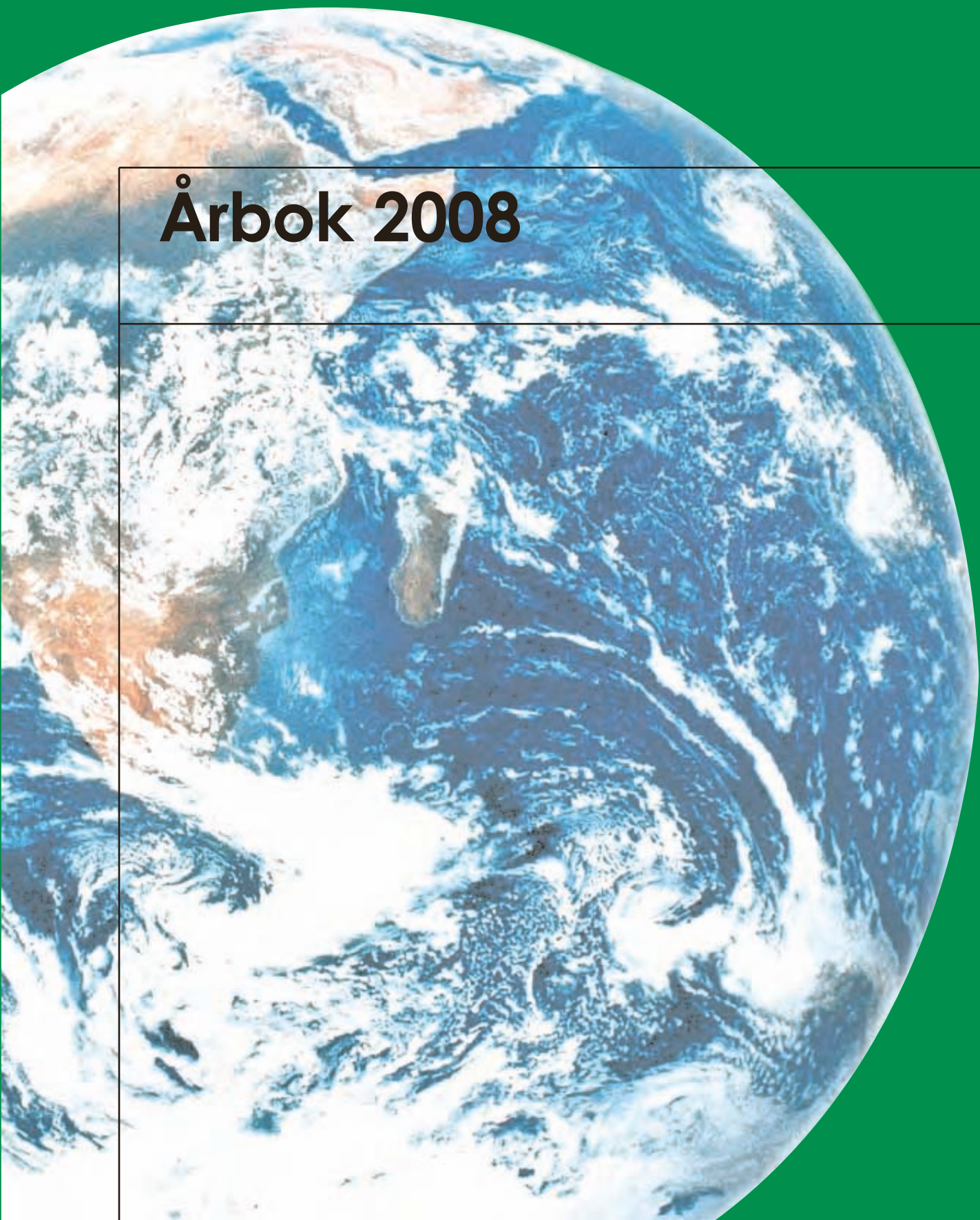




UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Årbok 2008



Innhold

	Ny etappe for UNE.....	3
	Klageinstansen Utlendingsnemnda.....	4
	Mange og dyktige jurister.....	6
	Den verdifulle spennvidden.....	8
Statistikk	Behandlet over 10 000 saker.....	10
	Saker avgjort i nemndmøte.....	12
	Rettskraftige dommer.....	12
	Ubehandlete saker.....	13
	Asylvedtak.....	13
Praksis	Asylsaker: Asia.....	14
	Asylsaker: Europa.....	20
	Asylsaker: Afrika.....	22
	Kjønnslemlestelse.....	26
	Dublin-saker.....	27
	Visum.....	30
	Foreldrebesøk.....	30
	Formelle krav til søknad om arbeidstillatelse og oppholdstillatelse.....	32
	Familieinnvandring.....	33
	Arbeidstillatelse.....	36
	Oppholdstillatelse for utdanning.....	37
	EØS-saker.....	38
	MUF-saker.....	39
	Bosettingstillatelse.....	40
	Utvisning.....	42
	Statsborgerskap.....	44
	Tiltro gjennom 14 undersøkelser.....	46
	UNEs serviceerklæring.....	47

Tidligere årbøker fra UNE



2001/2002
Artikler om dilemmaer i saksbehandlingen og helseanførsler som oppholdsgrunnlag.



2003
Artikler om menneskerettigheter, retten til vern som flyktning og øvrige bestemmelser om vern mot retur.



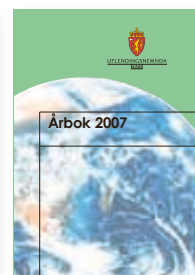
2004
Artikler om endring av praksis, rammene for skjønnsutøvelse og innvandringspolitiske hensyn.



2005
Artikler om hensynet til barn og barns rettigheter i asylsaker og andre saker etter utlendingsloven.



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



2007
Artikler om «lengværende barn»; resultater av ny behandling etter berostillelse og forskriftsendring.

Ny etappe for UNE



FOTO: KJUTFALCH

Denne årboka oppsummerer UNEs åttende virkeår. For en instans med nemndledere oppnevnt for åtte år og nemndmedlemmer oppnevnt for maksimalt fire pluss fire, betyr det at alle de sentrale beslutningstakerne fra etableringen januar 2001 nå er byttet ut. Stafettpinner bæres videre av andre nemndledere og nemndmedlemmer enn dem som startet løpet.

Samtidig med den store utskiftningen av beslutningstakere, er UNE inne i en kraftig oppbygging av saksbehandlerkapasitet, hvilket betyr at også svært mange i det saksforberedende sekretariatet er nyrekruttede medarbeidere. Vekslingen fra forrige etappe er derfor krevende. Men akkurat som vi etter UNEs etablering for åtte år siden opplevde både pionerånd og sterkt faglig engasjement, opplever vi at også dagens mange nye nemndmedlemmer, nemndledere og saksbehandlere tar fatt på sakene med den iver, interesse og seriøsitet innholdet absolutt tilsier.

I sentrum for vår alles oppmerksomhet står det mennesker som kan ha hele sin framtid på spill. Temaet kan være forfølgelse og beskyttelse, familieliv og barnets beste, kriminalitet og konsekvens eller det å kunne skape seg en framtid gjennom innsats og arbeid. Feltet omfatter diverse sakstyper med svært viktige vurderinger for både sakenes hovedpersoner og den videre samfunnsutviklingen.

Menneskene i sentrum for sakspapirer og beslutninger ses og tas på alvor av UNEs medarbeidere. Samtidig er lojaliteten svært stor til demokratisk bestemte regler om hvem som skal eller kan få en tillatelse. Rett skal være rett, og likebehandling skal finne sted. Men følelser og innlevelse må også ha sin plass, ellers blir byråkratiet for kaldt.

Beslutningstakere i UNE må tåle mye av oppmerksomhet og kritikk. Enten man er tilsynelatende for imøtekommende eller tilsynelatende for restriktiv, er det nok av dem som sier seg uenig i praksis eller særlig enkeltavgjørelser. Også internt i UNE er det en forventning om at beslutningstakere og saksforberedere hele tiden skal spørre seg selv og hverandre om praksis er riktig og rimelig ut fra regelverk og rettsutvikling. Sånn skal det være! Kritiske spørsmål reist eksternt og internt virker skjerpene for ivaretakelsen av rettssikkerheten i det daglige.

Rettsikkerheten er og skal være det viktigste for UNE, der vi lever og virker i krysspresset mellom nødvendig tidsbruk og ønsket om effektiv saksavvikling. De viktige vurderingene må ende opp i mange konkrete vedtak - hver eneste måned. Men det kan ikke gå så raskt i svingene at avgjørelsene blir gale. Heldigvis lar dette seg løse. For akkurat som våre tidligere medarbeidere viste seg kompetente og ansvarsfulle i sin håndtering av vanskelige avveininger og ideoende dilemmaer, er våre senere tids nyrekruttede godt i gang med å vise det samme.

17. juni 2009



Terje Sjeggstad

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 for behandling av klager over avslag gitt av førsteinstansen Utlendingsdirektoratet (UDI) etter utlendingsloven og statsborgerloven. Siden starten i januar 2001 har UNE behandlet nesten 95 000 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.

I løpet av sine åtte virkeår har UNE behandlet omlag 59 200 asylsaker, 32 800 andre saker etter utlendingsloven og over 2 600 statsborgersaker.

