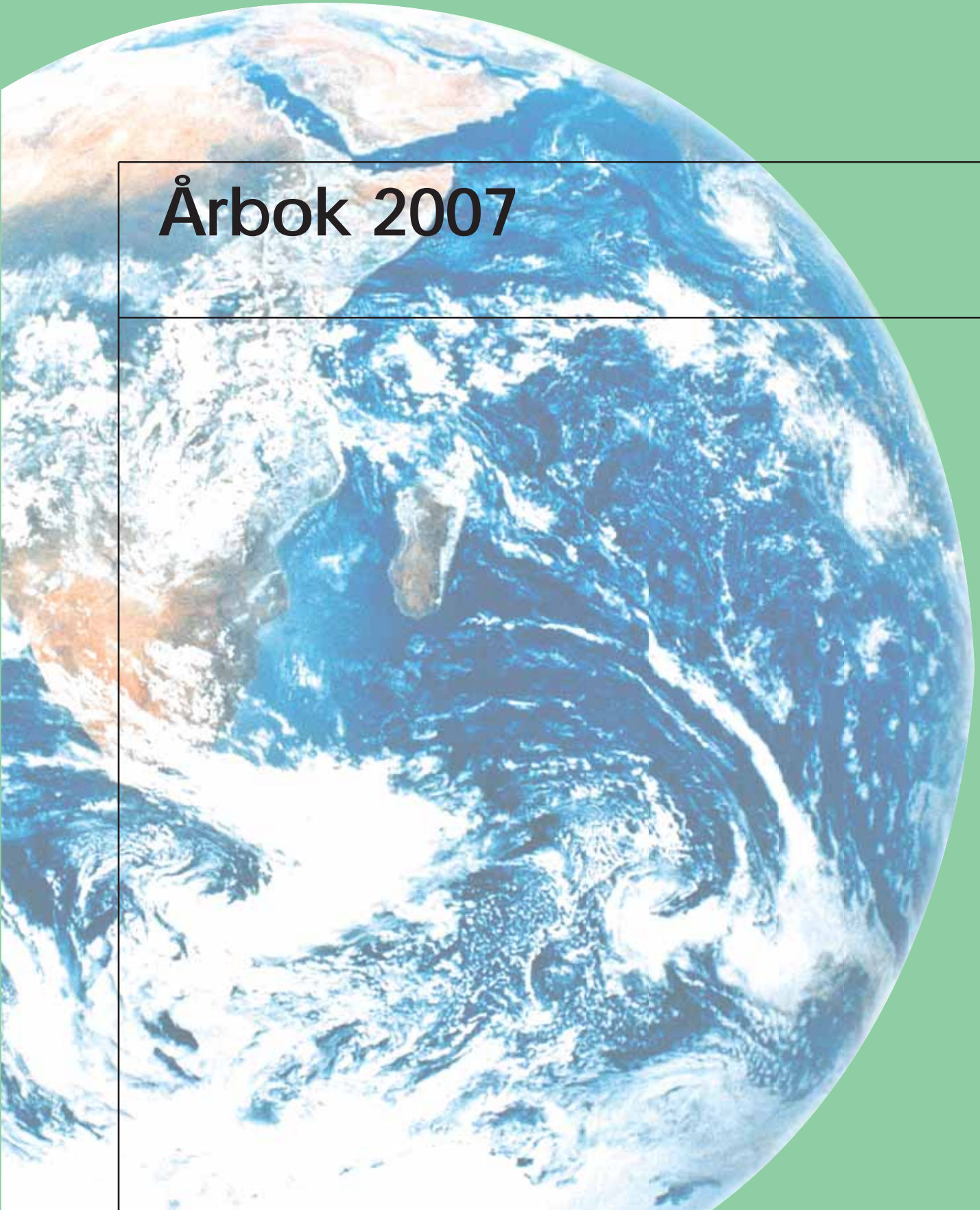









UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Årbok 2007



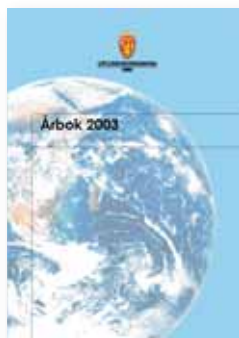
Innhold

		Publikums tiltro og mistro 3 Klageinstansen Utlendingsnemnda 4
Tema		Flere barn får bli 6 Barns tilknytning til riket 8 Forventninger om en tillatelse 10 Vilkår og begrensninger 10 Samtykke fra annen forelder 10 Andre typer utlendingssaker 11
Statistikk		Behandlet nesten 12 000 saker 12 Saker avgjort i nemndmøte 14 Rettsaker 14 Ubehandlede saker 15 Asylvedtak 15
Praksis		UNEs stornemndvedtak 16 Asylsaker: Asia 18 Asylsaker: Afrika 26 Asylsaker: Europa 30 Dublin-saker 31 Visum 32 Foreldrebesøk 32 Formelle krav til søknad (arbeid/opphold) 34 Familieinnvandring 35 Arbeidstillatelser 38 EØS-saker 39 Oppholdstillatelse for utdanning 40 Bosettingstillatelse 40 Utvisning 43 Statsborgerskap 44
		Tiltro gjennom 12 undersøkelser 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.



2006
Artikler om bl.a. ansvarsforhold på utlendingsfeltet, berostillelse og suspensjon av utreiseplikt.

Publikums tiltro og mistro

Foto: Knut Falch



I seks år har Utlendingsnemnda (UNE) fått Opinion til å gjennomføre til sammen 12 halvårlige omnibusundersøkelser om publikums tiltro til norske utlendingsmyndigheter. Det har vært gledelig å konstatere at tiltroen har økt og interessant å se hvordan tiltro og mistro fordeler seg.

Det mest overraskende funnet, som dessuten er blitt bekreftet igjen og igjen, er at tiltroen til forvaltningen er størst blant dem som er mest opptatt av rettssikkerheten og som dessuten ønsker seg en mer imøtekommende innvandringspolitikk. Lavere tiltro, og dermed større mistro, møter forvaltningen blant dem som er mer opptatt av at vi ivaretar kontrollfunksjonene våre og som dessuten sier seg uenige i at dagens politikk er for streng.

Hvorfor skulle dette overraske? Jo, fordi mediedekningen av utlendingsfeltet nesten utelukkende synliggjør skeptikere som framfører kritikk på grunn av søknader som avslås i UDI eller klager som ikke tas til følge av UNE. Påstander om blant annet konvensjonsbrudd og umenneskelighet sitter ofte løst hos støttepersoner i enkeltsaker. Medievirkeligheten er derfor at det er den mest imøtekommende delen av befolkningen som mistror norske utlendingsmyndigheter, noe som rett og slett ikke stemmer.

Virkeligheten om publikums tiltro til utlendingsmyndighetene er lettere å leve med enn myten. Selvsagt ønsker vi utlendingsbyråkrater å gjøre oss fortjent til dobbeltsidig tiltro, det vil si at vi ivaretar godt nok både rettssikkerhet og kontroll. Men skal vi velge, vil vi framfor alt ønske oss publikums tiltro til at rettssikkerheten ivaretas.

Målet er riktige og regelrette vedtak, det vil si ikke bestemte utfall. Graden av imøtekommenhet og restriktivitet skal først og fremst defineres på den politiske arena, ikke i forvaltningen. Men i avveien av hvilket utfall som er riktigst etter regelverket, vil ofte rettssikkerheten måtte ivaretas også når den kommer i konflikt med kontrollhensyn. Særlig gjelder dette i asylsaker. For det er verre å sende noen tilbake til mulig forfølgelse enn å gi en uberettiget tillatelse til videre opphold i Norge. Det førstnevnte skal aldri få skje, mens det sistnevnte kan være et påregnelig utfall blant annet i en del saker der beslutningsfatterne er i tvil.

Funn fra omnibusundersøkelsene presenteres hvert år i UNEs årbøker. Les mer om hvem som viser oss størst tiltro og mistro på sidene 46-47. Der vises også svar fordelt etter politisk ståsted, men se ikke bare på fordeling, se også på utvikling. For over tid er det en klar trend at tiltroen til utlendingsforvaltningen øker i hele bredden av det politiske landskapet, noe våre mange kompetente og pliktoppfylgende medarbeidere og leke nemndmedlemmer absolutt gjør seg fortjent til.

15. juni 2008

Terje Sjeggestad

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>

Klageinstansen Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda (UNE) er et domstolliknende forvaltningsorgan til behandling av klager over avslag gitt av førsteinstansen Utlendingsdirektoratet (UDI) etter utlendingsloven og statsborgerloven. Siden starten i januar 2001 har UNE behandlet over 84 000 saker.

UNE er et politisk uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Departementet kan ikke instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelser i enkeltsaker, unntatt i saker som omhandler rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Styring må skje gjennom lov og forskrift. Utover dette kan departementet instruere om prioritering av saker og om organisatoriske og administrative forhold.

Nemndlederne skal vurdere om det foreligger vesentlige tvilsspørsmål i den enkelte sak.

I løpet av sine sju virkeår har UNE behandlet omlag 84 300 saker fordelt på 53 800 asylsaker, 28 700 andre saker etter utlendingsloven og 1800 statsborgersaker (sistnevnte sakstype siden september 2006).

Nemndmøtene

Alle saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål, blir avgjort i nemndmøte. Vedtak i nemndmøte fattes kollegialt av tre personer; en nemndleder sammen med to nemndmedlemmer som er lekfolk. Nemndmedlemmene er ikke ansatt, men har verv i UNE og kalles inn etter behov. Vervet kan sammenliknes med å være meddommer i en domstol.

Antallet nemndmedlemmer er 250. Halvparten er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner, den andre halvparten etter forslag fra det departe-

mentet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen (p.t. AID), Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. Nemndmedlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd for fire år og kan gjenoppnevnes én gang.

UNEs nemndmøter kan settes med eller uten personlig frammøte av klageren. I asylsaker settes de fleste nemndmøtene med personlig frammøte. Når UNE ikke er i tvil om holdbarheten av klagerens forklaring, kan imidlertid nemndmøtet settes uten personlig frammøte, og det samme gjelder når klageren befinner seg i utlandet.

Stornemnd som ytterligere en avgjørelsesform i UNE, ble innført september 2005. 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. I stornemndbehandling deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer, hvorav to er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Avgjørelser i UNEs stornemnd har presedensvirkning for etterfølgende likeartede saker i UDI og UNE.

Organisering

UNE ledes av en direktør (Terje Sjeggestad) og en assisterende direktør (Siri Johnsen) og har for tiden 18 nemndledere og et juridisk sekretariat, som i 2007 var delt inn i en oppholdsseksjon og fire asylseksjoner. Det juridiske sekretariatet forbereder saker for nemndmøter og nemndledere. I tillegg er det administrative og praktiske støttefunksjoner knyttet til IT, økonomi, personal, informasjon,

publikumsservice og kontorfunksjoner, herunder innkalling av nemndmedlemmer, klagerer, advokater, tolker og andre som skal delta under nemndmøtebehandling.

I likhet med direktøren må UNEs nemndledere fylle kravene til dommere, og de settes på åremål. Nemndlederne oppnevnes av Kongen i statsråd for åtte år og kan ikke gjenoppnevnes. Direktøren oppnevnes for seks år, med mulighet for én gjenoppnevning.

Saker som ikke inneholder vesentlige tvilsspørsmål, kan etter loven avgjøres av en nemndleder eller av sekretariatet. Sekretariatet er kun gitt avgjørelsesmyndighet i kurante saker. Sakene behandles alltid av minst to personer. Det er nemndlederne som er gitt kompetanse til å vurdere avgjørelsesform (vedtaksnivå), der vedtaksmyndigheten ikke etter generelle retningslinjer tilligger sekretariatet. Nemndlederne skal herunder vurdere om det foreligger vesentlige tvilsspørsmål i den enkelte sak.

Landinformasjon

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 til 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, er landinfo.no et viktig bidrag til større åpenhet på utlendingsfeltet.

Personal og økonomi

For å sikre korrekt saksbehandling i henhold til utlendingsloven, statsborgerloven

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; 4,3 prosent i 2007. Blant UNEs ansatte var det 70 prosent kvinner og 30 prosent menn.

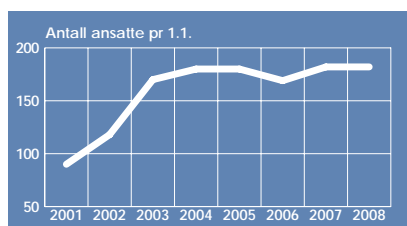
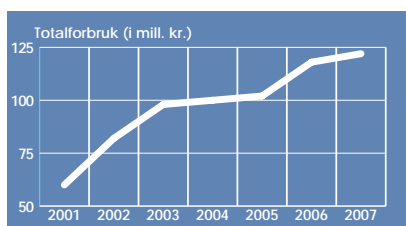
UNEs totalforbruk i 2007 var om lag 122 millioner kroner. Til sammenlikning var forbruket i etableringsåret 2001 om lag 60 millioner (se diagram).

Kjerneverdier, dilemmaer 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 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.



Flere barn får bli

I påvente av en ny forskriftsbestemmelse om barns tilknytning til Norge, instruerte AID den 31. august 2006 UDI og UNE om å stille i bero alle saker med barn som per 1. april 2007 ville ha en oppholdstid på tre år eller mer. Den 1. juni 2007 trådte den varslede endringen i utlendingsforskriften i kraft.

Instruksen om å stille i bero denne type saker i UNE gjaldt både klagesaker (dvs. klager over avslag i førsteinstansen UDI) og omgjøringsanmodninger (dvs. anmodninger om å gjøre om tidligere UNE-vedtak). UNE stilte på denne bakgrunn i bero cirka 1300 saker, hvorav om lag 2/3 var omgjøringsanmodninger. Disse sakene ble gjenopptatt etter at den varslede forskriftsendringen var trådt i kraft.

De cirka 1300 sakene fra 360 familieheter ble samlet i et eget prosjekt i UNE. Her i årboka redegjør vi for de viktigste resultatene fra prosjektet, som ble avsluttet ved årsskiftet 2007/08. Prosjektet hadde da behandlet sakene til nesten

1100 personer fordelt på i underkant av 300 familier. De resterende sakene ble ved prosjektets utløp fordelt på UNEs ordinære juridiske seksjoner, etter nasjonaliteter og sakstyper. Redegjørelsene i årboka gjelder erfaringer ut fra de sakene som ble ferdigbehandlet i 2007.

Kronikk i Dagbladet

Den første offentlige presentasjonen av erfaringer fra prosjektet ble gitt i en kronikk av Terje Sjeggstad i Dagbladet 9. oktober. I kronikken ble det også gjengitt en del av bakgrunnen og sammenhengen behandlingen av disse sakene hørte hjemme i. UNE-direktøren skrev blant annet dette i sin kronikk:

«Myndighetenes avgjørelser i asyl- eller andre utlendingssaker som involverer barn, får tidvis stor oppmerksomhet. Dette er høyst forståelig. Sakene berører ofte vanskelige dilemmaer, og vurderingene av ulike hensyn og barnas situasjon byr på store utfordringer både for dem som fastsetter reglene (Stortinget og regjeringen) og dem som er satt til å treffe avgjørelser i den enkelte sak (Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda).

Den offentlige fokusering på barn i utlendingssaker har primært rettet seg mot asylsøkende barn, det vil si enten enslige mindreårige asylsøkere eller barn som kommer til Norge med sine asylsøkende foreldre. Inntil nylig hadde de politisk fastsatte reglene for avgjørelse av disse sakene vært uendret i mange år. For alle asylsaker, enten det gjelder barn eller ikke, er hovedspørsmålet om foreldrene eller barna trenger beskyttelse på grunn av fare for forfølgelse eller lignende forhold. Men dersom slikt beskyttelsesbehov ikke foreligger, plikter utlendingsmyndighetene å vurdere om søkerne bør gis opphold på humanitært grunnlag fordi det foreligger (andre) sterke menneskelige hensyn. Når barn er involvert, plikter man blant annet å følge bestemmelsene i Bar-

nekonvensjonen, herunder å la hensynet til barnets beste være et sentralt hensyn, som riktignok forutsettes veid opp mot for eksempel innvandringspolitiske hensyn.

Bestemmelsen i utlendingsloven om sterke menneskelige hensyn, har ikke vært endret siden loven ble gitt i 1988. I medhold av denne bestemmelsen har utlendingsmyndighetene gjennom årene behandlet mange tusen saker som gjelder

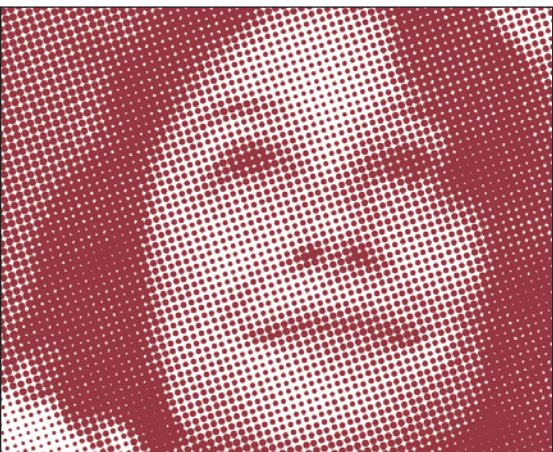
Prosjektet har gitt tillatelser i omlag 85 prosent av de sakene som ble behandlet i 2007.

barn. De har på denne måten utviklet og etablert en linje, eller praksis, for hvordan ulike hensyn veies opp mot hverandre og hva som skal til for å få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Denne praksisen har man på forskjellig vis søkt å kommunisere overfor offentligheten, som grunnlag for debatt og eventuelt endrede regler. Selv om oppmerksomheten rundt barn i asylsaker oftest har vært rettet mot saker der barn må reise tilbake til hjemlandet, har mange tusen barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere fått bli i landet etter den nevnte bestemmelse og etablert praksis. Ved enkelte anledninger har de politiske myndigheter gitt særskilte midlertidige regler som periodevis har økt antall oppholdstillatelser ytterligere. Det var blant annet tilfellet da regjeringen i 1996 besluttet at alle barnefamilier med endelig asylavslag



som satt i kirkeasyl, skulle få sin sak vurdert av en særskilt kommisjon dersom de gikk ut av kirkene. Kommisjonen la særlig vekt på barnas beste, og til slutt fikk alle familiene bli.

Videre bestemte regjeringen i midlertidig forskrift fra 2004 at barn som hadde oppholdt seg i Norge i tre år og det siste året med endelig avslag, skulle få en ny vurdering, der det skulle legges særlig vekt på oppholdstida, mens innvandringspolitiske hensyn ikke skulle tillegges vekt. Utlendingsnemnda (UNE) valgte etter dette å gi opphold til nesten samtlige barn og deres familier, i alt nær 400 personer.»



Resultater og erfaringer

Den siterte kronikken i Dagbladet fortsetter, etter å ha gitt bakgrunn og sammenheng, med gjengivelse av de foreløpige resultatene og erfaringene fra behandlingen av sakene som ble berostilt i august 2006 og gjenopptatt behandlingen av i juni 2007. De foreløpige erfaringene som ble redegjort for i kronikken i oktober, var i hovedsak i overensstemmelse med oppsummeringen etter årsskiftet. Men sluttrapporten fra prosjektet omhandlet naturlig nok flere forhold og et større tallgrunnlag.