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 omlag 300. Halvparten var oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner, den andre halvparten etter forslag fra det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen (p.t. AID), Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. Nemndmedlemmene oppnevnes 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 er ytterligere en avgjørelsesform i UNE og 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 som 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 og to assisterende direktører og har for tiden 25 nemndledere. Etter en omorganisering iverksatt fra årsskiftet 2008/2009 (for å ivareta en utvidet virksomhet med flere ansatte) har UNE et juridisk sekretariat delt inn i to asyldelinger med til sammen ni seksjoner og en oppholdsavdeling med tre seksjoner. Det juridiske sekretariatet forbereder saker for nemndmøter og nemndledere. I tillegg har UNE administrative og praktiske støttefunksjoner knyttet til IT, økonomi, personal, informasjon, publikumsservice og kontorfunksjoner, herunder innkalling av nemndmedlemmer, klagere, advokater, tolker og andre som skal delta under nemndmøtebehandling.

I likhet med direktøren må UNEs nemndledere fylle kravene til dommere, og de ansettes 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 behand-

les 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.

På oppdrag fra AID foretok advokat Henning Harborg i 2008 en uavhengig gjennomgang av UNEs praksis i valg av avgjørelsesform i asylsaker. Rapportens hovedkonklusjon fastslo at praksisen er grundig og at det ikke er gjort funn som tilsier at det ikke er tilfredstillende likebehandling.

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 at hensyn til sakenes opplysning. Etter UNEs initiativ ble det opprettet en ny webportal på landinfo.no hvor også partsinteresser og offentligheten kan finne mye av den samme landinformasjonen. Sammen med UNEs praksisbase på une.no og UNEs årlige praksisrapporter, er landinfo.no et viktig bidrag til større åpenhet på utlendingsfeltet.

Med virkning fra januar 2008 gjennomførte UNE økt partsinnsyn også i den landinformasjon som benyttes av beslutningstakerne i nemndmøter. Dette ble gjort gjennom en endring i interne retningslinjer som medførte at i de nemndmøter hvor landrådgiver deltar, foregår dennes redegjørelse i den delen av møtet hvor klager og advokat er tilstede.

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; 4,0 prosent i 2008. Blant UNEs ansatte var det 67 prosent kvinner og 33 prosent menn.

UNEs totalforbruk i 2008 var omlag 144 millioner kroner. Til sammenlikning var forbruket i etableringsåret 2001 omlag 60 millioner.

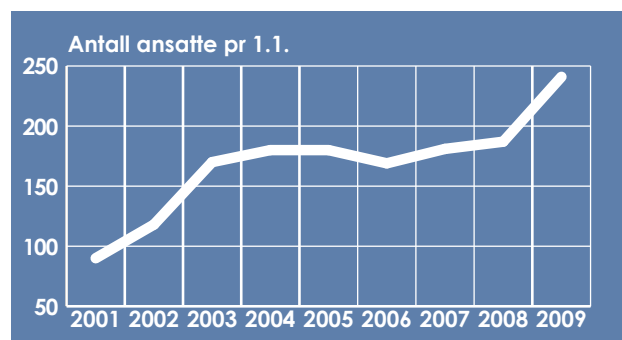
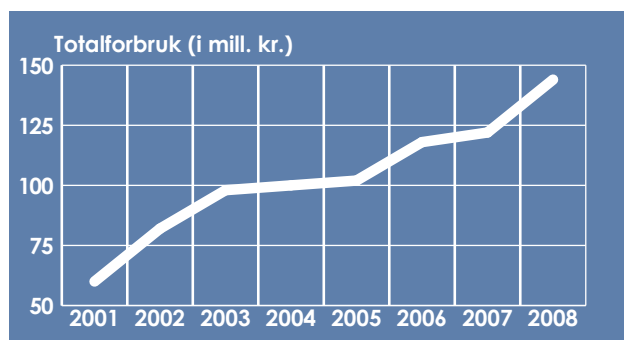
Kjerneverdier, dilemmaer mv.

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 artikkel-delene i tidligere årbøker, se nederst på side 2.)

UNEs serviceerklæring ble oppdatert i 2008 og finnes på side 47.

De som vil ha mer generell UNE-informasjon enn hva som finnes i årboka, henvises til våre websider på www.une.no, hvor også tidligere årbøker er lagt ut.



Mange og dyktige jurister

Norsk og internasjonal rett. Konvensjoner, lover og forskrifter. Utlendingsnemnda (UNE) som et domstolliknende forvaltningsorgan på et fagfelt med svært inngripende vedtak av stor betydning for klagernes videre livsløp. Da er det helt naturlig å se solid juridisk kompetanse som et avgjørende verktøy i jobben man er satt til å gjøre.



UNE hadde ved utgangen av 2008 mer enn 170 jurister, og antallet er voksende. Kjent for offentligheten er nøkkelrollen nemndleder, det vil si våre beslutningsfattere med dommerkompetanse som leder nemndmøter i alle saker med vesentlige tvilsspørsmål og selv fatter vedtak i et stort antall enklere saker. Men enten sakene skal avgjøres i nemndmøte eller av en nemndleder må de forberedes, og de aller fleste av UNEs jurister jobber i de juridiske seksjonene (sekretariatet) som saksforberedere for beslutningsfatterne.

Kjenner tankegangen

Nemndlederne er jurister, og saksbehandlerne forbereder saker for nemndlederne. Jurister som saksbehandlere har gode forutsetninger for å forberede sakene slik nemndlederne vil ha dem. Felles utdanningsbakgrunn, kjent tankegang, samme språk og felles referanserammer er nyttig i arbeidet fram mot ferdige tekster i såkalte «merknader» (sakspapirer til bruk i bl.a. nemndmøter) og vedtak.

Den felles tilnærmingen, forståelsen og kommunikasjonen juristene imellom styrkes også gjennom at UNE alltid har stilt høye kompetansekrav. Det er ikke nok å være jurist, man skal dessuten være en dyktig jurist.

Juridisk metode

Vurderingen av om en utlending skal eller kan gis en tillatelse må skje ved bruk av juridisk metode. Omstendighetene i enkeltsaken, som både kan handle om personlige forhold og forholdene i opprinnelseslandet, må ses opp mot de konvensjoner Norge har forpliktet seg til å følge og bestemmelser gitt av vårt eget politiske system. Ulike rettskilder må vurderes og vektas, men vil i de aller fleste tilfeller bekrefte hverandre.

Både i konvensjoner, utlendingslov og utlendingsforskrift finnes hovedregler og unntak, og eventuelt også unntak fra unntakene. Hvor konsekvent en hovedregel skal følges, og derigjennom hvor stor åpning det er for å anvende unntaksbestemmelsene, vil ikke alltid følge direkte av bestemmelsen, men må avklares med hjelp av forarbeidene. Den

type vekting, leting og vurdering er jurister opplært i. UNEs ansatte bruker også en rekke andre rettskilder, som for eksempel juridisk teori og avgjørelser og praksis fra den europeiske menneskerettsdomstol og norske domstoler.

Et ofte utfordrende tema er i hvilken grad det er rom for å utøve skjønn, det vil si definere et såkalt «skjønnrom». Det er umulig for politikerne å beskrive alle sider av virkeligheten i presise regler, og ofte er det både upraktisk og uhensiktsmessig å forsøke. Derfor finnes det i mange tilfeller unntakshjemler som gjør at beslutningsfattere etter en skjønnsmessig vurdering kan se bort fra hovedreglene.

UNEs beslutningsfattere har både rett og plikt til å utøve skjønn. Men det er ofte rammer som avgrensner hvor fritt skjønn kan være. Dersom beslutningsfatterne satte sitt eget skjønn over regler, prinsipper og formål, ville de tiltatt seg en makt de ikke skal ha. Det å utrede, beskrive og tydeliggjøre rammene for skjønn er en naturlig del av sekretariatets saksforberedelse, og også dette har dyktige jurister gode forutsetninger for å gjøre.

Dybdekompetanse

Det er alltid en fordel dersom nyrekruttede jurister i studietiden eller i tidligere jobber har vist særskilt interesse for tematikk tilknyttet utlendingsfeltet, og mange har masteroppgave eller spesialkurs relatert til menneskerettigheter eller utlendingsrett. Et ektefølt engasjement for internasjonale spørsmål er også et godt utgangspunkt.

Vel plassert innenfor UNEs yttervegger starter veien mot dybdekompetanse på den jus og de temaer som er viktig på feltet. Det er mye å fordype seg i. FNs flyktningkonvensjon, torturkonvensjon og barnekonvensjon, den europeiske menneskerettskonvensjonen, folkeretten, Dublin II-forordningen, Schengen-samarbeidet, utlendingsloven, utlendingsforskriften, statsborgerloven, statsborgerforskriften, menneskerettsloven og forvaltningsloven er sentrale på UNEs virkefelt, men selv ei så lang liste er ikke uttømmende. Opplæringen skjer gjennom det daglige arbeidet og intern og eksternt kursing.

Noen medarbeidere får særskilte oppgaver som ressurspersoner for øvrige kolleger, og dette kan gjelde både jurister og andre (se også artikkel side 8). UNE har praksisrådgivere som bidrar til likebehandling, synliggjør eventuell forskjellsbehandling og beskriver praksis og praksisutvikling. UNE har videre MR-ansvarlige (MR = menneskerettigheter) som følger med i internasjonal rettsutvikling, koordinerer kunnskap og utreder generelle MR-relaterte temaer, for eksempel bestemte temaer omtalt i konvensjoner, lover og konkrete dommer.