Prosjektet hadde per årsskiftet behandlet asylsakene til 1012 personer og andre sakstyper etter utlendingsloven for 85 personer. Dette er en punktvis oppsummering av de viktigste resultatene og erfaringene, som gjelder asylsakene om annet ikke er uttrykkelig sagt:

- Prosjektet har gitt tillatelser i omlag 85 prosent av de sakene som ble behandlet i 2007.
- Barnets alder i kombinasjon med varigheten av oppholdet ble skilt ut som de sentrale momentene i tilknytningsvurderingen.
- Tilknytningsvurderingen var fortsatt en del av vurderingen av om sterke menneskelige hensyn foreligger, men skulle tillegges særlig vekt.
- Barn i skolealder, som hadde gått på skole i ett år eller mer og hadde oppholdt seg i Norge i 4 ½ år eller mer var i utgangspunktet ansett å ha opparbeidet seg tilstrekkelig tilknytning til riket.
- Mest tvil knyttet seg fortsatt til barn i alderen 6-7 år og som hadde begynt på skole. Særlig dersom oppholdstiden samtidig var relativt kort.
- Tilleggsmomenter i form av helse hos barn eller foreldre, involvering fra barnevern, omsorgssituasjon i Norge og ved retur, sikkerhetssituasjonen i hjemlandet, barnets beste mv. førte til at tillatelse ble gitt i en del saker hvor tilknytningen alene ikke var sterk nok.
- Gjennomsnittlig oppholdstid i Norge hadde i de berostilte sakene vært om lag 4 år og 9 måneder. Praxis i prosjektet var imidlertid lite egnet til å si noe sikkert om den «nedre grense» for varigheten på oppholdet.
- Innvandringspolitiske og allmennpreventive hensyn hadde i liten og ingen grad blitt tillagt avgjørende vekt holdt opp mot barnets tilknytning til riket.
- Utvisningsvedtak hadde gjennomgående blitt omgjort dersom det i asylsaken lå an til å gi tillatelse.
- Berostillelsen var tillagt vekt, både ved at det var lagt vekt på en antatt forventning om tillatelse og ved at det var lagt vekt på at den medførte lengre, lovlig oppholdstid og følgelig ytterligere tilknytning til riket.
- Avbrutt oppholdstid i form av opphold utenfor riket var vurdert noe ulikt, men avbrudd på 6 måneder eller mer ville trolig ikke bli ansett kortvarig. Antallet saker var imidlertid lite, og vurderingene ikke ensartet.
- Dersom et barn i en familie hadde blitt

FORSKRIFSENDRINGEN:

Med virkning fra 1. juni 2007 ga regjeringen en ny, ikke tidsbegrenset, bestemmelse i utlendingsforskriften som gir anvisning for tolkningen av begrepet «sterke menneskelige hensyn» i saker som gjelder barn. Bestemmelsen (§21 b) lyder: «Ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 8 annet ledd, skal barns tilknytning til riket tillegges særlig vekt.»

Departementet har i rundskrivpekt på at når begrepet «tilknytning» vurderes, skal følgende momenter tas i betraktning: barnets botid/oppholdstid, barnets alder, om barnet har gått i barnehage eller på skole og har hatt fritidsaktiviteter eller lignende, og om det snakker norsk. I tillegg skal det legges vekt på innvandringspolitiske hensyn.

gitt tillatelse begrunnet i tilknytning til riket, fikk også i de fleste saker øvrige familiemedlemmer en korresponderende tillatelse.

Hovedkonklusjon

På side 8-11 følger utdypping av en del av det som er kortfattet gjengitt i den punktvis oppsummeringen. Men før det dykkes ned i detaljene, kan det være verd å se det helt overordnede. Hovedkonklusjonen i kronikken fra Dagbladet i oktober står seg fortsatt, og den lyder slik:

«Regjeringens nye forskrift er altså ikke formulert slik at den gir noen rett til opphold. Den anviser bare en justert avveining av den type hensyn som alltid har gjort seg gjeldende i saker med barn, og forutsetter at UDI og UNE på den bakgrunn utøver individuelt skjønn og treffer avgjørelse i den enkelte sak. Resultatene til nå viser likevel at UNE i de aller fleste sakene er kommet til et annet resultat enn før den nye bestemmelsen ble gitt, slik at mange flere barn og barnefamilier er gitt opphold i Norge.»

Barns tilknytning til riket

Hva innebærer det å legge særlig vekt på barns tilknytning til riket når man vurderer om det foreligger sterke menneskelige hensyn i den enkelte utlendingssak? Og hvilke innvandringspolitiske og allmennpreventive hensyn var så tunge at de likevel kunne medføre at en tillatelse ikke kunne gis? Dette ble noen av de praktiske spørsmålene da UNE sommeren 2007 gjenopptok behandlingen av berostilte barnesaker.

I høringsbrev og rundskriv fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) ble det forutsatt at «terskelen for å gi oppholdstillatelse til barn som følge av sterke menneskelige hensyn» skulle bli «noe lavere enn tidligere». AIDs beslutning var altså ikke ment som egen hjemmel for oppholdstillatelse, men en bestemmelse som påla utlendingsmyndighetene å legge særlig vekt på et spesifikt moment, barns tilknytning, ved vurderingen av om det forelå sterke menneskelige hensyn.

Innvandringspolitiske hensyn skulle imidlertid fortsatt tillegges vekt, og kunne føre til at en tillatelse ikke ble gitt, selv om sterke menneskelige hensyn forelå. «Foreldrenes eller andre omsorgspersoners eventuelle mangel på samarbeid i forhold til å muliggjøre retur, avklare identitet mv., innvandrings- og allmennpreventive hensyn kan tale imot at det innvilges tillatelse» ble det understreket i rundskrivet.

At barnets tilknytning til riket skulle tillegges særlig vekt, innebar altså ikke at denne vekten nødvendigvis skulle bli avgjørende for resultatet.

Svært mange av de tidlige vedtakene i prosjektperioden ble truffet i nemndmøte, det vil si av nemndleder og to nemndmedlemmer (lekfolk). Etter hvert som praksis ble klarere, ble det truffet forholdsvis flere vedtak av nemndledere etter forberedelse av sekretariatet.

Begrepet «tilknytning»

Tilknytningsvurderingen som bestemmelsen gir uttrykk for, er en helhetsvurdering hvor en rekke momenter kan komme i betraktning, og i rundskrivet er flere slike momenter listet opp. Botid/ oppholdstid, alder, barnehage/skole, fritidsaktiviteter, norsk språk og situasjonen for øvrig kan ha betydning.

Det kan være problematisk å skille ut hvordan UNEs beslutningstakere har vurdert de enkelte momentene i forhold til hverandre og hvilken vekt de er tillagt. Dessuten er det i flere vedtak lagt vekt på andre forhold enn barnets tilknytning, uten at det fremgår klart hvilken vekt disse andre forholdene har.

Tilknytningsvurderingen var åpenbart ikke en enten-eller-vurdering, men heller en glideskala der spørsmålet snarere ble om barnet hadde en tilstrekkelig sterk tilknytning enn om barnet har en tilknytning i det hele tatt.

Det kan synes å ha blitt lagt liten vekt på om barnet drev med fritidsaktiviteter eller hvor godt det snakket norsk. Kombinasjonen alder og oppholdstid var det som var viktigst, herunder hvorvidt barnet hadde oppholdt seg i Norge i skolepliktig alder og om det faktisk hadde gått på skole.

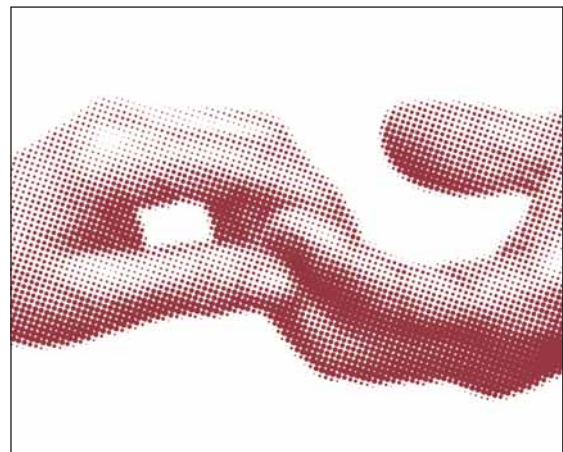
Det ble gitt klart uttrykk både i høringsbrev og rundskriv for at den nye forskriftsbestemmelsen ikke var ment å innebære en grense på et bestemt antall år i Norge som grunnlag for vurderingen, snarere at opphold under tre år i utgangspunktet ikke ville være nok.

Praksis fra sakene UNE behandlet i 2007, var at oppholdstiden måtte være opp mot 4 ½ år før det kunne sies å være en klar sak. Andre forhold kunne imidlertid gjøre at en kortere oppholdstid likevel ble ansett å danne grunnlag for tilknytning, slik som lang saksbehandlingstid.

Kraftig gjennomslag

Dersom det først ble konkludert med at barn måtte sies å ha relevant tilknytning til Norge, fikk dette i de aller fleste tilfellene avgjørende betydning. Innvandringspolitiske hensyn ble altså i slike tilfeller tillagt liten eller ingen vekt. Det

var riktignok en forskjell mellom saker der det utelukkende forelå ulovlig opphold og manglende etterlevelse av vedtak som innebar plikt til å forlate riket, og saker der det (også) forelå andre og presumptivt grovere forhold. Merk imidlertid at prosjektet ikke behandlet saker der de innvandringspolitiske hensynene var knyttet til andre straffbare handlinger



ger enn brudd på utlendingsloven.

Ulovlig opphold synes i praksis bare i svært liten grad å ha blitt tillagt vekt i restriktiv retning. En grunn til dette kan være at det i rundskriv og høringsbrev klart var gitt uttrykk for at man ved vurderingen av oppholdstiden også skal se hen til oppholdstid etter endelig vedtak, hvilket normalt vil være ulovlig opphold.

En annen vinkling var at ulovlig opphold og oversittelse av utreisefrist var forhold som var felles for de fleste berostilte sakene. Dette talte mot å tillegge slike forhold avgjørende vekt.

Et gjennomgående argument var dessuten at barna ikke kunne lastes for at foreldrene hadde valgt ikke å rette seg etter endelige vedtak som innebar en plikt til å forlate riket. Det fremsto da å være i strid med formålet med den nye bestemmelsen



å legge vekt på foreldrenes handlemåte. Heller ikke uriktige opplysninger om identitet eller nasjonalitet, eller manglende samarbeid i forhold til

Kombinasjonen av alder og oppholdstid var det viktigste.

avklaring av identitet, ble tillagt avgjørende betydning i forhold til utfallet av sakene. Beslutningstakerne la her oftest vekt på at barnas tilknytning ikke har sammenheng med hvorvidt foreldrene har gitt uriktige opplysninger til norske myndigheter i forbindelse med sin asylsøknad. Men manglende identitetsavklaring har i en rekke tilfeller fått betydning for tillatelsens innhold, gjennom at det for eksempel ble satt vilkår for fornyelse eller begrensninger i adgangen til senere å få bosettingstillatelse og familiegjenforening.

Et innvandringspolitisk hensyn som var fremme i en del saker, var at klagerne hadde søkt asyl i ett eller flere andre land i tillegg til Norge. Også dette ble lagt til grunn som et moment som i seg selv tilsier at en tillatelse ikke skal gis, men

det ble ikke tillagt avgjørende vekt i noen av sakene når det var avveid mot barnas tilknytning til riket.

Søsken over 18 år

Utgangspunktet var at den nye bestemmelsen gjaldt for barn, altså personer under 18 år. I praksis har imidlertid UNEs beslutningstakere i stor grad sett hen til familien som en enhet. I nesten alle saker hvor det ble gitt tillatelse til mindreårige barn og foreldre på grunnlag av barnas tilknytning til Norge, fikk således også eldre myndige søsken tillatelser.

I enkelte vedtak er det uttrykt at det ikke nødvendigvis var selvsagt at også myndige barn ville få tillatelse selv om yngre barn i søskenflokkene fikk det. I ett tilfelle ble da også saken til en voksen sønn avslått, selv om mor og to søsken fikk sin sak innvilget, da det for hans del forelå flere alvorlige straffbare forhold. En datter fikk også sin sak avslått ettersom hun allerede hadde fått innvilget tillatelse i familiegjenforening med sin ektefelle. Antall saker med eldre søsken er imidlertid for lite til å si noe sikkert om hvilke grenser som er forsøkt trukket.

Ikke tatt til følge

I asylsakene fikk 142 personer fra 39 familier avslag på tillatelse etter den nye bestemmelsen. Disse sakene utgjorde 14 prosent av behandlede asylsaker i prosjektet.

Alderen på barna i avslagssakene varierte over hele spekteret i totalutvalget (dvs. 0-18 år), men i nesten 30 av de familiesakene hvor tidligere vedtak

ikke ble endret, var det eldste barnet syv år eller yngre. Det synes altså som om praksis trekker i retning av at de yngste barna ikke anses å ha tilstrekkelig tilknytning til Norge, idet deres primære tilknytning er til foreldrene uavhengig av oppholdssted. Vurderingen vil imidlertid variere med forholdene i den konkrete saken, inklusive øvrige omstendigheter som kan spille inn i vurderingen av om det foreligger «sterke menneskelige hensyn».

I flere saker ble det derfor gitt tillatelser til yngre barn etter en helhetsvurdering der det ble lagt større eller mindre vekt på tilleggsmomenter, det vil si når tilknytningen ikke alene var tilstrekkelig for å gi en tillatelse. Dette gjaldt blant annet flere Irak-saker, hvor det ble lagt vekt på sikkerhetssituasjonen i det området familien kommer fra.

Andre tilleggsmomenter som kom inn og var med på å avgjøre saken i retning av innvilgelse, var involvering fra barnevernet, fosterhjemsplasing, psykiske eller fysiske helseproblemer, behovet for en stabil livssituasjon og vanskelige forhold i hjemlandet.

Aldersvurderingene er også synlige i saker der det er gitt tillatelser til familier med både eldre og yngre barn. Beslutningstakerne skilte i flere slike saker mellom barn som hadde en tilknytning som kunne danne grunnlag for en tillatelse, og barn som på grunn av sin alder måtte anses å ha sin primære tilknytning til sine foreldre, selv om alle ble gitt tillatelse av hensyn til familiens enhet.

Forventninger om en tillatelse

I flere vedtak var det tatt inn som et moment i helhetsvurderingen at selve det forhold at saken ble stilt i bero skapte en forventning om at tillatelse ville bli gitt når den nye forskriften kom.

Der spørsmålet har vært vurdert synes momentet forventning å ha oppstått som et forsøk på å avgrense porteføljen med barnesaker som var stilt i bero, i forhold til øvrige barnesaker. Et fellestrekk ved disse sakene var at de ble omfattet av en egen instruks om berostillelse, som innebar at det ble gitt utsatt iverksetting, hvilket førte til en periode med lovlig opphold hvor vedtak ikke kunne fattes eller effektueres.

Det varierte imidlertid hvilken vekt momentet ble tillagt. Ordrbruken gikk fra det forsiktige «sett hen til» og opp til uttrykket «lagt betydelig vekt på», og momentet var brukt både som tilsynelatende utslagsgivende og som tillegsmoment.

Ordrbruk som «må formodes å ha fått en sterk forventning», «må antas å ha fått en forventning», «særlig store forventninger» og «det ikke kan

utelukkes» at forventninger er skapt, er begreper som har blitt brukt for å beskrive graden av forventning. Det synes heller ikke å ha vært en felles

Et fellestrekk ved disse sakene var at de ble omfattet av en egen instruks om berostillelse.

holdning til momentet med hensyn til hvem denne var plassert hos. I en del saker var det blitt lagt vekt på at barnet selv har vært gammelt nok til å forstå hvorfor saken ble berostilt, men dette

var ikke gjennomgående. Også foreldrenes, eller «familiens» som det ofte stod, forventning synes å ha blitt tillagt vekt, også i tilfeller hvor det ikke er uttalt noe om barnet selv.

Heller ikke synes det å ha blitt lagt noe særlig vekt på om forventningen måtte anses berettiget eller ikke. Her skiller imidlertid noen av avslagsvedtakene seg ut, hvor det er uttalt at forventningen ikke kan anses berettiget og således ikke kan tillegges vekt.

Totalt sett var praksis rundt dette momentet for varierende og uklar til at det i ettertid kan sies noe bestemt om hvilken vekt dette momentet har hatt. Spørsmålet om betydningen av forventning ble dessuten ikke omtalt i flertallet av de berostilte sakene, uten at det er mulig å si noe verken om årsaken til dette eller betydningen det eventuelt har hatt for utfallet.

Vilkår og begrensninger

I et betydelig antall saker var det, som i asylsaker ellers, tvil om klagernes identitet. Den høye innvilgelsesprosenten gjorde at det kom på spissen hvordan man skulle forholde seg til dette.

I utlendingsforskriften § 21 syvende ledd er det hjemmel for å sette vilkår for fornyelse av tillatelser, og det kan også settes begrensninger i en tillatelse i forhold til muligheten for familiejenforening og bosettingstillatelse dersom identiteten anses uklar.

I begynnelsen av prosjektet var praksisen ganske varierende med hensyn til hvilken fremgangsmåte man valgte. I mange saker ble det stilt som vilkår for

fornyelse at man fremla tilstrekkelige ID-dokumenter, mens det i andre saker ble satt begrensninger i forhold til bosettingstillatelse og familiejenforening. I et lite antall saker ble det også gitt en tillatelse betinget av at dokumentasjon på identitet ble fremlagt.

Basert på manuelle registreringer var det satt begrensninger i tillatelsene til litt over 70 familier (nesten 200 barn og omlag 130 voksne).

I UNEs interne retningslinjer «Klagere etter utlendingsloven med uklar identitet» fremgår at en tillatelse etter lovens § 8 annet ledd kan begrenses dersom identiteten ikke er dokumentert

Samtykke fra annen forelder

Hva når en forelder hadde søkt asyl sammen med et eller flere av sine barn, mens barnets andre forelder var igjen i hjemlandet? Det ble i den forbindelse reist spørsmål om UNE hadde en rettslig plikt til å innhente samtykke fra gjenværende forelder før det eventuelt kunne gis oppholdstillatelse til et barn vedkommende hadde (delt) foreldreansvar for.

Prosjektet behandlet sakene til nesten 80 familier med én forelder, og av disse er en vesentlig del saker der barnet hadde en gjenværende forelder i hjemlandet. Det ble gjort noe ulike vurderinger. I noen saker ble det gitt tillatelse betinget av at samtykke fra gjenværende

forelder ble fremlagt.

I flertallet av sakene der barnet hadde en forelder i hjemlandet, var spørsmålet imidlertid ikke uttrykkelig vurdert, eller man hadde etter en vurdering kommet til at innhenting av samtykke ikke var nødvendig eller hensiktsmessig. Beslutningstakerne la da vekt på at den gjenværende forelder ikke hadde fremmet krav om tilbakebetaling, og sammenholdt med barnets tilknytning til Norge talte dette for at spørsmålet om samtykke var uaktuelt.

I saker der det ble vurdert ikke å foreligge noe motsetningsforhold mellom foreldrene, ble det lagt til grunn at samtykke ikke var nødvendig

Andre typer utlendingssaker

Den nye bestemmelsen i utlendingforskriften gjaldt ikke kun for barn som hadde søkt asyl, men også for barn som hadde søkt om opphold på annet grunnlag.

Prosjektet behandlet andre sakstyper etter utlendingenloven for 85 personer. Sakene omfattet blant annet søknader om familiegjeningforening, arbeidstillatelse på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling, arbeidstillatelse som spesialist, studietillatelse, bosettingstillatelse samt utvisning og tilbakekall.

Totalt 59 personer fra 27 familier ble gitt arbeids- eller oppholdstillatelse. Dette utgjorde nesten 70 prosent av de berostilte sakene hvor det var søkt om opphold på annet grunnlag. UNE opprettholdt tidligere avslag for 26 personer, fordelt på 9 familier.

Det kan reises spørsmål om det foreligger forskjeller i vurderingen av barns tilknytning i asylsakene og i saker hvor barnet hadde søkt opphold på annet grunnlag. I høringsbrevet fra AID sto det:

«Ny § 25 a må imidlertid ses i sammenheng med bakgrunnen for forsla-

get; et Dokument 8-forslag om tiltak for barn som har sittet lenge i asylmottak. Det vil si at det normalt bør legges større vekt på tilknytning opparbeidet

Vurderingene av barns tilknytning synes ikke å skille seg vesentlig fra de som ble gjort i asylsakene.

gjennom tid i Norge som asylsøkende barn, enn tilknytning opparbeidet som medfølgende barn til foreldre som studerer eller arbeider i Norge. Deres forutsetninger for oppholdet vil være

svært ulike, for eksempel er retur etter endt studium en klar forutsetning for innvilgelse av studietillatelse.»

I saker om familiegjeningforening behandlet i prosjektet, synes vurderingene av barns tilknytning ikke å skille seg vesentlig fra de vurderinger som ble gjort i asylsakene. Det ble i begge tilfeller i hovedsak lagt vekt på barnas oppholdstid i Norge, barnas alder og hvorvidt de har gått på skole i Norge.

Innvilgelsesprosenten er imidlertid noe lavere for saker hvor barna hadde søkt opphold på annet grunnlag enn for saker hvor barna hadde søkt om asyl. Dette har blant annet sin forklaring i flere avslag i sakene til familier hvor hovedpersonens oppholdsgrunnlag var studier i Norge.

Utvisningssaker

Blant de berostilte sakene som ble gjenopptatt i juni 2007, var det 31 utvisningssaker. Disse fordelte seg på 19 familier og 31 personer, i de fleste tilfeller far og/eller mor til barn som hadde bodd minst tre år i Norge.

Utvisning innebærer noe mer enn avslag på søknad om en tillatelse, siden det ved utvisning, i motsetning til for eksempel ved avslag i en asylsak, ilegges et forbud mot framtidig innreise til Norge (se regler om utvisning side 42).

Ifølge AIDs instruks om berostillelse skulle saken ikke berostilles dersom barnet selv, en av eller begge foreldrene eller andre som var en del av saken var utvist eller det forelå omstendigheter som kunne danne grunnlag for utvisning. Unntak ble gjort for utvisning som skyldtes brudd på utlendingenloven, det vil si at utvisningen ikke skyldtes andre typer straffbare forhold.

Spørsmålet i de berostilte sakene hvor det også forelå et utvisningsvedtak som

var påklaget eller anmodet omgjort, var for det første hvilken betydning utvisningsvedtaket skulle få for vurderingen av om en tillatelse skulle gis. Dernest var spørsmålet hvorvidt UNE ved innvilgelse av en tillatelse også måtte omgjøre utvisningsvedtaket.

For de tilfeller der det forelå et utvisningsvedtak sammen med asylsaken, besluttet UNE (med unntak av ett tilfelle hvor UDIs vedtak om utvisning ikke var påklaget) å omgjøre utvisningsvedtakene dersom det ble gitt en tillatelse til barn på grunnlag av tilknytning til riket. I tre andre tilfeller ble utvisningsvedtaket opprettholdt, i og med at asylsakene også ble avslått.

Ulovlig opphold, oversittelse av utreisefrist og uriktige opplysninger om identitet var forhold som lå til grunn for et flertall av de utvisningssaker prosjektet behandlet.

Resultatene tyder på at beslutningstakerne ikke har villet forskjellsbehandle mellom saker der det henholdsvis var og

ikke var opprettet utvisningssak på bakgrunn av slike forhold. Det er en kjensgjerning at slike forhold gjorde seg gjeldende i svært mange av sakene, og det kan synes vilkårlig i hvilken grad og i hvilke saker det var opprettet utvisningssak. En ulik behandling kunne da fremstått som urimelig forskjellbehandling.

I enkelte av sakene var det uttalt at en innvilgelse og omgjøring i den konkrete saken ikke vil være til hinder for at det i fremtiden opprettes ny utvisningssak. Selv om utfallet i de utvisningssakene som var behandlet i prosjektet var relativt ensartet, med 28 av 31 saker som endte med omgjøring, var det flere uttalelser i vedtak som kunne tale for at dette var mer tvilsomt enn hva som kan synes å fremgå av antallet omgjøringer. Det er derfor for tidlig å si hvilken betydning disse avgjørelsene eventuelt vil kunne få for framtidig generell utvisningspraksis i saker med barn involvert.

Behandlet nesten 12 000 saker

UNE behandlet i 2007 totalt 11 950 saker fordelt på 8532 klagesaker og 3418 omgjøringsanmodninger. Dette var 829 flere 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 29 prosent av alle behandlede saker i 2007.

Fordelingen av behandlede saker var 50 prosent asylsaker, 36 prosent andre saker etter utlendingsloven og 14 prosent statsborgerskapsaker. I 2006 var den tilsvarende fordelingen 57 prosent asylsaker, 42 prosent andre saker etter utlendingsloven og bare 1 prosent statsborgerskapsaker, siden disse ble klagebehandlet i Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram til september 2006. Antall behandlede saker fordelte seg slik i 2007:

Asyl	5 999
Familieinnvandring	1 546
Arbeid/opphold	794
Visum	458
Andre sakstyper etter utlendingsloven	1 473
Statsborgerskap	1 680
SUM	11 950

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 var den samme i 2007 som i 2006.

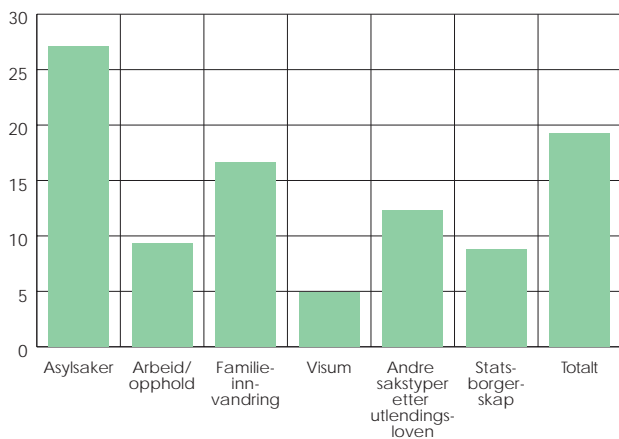
Omgjøring av UDIs vedtak

I 2007 endret UNE tidligere vedtak helt eller delvis i 19,3 prosent av sakene (asyl- og andre saker samlet), hvilket var mer enn det doblet av noe tidligere år i UNEs historie. Til sammenligning var omgjøringsprosenten 8,2 i 2006. Den klart viktigste forklaringen til den uvanlig høye omgjøringsprosenten i 2007, var endring av tidligere vedtak i sakene til lengeværende barn og deres familier (se artikler på sidene 6-11).

Omgjøringsprosenten i asylsaker var 27 prosent i 2007, mot 9 prosent i 2006. Hvis asylsaker uten oppsettende virkning holdes utenfor, ble 50 prosent av vedtakene i asylsaker med oppsettende virkning endret av UNE i 2007, mot 17 prosent året før.

Det registreres som endring av tidligere vedtak også om vedtaket bare delvis er endret og også om endringen ikke gjelder hovedspørsmålet. Et eksempel på det siste kan være at innreiseforbudet i en utvisningssak endres fra å være permanent til å være tidsavgrenset. Andre ganger innebærer et delvis

Omgjøringsprosent



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 53 personer som fikk innvilget asyl, 55 opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner og 1450 opphold på annet humanitært grunnlag. UNE besluttet at 73 såkalte Dublin-saker skulle realitetsbehandles i UDI (se omtale side 31).

For enkelte sakstyper var det bare svært små endringer i omgjøringsprosent i 2007 sammenlignet med året før, for eksempel for arbeid/opphold (fra 9,4 til 9,3 prosent) og visum (fra 4,2 til 4,9 prosent). For familieinnvandring steg imidlertid omgjøringsprosenten kraftig (fra 8,1 til 16,6 prosent), og den viktigste forklaringen er at det også for denne sakstypen var et vesentlig innslag av lengeværende barn, dvs. saker som først var stilt i bero og deretter ble behandlet etter mer i møtekomende regler. Endringer i omgjøringsprosent i UNE er for øvrig sjelden følge av endret praksis, men oftest en følge av hvilke saker UNE får til behandling og eventuelle endringer i regelverket.

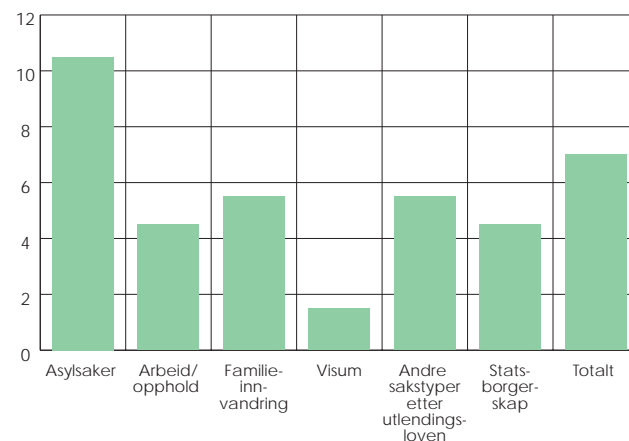
Saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål avgjøres i nemndmøte (se side 14), og siden det er den avgjørelsesformen som benyttes for de vanskeligste sakene («saker på vippen»), er det også der det oftest skjer at klager tas til følge. For omgjøringsprosent ut fra avgjørelsesform gjelder at UNE endret tidligere vedtak i 64 prosent av sakene som ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte, i 69 prosent av sakene som ble avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, i 21 prosent av sakene som ble avgjort av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet og i 8 prosent av sakene som ble avgjort av sekretariatet.

Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle klagesaker (ikke medregnet omgjøringsanmodninger) behandlet i UNE i 2007 var 7 måneder (til sammenligning var den 9 1/2 måned i 2006). Lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid var det i asylsaker,

10 1/2 måned, og kortest gjennomsnittlig saksbehandlingstid var det i visumsaker, 1 1/2 måned. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker om statsborgerskap, en sakstype UNE først ble klageinstans for i september 2006, var 4 1/2 måned.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall måneder



Behandlede saker i 2007 fordelt etter klagerens opprinnelsesland (alle land med mer enn 75 saker)

Irak	2465
Somalia	1158
Afghanistan	983
Serbia og Montenegro	798
Russland	694
Iran	672
Etiopia	488
Statsløse palestinere	334
Tyrkia	265
Pakistan	250
Sri Lanka	207
Rwanda el. Burundi	182
Eritrea	175
Vietnam	147
Syria	122
Nigeria	112
Aserbajdsjan	108
India	107
Algerie	101
Kina	95
Nepal	93
Thailand	93
Sudan	85
Filippinene	79
Libanon	79

(I tillegg kommer 2058 saker fra 105 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, hvor det deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer.

UNE avgjorde 844 saker i nemndmøte i 2007, hvorav fire saker i stornemnd. Antallet nemndmøter ble en del høyere enn året før, siden det i 2006 ble avgjort 769 saker i nemndmøte. Antallet saker avgjort i nemndmøte er det høyeste i UNEs historie.

Med og uten personlig frammøte

Tidligere år har de fleste nemndmøtene blitt satt med personlig frammøte, mens det i 2007 for første gang var et flertall av nemndmøter hvor klageren ikke ble 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. Den høyere andelen nemndmøter uten personlig frammøte i 2007, var på grunn av at denne avgjørelsesformen ble benyttet for relativt flere av sakene til lengeværende barn og deres familier enn hva som ellers har vært vanlig i asylsaker.

Det ble i 2007 avgjort 414 saker i nemndmøte med personlig frammøte. Dette er 246 færre enn i 2006, da 660 saker hadde en slik avgjørelsesform. Samtidig var det altså en stor økning i antall saker avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, fra 109 til 430, det vil si nesten en firedobling. Antall asylsaker avgjort i nemndmøte økte fra 665 i 2006 til 712 i 2007. I tillegg ble 131 andre saker etter utlendingsloven avgjort i nemndmøte i 2007, mot 104 i 2006. Kun en sak vedrørende statsborgerskap ble avgjort i nemndmøte.

Andelen nemndmøtesaker planlegges ikke, men følger av den faktiske sammensetningen av saksporteføljen. I perioder da

det er usikkerhet om praksis vil det være nødvendig å avgjøre flere saker i nemndmøte. Blant nemndmøtesakene i 2007 var det flest som gjaldt klagerne fra Serbia og Montenegro (97), Irak (94), Russland (89), Somalia (85), Etiopia (72), Iran (61) og Afghanistan (55).

«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. 22 prosent av disse sakene ble avgjort i nemndmøte, hvorav 12 prosent med, og 10 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 64 prosent av sakene som gikk med personlig frammøte og i 69 prosent av sakene som gikk uten personlig frammøte.

Andelen nemndmøtevedtak hvor en av beslutningstagerne dissenterte var 19 prosent i 2007, hvilket var på samme nivå som året før, da den var 18 prosent.

Antall nemndmøter etter sakstyper			
	Med personlig frammøte	Uten personlig frammøte	Totalt
Asyl	385	327	712
Familieinnvandring	11	43	54
Arbeid/opphold	4	6	10
Utvisning	5	29	34
Visum	0	3	3
Andre sakstyper u.l.	9	21	30
Statsborgerskap	0	1	1
SUM	414	430	844

Rettsinstans	Medhold	Ikke medhold	Hevet Avvist	Sum
Tingrett/namsrett	32	6	5	43
Lagmannsrett	9	2	10	21
Høyesterett	1	0	2	3
Totalt	42	8	17	67

RETTSSAKER

Noen klagerer går rettens vei for å få endret UNEs vedtak. I 2007 fikk UNE 67 rettsavgjørelser. Dette er en reduksjon fra 83 rettsavgjørelser i 2006. Staten v/ UNE tapte kun 8 av de 67 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 2007 avviste Høyesterett to saker, og de behandlet en.

Ubehandlet

Antall ubehandlede saker gikk i løpet av 2007 ned fra 5758 til 4199 saker. Det innebærer at UNE i løpet av året behandlet 1559 flere saker enn det som kom inn.

De ubehandlede sakene ved utgangen av året fordelte seg på 1668 asylsaker til klagebehandling, 1541 andre saker til klagebehandling og 990 omgjøringsanmodninger (totalt alle sakstyper). 60 prosent av de ubehandlede sakene ved årsskiftet var asylsaker.

De ubehandlede sakene fordeler seg slik etter sakstyper:

Asyl	2 515
Familieinnvandring	680
Arbeid/opphold	304
Statsborgerskap	281
Andre sakstyper	419
SUM	4 199

Antall ubehandlede asylsaker ble i løpet av året redusert med 1243 saker. Antall ubehandlede saker før øvrige sakstyper, det vil si alle bortsett fra asyl, ble redusert med 316 i løpet av året. Hadde det ikke vært for at UNE i løpet av året fikk inn om lag 1900 flere saker enn hva prognosene i utgangspunktet tilsa, ville antall ubehandlede saker vært redusert enda mye mer.

Også i 2006 behandlet UNE vesentlig flere saker enn det som kom inn, slik at antallet ubehandlede saker er redusert med om lag 3350 i løpet av to år, fra omlag 7550 til omlag 4200 ubehandlede saker.

Fra 8 nasjonalitetsgrupper hadde UNE ved årsskiftet mer enn hundre ubehandlede saker. Disse var:

Irak	691
Afghanistan	510
Somalia	351
Russland	301
Serbia og Montenegro	259
Iran	229
Etiopia	229
Statsløse palestinere	116

Antall ubehandlede «gamle klagesaker», definert som klagesaker som er eldre enn seks måneder, var ved årsskiftet 2006/2007 litt over 2200. I løpet av 2007 ble dette antallet redusert til i overkant av 1400 saker.

Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2007/2008 var 56 prosent yngre enn seks måneder, 20 prosent mellom seks måneder og ett år, mens 24 prosent av de ubehandlede klagesakene var eldre enn ett år.

Asyl

Asylstatus gis den som er omfattet av flyktningbegrepet, (se «regler om asyl», side 19). 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 20). Innvilgelse i såkalte «Dublin-saker» (se side 31) innebærer at saken sendes tilbake til UDI for realitetsbehandling.

Asylsaker – vedtak omgjort				
Nasjonalitet	Asyl	Beskyttelse	Annet hum.gr.l.	Dublin
Afghanistan	6	9	222	21
Albania			1	
Algerie			9	
Angola	1		4	
Armenia			8	
Aserbajdsjan		3	2	
Benin			1	
Bosnia-Hercegovina			10	
Burundi			9	1
Congo (DRC)		1	1	1
Elfenbeinskysten			1	
Eritrea	1	4	15	1
Etiopia	6	14	73	2
Georgia			6	
Guinea		1	3	
Hviterussland			16	
India			5	
Irak		11	174	4
Iran		2	102	1
Israel			3	
Jordan			2	
Kamerun	1			
Kazakstan			7	
Kenya			6	
Kina		1	2	
Kirgisistan		2	4	1
Kongo	1		1	
Kroatia			2	
Libanon			3	
Liberia			1	
Marokko			4	
Myanmar			7	
Nepal			1	2
Nigeria			7	
Pakistan	4		6	
Romania				1
Russland	6		150	16
Rwanda			20	
Serbia og Montenegro	19		129	2
Somalia	5	6	272	11
Sri Lanka	1		13	3
Syria			24	4
Tadsjikistan			5	
Togo			4	
Turkmenistan			1	
Tyrkia			22	
Usbekistan			12	
Vietnam			4	
Statsløse	2	1	76	2
Sum	53	55	1450	73

Stornemndvedtak i sak med anførsler om HIV/AIDS

UNE fattet 15. mai 2007 vedtak etter stornemndmøte der klagen fra en HIV-smittet kvinne fra Kamerun ble behandlet. Vedtaket har betydning (presedensvirkning) for tilsvarende saker som avgjøres i UNE og UDI.

Kvinnen kom til Norge som au pair i 2003. Hun fikk påvist HIV ca. ett år etter ankomst og søkte asyl fordi hun mente at hun ikke ville ha råd til medisinsk behandling i hjemlandet. Behandling med antiretrovirale medisiner var igangsatt da stornemnda behandlet klagen.

Klagen ble besluttet behandlet i stornemnd fordi vurderingstemaet ble ansett å ha prinsipiell betydning og betydelige samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser grunnet det store innvandringspotensialet. I tillegg var det tendenser til ulik praksis, og da særlig med tanke på praksis i andre asylsaker med anførsler om alvorlige helsemessige forhold. Klagen ble ikke tatt til følge med fem mot to stemmer.

Ut fra sakens opplysninger mente stornemnda at klagerens helsetilstand ikke var av en slik art eller alvor at den i seg selv tilsa at et vedtak som innebar at klageren måtte returnere til Kamerun, ville være i strid med EMK art. 3. Det ble vist til at EMD i all hovedsak har vurdert den enkeltes helsetilstand ut fra forholdene på avgjørelsesstidspunktet, og det var ikke individuelle forhold som tilsa at man la et annet tidspunkt til grunn. Uten at det var avgjørende i forhold til vurderingen, ble det også vist til at klageren har et nettverk i hjemlandet i form av sin familie og øvrige slektninger. Det ble konkludert med at klageren ikke ble ansett vernet mot utsendelse etter utlendingsloven § 15 første ledd annet punktum.

Stornemnda gikk så over til å vurdere om klageren skulle gis tillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd. Det sentrale vurderingstemaet var en avveining av innvandringspolitiske hensyn mot de sterke menneskelige hensynene som forelå i saken. Etter stornemndas vurdering forelå det ingen medisinsk eller annen begrunnelse for at praksis i saker med HIV skulle avvike fra praksis i saker der det anføres andre alvorlige helsemessige problemer.

Klageren hadde påbegynt ARV-behandling, men stornemnda mente at dette momentet i seg selv ikke kunne tillegges avgjørende vekt. Skillet påbegynt/ikke påbegynt behandling synes ikke å bygge på medisinske vurderinger. Skillet kunne imidlertid være relevant i helhetsvurderingen av om det forelå sterke menneskelige hensyn etter § 8 annet ledd.

Stornemnda bemerket at HIV er en så alvorlig sykdom at det bør kreves at det foreligger et adekvat og tilgjengelig behandlingstilbud i hjemlandet og foretok en konkret vurdering av behandlingstilbudet i Kamerun. Anførsler om at den enkelte mangler økonomiske muligheter for å dekke utgifter til behandling kan ikke tillegges avgjørende vekt, men behandlingstilbudet må være tilgjengelig i den forstand at det ikke fremstår som utopisk at borgerne kan benytte seg av det.

Stornemnda la avgjørende vekt på de innvandringspolitiske hensynene i saken og viste til at det vil ha betydelige innvandringspolitiske konsekvenser, herunder betydelige samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser, dersom det som et generelt utgangspunkt innvilges tillatelse til HIV-smittede personer som kommer fra land der det er mulig å få behandling. Stornemnda mente at det ikke kunne legges spesiell vekt på klagerens opplysning om at hun måtte ha blitt smittet i Norge og bemerket at det ofte vil være vanskelig å klarlegge akkurat når og hvor en person er blitt smittet.

Stornemnda kom til at så vel de generelle behandlingstilbudene i Kamerun som tilbudet ved det aktuelle sykehuset tilsa at klageren måtte anses å ha akseptable muligheter for å kunne fortsette en tilstrekkelig god behandling i sitt hjemland. Generelt ble kostnadsnivået ikke ansett å være på et slikt nivå at folk flest ikke ville ha midler til å dekke behandlingen.

Stornemnda ga uttrykk for at den forutsatte at klageren etter egen anmodning ville få dekkende journalopplysninger

fra det norske helsevesenet til bruk for det hjemlige helsevesenet, slik at dette ville få de nødvendige medisinske opplysninger om hennes sykdomsforløp og behandlingssopplegg og uttalte også at hun kunne ta med tilstrekkelige medikamenter fra Norge, slik at hensynet til kontinuitet i behandlingen ble ivaretatt inntil det stedlige helsevesen kunne overta ansvaret for forskrivning av medikamenter og eventuell annen behandling og oppfølging.