Utenforstående evaluatorene, forskere eller andre som i forbindelse med oppdrag eller oppgaver har vært i nærkontakt med UNEs ressurspersoner på ulike temaer på menneskeretts- eller utlendingsfeltet, har gjennomgående gitt stor honnør til den kompetansen som er bygget opp. Dette er synliggjort i diverse rapporter og artikler som omtaler UNE.

Garantist for rettssikkerhet

Den kompetanse, identitet og rolleforståelse som finnes i UNEs sekretariat, ble i den store uavhengige UNE-evalueringen i 2003 beskrevet som et viktig bidrag til rettssikkerheten på feltet. Evaluatorene (firmaet rhKnoff i samarbeid med Agenda & Utvikling og dr. juris Jan Fridthjof Bernt) mente det ga større rettssikkerhet med et fagkyndig sekretariat i UNE til å forberede klagesakene for nemndmøter og nemndledere enn hva som ville vært tilfelle i en formalisert topartsprosess hvor UDI og klagers advokat sto mot hverandre i en mer domstolslik ordning.

Resonnementet bygget på rettssikkerhetsverdien som ligger i at UNEs kompetente saksbehandlere, uten å identifisere seg med UDIs vedtak, også ser etter argumenter og omstendigheter som trekker i retning av å ta klager til følge. I evalueringsrapporten påpekes faren for at klagerne, uten et slikt sekretariat i UNE, i større grad ville vært prisgitt kvalitetsforskjeller og tilfældigheter knyttet til advokatbistanden. Rapporten konkluderte således med at en eventuell omlegging til formalisert topartsprosess ville medført fare for dårligere rettssikkerhet.

Den verdifulle spennvidden

Dyktige jurister er helt nødvendig for at Utlendingsnemnda (UNE) skal kunne ivareta retts-sikkerheten og foreta forsvarlig saksbehandling. Men mange enkeltsaker og saksporføljer har innhold som tilsier at juristene ikke bør overlates til seg selv. Nemndmedlemmer som er lekfolk gir viktige bidrag i nemndmøtene. Og dyktige fagfolk med andre utdanningsbakgrunner gir nødvendig helhet og spennvidde til UNES sekretariat.



Det er særlig til forberedelse av asylsaker UNE har erfaring for at medarbeidere med en del andre typer høyere akademisk utdanning bringer inn viktige perspektiver og kunnskap.

Asylsaker handler som andre utlendingsaker om jus, og de handler framfor alt om forfølgelsesfare og beskyttelsesbehov. Den beste forståelsen av hva klagere eventuelt risikerer ved retur, oppstår i et miljø med bred kompetanse. I UNES juri-

diske seksjoner finnes statsvitere, antropologer, religionshistorikere og diverse andre fagfolk med utdanning på masternivå. Mange av dem har i studietiden fordypet seg i svært relevante temaer som menneskerettigheter og folkerett, og det er ikke uvanlig med lengre utenlandsopphold i erfaringsbakgrunnen. Felles for dem alle er utdanning som sikrer det analytiske nivå UNE trenger i sin saksbehandling.

Dynamisk verksted

Det skjer noe når man bringer sammen ulike utdanningsbakgrunner og ulik erfaring, hvor flinke folk får bryne sine innfallsvinkler og synspunkter på hverandre. UNE har erfaring for at den dynamikk dette gir er til beste for alle. Det gir utvikling til organisasjonen og medarbeiderne, man lærer mer, får stadig noe nytt å tenke på og risikerer i mindre grad ensretting og vanetenkning.



I behandlingen av utlendingssaker er det to grunnpilarer av kunnskap, og det er jus og landinformasjon. Til den direkte innhenting og systematiseringen av landinformasjon får UNE helt nødvendige bidrag fra Landinfo (utlendingsforvaltningens felles enhet for landinformasjon, se www.landinfo.no). Men landinformasjonen skal ses i sammenheng med jussen, og begge deler skal anvendes på omstendighetene i den enkelte sak. Den oppgaven og det ansvaret er UNEs.

Hvorfor sier noen det de gjør? Hvilke tanker og motiver ligger bak? Hva er sant, hva er kanskje sant, og hva kan ikke stemme? Hvordan tilnærmer vi oss helt fremmedartede problemstillinger fra land som har lite til felles med Norge? Slike og mange andre spørsmål må stilles. Behovet for å lufte noe med en kollega er ofte til stede, og andre utdanningsbakgrunner kan bedre enn jus gi forutsetninger for innsiktsfulle svar.

Gjensidig læring

På sine egne fagfelt er UNEs saksbehandlere allerede på et solid faglig nivå i det de rekrutteres. Og så begynner den viktige læringen gjennom samarbeid, arbeidsmiljø, fellesskap, kolleger, kurs, eventuelle tjenestereiser og det daglige arbeidet med sakene. Erfarne UNE-medarbeidere ender opp med dybdekunnskap utenfor egen opprinnelig fagkrets. Jurister tilegner seg detaljert land- og kultur-

kunnskap. Andre utdanningsbakgrunner lærer seg fagfeltets jus, og mange har mye beslektet metodikk og tankemåte i studiet sitt, som gjør at denne tilegningen går raskt og greit.

Den gjensidige læringen er verdifull og nødvendig. Selv om UNEs medarbeidere praktiserer åpne dører for kolleger med noe å spørre om, skal det behandles mange saker, og selvgående medarbeidere med oversikt og innsikt gir effektiv saksbehandling. Alle saker skal behandles forsvarlig, men det kan variere hvilken grundighet det forsvarlige krever.

Klagetilbøyeligheten er i flere saksstyper nesten hundre prosent. UNE får hele spekteret av saker fra der det er åpenbart at UDIs vedtak skal opprettholdes til kompliserte saker med atskillige tvilsspørsmål og vanskelige vurderingstemaer.

De opplagte sakene involverer gjerne bare to personer, det vil si saksbehandleren og deretter en nemndleder eller annenhåndsbehandler. I den andre enden av tidsskalaen er det saker hvor saksbehandler drøfter med kolleger, innhenter uttalelser og dokumentasjon fra eksterne, får verifisert opplysninger i opprinnelseslandet og forbereder for nemndmøtebehandling.

Kan ikke dekke alt

Jurister og medarbeidere med andre utdanningsbakgrunner utfyller hverandre godt i den totale miksen UNE trenger av kompetanse. Det er likevel ikke all kom-

petanse UNE etterspør i rekruttering av egne medarbeidere. Noe trenger vi ikke etterspørre spesielt siden kompetansen uansett viser seg å komme på plass. Dessuten tilkommer bidrag fra eksterne med kunnsaper på sine områder.

UNE søker for eksempel ikke spesielt etter språkkunnskaper. Det er selvfølgelig positivt når det kommer inn medarbeidere som kan språk ut over det vanlige, og erfaringsmessig får vi inn nødvendige språkkunnskaper i kollegiet. Internasjonale rapporter og dokumentasjon er oftest tilgjengelig på engelsk, og utover dette gjerne på de andre store verdensspråkene. Kommunikasjon med kilder i opprinnelsesland skjer oftest ved hjelp av utenriksstasjonene, og i nemndmøtene deltar innleide tolker.

UNE holder seg ikke med for eksempel medisinsk faglig ekspertise til vurdering av innsendte attester eller erklæringer fra behandlere eller andre fagfolk. UNE overprøver ikke det helsefaglige innholdet i lege- eller psykologerklæringer. Men det er UNEs rolle å vurdere om de dokumenterte helseopplysningene, sett opp mot regelverket og andre opplysninger i saken, tilsier at UDIs avslag endres. Om dette har UNE skrevet artikler i tidligere årbøker og medisinske fagtidsskrift, og det er etablert en felles forståelse med overordnede helsemyndigheter om hva skal være rollene til henholdsvis helsepersonell og utlendingsforvaltning.

Behandlet over 10 000 saker

UNE behandlet i 2008 totalt 10 283 saker fordelt på 7489 klagesaker og 2794 omgjøringsanmodninger. Dette var 1667 færre behandlede saker enn året før.

Klagesaker er saker som tidligere kun er behandlet av UDI, det vil si saker der UNE som klageinstans etterprøver UDIs vedtak. Omgjøringsanmodninger forutsetter at det allerede foreligger vedtak fra UNE, der klagen ikke er tatt til følge, og innebærer at klageren – eventuelt på grunn av nye opplysninger eller nye omstendigheter – ber om at UNE ser på saken en gang til. Antall behandlede omgjøringsanmodninger utgjorde 27 prosent av alle behandlede saker i 2008.

Fordelingen av behandlede saker var 53 prosent asylsaker, 39 prosent andre saker etter utlendingsloven og 8 prosent statsborgerskapsaker. I 2007 var den tilsvarende fordelingen 50 prosent asylsaker, 36 prosent andre saker etter utlendingsloven og 14 prosent statsborgerskapsaker. Antall behandlede saker fordelte seg slik i 2008:

Asyl	5 462
Familieinnvandring	1 558
Arbeid/opphold	1 022
Visum	405
Andre sakstyper etter utlendingsloven	1 037
Statsborgerskap	799
SUM	10 283

Blant asylsakene UNE behandlet, var 55 prosent med, og 45 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 to prosentpoeng høyere i 2008 enn året før.