Av stornemndas vedtak fremgår følgende presedensvirkninger:

- 1) Anførsler knyttet til HIV/AIDS vurderes på samme måte som andre saker der det anføres alvorlig helsesvikt.
- 2) Det er ikke avgjørende om smitteoverføring er skjedd i Norge eller et annet sted. Momentet kan imidlertid være relevant ved vektlegging av innvandringspolitiske hensyn, særlig dersom klageren forutsettes å være kjent med sykdommen før ankomst hit.
- 3) Det er ikke avgjørende om behandling med antiretrovirale medikamenter er påbegynt eller ikke.
- 4) Helsetilbud i klagerens hjemland må regnes som tilgjengelig uavhengig av kostnadene forbundet med å nyttiggjøre seg det, med mindre kostnadene er så høye at bare en liten del av befolkningen kan make å betale for det.
- 5) Helsetilbudet i hjemlandet må generelt regnes som tilgjengelig, selv om det ikke er lokalisert i klagerens hjemområde, med mindre det foreligger spesielle omstendigheter ved klagerens situasjon.

UNE og UDI behandler klager og anmodninger om omgjøring med anførsler om HIV/AIDS i tråd med stornemndas vedtak. I tiden etterpå har UNE opprettholdt to avslag i UDI og ett eget vedtak selv om klageren hadde påbegynt ARV-behandling.

Stornemndvedtak i to saker vedrørende afghanske borgere

UNE fattet 11. juli 2007 vedtak etter stornemndmøter der to klager fra afghanske borgere, som begge kun har tilknytning til sikkerhetsmessig ustabile områder av hjemlandet, ble behandlet. Vedtakene har betydning (presedensvirkning) for tilsvarende saker som avgjøres i UNE og UDI.

Stornemndas vedtak innebar at UDIs avslag i de to sakene ble omgjort. Klagerne ble innvilget opphold på humanitært grunnlag. Vedtakene kan anses som en videreføring av den praksis UNE hadde lagt seg på gjennom en rekke nemndmøtevedtak i forkant av stornemndbehandlingen.

Sakene ble behandlet etter anmodning av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det prinsipielle spørsmålet stornemnda vurderte, var om afghanske borgere som kommer fra sikkerhetsmessig ustabile områder og som ikke har individuelle beskyttelsesbehov, kan henvises til sikkerhetsmessig stabile områder av landet (relokaliseres) til tross for at de ikke har tilknytning dit.

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har anbefalt at personer som kun har tilknytning til ustabile områder av Afghanistan, blir gitt oppholdstillatelse også når de ikke har individuelle beskyttelsesbehov. Til grunn for anbefalingen ligger en vurdering av den betydningen (stor-)familie, klan og lokalsamfunn har i det afghanske samfunn.

I begge sakene ble det vist til at det prinsipielt sett kan forekomme tilfeller der det kan være anledning til å fravike UNHCRs anbefaling vedrørende relokalisering. Det var imidlertid stornemndas oppfatning at relokalisering i dagens situasjon i Afghanistan kun kan skje unntaksvis, og asylsøkeren må kunne sies å ha særskilte personlige forutsetninger for dette. Stornemnda nevnte som eksempel høy og relevant utdanning eller arbeidserfaring som innebærer at vedkommende besitter en særskilt kompetanse det vil være etterspørsel etter på det sted relokaliseringen skal skje til. Den ene av de to sakene gjaldt en klager med seks års utdanning og flere års arbeidserfaring, mens klageren i den andre saken ikke hadde noen form for utdanning og liten arbeidserfaring. En nærmere presisering av i hvilke tilfeller UNHCRs anbefalinger kan fravikes må avklares gjennom praksis.

UNHCR benytter uttrykket «effective links» («tilknytning») som kriterium for når relokalisering kan finne sted og nevner særskilt (stor-)familie og stamme/klan og lokalsamfunn. Av stornemndas vedtak fremgår at hvorvidt den enkelte asylsøker kan sies å ha tilknytning til et område, vil måtte bero på en konkret vurdering. De forhold UNHCR uttrykkelig nevner vil være de mest sentrale, men kan samtidig ikke anses som uttømmende. Andre relevante momenter kan for eksempel være botid og arbeid på andre steder enn opprinnelsesstedet. Hvilken vekt de ulike momenter bør tillegges, vil kunne variere avhengig av hva slags sted det er aktuelt å relokalisere til. Det sentrale vil uansett være om tilknytningen er effektiv i den forstand at den får reell betydning for klageren sett i relasjon til den sikkerhetsmessige og humanitære situasjon på stedet.

I vedtakene ble det slått fast at vektleggingen av UNHCRs anbefalinger avhenger av flere forhold. Det ble for det første vist til at det skilles mellom anbefalinger som er basert på sikkerhetsmessige betraktninger og anbefalinger som er basert på humanitære vurderinger. Utlendingsforvaltningen har stilt seg friere i forhold til sistnevnte anbefalinger. Stornemnda har videreført dette skillet i vektleggingen.

For det andre ble det vist til at vektleggingen avhenger av hvor klare anbefalingene er og deres antatt faglige kvalitet. Stornemnda anså det som rimelig klart at UNHCRs fraråding av relokalisering uten tilknytning ikke bare knytter seg til humanitære, men også sikkerhetsmessige forhold, men mente at de sikkerhetsmessige problemene for personer som tar opphold på sted de ikke har tilknytning til, ikke er av slik karakter at de omfattes av Norges folkerettslige forpliktelser.

Av stornemndas vedtak fremgår følgende presedensvirkninger:

- Stornemnda mener på generelt grunnlag at i saker der utlendingsforvaltningen vurderer bruk av relokalisering (retur til annet område i hjemlandet enn der man kommer fra) er det gode grunner for at listen for å innvilge oppholdstillatelse på humanitært grunnlag bør legges lavere enn hva som ellers er tilfelle.
- Stornemndas flertall (5 medlemmer) mener at i dagens situasjon i Afghanistan kan bruk av relokalisering til områder hvor man mangler effektiv tilknytning kun skje unntaksvis.
- Stornemndas flertall (4 medlemmer) mener at så lenge UNHCR har en så dominerende rolle som kilde for landinformasjon i Afghanistan må deres anbefalinger normalt følges.

UNE og UDI behandler klager og anmodninger om omgjøring fra afghanske asylsøkere i tråd med stornemndas vedtak.

Presedensvirkningene har ikke betydning for personer som har et individuelt beskyttelsesbehov og personer som vil være særlig sårbare ved en retur, som for eksempel barn, barnefamilier og personer med alvorlige helseproblemer, da disse får opphold i Norge uavhengig av stornemndvedtakene. UNHCRs anbefalinger ligger her til grunn.

Vedtakene har bare fått virkning for et mindretall av de afghanerne som nå oppholder seg i Norge. Også for dem som kun har tilknytning til ustabile områder av landet, har sakene fortsatt blitt vurdert individuelt. Vedtakene har heller ikke betydning for personer som har tilknytning til sikkerhetsmessig stabile områder i Afghanistan. Disse områdene omfatter store deler av det sentrale, nordlige og vestlige Afghanistan. Arbeidsføre menn uten individuelle beskyttelsesbehov og med tilknytning til slike områder har fortsatt fått avslag på sine søknader. Også denne praksisen er i tråd med UNHCRs anbefaling.

Asia

Hovedtyngden av asylsakene fra Asia gjaldt klager fra Irak, Afghanistan og Iran, men UNE behandlet også et større antall saker fra andre asiatiske land. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.



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

Irak

UNE behandlet omlag 825 saker fra Irak, hvorav om lag 300 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Omlag 180 av sakene hadde vært berøstilt i påvente av utlendingsforskriften § 21b (se side 6–11). I rundt 150 av disse sakene ble vedtakene omgjort. Det ble lagt stor vekt på barnas tilknytning til riket, men også sikkerhetssituasjonen på hjemstedet var viktig i mange av sakene.

Av de resterende sakene ble 28 vedtak omgjort. Sentralt i mange av sakene var sikkerhetssituasjonen i områdene sør for det kurdiske selvstyreområdet i nord. UNHCR fraråder enhver retur til Sør- og Sentral-Irak og anbefaler at personer fra disse områdene gis asyl eller annen form for beskyttelse.

Randsonen er området mellom det kurdiske selvstyreområdet (KRG) i Nord-Irak og Sentral-Irak. De to sentrale byene er Mosul og Kirkuk, men UNE mottar også klager fra personer fra andre områder i randsonen. Det har vært en økning i volden i randsonen gjennom 2006 og 2007. Voldshandlingene varierer i omfang og hyppighet og synes i stor grad å være rettet mot utenlandske styrker, irakisk militære og politi, politikere, journalister og andre profilerte aktører i samfunnet. Det har også vært voldshandlinger som har rammet sivile. Randsonen er et stort område, og sikkerhetssituasjonen varierer.

UNE følger nøye med på sikkerhetssituasjonen i randsonen, og på bakgrunn av den økte volden ble en rekke saker behandlet i nemndmøte, hvor særlig sikkerhetssituasjonen i Kirkuk og Mosul ble vurdert. Det ble ikke i noen av sakene innvilget vern på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen. I samtlige av nemndmøtene ble det konkludert enstemmig med at selv om sikkerhetssituasjonen måtte betegnes som vanskelig og labil, var den ikke ansett for å være av en slik art at sivilbefolkningen i dette området kunne anses å stå i en "nærliggende fare" for å bli rammet av tilfeldige

aksjoner, jf. utlendingsloven § 15 første ledd annet punktum. I vurderingene ble det sett hen til byenes befolkningstall, omfanget av aksjonene og hvem aksjonene var rettet mot. I noen få saker ble klageren gitt vern på grunn av individuelle forhold.

Mange fikk derimot opphold på humanitært grunnlag. I disse sakene ble det vist til at selv om beskyttelsesbehovet ikke i seg selv tilsa at det ble gitt opphold, kunne man ikke helt se bort fra faren, og sammenholdt med klagerens individuelle forhold kunne det være utilrådelig å returnere vedkommende. De individuelle forholdene som ble tillagt vekt i helhetsvurderingen, var blant annet etnisitet, religion, sårbare grupper som for eksempel kvinner uten nettverk og barnefamilier, familietilknytning til Norge, helsesituasjon og klagerens alder. Ingen klager fikk oppholdstillatelse alene på grunn av sikkerhetssituasjonen i Mosul eller Kirkuk.

Når det gjelder kurdere fra randsonen, har UNE i noen få saker der klagen ikke er tatt til følge, subsidiært vist til muligheten for å ta opphold i de tre nordligste fylkene i Irak, etter en individuell vurdering i hver enkelt sak. UNE henviser ikke til opphold i selvstyreområdet uten at vedkommende har relevant tilknytning dit, en praksis som er i tråd med UNHCRs anbefalinger.

UNE har også behandlet en del saker vedrørende personer fra Sør- og Sentral-Irak. Mange av sakene er blitt behandlet i nemndmøte. Klager fra Sentral-Irak er som regel blitt ansett vernet mot retur etter utlendingsloven § 15 første ledd annet punktum (se side 20). Når det gjelder klager fra Sør-Irak, viser avgjørelsene at sikkerhetssituasjonen i seg selv ikke tilsier at alle personer fra Sør-Irak har et generelt beskyttelsesbehov. Nemndene har ment at beskyttelsesbehovet som utgangspunkt må vurderes mot det området vedkommende er fra og ikke i relasjon til Sør-Irak som helhet. Sikkerhetssituasjonen var svært →

REGLER OM ASYL TIL FLYKTNINGER

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 har en «velgrunnet frykt for 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 «velgrunnet frykt» innebærer at det ikke er tilstrekkelig at søkeren opplever en subjektiv frykt. Frykten må også være berettiget ut 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 har en velgrunnet frykt for, 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. Tilsva-

rende 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 UNEs praksisnotat om «Kravet til forfølgelsens art og omfang - terskelen»; www.une.no.)

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 tilbakføres 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 tvilsmargin 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 framtidige forfølgelsesfare,

kreves det ikke at det er mest sannsynlig at asylsøkeren vil bli utsatt for 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 rent 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.

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 (se B nedenfor). I begge tilfeller gis opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd, som ofte kalles 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; a) 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 (rent teoretisk tvil unntatt). b) 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 flyktningedefinisjonen» menes grun-

ner som har en viss likhet med grunnene 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 vern etter 1) over. Til gjengjeld er kravene til arten av den fare som truer, samt sannsynligheten for at den skal inntreffe, 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 innebærer risiko for å bli drept eller utsatt for tortur. 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

Når 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 vurderingsgrunnlaget. 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 kan 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. En ny forskriftsbestemmelse som trådte i kraft 1. juni 2007 fastslår at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt i helhetsvurderingen av sterke menneskelige hensyn. For eksempel kan langvarig opphold i Norge når et barn er i skolepliktig alder tale for at det bør gis opphold. (Se side 6-11.)

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 enkeltsaker.



→ forskjellig i de ulike delene av Sentral- og Sør-Irak. Voldsnivået var særlig høyt der det er en blanding av sunni- og shiamuslimsk befolkning. Mens det eksempelvis er et meget høyt voldsnivå i Bagdad, med daglig høye antall drepte og skadde, er sikkerhetssituasjonen i en del andre provinser tryggere og roligere. I enkelte saker angående Sør-Irak ble klagerne ansett vernet etter utlendingsloven § 15 første ledd annet punktum. I noen av sakene ble det gitt opphold på humanitært grunnlag på grunn av individuelle forhold som tilsa at det ville være utilrådelig å returnere vedkommende til hjemlandet.

I mange saker anførte klageren frykt for blodhevn og reaksjoner i forbindelse med private konflikter. Flere av sakene handlet om fare for reaksjoner som følge av at vedkommende hadde brutt med de sosiale normene, særlig normene for omgang med personer av motsatt kjønn. Mange anførte også frykt for hevn på grunn av egen eller familiemedlemmers medlemskap i Baath-partiet. UNE la til grunn at ordinære medlemmer i Baath-partiet ikke hadde et beskyttelsesbehov, og at familiemedlemmer til tidligere Baath-medlemmer i liten grad sto i fare for å bli utsatt for reaksjoner. En rekke klagerere har også forklart at de har blitt truet av islamister og/eller terrorister.

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.

Afghanistan

UNE behandlet omlag 760 saker fra Afghanistan, hvorav omlag 430 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Omlag 50 saker ble avgjort i nemndmøte. I omlag 250 saker ble klagen helt eller delvis tatt til følge, i en stor andel av disse som følge av stornemndvedtakene, se side 17.

Det ble innvilget opphold på humanitært grunnlag til klagerer som vil være særlig sårbare ved retur. Med få unntak er klagerne derfor arbeidsføre menn uten helseproblemer og uten familie i Norge.

UNHCR anbefaler at ingen afghanere henvises til relokalisering til et område der de ikke har tilknytning. Bakgrunnen for anbefalingen er at de tradisjonelle slektskaps- og stammestrukturene er viktige 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, ble klagerer med tilknytning til sikkerhetsmessig stabile områder henvist til å returnere dit. Klagerer uten slik tilknytning ble innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, jf stornemndvedtakene.

De nordlige, sentrale og vestlige delene av landet ble i hovedsak ansett å være sikkerhetsmessig stabile. I sør og øst var sikkerhetssituasjonen svært ustabil og preget av militær aktivitet og kamphandlinger. En stor andel av de afghanske asylsøkerne er etniske hazaraer fra distriktet Jaghori i provinsen Ghazni.

I september informerte UNHCR i Kabul om at sikkerhetssituasjonen i deler av det sentrale Afghanistan hadde forverret seg den siste tiden, slik at blant annet hele Ghazni-provinsen ble karakterisert som ustabil. På denne bakgrunn har klagerne fra personer fra denne provinsen delvis blitt tatt til følge.

Klagerne har anført en rekke asylgrunnlag. Mange av anførselene var sammensatte og knyttet til frykt for forfølgelse fra både private og statlige aktører. En del anførte frykt på grunn av egen politisk virksomhet i islamistiske grupperinger eller tilknytning til kommunistregimet og kommunistpartiet PDPA. Andre har anført at de frykter forfølgelse fra politiske grupperinger, kommandanter og krigsherrer. Mange anførte dessuten private konflikter eller frykt for blodhevn på grunn av eksempelvis jordkonflikter og utenomekteskapelige forhold. Flere har anført konvertering til kristendommen og oversendt dåpsattester eller dokumentasjon på tilhørighet til en menighet i Norge. Bare et fåtall slike saker er blitt behandlet i 2007.

Iran

UNE behandlet omlag 450 saker fra Iran, hvorav rundt 300 gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 56 saker ble avgjort i nemndmøte, hvorav 12 med personlig fremmøte. Det ble ikke gitt asyl i noen av sakene, men i én sak fant UNE at det måtte innvilges vern mot utsendelse i medhold av utlendingsloven →



→ § 15 første ledd første punktum (se side 20) på grunn av den usikkerheten som knyttet seg til klagerens retursituasjon som følge av hans politiske aktiviteter i Iran og i Norge.

Det ble gitt opphold på humanitært grunnlag i 105 saker. Den relativt høye andelen slike innvilgelsener henger sammen med berostillelsen av saker som gjaldt barnefamilier (se side 6-11).

Utlendingsforskriften § 21b medførte at en rekke vedtak ble omgjort i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. forskriften § 21 annet ledd. Økningen i antall nemndmøter henger også sammen med berostillelsen, da flere saker ble behandlet i nemndmøte i den hensikt å få lagt en praksis på bakgrunn av den nye bestemmelsen.

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 kirkesamfunn, 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 klager 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 slik art eller 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 grunn til 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 fremsto 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 60 asylsaker fra Syria, hvorav omlag 40 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Rundt 10 av disse sakene gjaldt statsløse palestinere og statsløse kurdere. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 11 saker ble avgjort i nemndmøte. Omlag 30 klager fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. I én sak anså UNE at klageren var vernet mot retur av individuelle årsaker, og i én sak ble det gitt tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn knyttet til blant annet helse. I de resterende sakene der klagen ble tatt til følge, ble det lagt avgjørende vekt på barns tilknytning til riket.

UNE mente retur var trygt såfremt klageren ikke kunne sies å ha et individuelt beskyttelsesbehov. UNE la til grunn at den generelt utilfredsstillende menneskerettighetssituasjonen i Syria ikke i seg selv ga grunnlag for opphold i Norge. Verken syriske kurdere eller syriske palestinere ble ansett forfulgt i flyktningkonvensjonens forstand alene på bakgrunn av tilhørighet til disse folkegruppene. Dette gjaldt også statsløse i begge grupper. I de fleste sakene ble det anført frykt for forfølgelse fra syriske myndigheter på bakgrunn av politisk aktivitet. UNE la til grunn at medlemskap i de syrisk-kurdiske partiene i seg



selv ikke tilsa at det forelå en påregnelig risiko for forfølgelse. UNE vurderte også et fåtall saker hvor det var anført frykt på grunn av blant annet 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 20 saker fra Pakistan, hvorav rundt halvparten gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En sak ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte. I én sak ble det gitt asyl, mens de øvrige klagene ikke ble tatt til følge.

Klagerne anførte flere ulike asylgrunnlag, blant annet frykt for diskriminering og trakassering på grunn av tilhørighet til ahmadiyya-menigheten, frykt for æresdrap fra familien på bakgrunn av overtredelse av sosiale normer, frykt for alvorlige reaksjoner på bakgrunn av private konflikter og frykt for reaksjoner fra myndighetenes side på grunn av falske anklager om kriminelle forhold.

UNE har lagt til grunn at det kan forekomme diskriminering og trakassering av ahmadiyyaer. Til tross for at det kan være problematisk å leve som ahmadiyya i deler av Pakistan, anses de problemene som generelt gjør seg gjeldende, ikke i seg selv å danne grunnlag for asyl. Når det gjelder private konflikter, har klageren i flere tilfeller blitt henvist til å ta kriminelle forhold opp med hjemlandets

myndigheter. UNE har også i flere saker vist til at klageren vil kunne få beskyttelse i andre deler av hjemlandet.

Nepal

UNE behandlet omlag 70 asylsaker fra Nepal. De aller fleste ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen av sakene ble avgjort i nemndmøte, og ingen av klagene eller omgjøringsanmodningene ble tatt til følge.

I de fleste sakene var det anførte asylgrunnlaget knyttet til konflikten mellom maoistbevegelsen og nepalske myndigheter. Mange anførte at de hadde hatt problemer med maoistbevegelsen på hjemstedet, blant annet i form av krav om pengestøtte, forsøk på verving, trusler om represalier eller på bakgrunn av politisk oppfatning eller aktivitet. I flere av sakene ble det også anført frykt for forfølgelse fra myndighetenes side grunnet tilknytning til maoistbevegelsen eller mistanke om dette.

På bakgrunn av den politiske situasjonen i landet siden april 2006, herunder at CPN-M (maoistpartiet) i løpet av 2007 ble representert i overgangsparlamentet og fikk flere ministre i overgangsregjeringen, mente UNE at tilknytning til maoistbevegelsen ikke i seg selv representerte en risiko for forfølgelse fra nepalske myndigheter. UNE viste som regel til at klagerne kunne returnere til Kathmandu og ta opphold der, uten å komme i en vesentlig annen situasjon i forhold til maoistbevegelsen enn den øvrige befolkningen i byen.

Sri Lanka

UNE behandlet 26 asylsaker fra Sri Lanka, hvorav halvparten gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne eller Justisdepartementets tidligere vedtak. En stor andel av sakene gjaldt søknad fra hjemlandet, og disse ble avgjort av sekretariatet uten realitetsbehandling. Flesteparten av de resterende sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fem av sakene ble avgjort i nemndmøte, hvorav ett med personlig fremmøte. Det ble innvilget asyl i én sak på grunn av svært spesielle omstendigheter. Ingen av de øvrige klagene eller omgjøringsanmodningene ble tatt til følge.

Flertallet av klagerne i sakene som ble realitetsbehandlet, var tamiler fra nordlige områder. I de fleste sakene var det anførte asylgrunnlaget knyttet til konflikten mellom LTTE og srilankiske myndigheter, og klagerne anførte som regel frykt for forfølgelse fra begge parter. UNE foretok konkrete vurderinger av klagernes individuelle bakgrunn og situasjon, herunder spesielt anført tilknytning til LTTE, men fant det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerte forfølgelse fra noen av partene i konflikten på et individuelt grunnlag.

UNHCR anbefalte i desember 2006 at ingen tamiler fra nord eller øst burde bli returnert før sikkerhetssituasjonen i landet var blitt vesentlig bedre. UNE anså den generelle menneskerettighets- og sikkerhetssituasjonen for sivilbefolkningen i konfliktområdene i nord for å være til hinder for retur dit, men mente →



→ at klagerne kunne oppnå trygghet ved å ta opphold i hovedstaden Colombo i sør. På bakgrunn av tilgjengelig informasjon om menneskerettighets- og sikkerhets-situasjonen for tamiler i Colombo, blant annet om hva som skjer i forbindelse med myndighetenes sikkerhets- og kontrolltiltak i byen, mente UNE at det ikke var grunnlag for å verne enhver tamil fra nord eller øst mot retur til Colombo. UNE så hen til den generelle anbefalingen fra UNHCR, men foretok en konkret vurdering i hver enkelt sak av om klageren ville være trygg i Colombo eller ikke. I denne vurderingen så UNE også hen til informasjon fra andre kilder enn UNHCR, herunder informasjon innhentet av Landinfo under en delegasjonsreise til Colombo i januar 2007.

De palestinske områdene

UNE behandlet i overkant av 100 saker fra de palestinske områdene på Vestbredden og Gaza. Av disse var omlag 90 anmodninger om omgjøring av UNES egne vedtak. De aller fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. I to saker ble det gitt asyl. I rundt 40 saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag, hvorav 15 ble avgjort i nemndmøte uten personlig fram møte. I én sak ble det gitt tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn basert på en samlet vurdering av en rekke forhold. I de resterende sakene ble det lagt avgjørende vekt på barns tilknytning til riket.

UNE mente, i tråd med UNHCRs anbefalinger, at det ikke var tilrådelig

å returnere asylsøkere til de palestinske områdene. I de to ovennevnte sakene ble det således gitt asyl på bakgrunn av at klageren hadde sannsynliggjort tilknytning til områdene og var registrert av UNRWA. Når de øvrige klagene ikke ble tatt til følge, skyldtes dette at klagerne ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at de kom fra Vestbredden eller Gaza. I saker der det ble gitt tillatelse på bakgrunn av barns tilknytning til riket, ble det lagt liten vekt på at klagerne ikke hadde sannsynliggjort tilhørighet til de palestinske selvstyre-områdene.

Sentral-Asia

UNE behandlet omlag 110 saker fra Sentral-Asia, og omlag 60 av disse var anmodninger om omgjøring av UNES egne vedtak. Antallet klagesaker fra Usbekistan økte og utgjorde hovedtyngden av sakene fra dette området. Saker fra Kirgisistan og Kasakhstan utgjorde en mindre del av saksmengden. I sakene fra Usbekistan var den vanligste anførselen frykt for politisk og religiøs forfølgelse, blant annet som følge av medlemskap i Hizb-ut-Tahrir eller som følge av hendelsene i Andisjan i 2005. Etter konkrete vurderinger i hver enkelt sak kom UNE til at forfølgelse ved retur ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort, som oftest på bakgrunn av at asylgrunnlaget ikke ble vurdert til å være troverdig.

En annen anførsel i sakene fra disse landene var problemer som følge av etnisk minoritetsbakgrunn. Dette gjaldt i hovedsak etniske russere. UNE kom etter

konkrete vurderinger til at de reaksjoner klagerne risikerte som følge av etnisk bakgrunn, ikke var av slik art eller slikt omfang at de kunne anses som forfølgelse i henhold til flyktningkonvensjonen.

I noen saker 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.

Det ble gitt opphold på humanitært grunnlag i 30 saker (ni familier) fra Sentral-Asia. Den relativt høye andelen innvilgelser av opphold på humanitært grunnlag henger sammen med at det dreide seg om barnesaker som ble avgjort etter at behandlingen hadde vært stilt i bero (se side 6-11).

Tyrkia

UNE behandlet omlag 80 saker fra Tyrkia. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen av klagerne hadde krav på asyl eller vern mot retur.

Klagerne anførte flere ulike asylgrunnlag. En stor andel av sakene gjaldt frykt for reaksjoner fra myndighetene som følge av en eller annen form for tilknytning til PKK. UNE mente i flere av sakene at klageren ikke hadde sannsynliggjort sine anførsler om tilknytning til PKK, og det ble samtidig påpekt at PKK er forbudt i Tyrkia. Det ble i vedtakene vist til at straff for virksomhet for PKK i utgangspunktet anses som legitim strafffølge og ikke forfølgelse i utlen-



dingslovens og flyktningkonvensjonens forstand.

Videre anførte en del klagere frykt for reaksjoner fra myndighetene 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.

Fem barnefamilier fikk opphold i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd etter at behandlingen av sakene hadde vært stilt i bero (se side 6-11).

Aserbajdsjan

UNE behandlet omlag 90 saker fra Aserbajdsjan. 35 av disse gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flertallet av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens vedtaksmyndighet var delegert til sekretariatet i de øvrige sakene.

Den vanligste anførselen var frykt for forfølgelse på grunn av politisk aktivitet. UNE la til grunn at politisk opposisjonelle som ikke har hatt en spesiell posisjon eller et spesielt høyt aktivitetsnivå, ikke på generelt grunnlag utsettes for reaksjoner av slik art eller slikt omfang at det kan karakteriseres som forfølgelse.

Videre var det i noen saker anført problemer som følge av armensk etnisitet. UNE kom etter konkrete vurderinger til at de reaksjoner klagerne risikerte på bakgrunn av sin etnisitet, ikke var av slik art eller slikt omfang at det kunne defineres som forfølgelse i henhold til flyktningkonvensjonen.

I én sak ble det gitt vern mot retur på grunn av at UNE mente det forelå nærliggende fare for at klageren kunne bli utsatt for umenneskelig behandling. Klagerens frykt for forfølgelse knyttet seg til politisk opposisjonell aktivitet og tidligere overgrep fra representanter for myndighetene. I en annen sak ble det gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag på bakgrunn av barns tilknytning til Norge.

Libanon

UNE behandlet omlag 75 saker fra Libanon, hvorav omlag 60 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Omlag 60 av sakene gjaldt statsløse palestinere. De aller fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens tre saker ble avgjort i nemndmøte uten personlig fremmøte. I 30 av sakene ble det gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. I én sak ble det gitt tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn knyttet til helse. I de resterende av disse sakene ble det lagt avgjørende vekt på barns tilknytning til riket.

UNE la til grunn at Libanon var et trygt land for statsløse palestinere som hadde tillatelse til å oppholde seg der. Selv om de statsløse libanesiske palestinerne generelt sett var i en vanskelig økonomisk situasjon, la UNE til grunn at dette i seg selv ikke tilsa at det forelå grunnlag for å gi opphold i Norge. UNE fulgte imidlertid nøye med på hvordan sikkerhetssituasjonen i de palestinske flyktningleirene utvikler 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 vedtak. Behandlingen ble gjenopptatt 11. april 2007, og den midlertidige suspensjonen av utreiseplikten ble opphevet. UNE la til grunn at situasjonen ikke lenger tilsa at klagere fra Libanon hadde behov for beskyttelse på generelt grunnlag, i tråd med UNHCRs anbefaling av 15. november 2006. Etter gjenopptakelsen behandlet UNE sakene på individuelt grunnlag, og behovet for beskyttelse ble vurdert ut fra de opplysningene som forelå i hver enkelt sak.

Afrika

Asylsakene fra Afrika gjaldt klager fra flere titalls land. Somalia og Etiopia skilte seg ut med hensyn til antall saker. For mange opprinnelsesland var antallet klager svært lavt, og for flere land betydelig færre enn året før. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.



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).

Somalia

UNE behandlet omlag 490 asylsaker fra Somalia, hvorav anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak utgjorde omlag 300. Totalt ble 75 saker avgjort i nemndmøte, 353 saker av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet og 59 saker av sekretariatet.

UNE tok 289 klager og omgjøringsanmodninger helt eller delvis til følge. Det ble innvilget asyl i fire saker og vern mot retur i seks saker. Det ble videre gitt opphold på humanitært grunnlag i 271 saker, hvorav tillatelsene i 215 var midlertidige med ett års varighet. I 33 saker ble det gitt tillatelse i medhold av utlendingsforskriften § 21b (se side 6-11).

I løpet av 2006 endret maktforholdene i Mogadishu seg. Konfliktene som oppstod i kjølvannet av maktskiftet, medførte at man så for seg muligheten for en større regional konflikt på Afrikas Horn. I november 2006 mente UNE at risikoen for en konflikt der en rekke stater og aktører kunne bli involvert, hadde økt betydelig. UNE besluttet derfor den 6. november 2006 midlertidig å suspendere utreiseplikten for borgere av Somalia. Den 22. februar 2007 ble suspensjonen videreført, men da begrenset til å gjelde for somaliske borgere med tilknytning til Sør-Somalia.

Den politiske og sikkerhetsmessige situasjonen i Somalia var gjennom 2007 urolig og fortsatt preget av interne stridigheter blant aktørene i overgangsregjeringen (TFG), mistillit mot TFG i befolkningen, og en sterk opposisjon som også brukte militære midler. Den vanskelige sikkerhetsmessige situasjonen i Mogadishu og nærliggende områder medførte store flyktningsstrømmer. Den humanitære situasjonen ble karakterisert som prekær, og den store mengden internflyktinger bidro til å forverre situasjonen. Det var videre rapportert om at FN og deres samarbeidspartnere hadde problemer med å bringe forsyninger til befolkningen på

grunn av den generelt dårlige sikkerhets-situasjonen.

UNE har i sin praksis lagt til grunn at den generelle sikkerhetssituasjonen i Sør-Somalia ikke i seg selv tilsier at personer fra området har krav på asyl eller er vernet mot retur. Asyl og vern mot retur ble kun gitt til klager som hadde sannsynliggjort et individuelt beskyttelsesbehov. De fire sakene hvor det ble innvilget asyl omhandlet to pikebarn grunnet risiko for kjønnslemlestelse, en mann tilhørende Ashraf-klanen på bakgrunn av individuelt beskyttelsesbehov, og en mann fordi hans ektefelle har flyktningsstatus. Av de seks sakene der klageren ble ansett som vernet mot retur, var to begrunnet med risikoen for kjønnslemlestelse mens de resterende fire var begrunnet med risikoen for å bli utsatt for ulike overgrep ved retur til Somalia.

UNE mente at den generelle sikkerhetssituasjonen i Sør-Somalia tilsa at personer fra dette området ble gitt tillatelse på humanitært grunnlag. Dette medførte at klager uten individuelt beskyttelsesbehov, og som derfor tidligere ikke hadde fått medhold av UNE, likevel ble gitt midlertidig tillatelse for ett år. Tillatelsene gir ikke rett til familiegjenforening eller bosettingstillatelse, og det vil bli vurdert konkret om de skal fornyes.

Det ble i løpet av året også gitt ordinære tillatelser på humanitært grunnlag. Dette gjaldt i hovedsak kvinner uten nettverk, barnefamilier, personer med alvorlige helseproblemer og personer som av ulike individuelle grunner ble ansett for å være særskilt sårbare ved retur.

De klagesakene som ikke ble tatt til følge, gjelder personer som ikke i tilstrekkelig grad har sannsynliggjort at de har tilhørighet til et nærmere angitt sted i Sør-Somalia, eller som har tilhørighet til de nordlige deler av Somalia.

Etiopia

UNE behandlet omlag 320 asylsaker fra



Etiopia, hvorav rundt 260 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Hovedvekten av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Mer enn 50 saker ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte. I fire tilfeller ble det innvilget asyl, og i 14 saker ble klagerne ansett å ha vern mot retur til hjemlandet. Det ble innvilget opphold på humanitært grunnlag i mer enn 75 saker. Nemndleder etter forberedelse av sekretariatet avgjorde 46 av klagenes saker som ble tatt til følge.

I tre av sakene hvor det ble innvilget asyl, var det anførsler om politisk opposisjonell eller myndighetskritisk aktivitet i hjemlandet. I tillegg fikk ektefellen til klageren i en av disse sakene innvilget avledet asylstatus, dvs. asyl på grunnlag av at ektefellen fikk asyl. I alle sakene der det ble gitt vern mot retur til hjemlandet, forelå det anførsler knyttet til politisk opposisjonell aktivitet i hjemlandet og/eller i Norge. I ni av sakene hadde klagerne uttrykt seg kritisk i forhold til hjemlandets myndigheter i eksil og vært eksponert i norske medier. To av klagerne hadde vært politisk aktive for det ulovlige partiet Ethiopian Peoples' Revolutionary Party (EPRP) i Etiopia, og to andre hadde vært knyttet til det ulovlige partiet Oromo Liberation Front (OLF). I fire saker ble det gitt vern på grunn av familiemedlemmers aktivitet for OLF i Etiopia.

Mer enn 40 av sakene der det ble gitt opphold på humanitært grunnlag, omhandlet barnefamilier der hensynet til barnets beste og dets tilknytning til riket var et av flere vurderingstemaer. Flere av familiesakene besto av en forelder (enslig mor)

og ett eller flere barn. Andre momenter som har hatt betydning i en helhetsvurdering, var blant annet helseforhold og anførsler om nære familiemedlemmers politiske aktivitet. I en del saker som ikke gjaldt barnefamilier, var klageren alvorlig psykisk syk eller hadde en alvorlig fysisk lidelse. Det ble også innvilget opphold på humanitært grunnlag i en del saker med anførsler knyttet til politisk opposisjonell aktivitet i Norge.

Den vanligste anførselen i saker 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 hadde vært politisk aktiv eller uttrykt seg kritisk om hjemlandets myndigheter etter ankomst til Norge. I en del av tilfellene var den politiske aktiviteten en naturlig forlengelse av den politiske aktiviteten i Etiopia.

Flere klager som inneholdt anførsler om myndighetskritisk aktivitet, ble ikke tatt til følge 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 slik art eller slikt omfang at det medførte forfølgelsesfare.

Eritrea

UNE behandlet omlag 40 asylsaker fra Eritrea, hvorav flestparten gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Over halvparten av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Åtte saker ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte. Det ble innvilget

asyl i én sak, hvor det ble lagt til grunn at klageren med rette fryktet forfølgelse på grunn av politisk oppfatning. I fire saker ble det innvilget vern mot retur, mens det ble innvilget opphold på humanitært grunnlag i 14 saker.

Det ble i flere saker anført frykt for forfølgelse på grunn av aktivitet "sur place" (dvs. etter ankomst til Norge). Aktivitetene knyttet seg i hovedsak til politisk virksomhet. I enkelte saker ble det anført at klagerne var blitt medlemmer i pinsemenigheter i Norge.

UNE behandlet om lag ti saker som var registrert som saker fra Etiopia, hvor det etter en konkret vurdering ble lagt til grunn at klagerne mest sannsynlig var borgere av Eritrea. De fleste klagerne hadde holdt fast ved sitt statsborgerskap siden ankomst til Norge, mens det i én sak ble lagt til grunn at vedkommende hadde ervervet eritreisk statsborgerskap i senere tid. Sakene omfattet spørsmål knyttet til troverdigheten av nasjonalitetstilhørigheten. I flere av sakene ble det lagt fram eritreisk nasjonalitetsbevis eller id-kort uten at dette ble tillagt avgjørende vekt.

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

Den Demokratiske Republikken Kongo (DRC)

UNE behandlet omlag 40 asylsaker fra den Demokratiske Republik Kongo, hvorav nærmere halvparten gjaldt anmod- →



→ ning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Tre saker ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte, mens om lag 25 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Det ble gitt henholdsvis asyl og vern mot utsendelse i to saker. I motsetning til foregående år ble det ikke gitt oppholdstillatelser på humanitært grunnlag.

Påberopte asylgrunnlag var hovedsakelig relatert til opposisjonell virksomhet for bl.a. grupperingene Sauvons le Congo og UDPS. Det ble også vist til de væpnede opptøyene som utspant seg i hovedstaden Kinshasa i mars 2007. UNE mente at situasjonen i Kongos vestlige områder var tilstrekkelig trygg med hensyn til retur, såfremt klageren ikke hadde et individuelt beskyttelsesbehov. Den generelle retursituasjonen i Kongos østlige deler ble imidlertid ansett som sikkerhetsmessig og humanitært problematisk. Anførsler fra områder utenfor sentralmyndighetenes kontroll var i sistnevnte forbindelse hovedsakelig relatert til etniske konflikter samt frykt for ulike militsgrupperinger. Slike klagesaker som ikke førte frem, var hovedsakelig begrunnet med manglende sannsynliggjøring eller at klageren kunne henvises til relokalisering til Kinshasa på bakgrunn av sin tilknytning dit.

Burundi

UNE behandlet omlag 40 saker med Burundi som anført opprinnelsesland, hvorav nærmere halvparten gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Tre saker ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte mens omlag

30 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Det ble ikke innvilget asyl eller vern mot utsendelse i noen av sakene. Opphold på humanitært grunnlag ble innvilget i ni tilfeller i medhold av utlendingsforskriften § 21b (se side 6-11).

Grunnet den langvarige borgerkrigen i Burundi ble samtlige burundiere innvilget ordinær tillatelse inntil nylig. Majoriteten av sakene som er blitt påklaget til UNE de senere årene, har derfor vært tilfeller der klagernes nasjonalitet var bestridt. En generelt forbedret sikkerhetssituasjon i landet har resultert i endret forvaltningspraksis. Som følge av dette har UNE realitetsbehandlet enkelte saker med hensyn til retur til Burundi. Som tidligere har imidlertid også nasjonalitetsspørsmålet stått sentralt, og manglende kjennskap til nasjonalspråk og lokale forhold er blitt bemerket.

Sudan

UNE behandlet omlag 30 asylsaker fra Sudan. Det har vært en nedgang i antall saker fra foregående år, men type saker og asylansøksler skilte seg ikke ut fra tidligere. Sett i sammenheng med at UNE videreførte sin tidligere praksis, medførte dette at i alt 27 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Én sak ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte, mens de resterende ble avgjort av sekretariatet. Det ble ikke innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag i noen av sakene. I en sak som gjaldt tilbakekall av innvilget asyl ble UDIs vedtak omgjort, med den

følge at klageren fortsatt hadde arbeidstillatelse med asylstatus.

I henhold til tidligere praksis mente UNE at retur til Sudan generelt var trygt, men med visse unntak for personer fra Darfur. Personer fra Darfur ble i mindre grad henvist til internflukt til Khartoum, noe som er i tråd med UNHCRs anbefalinger. UNE tok imidlertid ikke til følge en del klager med anførsler knyttet til Darfur, med den begrunnelse at tilknytningen til området ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort.

Enkelte saker omhandlet unndragelse av militærtjeneste. UNE mente at desertering og straff i den forbindelse som hovedregel ikke danner grunnlag for asyl. I øvrige saker ble det anført politisk aktivitet og problemer på grunn av tilhørighet til etniske minoriteter. Ut fra konkrete omstendigheter i disse sakene la UNE til grunn at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at personene risikerte forfølgelse ved retur.