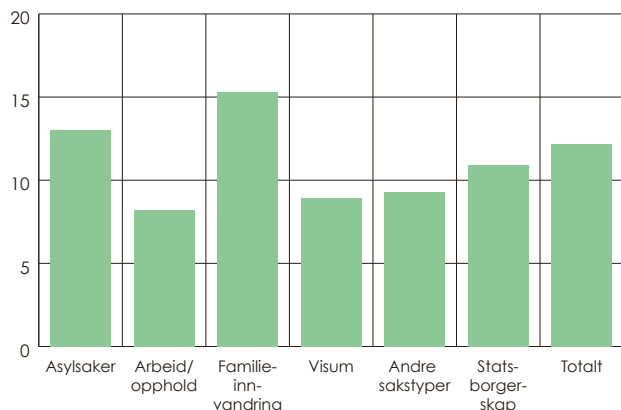
Omgjøring av UDIs vedtak

I 2008 endret UNE tidligere vedtak helt eller delvis i 12,2 prosent av sakene (asyl- og andre saker samlet). Til sammenligning var omgjøringsprosenten 19,3 i 2007. Den markante nedgangen i forhold til foregående år skyldes ikke at omgjøringsprosenten i 2008 lå uvanlig lavt, for tvert imot, den var i 2008 den nest høyeste i UNEs historie. At omgjøringsprosenten i 2007 likevel lå enda høyere, skyldtes at UNE det året behandlet på nytt – etter nye regler – et stort antall saker til lengeværende barn og deres familier.

Omgjøringsprosenten i asylsaker var 13 prosent i 2008, mot hele 27 prosent i 2007. Hvis asylsaker uten oppsettende virkning holdes utenfor, ble 24 prosent av vedtakene i asylsaker med oppsettende virkning endret av UNE i 2008, mot 50 prosent året før. Også disse sammenligningene preges av det store antallet saker vedrørende lengeværende barn i 2007.

Det registreres som endring av tidligere vedtak også om vedtaket bare delvis er endret og også om endringen ikke gjelder hovedspørsmålet. Et eksempel på det siste kan være at innreise-

Omgjøringsprosent



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

Når det gjelder asylsaker der tidligere vedtak ble omgjort, var det 39 personer som fikk innvilget asyl (inklusive 6 statusklager), 52 opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner og 582 opphold på annet humanitært grunnlag. UNE besluttet at 50 såkalte Dublin-saker skulle realitetsbehandles i UDI (se omtale side 27).

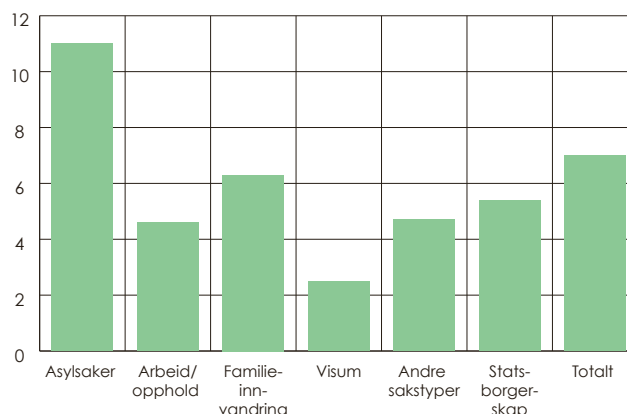
For de fleste sakstyper var det små endringer i omgjøringsprosent i 2008 sammenlignet med året før. For noen sakstyper endret den seg marginalt oppover, for eksempel statsborgersaker (fra 8,8 til 10,9 prosent), og for noen sakstyper marginalt nedover, for eksempel familieinnvandring (fra 16,6 til 15,3 prosent) og arbeid/opphold (fra 9,3 til 8,2 prosent). Omgjøringsprosenten for visum endret seg mer (fra 4,9 til 8,9 prosent) uten noen bestemt årsak. 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 12), 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 tilfølge. For omgjøringsprosent ut fra avgjørelsesform gjelder at UNE endret tidligere vedtak i 55 prosent av sakene som ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte, i 55 prosent også av sakene som ble avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, i 11 prosent av sakene som ble avgjort av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet og i 3 prosent av sakene som ble avgjort av sekretariatet.

Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle klagesaker (ikke medregnet omgjøringsanmodninger) behandlet i UNE i 2008

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall måneder



var 7 måneder, hvilket var det samme som året før. Lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid var det i asylsaker, 11 måneder, og kortest gjennomsnittlig saksbehandlingstid var det i visumsaker, 2 1/2 måned.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid bør ikke leses som forventet saksbehandlingstid. Prioriteringer og ulik vanskelighetsgrad gir betydelige variasjoner, det vil si at mange saker har mye kortere eller lengre saksbehandlingstid enn gjennomsnittet.

Behandlede saker i 2008 fordelt etter klagerens opprinnelsesland (alle land med mer enn 75 saker)

Irak	2145
Serbia, Montenegro eller Kosovo	843
Afghanistan	813
Russland	738
Somalia	687
Iran	478
Etiopia	403
Statsløse palestinere	351
Eritrea	221
Sri Lanka	214
Tyrkia	185
Pakistan	180
Libanon	136
Rwanda eller Burundi	130
Vietnam	125
Nigeria	118
Syria	108
India	96
Algerie	90
Kina	85
Nepal	84
Filippinene	82
Albania	77
Kongo (DRC)	75

(I tillegg kommer 1819 saker fra 116 andre land.)

Saker avgjort i nemndmøte

Efter 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.

UNE avgjorde 860 saker i nemndmøte i 2008. Antallet nemndmøter ble igjen noe høyere enn året før, siden det i 2007 ble avgjort 844 saker i nemndmøte. Antallet saker avgjort i nemndmøte i 2008 er det høyeste i UNEs historie.

Med og uten personlig frammøte

De fleste nemndmøtene i UNE settes med personlig frammøte, og klagers tilstedeværelse kan da ha betydning for sakens opplysning, for eksempel i saker som handler om troverdighet eller omstridte fakta. Men det settes også et betydelig antall nemndmøter uten personlig frammøte, for eksempel når UNE ikke er i tvil om holdbarheten av klagerens forklaring eller når klageren befinner seg i utlandet.

Det ble i 2008 avgjort 606 saker i nemndmøte med personlig frammøte. Dette er 192 flere enn i 2007, da 414 saker hadde en slik avgjørelsesform. Samtidig var det en nesten tilsvarende nedgang i antall saker avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, fra 430 til 254. Et stort antall saker vedrørende lengeværende barn avgjort etter nye regler trakk opp andelen nemndmøter uten personlig frammøte i 2007, så den betydelige endringen i retning av flere møter med personlig frammøte i 2008, var en bevegelse tilbake til en mer vanlig fordeling.

Antall asylsaker avgjort i nemndmøte var praktisk talt det samme som foregående år, henholdsvis 708 i 2008 mot 712 i 2007. I tillegg ble 137 andre saker etter utlendingsloven avgjort i nemndmøte i 2008, mot 131 i 2007. Antall nemndmøtesaker vedrørende statsborgerskap var 15 i 2008 mot bare en året før.

Andelen nemndmøtesaker planlegges ikke, men følger av den faktiske sammensetningen av saksporteføljen. I perioder hvor det er usikkerhet om praksis, vil det være nødvendig å avgjøre flere saker i nemndmøte. Blant nemndmøtesakene i 2008 var det flest som gjaldt klagerne fra Irak (150), Russland (115), Afghanistan (110), Serbia/Montenegro/Kosovo (81), Etiopia (67) og Somalia (57).

«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. 24 prosent av disse sakene ble avgjort i nemndmøte, hvorav 19 prosent med, og 5 prosent uten, personlig frammøte.

Endrede vedtak og dissenser

Siden det særlig er saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål som avgjøres i nemndmøte, skjer det langt oftere i disse sakene at UNE endrer tidligere vedtak. I nemndmøtene fikk klagerne medhold i 55 prosent av sakene, og det var samme omgjøringsprosent for møter henholdsvis med og uten personlig frammøte.

Andelen nemndmøtevedtak hvor en av beslutningstagerne dissenterte var 20 prosent i 2008, hvilket var på samme nivå som året før, da den var 19 prosent.

Antall nemndmøter etter sakstyper

	Med personlig frammøte	Uten personlig frammøte	Totalt
Asyl	560	148	708
Familieinnvandring	13	40	53
Arbeid/opphold	12	13	25
Utvisning	11	12	23
Visum	0	15	15
Andre sakstyper u.l.	10	11	21
Statsborgerskap	0	15	15
SUM	606	254	860

RETTSKRAFTIGE DOMMER

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

Staten ved Utlendingsnemnda mottok 40 rettskraftige dommer i 2008, hvorav staten fikk medhold i 34 og saksøker

i 6 av dommene. Tilsvarende tall for 2007 var 33 dommer, hvorav staten fikk medhold i 26 og saksøker i 7. Tallene innebærer at staten fikk medhold i 85 prosent av rettskraftige dommer i 2008 og 79 prosent i 2007. Staten har også tidligere blitt frifunnet i de aller fleste slike rettssaker.

Den som ikke får medhold i en retts sak i lavere rettsinstans, har anledning til å anke. Motivet for en eventuell anke fra statens side vil kunne være knyttet til betydningen for etterfølgende saker, og derfor hender det at UNE anker ikke først og fremst på grunn av utfallet, men på grunn av premissene.

Ubehandlet

Antall ubehandlede saker gikk i løpet av 2008 opp fra 4199 til 6840 saker. Det innebærer at UNE i løpet av året behandlet 2641 færre saker enn det som kom inn.

De ubehandlede sakene ved utgangen av året fordelte seg på 3412 asylsaker til klagebehandling, 2554 andre saker til klagebehandling og 874 omgjøringsanmodninger (totalt alle sakstyper). 60 prosent av de ubehandlede sakene ved årsskiftet var asylsaker.

De ubehandlede sakene fordeler seg slik etter sakstyper:

Asyl	4 070
Familieinnvandring	819
Arbeid/opphold	449
Statsborgerskap	555
Andre sakstyper	947
SUM	6 840

Antall ubehandlede asylsaker økte i løpet av året med 1552 saker. Antall ubehandlede saker for øvrige sakstyper, det vil si alle bortsett fra asyl, økte med 1089 i løpet av året. Økningen skyldes delvis at UNE fikk inn flere saker enn forventet fra UDI og delvis at UNE selv ikke hadde fullt så god saksavvikling som forventet.

De to foregående år, det vil si 2006 og 2007, behandlet UNE vesentlig flere saker enn det som kom inn, slik at antallet ubehandlede saker da ble redusert fra omlag 7550 til omlag 4200 ubehandlede saker. Økningen i antall ubehandlede saker gjennom 2008, betyr at dette antallet er det største ved et årsskifte siden utgangen av 2005.

Fra 8 nasjonalitetsgrupper hadde UNE ved årsskiftet mer enn 200 ubehandlede saker. Disse var:

Irak	935
Russland	900
Serbia	517
Somalia	474
Afghanistan	351
Iran	344
Etiopia	254
Sri Lanka	241

Antall ubehandlede «gamle klagesaker», definert som klagesaker som er eldre enn seks måneder, var ved årsskiftet 2007/2008 litt over 1400. I løpet av 2008 økte dette antallet til nesten 2150 saker.

Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2008/2009 var 64 prosent yngre enn seks måneder, 27 prosent mellom seks måneder og ett år, mens 9 prosent av de ubehandlede klagesakene var eldre enn ett år. Andelen av de eldste klagesakene, det vil si de som er eldre enn ett år, ble redusert fra 24 til 9 prosent i løpet av 2008.

Asyl

Asylstatus gis den som er omfattet av flyktningbegrepet, (se «regler om asyl», side 28). 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 29). Innvilgelse i såkalte «Dublin-saker» (se side 27) innebærer at saken sendes tilbake til UDI for realitetsbehandling.

Asylsaker – vedtak omgjort

Nasjonalitet	Asyl	Beskyttelse	Annet hum.gr.I.	Dublin
Afghanistan	3	26	148	10
Albania			6	
Algerie			4	
Armenia			2	1
Aserbajdsjan			17	
Burundi			8	
Bulgaria			5	
Bosnia-Hercegovina			6	
Eritrea		1	2	2
Etiopia	11	9	39	1
Haiti			1	
Hviterussland			4	
India				1
Irak		5	42	12
Iran	4		21	1
Jordan			2	
Kamerun				1
Kazakistan		1		
Kina			5	
Kirgisistan			2	
Libanon			1	
Libya		6		
Marokko				1
Mongolia				2
Nepal			3	3
Nigeria	1		12	
Pakistan			1	
Romania			2	
Russland	3	1	99	3
Senegal				1
Serbia	5		41	
Sierra Leone			3	
Somalia	7	1	48	6
Sri Lanka				1
Syria		1		1
Tadsjikistan			4	
Tyrkia			9	1
Uganda			2	
Ukraina			2	
Usbekistan	5		28	2
Yemen			4	
Statsløse		1	9	
Sum	39	52	582	50

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.

Irak

UNE behandlet litt over 1000 saker fra Irak, hvorav omlag 300 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Rundt 110 saker ble avgjort i nemndmøte. I omlag 50 av sakene ble tidligere vedtak helt eller delvis omgjort. Sentralt i mange av sakene sto sikkerhetssituasjonen i områdene sør for det kurdiske selvstyreområdet (KRG) i Nord-Irak. UNHCR frarådet i 2008 enhver retur til Irak med unntak av til selvstyreområdene og anbefalte at det ble gitt asyl eller annen form for beskyttelse til personer fra Sør- og Sentral-Irak.

Randsonen er betegnelsen på det omstridte området rett sør for KRG. De to sentrale byene er Mosul og Kirkuk, men UNE mottar også klager fra personer fra andre områder i randsonen. Voldsnivået i randsonen gjennom 2008 var relativt tilsvarende foregående år. Voldshandlingene varierte i omfang og hyppighet og syntes i stor grad å være rettet mot utenlandske styrker, irakisk militære og politi, myndighetspersoner, journalister og andre profilerte aktører i samfunnet. Det var også voldshandlinger som rammet sivile.

UNE følger nøye med på situasjonen i randsonen, og arbeidet med å avklare praksis angående den generelle sikkerhetssituasjonen i området fortsatte i 2008. Det ble avholdt en rekke nemndmøter, hvor særlig sikkerhetssituasjonen i Kirkuk og Mosul ble vurdert. Det ble ikke gitt vern på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen. Vern ble etter en individuell vurdering gitt i en sak der klageren kom fra et særlig urolig sted og hadde samarbeidet med amerikanerne. Selv om sikkerhetssituasjonen måtte betegnes som

vanskelig og labil, ble 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 ansett vernet mot retur på grunn av individuelle forhold.

Mange fikk derimot oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. I disse sakene ble det vist til at selv om den generelle sikkerhetssituasjonen ikke i seg selv tilsa at vedkommende var vernet mot retur, kunne man ikke helt se bort fra en viss fare, 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 tillatelse alene på grunn av sikkerhetssituasjonen i Mosul eller Kirkuk.

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

UNE behandlet også en del saker vedrørende personer fra Sør- og Sentral-Irak. En stor andel av disse sakene ble behandlet i nemndmøte. Når det gjelder klagerer som anførte å komme fra Sentral-Irak,

primært Bagdad, ble denne anførselen i mange av sakene ikke lagt til grunn. I de få sakene der tilknytning til Bagdad ble lagt til grunn, ble klageren enten henvist til å returnere til Bagdad, eller til å ta opphold et nærmere angitt sted i Irak der klageren også hadde tilknytning. Når det gjelder klagerer fra Sør-Irak, viste avgjørelser fra nemndmøter at den generelle sikkerhetssituasjonen i dette området i seg selv ikke tilsa at alle personer fra Sør-Irak hadde et beskyttelsesbehov. Nemndene mente at beskyttelsesbehovet som utgangspunkt måtte vurderes mot klagerens hjemsted, og at sikkerhetssituasjonen i Sør-Irak ikke var tilstrekkelig enhetlig til at man kunne vurdere regionen under ett. 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 hjemstedet.

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 eget eller familiemedlemmers medlemskap i Baath-partiet. UNE la til grunn at ordinært medlemskap i Baath-partiet ikke i seg selv tilsa at det forelå et beskyttelsesbehov og at familiemedlemmer til tidligere Baath-medlemmer i liten grad sto i fare for å bli utsatt for reaksjoner. En rekke klagerer har også forklart at de har blitt truet av islamister og/eller terrorister.

Når det gjelder personer fra Nord-Irak la UNE til grunn at myndighetene som utgangspunkt har evne og vilje til å beskytte sine borgere. Den generelle

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).



sikkerhetssituasjonen i dette området ble ansett som relativt god.

Afghanistan

UNE behandlet i overkant av 500 saker fra Afghanistan, hvorav omlag 320 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Rundt 100 saker ble avgjort i nemndmøte. I omlag 185 saker ble klagen helt eller delvis tatt til følge; en stor andel av disse som følge av to vedtak i UNEs stornemnd i juli 2007. Vedtakene fikk presedensvirkning for spørsmålet om relokalisering.

Klagernes anførsler var sammensatte og knyttet til frykt for forfølgelse fra både myndighetene og private aktører. En del klagerne anførte frykt på grunn av egen politisk virksomhet i islamistiske grupperinger eller tilknytning til kommunistregimet og partiet PDPA. I den forbindelse ble spørsmålet om eksklusjon, jf flyktningkonvensjonen art 1F og utlendingsloven § 15 tredje ledd, behandlet i flere nemndmøter. I én sak ble det funnet at det forelå eksklusjonsgrunner. Andre klagerne anførte at de fryktet forfølgelse fra politiske grupperinger, kommandanter og krigsherrer. Mange anførte dessuten private konflikter, som frykt for blodhevn på grunn av eksempelvis jordkonflikter og utenomekteskapelige forhold.

UNE behandlet omlag 100 saker med anførsler om konvertering til kristendom. Mange oversendte i den forbindelse dåpsattester eller dokumentasjon på tilhørighet til en menighet i Norge. Med få unntak

fant den anførte konverteringen sted etter ankomst til Norge, og i omlag 60 prosent etter endelig avslag i UNE. Det ble avholdt nemndmøter med personlig fram møte i mer enn halvparten av disse sakene. I 25 saker fant nemndene den anførte konverteringen troverdig. Når det ble gitt tillatelser på dette grunnlaget, ble klageren som oftest ansett som vernet mot retur jf utlendingsloven § 15 første ledd første punktum.

UNE anså den ustabile sikkerhetssituasjonen i en rekke distrikter i Afghanistan for å være til hinder for retur til disse områdene. En stor andel av klagerne i UNEs saker var etniske hazaraer fra provinsen Ghazni, der sikkerhetssituasjonen gjennom hele året ble ansett å være ustabil. På denne bakgrunn ble det gitt tillatelser til de fleste klagerne fra denne provinsen.