Rwanda

UNE behandlet omlag 60 saker fra Rwanda, hvorav nærmere halvparten gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Sju saker ble avgjort i nemndmøte, hvorav én sak ble behandlet uten personlig fremmøte. Omlag 40 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Påberopte forhold var hovedsakelig relatert til opposisjonell virksomhet for blant annet CDA og MDR samt journalistisk aktivitet. Andre anførsler gjaldt rettsoppgjøret etter det rwandiske folke-



mordet. Det ble i den forbindelse blant annet anført frykt for represalier ved faktisk/mulig fremstilling ved de lokale Gacaca-domstolene samt faren for avledet forfølgelse grunnet slektskap med tiltalte familiemedlemmer. Øvrige asylgrunnlag var relatert til det etnisk baserte motsetningsforholdet mellom hutuer og tutsier, eiendomstvister ved repatriering samt desertering.

Asyl eller vern mot utsendelse ble ikke gitt. Etter konkrete helhetsvurderinger ble opphold på humanitært grunnlag innvilget i 19 saker. Hensyn som ble vektlagt var reell og tillagt politisk virksomhet, seksuell legning samt helsemessige forhold. I tillegg ble det i 12 saker gitt tillatelse i medhold av utlendingsforskriften § 21b (se side 6-11).

Algerie

UNE behandlet omlag 50 saker fra Algerie. Hovedtyngden av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tidligere vedtak ble i all hovedsak opprettholdt. Ni vedtak ble delvis omgjort etter behandling i nemndmøte uten personlig fremmøte.

De fleste sakene gjaldt unge enslige menn. En vanlig anførsel var frykt for overgrep fra militante islamister og terrorgrupper, herunder anførsler om forsøk på tvangsrekruttering til slike grupper. En annen vanlig anførsel var frykt for å bli utsatt for overgrep fra hjemlandets myndigheter på grunn av mistanke om tilknytning til slike grupper. I noen saker ble det anført problemer av økonomisk og sosial art, som ikke gir grunnlag for asyl. Andre

anførsler var familieproblemer og private konflikter. I de fleste sakene mente UNE at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren risikerte forfølgelse ved retur til hjemlandet.

I flere saker gjaldt anførselene forhold som lå flere år tilbake i tid, og som ikke var egnet til å sannsynliggjøre fare for fremtidige overgrep. Terrorangrep utført av væpnede islamistiske grupper utgjorde et problem i 2007, men omfanget var betydelig mindre enn på 1990-tallet. Overgrep begått av ekstreme grupper rammet i hovedsak vilkårlig, og den reelle risikoen for at enkeltpersoner skulle bli rammet ble dermed ansett som liten.

UNE mente at den generelle sikkerhetssituasjonen i Algerie ikke var til hinder for retur. I saker hvor det ble anført frykt for overgrep fra algeriske myndigheter eller for tvangsrekruttering til terrorgrupper, ble klagen i all hovedsak ikke tatt til følge fordi asylgrunnlaget ikke ble ansett tilstrekkelig sannsynliggjort. I flere saker bemerket UNE at klagerens asylforklaring manglet troverdighet.

To barnefamilier, som hadde fått sakene sine stilt i bero, fikk oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 21b (se side 6-11).

Libya

UNE behandlet i underkant av 40 saker fra Libya. Av disse var noe over halvparten ordinære klagesaker, mens de resterende var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Et lite antall saker

ble avgjort i sekretariatet, mens en sak ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte. Ingen av klagen eller omgjøringsanmodningene ble tatt til følge.

De langt fleste klagerne var relativt unge enslige menn. Blant de vanligste anførselene var frykt for reaksjoner fra myndighetene som følge av opposisjonell regimekritisk aktivitet, ugrunnet mistanke om slik aktivitet fra myndighetenes side eller tilknytning til personer som har bedrevet slik aktivitet. I UNEs vedtak er det vist til at en er kjent med at det libyske regimet slår hardt ned på politisk opposisjonell aktivitet, men i de konkrete sakene var det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne hadde vært i myndighetenes søkelys på slike grunnlag.

Anførselene i en del av klagen var knyttet til frykt for maktmisbruk fra personer med maktposisjoner i det libyske samfunn. 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 klannettverk, ettersom klansolidaritet er et viktig trekk ved det libyske samfunn.

Klagersnes troverdighet i svært mange av sakene fra Libya ble av ulike grunner ansett som svak fordi deres forklaringer ikke samsvarte med den informasjon UNE har om forholdene i landet.

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.



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).

Serbia og Montenegro

Montenegro erklærte seg som selvstendig stat 3. juni 2006, og Serbia erklærte seg som etterfølgerstaten til Serbia og Montenegro 5. juni 2006. Da majoriteten av saker fra de to landene som UNE behandlet i 2007 kom inn før juni 2006, kan det ikke leses ut av statistikken hvilke saker som kom fra henholdsvis Serbia og Montenegro. Disse sakene blir derfor omtalt samlet her. UNE behandlet omlag 500 asylsaker fra Serbia og Montenegro, hvorav omlag 220 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene gjaldt klager fra Kosovo. De fleste ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 86 klager ble avgjort i nemndmøte.

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 private konflikter, helsemessige problemer og overgrep mot serbiskvennlige albanere.

En stor andel av nemndmøtene gjaldt etniske minoriteter fra Kosovo. I de fleste klagen 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.

Fire etnisk serbiske familier fikk innvilget asyl, idet UNE etter en konkret vurdering ikke fant å kunne henvise dem til å ta opphold i Serbia utenom Kosovo. 31 familier og tre enslige fikk innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd. UNE la blant annet vekt på deres helsesituasjon

og hensynet til barns beste. 25 av familiene fikk opphold etter at behandlingen av sakene deres hadde vært stilt i bero i forbindelse med forskriftsendring om barns tilknytning til riket (se side 6-11).

Russland

UNE behandlet omlag 470 saker fra Russland, hvorav rundt 190 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 nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens rundt 80 saker ble avgjort i nemndmøte.

Det ble gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i 164 saker. Den relativt høye andelen innvilgelser av slike tillatelser henger sammen med berostillelsen av saker som gjaldt barnefamilier (se side 6-11). Også en stor andel av omgjøringsanmodningene knyttet seg til berostillelsen.

I sakene fra Russland, utenom Tsjetsjenia, ble det anført politisk forfølgelse og problemer knyttet til korrupsjon innenfor politi- og rettsvesen og organisert kriminalitet. I en sak som ble behandlet i nemndmøte, ble det etter en konkret og individuell vurdering gitt opphold på humanitært grunnlag til en HIV-smittet russisk kvinne. I en annen sak, også den behandlet i nemndmøte, ble en russisk kvinne gitt opphold på humanitært grunnlag på grunn av en usikker retursituasjon etter trafficking-anførsler.

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

Dublin-saker

imidlertid slike saker behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte, hvilket resulterte i endret praksis i løpet av 2005, en praksis som ble videreført i 2006 og 2007. UNE la til grunn at denne gruppen ikke generelt 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 etter en helhetsvurdering av humanitære forhold i den enkelte sak. I vurderingen ble det bl.a. vektlagt hvorvidt personene ble ansett som ressursvake eller sårbare på annen måte. I slike tilfeller kom UNE til at det ikke var tilrådelig å henvise vedkommende til intern gjenbosetting i Den russiske føderasjonen. Sakene gjaldt hovedsakelig barnefamilier som i det vesentlige ble innvilget opphold på humanitært grunnlag. Hva gjelder gruppen enslige unge menn uten forsørgeransvar, berodde utfallet på konkrete helhetsvurderinger, hvor det blant annet ble lagt vekt på personlige ressurser og eventuell tilknytning til andre deler av Russland. Klagere fra Tsjetsjenia med annen etnisk tilhørighet ble i all hovedsak henvist til øvrige områder i Russland.

Bosnia-Hercegovina

UNE behandlet omlag 40 saker fra Bosnia-Hercegovina. Omlag halvparten av sakene gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flest saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tre familier fikk etter avgjørelse i nemndmøte innvilget opphold på humanitært grunnlag, etter at behandlingen av sakene hadde vært stilt i bero som følge av forskriftsendringen om barns tilknytning til riket (se side 6-11).

I de fleste sakene fra Bosnia-Hercegovina var det anførsler knyttet til problemer med etnisk tilhørighet og minoritetsreturer, samt 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 evne og vilje til å gi sine borgere beskyttelse mot forskjellige typer overgrep og kriminelle handlinger.

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 Schengen-samarbeidet 25. mars 2001, ble en henvisning til Dublin-konvensjonens bestemmelser tatt inn i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav e. Dublin-konvensjonen ble 1. september 2003 erstattet av Dublin II-forordningen. Forordningen viderefører i all hovedsak de prinsipper som er nedfelt i Dublin-konvensjonen.

Dublin II-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.

Den 2. desember 2004 berostilte UDI delvis overføringer til Hellas i medhold av Dublin II-forordningen. Berostillingen gjaldt personer som hadde søkt om asyl i Hellas, men forlatt landet før de hadde fått svar på søknaden. Bakgrunnen var en presidentforordning som medførte at en asylsøker som forlot gresk territorium uten å informere om sin avreise, mistet sin rett til å få søknaden behandlet. Det forelå dermed en reell risiko for at slike

asylsøkere kunne bli returnert til hjemlandet i strid med prinsippet om non-refoulement. På bakgrunn av informasjon om at greske myndigheter hadde forlatt denne praksisen, ble overføringer til Hellas i medhold av Dublin II-forordningen gjenopptatt av UDI i desember 2006 og av UNE i januar 2007.

UNE behandlet i 2007 i overkant av 800 saker i medhold av Dublin II-forordningen. Det store flertallet av sakene ble avgjort av sekretariatet. Omlag 60 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. I omlag 20 saker ble klagen tatt til følge etter en konkret helhetsvurdering og saken returnert til UDI for realitetsbehandling. I noen av sakene 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.

Andre saker som ble tatt til realitetsbehandling, gjaldt barnefamilier der ett eller flere familiemedlemmer hadde alvorlige helseproblemer, og hvor det etter en samlet vurdering ble ansett utilrådelig å uttransportere familien. I saker som gjaldt helseproblemer for øvrig, videreførte UNE tidligere praksis, som innebar at det måtte foreligge forhold av svært alvorlig karakter dersom klagen skulle tas til følge. I saker med anførsler om tilknytning til Norge gjennom familie som oppholdt seg her, mente UNE at det var tilknytning på ankomsttidspunktet som var avgjørende. 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.



Visum

UNE behandlet 415 visumsaker. I omlag fem prosent av sakene ble klagen tatt til følge. Den største gruppen gjaldt borgere av Iran. Deretter fulgte klager fra borgere av Serbia, Syria, Sri Lanka og personer som er statsløse. Felles for de fleste sakene var at formålet med reisen til Norge var besøk til familie.

Det er mange hensyn som tas ved vurderingen av om visum skal gis eller ikke. I tillegg til 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 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.

I de fleste sakene har det vært spørsmål om hvorvidt innvandringspolitiske hensyn taler mot utstedelse av visum.

Praksis viser at UNE vekter de generelle returforutsetningene noe ulikt ut fra klagerens nasjonalitet eller regionale tilknytning. Ved vurderingen av de individuelle returforutsetningene fremgår det av UNEs vedtak at alder, sivilstatus og tilknytning til hjemlandet gjennom familie og arbeid er momenter som tillegges stor vekt i vurderingen. Andre momenter som tillegges stor vekt er blant annet tidligere reisevirksomhet, om det foreligger emigrasjonshistorie

i familien og om klageren tidligere har vist oppholdshensikt.

Videre anses foreldre/barn-relasjonen å veie tyngre enn andre familierelasjoner ved vurderingen av om klagen bør tas til følge på tross av svake returforutsetninger. Ved rene turistbesøk samt besøk til fjernere familie og forbindelser tillegges innvandringspolitiske hensyn oftere avgjørende betydning. Besøk til kjærester anses ikke i seg selv som tilstrekkelig sterk velferdsgrunn til å oppveie for svake returforutsetninger, men det ses hen til hvor etablert forholdet er. Som utgangspunkt gis det visum til forretningsreiser, med mindre det er gitt uriktige opplysninger eller er grunn til å tvile på besøkets formål.

Foreldrebesøk

UNE behandlet i overkant av 50 saker vedrørende ni måneders foreldrebesøk. I tillegg har bestemmelsen blitt vurdert subsidiært i omtrent 20 saker hvor det både er søkt om en ordinær tillatelse i familiegjenforening og foreldrebesøk.

Det er en forutsetning for en foreldrebesøktillatelse 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 aller fleste sakene har UNE ikke tatt klagen over UDIs vedtak til følge. Begrunnelsen har i mange av sakene vært at klageren ikke har dokumentert tilstrekkelige returforutsetninger. Videre har UNE i relativt mange saker vist til at klageren ikke har hatt ett års opphold utenfor riket. I en del av sakene har underholdskravet ikke vært oppfylt. Det er ikke anledning til å gjøre unntak fra kravet til sikret underhold ved foreldrebesøk. I noen få saker ble klagen ikke tatt til følge fordi herboende oppholdt seg i Norge med en tillatelse som ikke

kunne danne grunnlag for bosettingstillatelse.

I de fleste sakene der UNE har tatt klagen over UDIs vedtak til følge, ble det lagt til grunn at kravet til returforutsetninger var oppfylt, og avgjørelsene viser at det spesielt er lagt vekt på om klageren tidligere har vært på visumbesøk i Norge og returnert til hjemlandet. Noen klager ble tatt til følge fordi klageren på UNEs vedtakstidspunkt oppfylte vilkåret om at det må ha gått mer enn 12 måneder siden klageren forlot Norge sist gang.

REGLER OM VISUM

Visum er en form for innreisetillatelse som gir innehaveren rett til å reise inn i Norge 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 visumfrihetsavtale 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 visumperioden utløper.
- Søkeren må ha midler til å dekke

reisen til og fra Schengenterritoriet samt 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. Vilkåret 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 Schengenterritoriet, 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. Returforutsetningene 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.

Formelle krav til søknad om arbeids- tillatelse og oppholdstillatelse

UNE behandlet ca 170 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.

Som følge av endring i forskriftens § 10 annet ledd bokstav e, hvoretter personer som har opphold i Norge på grunnlag av visum er avskåret fra å søke om familiegjenforening med ektefelle fra riket, fikk UNE et økt antall klagesaker innen denne sakstypen. Klagen ble i all hovedsak ikke tatt til følge.

Også i de øvrige sakene var det i hovedsak 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 klagerne 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 klageren 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.

I en rekke klagesaker hadde UDI avslått søknad fremsatt fra riket fordi utlendingen oppholdt seg ulovlig i riket på søknadstidspunktet. Dette var en praksisendring fra UDIs side som blant annet ble begrunnet med sammenheng i regelverket og at det må anses å være en forutsetning at vedkommende som søker om opphold i Norge, har lovlig opphold på søknadstidspunktet. UNES praksis når det gjelder dette spørsmålet ble ikke avklart i 2007.

Videre har UNE behandlet noen saker hvor herboende referanse har fremsatt søknad fra riket på vegne av klageren. Flertallet av disse sakene er foreldre som fremsetter søknad på vegne av sine barn i hjemlandet, og det er anført at barna har vanskeligheter med å fremsette søknad på vanlig måte. I forskriftens § 11 stilles det krav om at søkeren selv må fremsette søknad samt at den skal fremmes fra det landet søkeren kommer fra eller har oppholdt seg i med tillatelse de siste seks månedene. Klagen er i hovedsak blitt avgjort i sekretariatet og ikke tatt til følge. Begrunnelsen er i all hovedsak at ambassadene er nærmest til å innhente nødvendige opplysninger i slike saker samt sikre den nødvendige dokumentasjonen. I en del av sakene har klageren fremsatt søknad fra hjemlandet før klagen er blitt behandlet, på bakgrunn av avslaget fra UDI.

REGLER OM FREMSETTELSE AV SØKNAD

Første gangs arbeidstillatelse og oppholdstillatelse må som hovedregel være gitt før innreise. Søknaden må innleveres ved norsk utenriksstasjon i hjemlandet eller i det landet der utlendingen har hatt arbeids- eller oppholdstillatelse de siste seks måneder. Siden 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 ekstrabelastninger for saksbehandlerapparatet, 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:** Siden 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 søkna-

Familieinnvandring

UNE behandlet omlag 1550 familieinnvandringssaker i 2007. De største nasjonalitetsgruppene var fra Somalia, Irak, Pakistan, Afghanistan, Tyrkia og Vietnam.

Krav til dokumentasjon

Det er et vilkår for familieinnvandring at familierelasjonen og ekteskapet dokumenteres.

Det er videre et vilkår at klageren har dokumentert eller i tilstrekkelig grad sannsynliggjort sin identitet. UNE har også i 2007 behandlet flere klager der dette har vært hovedspørsmålet. De fleste klagen ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Det sentrale er at søkerne plikter å dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet. Tvil om identitet forekommer oftest i saker der klageren er tidligere asylsøker, har kommet til Norge uten identifikasjonspapirer og under oppholdet 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 noen få saker har UNE på bakgrunn av sterke menneskelige hen-

syn innvilget en midlertidig og begrenset tillatelse med det formål at klageren skal få anledning til å reise til hjemlandet for å fremskaffe dokumentasjon på sin identitet. I en rettssak var spørsmålet om en utlending som hadde fremlagt pass utstedt i hjemlandet mens han oppholdt seg i Norge, måtte anses i tilstrekkelig grad å ha dokumentert sin identitet. Oslo tingrett kom til at UNEs vedtak ikke var ugyldig og begrunnet dette med at når dokumenter i et land generelt har svak notoritet, må det kunne kreves at pass og andre dokumenter utstedes på en forsvarlig måte. Dommen er anket.

Ektefeller

Nesten halvparten av familieinnvandringssakene gjaldt personer som ønsket gjenforening med ektefelle i Norge. For at en person skal kunne innvilges tillatelse på dette grunnlaget må følgende tre hovedvilkår være oppfylt: Ekteskapet må være gyldig inngått, partene må bo sammen og

ekteskapet må være reelt.

I mange av sakene er spørsmålet hvorvidt det er tilstrekkelig dokumentert eller sannsynliggjort at det foreligger et gyldig inngått ekteskap. I en del land, for eksempel Somalia, Afghanistan og Irak, er det ikke praktisk mulig å fremskaffe dokumenter som gir tilstrekkelig notoritet. Dette medfører et bevismessig problem for partene idet de mangler troverdig 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 oppfylt.

Når det gjelder vilkåret om at ektefellene skal bo sammen, har UNE i sin praksis ikke oppstilt et spesifikt tidskrav, men lagt til grunn at det i vurderingen av om partene bor sammen, må foretas en individuell vurdering der partenes forhistorie, sammenholdt med viljen og muligheten til å utøve et fremtidig samliv, vektlegges. I flere av sakene var det mistanke om proforma. De

den 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. Dette gjelder likevel ikke dersom vedkommende oppholder seg i Norge på grunnlag av visum og man ønsker familiegjenforening med ektefelle bosatt i riket.
- Det er gjort unntak også for visse andre kategorier arbeids- og oppholds-

søkende. 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.

- 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. Det fremgår av forarbeidene at det 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.

→ fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet.

Proformæktenskap er betegnelsen på ekteskap som er inngått i den hensikt å skaffe den ene parten oppholdstillatelse i Norge. UNE behandlet relativt mange slike saker i 2007, og i de fleste ble UDIs vedtak opprettholdt. Nesten alle sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Det sentrale spørsmålet er om det er sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet er inngått for at partene skal utøve et reelt familieliv, eller om formålet var og er å oppnå oppholds- og arbeidstillatelse. I praksis må det foretas en helhetlig og individuell vurdering av om samlivet er reelt på bakgrunn av undersøkelser i saken sammenholdt med partenes forklaringer og omstendighetene for øvrig. UNE har også mange rettsaker på dette området.

Nye bestemmelser i ekteskapsloven trådte i kraft 1. juni 2007. Hensikten bak endringene er å motvirke ekteskap som strider mot den allmenne norske rettsfølelse. Bestemmelsene innebærer at et ekteskap er ugyldig i Norge dersom en av partene var under 18 år ved ekteskapsinngåelsen, ekteskapet ble inngått uten at begge parter var til stede under vigselen, eller en av partene allerede var gift. Telefonekteskap anerkjennes heller ikke som gyldig ekteskap i Norge.

UNE har et særlig fokus på saker som berører spørsmålet om tvangsekteskap. Det er fremdeles få saker som er avgjort etter den nye bestemmelsen om dette i utlendingsloven. I noen saker har spørsmålet vært om psykisk utviklingshemmede kan antas å ha blitt tvunget inn i ekteskap med mentalt friske personer fra hjemlandet. Det er også behandlet få saker etter den nye bestemmelsen hvor spørsmålet er om det er sannsynlig at klageren og/eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet. To klager ble avgjort i nemndmøte, der spørsmålet var om det forelå fare for fremtidig vold. Begge klagen ble tatt til følge med svært konkret begrunnelse.