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 stammestrukturere 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 klagerne med tilknytning til sikkerhetsmessig stabile områder henviset til å returnere dit. Klagerne uten slik tilknytning ble med få unntak gitt opphold på humanitært grunnlag, jf stornemndvedtakene nevnt ovenfor. I enkelte saker

kom UNE til at klagerne hadde personlige ressurser som tilsa at de kunne henvises til relokalisering til områder der de ikke hadde tilknytning. I enkelte saker kom også UNE til at klagerne ikke hadde sannsynliggjort at de kun hadde tilknytning til ustabile områder.

Personer som av ulike grunner ville være særlig sårbare ved retur, ble gitt opphold på humanitært grunnlag.

Iran

UNE behandlet i overkant av 300 saker fra Iran, hvorav rundt 200 gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 15 saker ble avgjort i nemndmøte. Det ble gitt asyl i fire saker som omfattet en familie og en enkeltperson. I begge disse tilfellene ble asyl gitt på grunn av fare for forfølgelse på grunnlag av politisk aktivitet i hjemlandet. Det ble ikke gitt vern mot retur i medhold av utlendingsloven § 15 første ledd i noen saker. Det ble imidlertid gitt opphold på humanitært grunnlag i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd i rundt 20 saker. I disse sakene ble tillatelse gitt på grunnlag av en helhetsvurdering av en rekke forhold, herunder helsemessige forhold, hensynet til barnets beste og barns tilknytning til riket, jf. utlendingsforskriftens § 21 b.

Iranske borgere anførte en rekke ulike asylgrunnlag. Flere klagerne anførte ulike former for politisk virksomhet som asyl- →



→ grunnlag. 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.

Enkelte anførsler gjaldt konvertering fra islam til kristendom, særlig etter ankomst til Norge. Konvertering fra islam til en annen religion (apostasi) er i utgangspunktet forbudt i Iran. Det er likevel ikke slik at den som konverterer alene av den grunn reelt risikerer 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 mange konvertitter i Iran, og flere av disse er medlemmer av aktive kirkesamfunn. UNE foretok konkrete vurderinger av forfølgelsesfaren i den enkelte sak ut fra alle sakens opplysninger. I noen saker ble det også anført annen form for religiøs tilhørighet som grunnlag for asylsøknaden.

Flere klagerne anførte også 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, hvilket innebar at det ble ansett som lite sannsynlig at vedkommende ville risikere reaksjoner ved retur til Iran på grunn av de anførte forholdene.

UNE behandlet også flere klager med problemstillinger som særskilt gjaldt kvinnelige asylsøkere. Anførselene omhandlet blant annet mishandling i ekteskapet, vanskeligheter med å få skilsmisse, samt fare for å miste omsorgen for barn ved en eventuell skilsmisse. UNE foretok individuelle vurderinger. I vedtakene ble det blant annet lagt 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 45 asylsaker fra Syria, hvorav omlag 20 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. Fire saker ble avgjort i nemndmøte. I én sak anså UNE at klageren var vernet mot retur av individuelle årsaker.

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 som forfulgt i flyktningkonvensjonens forstand på bakgrunn av tilhørighet til disse folkegruppene alene. Dette gjaldt også statsløse i begge grupper. I mange saker ble det anført frykt for forfølgelse fra syriske myndigheter på bakgrunn av politisk aktivitet eller anklager om dette. 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 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 15 saker fra Pakistan, hvorav en tredjedel gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, ingen



saker ble avgjort i nemndmøte. I én sak som gjaldt en enslig kvinne omgjorde UNE delvis sitt tidligere vedtak, og det ble gitt en tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn.

Klagerne fremsatte flere ulike asylgrunnlag, blant annet frykt for diskriminering og trakassering på grunn av konvertering fra sunni- til sjiaislam, frykt for æresdrap fra familien på bakgrunn av overtredelse av sosiale normer, frykt for overgrep fra politiske motstandere og frykt for alvorlige reaksjoner på bakgrunn av private konflikter.

Når det gjaldt private konflikter ble klageren i flere tilfeller henvist til å ta kriminelle forhold opp med hjemlandets myndigheter. UNE viste også i flere saker til at klageren kunne få beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn hjemstedet.

Nepal

UNE behandlet omlag 70 asylsaker fra Nepal, hvorav rundt 15 gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og ingen ble avgjort i nemndmøte. I tre saker ble klagen tatt til delvis til følge, på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn.

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 risiko for forfølgelse fra myndighetenes side grunnet tilknytning til maoistbevegelsen eller mistanke om dette.

På bakgrunn av den politiske situasjonen i landet siden april 2006, blant annet at CPN-M (maoistpartiet) som følge av valget i april 2008 ble representert i den grunnlovgivende forsamlingen og i en koalisjonsregjering, mente UNE at tilknytning til maoistbevegelsen ikke i seg selv representerte en risiko for forfølgelse fra nepalske myndigheter. UNE vektla også at omfanget av overgrep fra maoistbevegelsens side er betraktelig redusert i senere år. UNE viste ofte til at klagerne kunne returnere til Kathmandu og ta opphold der, dersom de ikke følte seg trygge eller av andre grunner ikke ønsket å vende tilbake til hjemstedet.

Andre anførte asylgrunnlag i 2008 var blant annet forfølgelsesfare på grunn av kastetilhørighet eller etnisitet, fare for represalier fra familiemedlemmer på grunn av brudd på sosiale normer og fare for overgrep som følge av private konflikter.

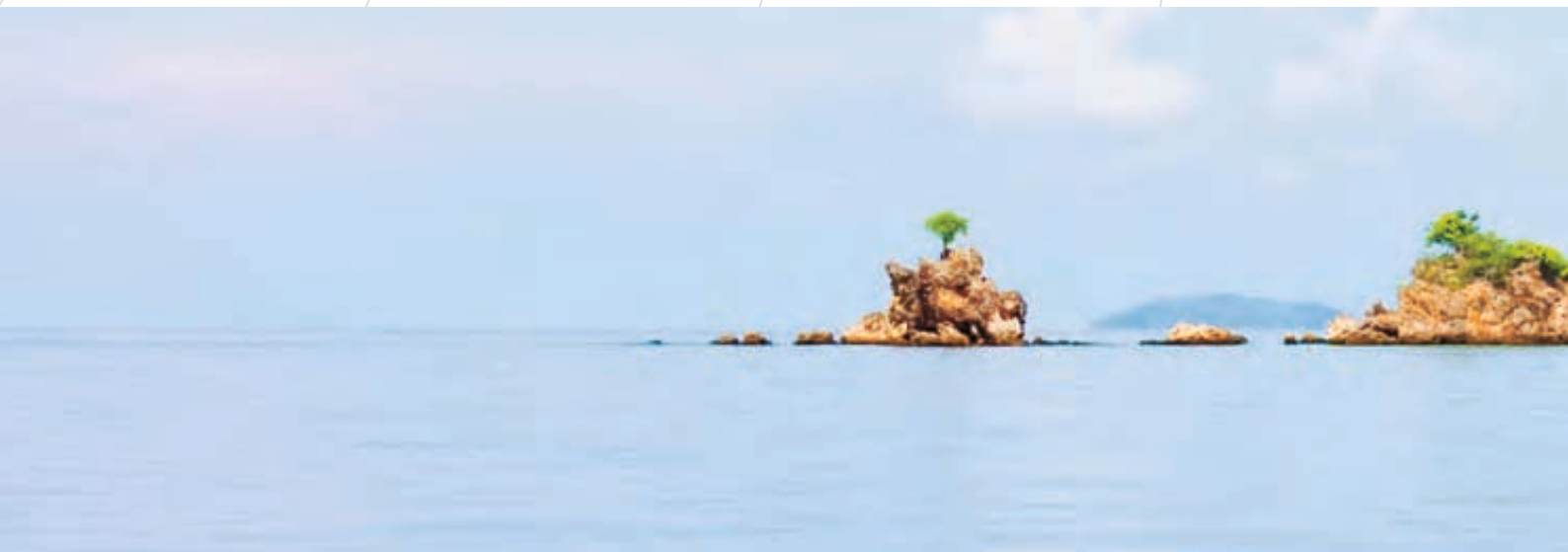
Sri Lanka

UNE behandlet noe over 70 asylsaker fra Sri Lanka, hvorav rundt halvparten gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flesteparten av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse

av sekretariatet. Seks saker ble avgjort i nemndmøte, alle med personlig fremmøte. Ingen av klagen eller omgjøringsanmodningene ble tatt til følge.

Det store flertallet av klagerne var tamiler fra nordlige eller østlige områder. I de fleste sakene var det anførte asylgrunnlaget knyttet til konflikten mellom LTTE og srilankiske myndigheter, og klagerne anførte ofte at de risikerte forfølgelse fra begge parter. Mange fryktet også forfølgelse fra paramilitære grupperinger som hevdes å samarbeide med srilankiske myndigheter. UNE foretok konkrete vurderinger av klagerens individuelle bakgrunn og situasjon, herunder anført forhold til LTTE, men fant ikke i noen saker at det forelå grunnlag for å omgjøre direktoratets vedtak

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, i 2008 som i foregående år, den generelle menneskerettighets- og sikkerhetssituasjonen for sivilbefolkningen i konfliktområdene i nord og øst for å være til hinder for retur dit. På bakgrunn av tilgjengelig informasjon om situasjonen for tamiler i Colombo og øvrig regjeringskontrollert område i sør, mente imidlertid UNE at det ikke var grunnlag for å verne enhver tamil mot retur til disse områdene, og mange tamiler fra nord og øst ble henvist til å ta opphold der. 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.