Omlag en sjettedel av alle klager som gjaldt gjenforening på bakgrunn av ekteskap ble tatt til følge.

Barn

En relativt stor andel av klagen dreide seg om barn som ønsket familieforening med en eller begge foreldre i Norge.

Det er først og fremst mindreårige barn som har krav på familieinnvandring så fremt de øvrige vilkårene for tillatelse er oppfylt, men også barn mellom 18 og 22 år kan på særskilte vilkår få tillatelse. 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, om samtykke har vært gitt av den andre forelderen og om den/de det søkes gjenforening med, har et oppholdsgrunnlag som danner grunnlag for familieinnvandring. 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 forelder.

Foreldre – gjenforening med voksne barn

En del saker dreide seg om foreldre som søkte om familieforening med voksne barn.

De grunnleggende vilkårene for å kunne få tillatelse på dette grunnlaget, er at søkeren er enslig og over 60 år. Foreldrepar kan kun gis tillatelse i særlige tilfeller. Vurderingstemaene i 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. Det anføres ofte at det ikke kan tillegges avgjørende vekt at klageren har nære slektninger i hjemlandet fordi partene ikke har kontakt eller familien ikke ønsker/ikke har anledning til å ta seg av klageren. Slike anførsler fører i henhold til fast praksis ikke frem, siden dette er et objektivt vilkår.

Foreldre – gjenforening med mindreårige barn

UNE behandlet også noen klager fra foreldre som ønsket tillatelse i Norge for å utøve samvær med mindreårige barn. Vurderingstemaet i disse sakene var særskilt knyttet til vilkåret om dokumentert samværsrett av

tilstrekkelig omfang, og om klageren hadde en tillatelse i Norge det siste året.

Når det gjelder kravet til samværets omfang, har UNE i henhold til langvarig praksis lagt til grunn at det i utgangspunktet må foreligge vanlig samværsrett etter barneloven (dvs. en ettermiddag i uken, annenhver helg, 14 dager i sommerferien og jul eller påske). Det samme utgangspunktet er nå også lagt til grunn i to rettskraftige dommer.

Underholdskravet

Et grunnleggende vilkår for familieinnvandring er at søkeren må ha tilstrekkelige midler å leve for under oppholdet i Norge. I mange av sakene var nettopp dette spørsmålet det avgjørende vurderingstemaet. UNE tok flere av klagen til følge, etter at det kom inn ny dokumentasjon på underholdsevnen i forbindelse med klagebehandlingen.

For noen grupper stilles det etter regelverket ikke krav om sikret underhold. Det kan også gjøres unntak når det foreligger «særlig sterke menneskelige hensyn». I henhold til gjeldende praksis og i tråd med ordlyden i regelverket skal det svært tungtveiende grunner til før det gjøres unntak.

Sterke menneskelige hensyn

Arbeids- og oppholdstillatelse kan også gis til familiemedlem og liknende som ikke omfattes av en av persongruppene som etter utlendingsforskriften henholdsvis har rett til, eller kan gis, tillatelse til familieinnvandring, når «sterke menneskelige hensyn» taler for det. UNE vurderer alltid særskilt om det foreligger sterke menneskelige hensyn i saker der vilkårene ikke er oppfylt. Det har kun unntaksvis blitt gitt tillatelse på dette grunnlaget.

REGLER OM FAMILIEINNVANDRING

Definisjon

Familieinnvandring vil si at en person i utlandet får oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av sin familietilknytning til en person som er bosatt eller som skal bosette seg i Norge. Familieinnvandring omfatter både familiejenforening og familieetablering.

Generelle vilkår

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 (etter bestemte vilkår), mindreårig barn og i visse tilfelle forelder/foreldre (jf. 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 som er bosatt i Norge (forlovede), samboere (etter bestemte vilkår), enslige foreldre over 60 år uten annen familie i hjemlandet, fosterbarn, helsøsken uten omsorgsperson i hjemlandet og i enkelte tilfelle barn over 18 år (jf. utlendingsforskriften § 24 første ledd).

Når sterke menneskelige hensyn taler for det kan tillatelse til familieinnvandring også gis til person som ikke faller inn under de to overnevnte hovedkategoriene (jf. utlendingsforskriften § 24 annet ledd). Bestemmelsen er ment som en snever unntaksbestemmelse. Om tillatelse skal gis i medhold av denne bestemmelsen vurderes konkret i hver enkelt sak. Det må i utgangspunktet foreligge helt spesielle og

tungtveiende individuelle omstendigheter som med styrke taler for at tillatelse til familieinnvandring innvilges. I avveiningen må det også ses hen til likebehandling, hvilken betydning et vedtak kan få for andre saker, samt innvandringspolitiske hensyn (jf. utlendingsloven § 2).

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. Videre er det et vilkår at forelderen/foreldrene må returnere til hjemlandet ved tillatelsens utløp (jf. utlendingsforskriften § 24 fjerde ledd).

Tillatelse kan nektes dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje (jf. utlendingsloven § 9 tredje ledd). Tillatelse kan også nektes dersom det er sannsynlig at søkeren eller særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet (jf. utlendingsloven § 9 annet ledd).

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 § 25 og rundskriv. For tillatelse etter utlendingsforskriften § 24 er det i tillegg et krav om bolig (jf. utlendingsforskriften § 20).

Fornyelse og tilbakekall

For at en tillatelse skal bli fornyet, må i utgangspunktet grunnlaget for den fortsatt være til stede. F.eks. kreves det for ektefeller at ekteskapet består, at ektefellene fortsatt bor sammen og at ekteskapet er reelt (jf. utlendingsforskriften § 37 første til tredje ledd).

Dersom vilkårene for den gitte tillatelsen ikke lenger er oppfylt, skal det vurderes om det kan være grunnlag for ny første gangs tillatelse (etter utlendingsloven § 9, jf. forskriften § 37 fjerde til femte ledd, eller utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. forskriften § 21 femte ledd, jf. forskriften § 37 sjette ledd).

En tillatelse kan tilbakekalles dersom grunnlaget for den opphører i den perioden tillatelsen er gitt for, f.eks. dersom ekteskapet opphører før tillatelse utløper (jf. utlendingsloven § 13, jf. forskriften § 50). En tillatelse kan også tilbakekalles dersom den er gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger eller det følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler, og det skal i den forbindelse foretas en forholdsmessighetsvurdering. Dersom det er grunnlag for tilbakekall, skal klageren forhåndsvarsles.

Arbeidstillatelser

UNE behandlet i underkant av 300 saker hvor det var søkt om tillatelse på bakgrunn av at arbeidstilbud i Norge. Den største gruppen gjaldt klager fra borgere av Serbia, tett fulgt av borgere fra Tyrkia, India og Russland.

Faglært: Mer enn 200 av sakene gjaldt arbeid som faglært. For å kunne anses som faglært i henhold til utlendingsforskriften, er det et vilkår at vedkommende minimum kan dokumentere en treårig yrkesrettet utdanning på videregående skole-nivå. Som alternativ til utdanning kan vedkommende ha «spesielle kvalifikasjoner». Slike kvalifikasjoner kan erverves gjennom praktisk erfaring på et fagområde. Det beror på en konkret vurdering hvorvidt vedkommende kan anses å ha spesielle kvalifikasjoner. Videre kreves det at klagerens kompetanse er relevant for det tilbudte arbeidet.

Mange av sakene gjaldt arbeid enten som kokk eller håndverker, herunder arbeid som snekker, maler og murer. UNE har i all hovedsak ikke tatt klagen til følge i disse sakene. Avgjørelsene ble primært begrunnet med at klageren ikke i tilstrekkelig grad hadde dokumentert relevant fagutdanning eller spesielle kvalifikasjoner. I en del saker har UDIs vedtak blitt opprettholdt fordi til-

budte lønns- og arbeidsvilkår har vært dårligere enn etter gjeldende tariff og regulativ. Videre har UNE behandlet relativt mange saker hvor klageren var tilbudt ufaglært arbeid, det vil si arbeid som ikke omfattes av bestemmelsen for faglærte.

Au pair: Formålet med au pair-ordningen er at unge utlendinger ved et midlertidig opphold hos en norsk familie, mot tjenesteteltelser skal få økt sine språkkunnskaper, eventuelt fagkunnskaper og allmennutdanning ved å få bedre kjennskap til Norge. Oppholdet skal både ha 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.

UNE behandlet mer enn 30 au pair-saker, hvorav den største gruppen klager var fra Sri Lanka. I de fleste sakene ble klagen ikke tatt til følge under henvisning til at innvandringspolitiske hensyn talte mot at tillatelse ble gitt. UNE la i disse sakene til grunn at det forelå en reell mulighet for at klageren ikke ville forlate Norge frivillig

ved tillatelsens utløp. I andre saker er vedtakene begrunnet med at klageren og vertsfamilien var fra samme opprinnelsesland, at det ikke var dokumentert at formålet med au pair-ordningen ville bli oppfylt eller fordi klageren var over 30 år. I en del av sakene hadde klageren allerede vært au pair i to år, slik at tillatelsen ikke kunne fornyes.

Sesongarbeid: Det kan gis tillatelse til sesongbetont arbeid og til arbeid i forbindelse med ordinær ferieavvikling. Det er et vilkår for slik arbeidstillatelse at Arbeids- og velferdsetaten (NAV) samtykker i at tillatelse gis. Videre er det et vilkår at klageren returnerer til hjemlandet etter endt opphold.

I mange av sakene UNE behandlet ble klagen ikke tatt til følge fordi innvandringspolitiske hensyn talte mot at tillatelse gis. I disse sakene ble den enkeltes returforutsetninger ansett for å være svake. Videre var relativt mange av avgjørelsene begrunnet med at det tilbudte arbeidet ikke var å anse som sesongbetont. For eksempel viser UNEs praksis at generelt snekker- og vedlikeholdsarbeid ikke anses som sesongarbeid. I noen av sakene er klagen ikke tatt til følge da NAV ikke samtykket i at tillatelse skulle gis.

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 side 39.) 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 før innreise til Norge (se side 34).

Generelle vilkår som må være oppfylt:

- Som hovedregel må søkeren ha et konkret 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, oppholdstil-

latelse 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 40-41). 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 utlendings-

EØS-saker

UNE behandlet noen flere EØS-saker enn i 2006. Klagen gjaldt blant annet opphold som arbeidstaker, tjenesteyter, selvstendig næringsdrivende og student.

UNE opprettholdt i all hovedsak UDIs vedtak. Etter overgangsreglene for borgere av de nyeste medlemslandene av EU, herunder Polen, Litauen, Estland, Ungarn, Bulgaria og Romania, er det et vilkår for tillatelse som arbeidstaker at det foreligger tilbud om heltidsarbeid. Videre kreves det 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 klagen ikke tatt til følge under henvisning til at klageren enten ikke var tilbudt heltidsarbeid eller fordi lønnsbetingelsene ikke var i henhold til tariff.

UNE behandlet også noen flere saker vedrørende utvisning av EØS-borgere enn tidligere. Klagen omfattet narkotikaforbrytelser, tyveri, ran, legemsbeskadigelser, promillekjøring samt trusler og vold

i nære relasjoner. UNE opprettholdt i all hovedsak UDIs vedtak. Avgjørelsene viser blant annet at det blir foretatt en konkret vurdering av om det kan sies å foreligge gjentagelsesfare. De fleste sakene omhandlet grove narkotikaforbrytelser, og innreiseforbudet ble enten gjort varig eller satt til fem år.

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, Tsjekia, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Kypros og Malta. Det gjelder egne overgangsregler for arbeidstakere som er borgere av disse landene, med unntak av Kypros og Malta. Overgangsreglene gjelder ikke hvis søkeren har oppholdt seg i Norge som arbeidstaker de siste 12 måneder. Den 1. august 2007 trådte EØS-utvidelsesavtalen for Bulgaria og Romania i kraft. Borgere av Bulgaria og Romania er underlagt de nevnte overgangsreglene for arbeidstakere.

Fri bevegelse innebærer i prinsippet at EØS-borgere kan bevege seg fritt mellom EØS-landene. Dette betyr at all forskjellsbehandling av arbeidstakere på grunn av statsborgerskap skal avskaffes når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår. Tidligere arbeidstakere gis også, på 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 tilfeller 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 tredjelandsborgere 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.

Oppholdstillatelse for utdanning

UNE har behandlet i overkant av 50 saker hvor det er søkt om oppholdstillatelse for å ta utdanning i Norge.

Klagene er i all hovedsak ikke tatt til følge. I de sakene hvor det er søkt om tillatelse for å ta høyere utdanning i Norge, er dette begrunnet med at det ikke har foreligget tilsagn om opptak ved godkjent utdanningsinstitusjon eller studium. I utgangspunktet gis det bare tillatelse til å ta høyere utdanning ved universitet eller høyskole. Det gis som hovedregel ikke oppholdstillatelse for å gå på videregående skole.

Videre er det en forutsetning for en

studietillatelse 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, lagt til grunn at det foreligger en reell mulighet for at vedkommende ikke frivillig vil returnere til hjemlandet ved tillatelsens utløp. I en del saker har UNE funnet at det har vært tvil om formålet med oppholdet. Dette gjelder spesielt i saker hvor klageren ønsker å studere ved folkehøyskole eller livssynsskole.

Når det gjelder klager over avslag på søknad om fornyelse, er det avgjørende om utlendingen har hatt tilfredsstillende studieprogresjon. Ved fornyelse av oppholdstillatelse etter fullført utdanning er det etter praksis avgjørende om utdanningen er en videreføring av tidligere utdanning. UNE har i all hovedsak ikke tatt klagen til følge i disse sakene. Avgjørelsene er begrunnet med manglende studieprogresjon, at utdanningen ikke har vært en videreføring av påbegynt utdanning eller at klageren ikke har hatt tilsagn om opptak ved godkjent utdanningsinstitusjon.

Bosettingstillatelse

UNE behandlet 231 saker vedrørende bosettingstillatelse. De aller fleste klagen ble avgjort av en nemndleder eller av sekretariatet. Svært få ble avgjort i nemndmøte, og de fleste av disse inneholdt spørsmål om ekteskapet mellom utlendingen og herboende referanse var proforma.

I de fleste sakene om bosettingstillatelse er UDIs vedtak opprettholdt. I de tilfellene hvor klagen er tatt til følge, skyldtes det i hovedsak at vilkårene for tillatelse etter hovedregelen i utlendingsforskriften § 43, jf § 44, ble oppfylt etter UDIs vedtak og oversendelse av saken til UNE for klagebehandling.

Når UNE har opprettholdt UDIs vedtak, har det enten vært fordi klageren i løpet av treårsperioden har hatt perioder på mer enn tre måneder uten tillatelse, har oppholdt seg utenlands i mer enn syv måneder i løpet av treårsperioden, er ilagt tilleggstid fordi det foreligger forhold som nevnt i utlendingsloven § 29, eller fordi vilkårene for den gitte tillatelsen ikke var oppfylt verken på søknadstidspunktet eller på tidspunktet for oppfyllelse av botidskravet dersom det lå senere i tid. Dersom utlendingen i løpet av treårsperioden har endret grunnlag for tillatelsen, er vilkårene heller ikke blitt ansett oppfylt.

UNE har ikke innvilget bosettingstillatelse etter den skjønsmessige bestemmelsen i utlendingsforskriften § 45 første ledd unntatt i ett tilfelle, som gjaldt ektefelle til norsk borger ansatt ved norsk utenriksstasjon.

UNE har behandlet et fåtall saker vedrørende bortfall av bosettingstillatelse. UNE har opprettholdt UDIs vedtak hvor innehaveren av bosettingstillatelsen 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. UNE har i en sak omgjort UDIs vedtak om bortfall. Grunnen var at politiet i vedtaket om innvilgelse av bosettingstillatelse hadde gitt ufullstendige opplysninger om reglene om bortfall, samtidig som opplysningene framstod som uttømmende. UNE kom til at UDIs vedtak var ugyldig med den følge at utlendingens bosettingstillatelse fortsatt bestod.

I to saker har UNE opprettholdt UDIs avslag på søknad om å få oppholde seg utenfor riket i mer enn to år i sammenheng uten at bosettingstillatelsen faller bort. I en sak har UNE tatt klagen til følge. UDI hadde tidligere innvilget tillatelse til opphold i utlandet

i vel to år uten at søkeren mistet sin bosettingstillatelse, men av slo ytterligere ett år med den begrunnelse at det ikke var adgang til dette. UNE mente derimot at regelverket ikke inneholder noen slik begrensning, og at vilkårene i forskriftens § 49 tredje ledd bokstav c var oppfylt.

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 student 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 på at vilkårene er oppfylt.

Oppholdstillatelse for å ta utdanning må som hovedregel være gitt før innreise (se side 34).

Oppholdstillatelse for å ta utdanning gir i utgangspunktet ikke adgang til å arbeide. Utlendinger som gis tillatelse til å ta høyere

utdanning gis imidlertid samtidig tillatelse til deltidsarbeid og arbeid i ferier. Ved fornyelse er det et krav om at dette arbeidet ikke må være til ulempe for utdanningen.

For å få innvilget en søknad om fornyet oppholdstillatelse for utdanning, må søkeren fremlegge dokumentasjon på tilfredsstillende fremdrift i utdanningen, og de ovenfor nevnte vilkårene må fortsatt være oppfylt. 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 folkehøgskole eller livssynskole 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.

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 familiejenforening. 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 i utgangspunktet 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. Leng-

den på tillegget varierer 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 utlendingens 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.

REGLER OM UTVISNING

Utvisning av tredjelandborgere (utenfor EØS) er regulert i utlendingsloven §§ 29 og 30 med tilhørende forskriftsbestemmelser.

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. For myndighetene er det også viktig å sende signaler til utlendinger om at lovovertridelser kan få negative følger for deres opphold i og adgang til Norge (allmennprevensjon).

De mest aktuelle grunnlag for utvisning er ilagt straff (bot, fengselsstraff) eller særreaksjon og grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i utlendingsloven. Typiske overtredelser av utlendingslovens bestemmelser vil være ulovlig opphold eller arbeid og/eller bevisst uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedkommendes utlendingssak. 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 aktuelle.

Utvisning på bakgrunn av ilagt straff/særreaksjon forutsetter som hovedregel at det/de straffbare forhold kan medføre fengselsstraff av en viss lengde. Det er strafferammen som etter loven er avgjørende i denne sammenheng, ikke hvilken straff som er ilagt 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. Her plikter utlendingsmyndighetene å vurdere forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket, og om utvisning dette tatt i betraktning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

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 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 grov eller gjentatt overtredelse av utlendingsloven vil forholdets alvor bl.a. bero på lengden av ulovlig opphold, omfanget 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, ankomststid, oppholdstid og graden av integrering i Norge. I henhold til forvaltningspraksis, støttet av rettspraksis, kan den personlige tilknytningen 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 opprin-

nellesland har også betydning. Momenter her kan være utlendingens alder da han forlot hjemlandet, 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. Ektefelles opprinnelse og tilknytningsforhold til Norge vil også være relevant. Videre er det av betydning hvilke omstendigheter familielivet er etablert under, for eksempel om det er etablert etter mottatt forhåndsvarsel om utvisning eller under illegalt opphold i riket.

Forskriften fastsetter at innreiseforbudet som hovedregel gjøres varig, men at det kan gjøres tidsbegrenset ut fra en vurdering av forholdets alvor og utlendingens personlige og familiemessige forhold. Varigheten er med andre ord av betydning i vurderingen av om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

Opphevelse av innreiseforbud

Selv om innreiseforbudet er gjort varig, kan det søkes om adgang til Norge. Slik adgang kan etter loven som regel ikke gis før etter to år. Det vil bare rent unntaksvis være aktuelt å gi en utvist adgang til riket før den tiden som er fastsatt for innreiseforbudet, særlig hvis det er snakk om permanent opphevelse av innreiseforbudet. Det avgjørende vil i de fleste tilfellene være om opprettholdelse av innreiseforbudet fremstår som et uforholdsmessig tiltak ut fra dagens situasjon. Et generelt utgangspunkt for 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

Utvisning

UNE behandlet 442 utvisningssaker, hvorav 34 saker ble avgjort i nemndmøte. Mer enn halvparten 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.

I omtrent hver sjettede utvisningssak ble klagen (eller omgjøringsanmodningen) tatt til følge helt eller delvis, hvilket er en forholdsvis stor økning sammenlignet med 2006.