De palestinske områdene

UNE behandlet omlag 85 saker med anført tilhørighet til de palestinske områdene på Vestbredden og Gaza. Av disse var rundt 50 anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De aller fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 14 saker ble avgjort i nemndmøte. I én sak anså UNE at klageren var vernet mot retur. I rundt åtte saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag, og det ble i samtlige av disse sakene 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 den ovennevnte saken ble klageren således ansett som vernet mot retur på bakgrunn av at vedkommende hadde sannsynliggjort sin tilknytning til områdene. 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 selvstyreområdene.

Sentral-Asia

UNE behandlet omlag 120 saker fra Sentral-Asia, og omlag 50 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. Flertallet av sakene fra Usbekistan ble avgjort i nemndmøte.

I flere av sakene ble det anført problemer knyttet til korrupsjon og maktmisbruk og frykt for kriminelle miljøer i hjemlandet. UNE kom i flertallet av disse sakene til at det ikke forelå risiko for forfølgelse. I en av sakene kom UNE til at det var grunnlag for vern mot retur til hjemlandet på grunnlag av fare for overgrep fra enkeltpersoner i myndighetsapparatet.

I sakene fra Usbekistan var den vanligste anførselen frykt for politisk og religiøs forfølgelse, blant annet som følge av religionsutøvelse, 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 i flertallet av sakene, som oftest på bakgrunn av at asylgrunnlaget ikke ble vurdert til å være troverdig. I to saker kom UNE til at det var grunnlag for asyl på grunn av regimekritisk virksomhet. En problemstilling som ble behandlet i sakene fra Usbekistan var om usbekere som har hatt opphold i Norge som asylsøkere risikerer reaksjoner ved retur. Ingen fikk asyl eller vern på grunn av

den generelle usikkerheten ved retur for usbekiske asylsøkere. Det ble imidlertid gitt opphold på humanitært grunnlag i rundt 30 saker etter konkrete vurderinger av retursituasjonen.

Tyrkia

UNE behandlet omlag 50 saker fra tyrkiske asylsøkere. Over halvparten av disse var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen av klagerne hadde krav på asyl eller vern mot retur.

Tyrkiske borgere anførte flere ulike asylgrunnlag. En stor andel av sakene gjaldt kurdiske menn som ikke ville utøve militærtjeneste. UNE bemerket i disse sakene at motstand mot militærtjeneste og desertering som utgangspunkt ikke danner grunnlag for asyl. Det ble videre vektlagt at kurdere er vernepliktige på lik linje med andre tyrkiske borgere. Videre anførte flere klager frykt for reaksjoner fra tyrkiske myndigheter som følge av en eller annen form for tilknytning til PKK. UNE mente etter en konkret vurdering at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at vedkommende hadde den anførte tilknytning til PKK eller var etterlyst eller i myndighetenes søkelys på grunn av den anførte tilknytningen.

En familie fikk opphold etter at sakene deres ble stilt i bero i forbindelse med forskriftsendring gjeldende barns tilknytning til riket. En person fikk oppholdstillatelse



på humanitært grunnlag. Klagerens helse-situasjon ble vektlagt, herunder personlige svake ressurser, manglende nettverk i hjemlandet og behovet for spesialist-tjenester.

Aserbajdsjan

UNE behandlet omlag 50 saker fra Aserbajdsjan. Omtrent halvparten av disse gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flertallet av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens ni saker ble avgjort i nemndmøte.

Den vanligste anførselen var frykt for forfølgelse på grunn av politisk aktivitet og/eller journalistisk virksomhet. UNE la til grunn at politisk opposisjonelle og regimekritiske journalister 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. En familie med armensk etnisitet fikk opphold på humanitært grunnlag etter en helhetsvurdering av familiens situasjon der blant annet praktiske og formelle hindringer for retur til Aserbajdsjan ble tillagt vekt.

Tre barnefamilier fikk opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av barnas tilknytning til Norge, jf. utlendingsforskriftens § 21 b. Videre ble to andre barnefamilier gitt opphold på humanitært grunnlag etter en totalvurdering av de konkrete momentene i sakene. I én av disse sakene la UNE vekt på at klageren ville risikere reaksjoner fra aserbajdsjanske myndigheter ved en eventuell retur, uten at disse kunne karakteriseres som forfølgelse, på grunn av nærstående opposisjonelle virksomhet.

Libanon

UNE behandlet omlag 115 saker fra Libanon, hvorav omlag 50 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Rundt 20 av sakene gjaldt statsløse palestinere. De aller fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens fem saker ble avgjort i nemndmøte. I én sak som gjaldt et barn, ble det gitt tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn.

Libanon gikk gjennom en urolig periode særlig i første halvår, og UNE fulgte utviklingen i den generelle sikkerhetssituasjonen nøye. UNE anså imidlertid ikke at situasjonen tilsa at alle klagere fra Libanon på generelt grunnlag hadde behov for beskyttelse. Mange av de anførte forholdene var knyttet til den urolige situasjonen, både den generelle sikkerhetssituasjonen og mer spesifikke forhold som for eksempel sekterisk vold,

samt tvangsrekruttering til Hizbollah og andre sekteriske militser. UNE la videre til grunn at Libanon generelt sett var et trygt land for statsløse palestinere som hadde tillatelse til å oppholde seg der. UNE hadde fokus på både hvordan sikkerhetssituasjonen og de humanitære forholdene i de palestinske flyktingleirene utviklet seg.

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 ikke er tatt med. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublinforordningen.

Kosovo og Serbia

Kosovo erklærte seg som selvstendig stat 17. februar 2008. Norge anerkjente republikken Kosovo som selvstendig og uavhengig stat ved kongelig resolusjon av 28. mars. Etter dette anså UNE Kosovo og Serbia som to atskilte nasjonale enheter. Da klagerne i et stort antall av de sakene UNE behandlet samme år kom til Norge før Kosovos selvstendighetserklæring, kan det imidlertid ikke leses ut av statistikken hvor mange som kom fra henholdsvis Serbia og Kosovo. Disse sakene blir derfor omtalt samlet her.

UNE behandlet omlag 530 saker, hvorav om lag 180 gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De aller fleste sakene gjaldt klager fra Kosovo, herunder i hovedsak serbere. Omlag 75 saker gjaldt etniske albanere fra Kosovo, herunder 15 familier. Omlag åtte familier tilhørte øvrige etniske minoriteter fra Kosovo. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Omlag 75 saker ble avgjort i nemndmøte.

Kosovos selvstendighetserklæring, og norske myndigheters anerkjennelse av Kosovo som selvstendig stat, har fått betydning for vurderingen av om minoriteter fra Kosovo har rett til asyl i Norge. Ettersom Serbia og Kosovo nå anses som to atskilte nasjonale enheter, og på bakgrunn av de respektives lands statsborgerlovgivning, legger UNE til grunn at borgere av Kosovo også er borgere av Serbia, og at de således har to statsborgerland. Dette medfører at flyktningkonvensjonens artikkel 1 A (2) annet ledd, kommer til anvendelse. Etter flyktningkonvensjonens artikkel 1 A (2) annet ledd skal en person som er borger av flere land ikke anses å være uten beskyttelse dersom han kan

påberope seg beskyttelse i et av de land han er statsborger og dette landet er et trygt og tilgjengelig alternativ som kan gi beskyttelse mot forfølgelse i hjemlandet. Dette medfører at kosovoserbere som anses som flyktninger ved en retur til Kosovo, henvises til Serbia som et trygt og tilgjengelig alternativt statsborgerland (forutsatt at de ikke etter en individuell vurdering risikerer forfølgelse der).

Henvielse til Serbia som alternativt statsborgerland har fått betydning først og fremst for kosovoserbere. Basert på UNHCRs anbefalinger er det i utgangspunktet kun kosovoserbere som på generelt grunnlag fortsatt anses å ha et beskyttelsesbehov på grunn av sin etnisitet i Kosovo og som UNE således ikke returnerer til Kosovo. Kosovoserbere har ikke et generelt beskyttelsesbehov i Serbia. Det bemerkes for øvrig at enkelte imidlertid ut fra individuelle omstendigheter kan ha et beskyttelsesbehov også i Serbia.

Anførsler fra kosovoserbere var først og fremst knyttet til deres sikkerhetssituasjon ved en eventuell retur til Kosovo, og at de ville oppleve vanskelige sosiale og økonomiske forhold dersom de ble henvist til Serbia. I tillegg anførte mange at de manglet tilknytning til Serbia i form av nettverk eller annen tilhørighet, og at de således ikke ville ha noen som kunne hjelpe dem i en vanskelig overgangsfase i et nytt land. De fleste kosovoserberne ble likevel henvist til Serbia. UNE la til grunn at de utfordringene de eventuelt ville møte der, var praktiske problemer av midlertidig karakter i forbindelse med reetablering, som ikke kunne gi grunnlag for opphold i Norge. Det ble lagt vekt på at de var etniske serbere med samme språk, kultur og religion som den øvrige befolkningen i Serbia. De første sakene

der det var aktuelt å henvise kosovoserbere til Serbia etter flyktningkonvensjonens artikkel 1 A (2) annet ledd, ble avgjort i nemndmøte. De fleste klagen med denne problemstillingen ble etter dette avgjort av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet.