I utvisningssaker med ilagt straff, i de fleste tilfellene fengsel, utgjorde volds-, sedelighets- og/eller vinningskriminalitet en betydelig del av sakene. Mye av kriminaliteten må karakteriseres som meget alvorlig. Den omfattet blant annet trusler, ulovlig frihetsberøvelse, forsøk på tvangsekteskap, legemsbeskadigelse under særdeles skjerpene omstendigheter, seksuell handling uten samtykke, utuktig handling overfor mindreårig, seksuell omgang med mindreårig, voldtekt og forsettlig drap. Flere av sakene omfattet for eksempel både trusler og vold/sedelighet. I en del av volds- eller sedelighetssakene var forbrytelsen begått i nære relasjoner, og i noen av disse overfor barn. Videre utgjorde ran og grove ran en relativt stor del av sakene med vinningsforbrytelser. I sakene med overtredelser av straffelovens narkotikabestemmelser var det en god del tilfeller der utlendingen var ilagt flere års fengselstraff for grov narkotikaforbrytelse eller for befatning med et betydelig kvantum narkotika. I noen saker var utlendingen straffet for både volds- og narkotikaforbrytelser, eventuelt i kombinasjon med vinningsforbrytelser og andre typer lovbrudd. Også saker der utlendingen var straffet for eksempelvis brannstiftelse (mordbrannparagrafen) eller menneskesmugling var representert. En sak gjaldt en utlending som var straffet for forsøk på å tjenestegjøre på fly i alkoholpåvirket tilstand, en annen en utlending som var straffet for trusler mot fagstadsråden på utlendingsfeltet.

En del av sakene UNE behandlet gjaldt utvisning på grunnlag av kortere fengselsstraffer eller bot ilagt ved forelegg, og hvor straffen var ilagt på bakgrunn av enten ett forhold eller forskjellige lovovertridelser som for eksempel vinningsforbrytelser, narkotikarelatert kriminalitet, vold, bruk av falskt doku-

ment som ekte, overtredelser av vegtrafikkloven etc.

I over halvparten av sakene der UNE omgjorde UDIs eller eget vedtak, ble vedtaket endret i sin helhet. I resten av disse sakene ble innreiseforbudets varighet nedsett. Flertallet av førstnevnte saker gjaldt grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i utlendingsloven, mens grunnlaget for utvisning i sakene med nedsettelse av innreiseforbudets varighet var omtrent likt fordelt mellom ilagt straff og grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i utlendingsloven.

Størsteparten av endringene ble begrunnet med at utvisningen som sådan, eller utvisning med innreiseforbud med den fastsatte varigheten, var et uforholdsmessig til-

I vel en tredjedel av de sakene der utvisningsvedtaket ble endret i sin helhet, var bakgrunnen at «lengværende barn» hadde fått oppholdstillatelse etter at sakene hadde vært berostilt en periode.

tak. Som regel var hensynet til utlendingens nærmeste familiemedlemmer avgjørende. Der utlendingen utøvte familieliv med barn i Norge og vedtaket ble endret helt eller delvis, var hensynet til barnet/barna gjennomgående av stor betydning.

I vel en tredjedel av de sakene der utvisningsvedtaket ble endret i sin helhet, var bakgrunnen at «lengværende barn» hadde fått oppholdstillatelse etter at sakene hadde vært berostilt en periode. Disse sakene må anses som en viktig årsak til økningen i antall saker der utvisningsvedtaket ble endret. De fleste av sakene i denne porteføljen gjaldt grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i utlendingsloven, og rundt halvparten ble avgjort i nemndmøte.

I en sak der UNE i klageomgangen →

Statsborgerskap

UNE behandlet 1680 saker om statsborgerskap i 2007. Dette var søknader og meldinger som var avslått av UDI i første instans. I de aller fleste sakene ble UDIs vedtak opprettholdt.

Av de 1680 sakene var 1565 klagesaker og 115 omgjøringsanmodninger. I underkant av 1000 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. I underkant av 700 saker ble avgjort i sekretariatet. Kun en sak ble avgjort i nemndmøte.

149 klager ble tatt til følge. Av disse ble 82 saker avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet og 66 i sekretariatet. En sak ble avgjort i nemndmøte.

I de fleste sakene hvor klagen over direktoratets vedtak ble tatt til følge, skyldtes det at vilkårene for statsborgerskap var blitt oppfylt etter at UDI hadde fattet vedtak i saken.

Den klart største porteføljen – 1096 saker – gjaldt personer fra Irak. I 35 av disse ble klagen over direktoratets vedtak tatt til følge. De øvrige klagene gjaldt i hovedsak personer som har oppgitt flere identiteter til norske eller andre lands myndigheter. Klagene ble ikke tatt til følge fordi klagerens identitet ikke kunne anses klarlagt i henhold til

statsborgerloven, som stiller strengere krav til avklart identitet enn det som var blitt lagt til grunn etter utlendingsloven. Også i en stor del av sakene som gjaldt borgere av Somalia, ble UDIs vedtak opprettholdt fordi klagerens identitet ikke var klarlagt.

Andre porteføljer av en viss størrelse var saker hvor vedkommende på grunn av straffbare forhold må utholde en karenstid. Med karenstid menes en periode hvor statsborgerskap ikke kan innvilges.

Mange saker gjaldt personer som ikke hadde tilstrekkelig lang oppholdstid i Norge, typisk fordi de hadde søkt og fått saken behandlet ferdig før de hadde vært her i syv år. I andre saker var oppholdstiden ikke lang nok fordi klagerne hadde hatt tillatelser av under ett års varighet, som ikke regnes med i oppholdstiden. Videre var det flere saker hvor klagerne hadde hatt lengre utenlandsopphold eller lengre perioder uten tillatelse til opphold i Norge, som kommer til fradrag i oppholdstiden. En

del klager ble ikke tatt til følge fordi klagerens samliv med norsk borger var avsluttet, slik at de ikke fylte vilkårene i dispensasjonsregelen om kortere oppholdstid for denne gruppen.

En sak har vært prøvd for tingretten, som ikke ga saksøkeren medhold. Den gjaldt en borger av Irak, hvis identitet ikke var ansett tilstrekkelig klarlagt av UDI og UNE. Dommen er rettskraftig.

I tre saker har UNE opprettholdt UDIs vedtak om å tilbakekalle statsborgerskapet. Klagerne hadde mot bedre vitende gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for at norsk statsborgerskap ble innvilget.

Alle søknader og meldinger om statsborgerskap som var innlevert før den nye statsborgerloven trådte i kraft 1. september 2006, er blitt vurdert både etter denne og 1950-loven på bakgrunn av at det regelverket som er gunstigst for søkeren skal legges til grunn i disse tilfellene, jf statsborgerloven § 36.

hadde opprettholdt UDIs vedtak om utvisning på grunn av flere års fengsel for grov narkotikaforbrytelse i form av innførsel av heroin, tok UNE en omgjøringsanmodning til følge idet det ble lagt avgjørende vekt på hensynet til utlendingens barn. Utvisning ble nå ansett som et uforholdsmessig tiltak overfor barna. I vurderingen ble det blant annet lagt vekt på barnas tilknytning til riket og sett hen til den ustabile sikkerhetssituasjonen i hjemlandet.

Som i 2006 kom UNE i noen saker til at grunnleggende vilkår for utvisning ikke kunne anses oppfylt. I saker med ilagt straff skyldtes dette for eksempel at utlendingen hadde flyktningstatus, at fristen for å utvise utlending som fyller vilkårene for bosettingstillatelse var utløpt på UDIs vedtakstidspunkt, eller at forelegg på bot med subsidiær fengselsstraff ikke var rettskraftig siden vedtakelsen

av forelegget var anket. Der utlendingen var utvist under henvisning til grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i utlendingsloven, skyldtes manglende oppfyllelse av de grunnleggende vilkår for utvisning for eksempel at vedtaket bygget på uriktige faktiske omstendigheter av avgjørende betydning.

I så vel saker med ilagt straff som saker med grov overtredelse av utlendingsloven var det eksempler på at UNEs vedtak om utvisning var kjent ugyldig av retten, og at UNE deretter omgjorde sitt eget vedtak etter ikke å ha anket den aktuelle dommen.

I dom av 3. mai 2007 inntatt i Rt. 2007 s. 667 tok Høyesterett stilling til en sak som gjaldt gyldigheten av UNEs beslutning om ikke å omgjøre et tidligere vedtak om utvisning av Justisdepartementet (JD). Saksøkeren ble på 90-tallet dømt til fem

års fengsel for grov narkotikaforbrytelse og fikk i 1998 endelig vedtak om utvisning av JD. Høyesterett bemerket at domstolskontrollen med forvaltningens vedtak også måtte gjelde i et tilfelle som dette, hvor UNEs avslag på saksøkerens anmodning om omgjøring bygde på en fornyet vurdering både av de opprinnelige og nye omstendighetene i saken. Når det gjaldt forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 30 tredje ledd, påpekte Høyesterett at det ved meget alvorlig kriminalitet – som her – må kreves uvanlig store belastninger før utvisningen kan sies å være et uforholdsmessig tiltak. Saksøkeren hadde særlig fremhevet forholdet til sin ektefelle og sin voksne, psykisk syke sønn i Norge. Etter en konkret vurdering kom Høyesterett, i likhet med lagmannsretten, til at utvisningen ikke var et uforholdsmessig tiltak overfor de nærmeste

REGLER OM STATSBOGERSKAP

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 1. september 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 statsborgerloven § 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 arbeidstillatelser 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 oppholdstillatelser av minst ett års varighet 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.

Tiltro gjennom 12 undersøkelser

Landsomfattende undersøkelser som Opinion har utført for Utlendingsnemnda (UNE) de siste seks årene, viser at publikums tiltro til norske utlendingsmyndigheter er på et markant 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 52 prosent i desember 2007. Andelen som uttrykte tiltro i den siste undersøkelsen, er tangering av det høyeste som har vært målt.

Kjønn, alder, inntekt og utdanning

Tiltroen til utlendingsmyndighetene var for om lag tre år siden vesentlig større blant menn enn blant kvinner, mens kjønnsforskjellene igjen har vært små i de siste fem undersøkelsene (se diagram nederst på siden). Andelen menn som uttrykker tiltro, har økt fra 29 prosent i den første undersøkelsen til 54 prosent i den siste, mens økningen for kvinner er fra 30 til 49 prosent.

Det er relativt små forskjeller mellom de fleste aldersgruppene, men når man ser undersøkelsene over tid, er det likevel noen tydelige tendenser. De eldste, det vil si aldersgruppen over 60 år, er gjennomgående mest skeptiske, og det var 43 prosent av disse som uttrykte tiltro i siste undersøkelse. Størst tiltro har utlendingsforvaltningen gjennomgående hatt i aldersgruppen 30-44 år, hvor andelen som uttrykte tiltro i siste undersøkelse var 62 prosent.

Når det gjelder fordeling etter inntekt, har tiltroen hele tiden vært størst blant dem med høyest husstandsinnkomst, og i siste undersøkelse var det 60 prosent av dem med husstandsinnkomst over kr 700.000 som uttrykte tiltro, hvilket var betydelig mer enn for lavere inntekter.

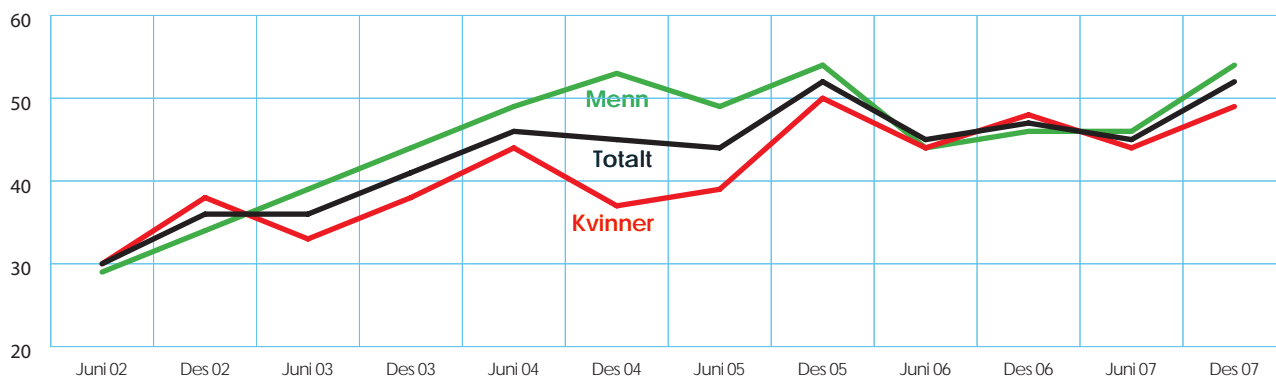
I alle undersøkelsene har det vært tydelige sammenhenger mellom tiltro og utdanning. I den siste undersøkelsen var det 58 prosent av dem med minst fire års høyere utdanning som uttrykte svært stor eller ganske stor tiltro, og tiltroen var lavest blant dem som ikke har utdanning ut over grunnskolen, hvor andelen som uttrykte tiltro var på bare 37 prosent.

Rettsikkerhet og innvandringskontroll

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 mulige grunner til mistillit fra de respektive deler av publikum.

Kontrollspørsmålene blir stilt ved å be publikum ta stilling til to påstander. Den ene påstanden er: «Det hender at norske myndigheter sender hjem asylsøkere som etter reglene burde ha fått opphold.» Den andre påstanden er: «Det er vanskelig å lure seg til opphold i Norge ved hjelp av falske asylhistorier.»

Ved å se på publikums forhold til de to påstandene knyttet til henholdsvis rettsikkerhet og kontroll, skulle det være mulig å se om eventuelle bevegelser i uttrykt tiltro, primært skyldes endringer i tiltroen til at henholdsvis rettsikkerheten eller kontrollfunksjonen ivaretas bedre eller dårligere. Kontrollspørsmålene har imidlertid ikke gitt vesentlige forklaringer på den store økningen i andelen som uttrykker generell tiltro, siden bevegelsene i svar på kontrollspørsmålene har vært små i forhold til utviklingen i tiltro.



Spørsmål: «Vil du si at du har svært stor tiltro, ganske stor tiltro, liten tiltro eller ingen tiltro i det hele tatt til norske utlendingsmyndigheter?» Andel svært stor eller ganske stor tiltro, totalt og fordelt på kjønn.

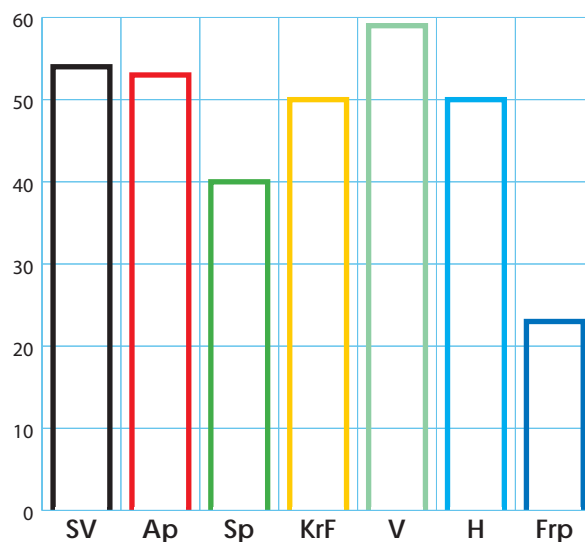
To andre typer av kontrollspørsmål har gitt mer tilbake av forklaring og nyansering, og det er spørsmål om respondentenes partipreferanse og syn på innvandringspolitikken. Respondentene spørres om de er henholdsvis helt eller delvis enig eller uenig i at «den norske innvandringspolitikken er for streng». Da viser det seg som et gjennomgående trekk i samtlige 12 undersøkelser at det er færrest som uttrykker tiltro blant dem som er uenig i at politikken er for streng. Blant dem som derimot er enig i utsagnet om at politikken er for streng, det vil si at de ønsker en mer i møtekommende politikk enn dagens, er det forholdsvis flere som uttrykker tiltro til forvaltningen.

Tiltro etter partipreferanse

Funn knyttet til sammenheng mellom tiltro til utlendingsmyndighetene og synet på innvandringspolitikken bekreftes når svarene sorteres etter respondentenes partipreferanse. Høyest tiltro gjennom 12 undersøkelser, gjennomsnittlig 59 prosent, har forvaltningen blant Venstres velgere, det vil si velgerne fra et parti som ønsker en mer imøtekommende innvandringspolitikk (se diagram øverst til høyre). Lavest tiltro gjennom 12 undersøkelser, gjennomsnittlig 23 prosent, har forvaltningen blant Fremskrittspartiets velgere, det vil si velgerne fra et parti som ønsker en strengere innvandringspolitikk. Dette er et funn som kan være overraskende sett opp mot mediebildet av norske utlendingsmyndigheter, hvor kritikken oftest kommer fra tilhengere av en mer imøtekommende politikk og praksis.

Mellom flere av de største partiene har det gjennom de siste årene skjedd store skiftninger i velgernes tiltro til norske utlendingsmyndigheter (se diagram nederst på siden). Et interessant funn er at tiltroen til forvaltningen synes å tjene på at partiet har sin egen statsråd som øverste ansvarlige. Tiltroen fra Høyres velgere var til dels betydelig større enn fra Arbeiderpartiets velgere i flere av målingene som ble gjennomført mens Erna Solberg var fagstatsråd, mens tiltroen fra Arbeiderpartiets velgere har vært større enn fra Høyres etter at Bjarne Håkon Hanssen overtok det politiske ansvaret.

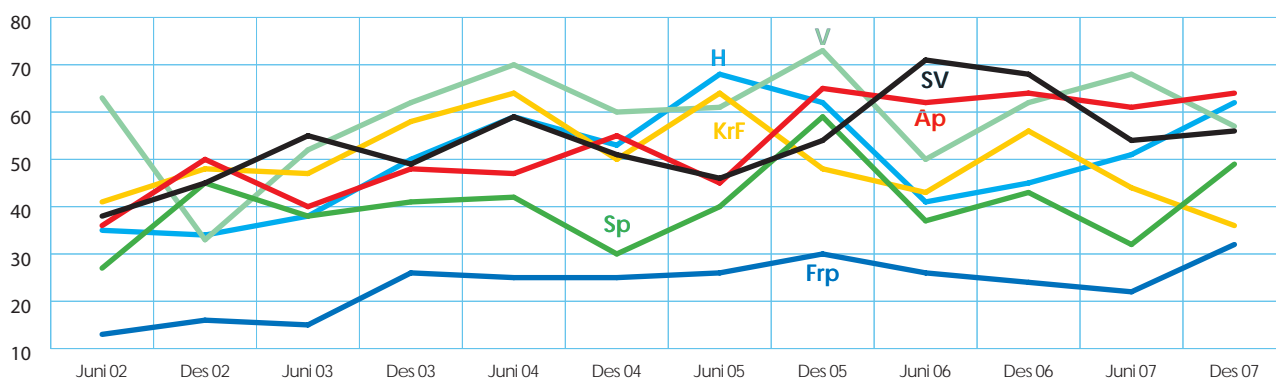
En av de mest interessante målingene når det gjelder forholdet mellom politikk og forvaltning, er målingen fra juni 2006. Den



Gjennomsnittlig andel (gjennom 12 undersøkelser) som har uttrykt svært stor eller ganske stor tiltro til norske utlendingsmyndigheter, gruppert etter partipreferanse.

store mediasaken på feltet var den gang påstander om at UDI hadde vært mer imøtekommende overfor irakiske kurdere enn hva det var politisk ryggdekning for. Disse påstandene, det vil si om at forvaltningen var mer liberal enn politikerne, medførte den høyeste verdien som har vært målt i tiltro fra SV-velgerne, mens tiltroen i den samme målingen falt markant hos velgerne til Høyre, Venstre og Senterpartiet. Halvannet år senere, i desember 2007, var disse bevegelsene utlignet igjen.

For tre av de fire største stortingspartiene, dvs. Arbeiderpartiet, Høyre og SV (men ikke Fremskrittspartiet), er det viktigste funnet at det over tid stort sett har vært små forskjeller mellom den tilliten deres velgere har hatt til utlendingsmyndighetene. Det bør bemerkes at uttrykt tiltro fra alle disse tre partienes velgere har steget med ca 20 prosentpoeng fra første til seneste måling, dvs. fra under 40 til ca 60 prosent. Også blant Fremskrittspartiets velgere har økningen i uttrykt tiltro vært på ca 20 prosentpoeng fra første til siste måling.



Spørsmål: «Vil du si at du har svært stor tiltro, ganske stor tiltro, liten tiltro eller ingen tiltro i det hele tatt til norske utlendingsmyndigheter?» Andel svært stor eller ganske stor tiltro, etter partipreferanse.

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