I de fleste klagen fra kosovoalbanere var det anført private konflikter, dårlige sosiale og økonomiske forhold, frykt for blodhevn og for forfølgelse på grunn av samarbeid eller omgang med serbere. De fleste kosovoalbanerne ble henvist til å søke hjelp hos myndighetene i hjemlandet.

I fem kosovoserbersaker ble det innvilget asyl, idet UNE etter konkrete helhetsvurderinger ikke fant å kunne henvise klagerne til å ta opphold i Serbia utenom Kosovo. Sakene ble avgjort før Kosovo erklærte sin selvstendighet.

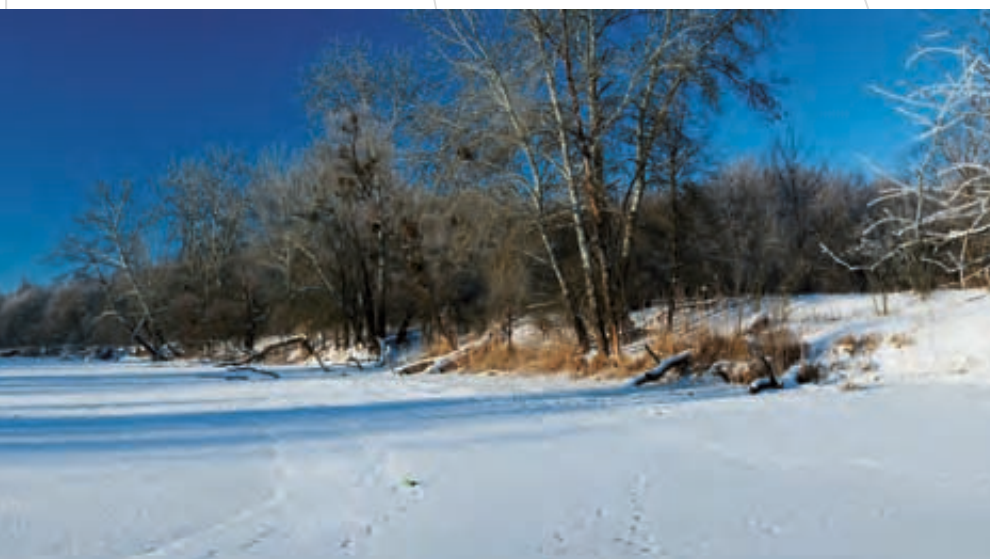
I tre kosovoserbersaker fant UNE grunnlag for å gi vern mot retur. UNE fant, etter konkrete helhetsvurderinger, at det forelå individuell risiko for at klagerne ville miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling i Serbia.

I omlag 40 saker ble det etter konkrete vurderinger innvilget opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd. UNE la blant annet vekt på helsesituasjonen, langvarig opphold på mottakssenter som internflyktninger i Serbia, og hensynet til barnas beste, herunder barns tilknytning til Norge og særlige hjelpebehov. En familie fikk opphold etter at saken hadde vært stilt i bero i forbindelse med forskriftsendring om barns tilknytning til riket.

Russland

UNE behandlet omlag 440 saker fra Russland, hvorav 200 gjaldt anmodning

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).



ger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De vanligste anførselsene omhandlet ulike problemstillinger knyttet til konflikten i republikken Tsjetsjenia. I sakene fra Russland, utenom Tsjetsjenia, ble det anført politisk forfølgelse og problemer knyttet til korrupsjon innenfor politi- og rettsvesen og organisert kriminalitet. Det store flertallet av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens i overkant av 100 saker ble avgjort i nemndmøte. Det ble gitt opphold på humanitært grunnlag i omlag 100 saker. Omlag 1/3 av disse sakene var saker som ble berostilt i 2006 i påvente av forskriftsendringen om å tillegge barns tilknytning til Norge særlig vekt, og tillatelsene ble primært gitt som følge av barns tilknytning til Norge.

UNE har i en årrekke hatt klar praksis på at ingen asylsøkere henvises til retur til Tsjetsjenia. Årsaken til dette har vært den dårlige sikkerhets- og menneskerettighetssituasjonen forårsaket av konflikten i delrepublikken og anbefalinger fra FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) som har frarådet all retur. Vurderingstemmet i sakene var derfor hvorvidt det var rimelig å henvise tsjetsjenere til å bosette seg i andre deler av Russland.

En rekke personer som var omfattet av anbefalingene til UNHCR fikk opphold på humanitært grunnlag etter en helhetsvurdering av humanitære forhold i den enkelte sak. I vurderingen ble det blant annet vektlagt at personene ble ansett som ressursssvake eller sårbare på annen måte.

I slike tilfeller kom UNE til at det ikke var tilrådelig å henvise vedkommende til å ta opphold i andre deler av Russland. Mange saker gjaldt barnefamilier som i det vesentlige ble innvilget opphold på humanitært grunnlag. Når det gjaldt 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 enn tsjetsjensk ble i all hovedsak henvist til øvrige områder i Russland.

Etter en gjennomgang av den generelle sikkerhetsmessige, menneskerettslige og humanitære situasjonen i Tsjetsjenia ble praksis for gruppen av enslige personer uten forsørgeransvar endret. Etter nemndmøtebehandling i en rekke saker ble det lagt til grunn at denne gruppen i utgangspunktet kunne returnere til Tsjetsjenia. Dette gjaldt kun personer uten et individuelt beskyttelsesbehov og som ikke fremstod som særskilt sårbare.

I to saker (hvorav en med tilhørende familie) ble det gitt asyl. Begge sakene omhandlet personer som hadde vært aktive geriljasoldater under konflikten i Tsjetsjenia. Det ble i begge sakene lagt til grunn at de ville kunne risikere straffeforfølgelse ved retur, og at det var tilstrekkelig sannsynlig at behandlingen de ville få i rettsapparatet i sin art og omfang ville utgjøre forfølgelse som følge av kon-

vensjonsgrunnen «politisk oppfatning». I en sak ble det gitt vern mot retur til Russland. Vedkommende hadde gitt humanitær bistand til tsjetsjensk gerilja.

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 tidligere år. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.

Somalia

UNE behandlet omlag 180 asylsaker fra Somalia, hvorav 100 utgjorde anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flertallet av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens 45 saker ble avgjort i nemndmøte. UNE tok 55 klager og omgjøringsanmodninger helt eller delvis til følge. Det ble gitt asyl i en sak og vern mot retur i en sak. Det ble videre gitt opphold på humanitært grunnlag i 47 saker.

På bakgrunn av risikoen for en større regional konflikt på Afrikas Horn besluttet UNE den 6. november 2006 å midlertidig 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 preget av interne stridigheter blant aktørene i overgangsregjeringen (TFG), mistillit mot TFG i befolkningen, og en sterk opposisjon som også brukte militære midler. UNE la i sin praksis til grunn at den generelle sikkerhetssituasjonen i Sør-Somalia i seg selv ikke tilsa at personer fra området hadde rett til asyl eller var vernet mot retur. Av de sakene som UNE avgjorde i 2007 ble det gitt midlertidig oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Det ble lagt avgjørende vekt på den generelle sikkerhetssituasjonen i området. Tillatelsene ga ikke rett til familiegjenforening eller bosettingstillatelse, og det ble presisert i vedtakene at søknader om fornyelse ville bli vurdert konkret.

Etter nemndmøtebehandling i januar 2008 endret UNE sin praksis. Nemndene la til grunn at den generelle sikkerhets-

situasjonen i Sør-Somalia i seg selv fortsatt ikke tilsa at personer fra dette området hadde krav på asyl eller var vernet mot retur. Sikkerhetssituasjon var imidlertid fortsatt uavklart, og ble ikke lenger ansett å være en midlertidig situasjon. På denne bakgrunn mente nemndene at det ikke lenger burde gis midlertidige tillatelser. Nemndene mente videre at det fremstod som utilrådelig å fatte vedtak som innebar at klagerne måtte returnere til Sør-Somalia. Av de sakene som UNE avgjorde i 2008 ble det derfor på humanitært grunnlag gitt tillatelser som kunne fornyes og som ga grunnlag for familiegjenforening og bosettingstillatelse. De klagene som ikke ble tatt til følge og ikke gitt tillatelse, gjaldt personer som er utvist og hvor UNE mente at innvandringspolitiske hensyn tilsa at tillatelse ikke ble gitt. Videre gjaldt dette personer som ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort tilhørighet til et nærmere angitt sted i Sør-Somalia, eller som hadde tilhørighet til de nordlige deler av Somalia.

Asyl og vern mot retur ble i løpet av året gitt til klager som hadde tilstrekkelig sannsynliggjort et individuelt beskyttelsesbehov.

Det ble i løpet av året også gitt tillatelser på humanitært grunnlag til personer på bakgrunn av individuelle omstendigheter der også beskyttelseshensyn ble tillagt vekt. 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.

Etiopia

UNE behandlet omlag 290 asylsaker fra Etiopia, hvorav over halvparten gjaldt

anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Hovedvekten av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens rundt 60 saker ble avgjort i nemndmøte. UNE tok i underkant av 60 klager og omgjøringsanmodninger helt eller delvis til følge. I 11 tilfeller ble det gitt asyl, og i 6 saker fikk klagerne vern mot retur til hjemlandet. Det ble gitt opphold på humanitært grunnlag i rundt 40 saker.

Den mest utbredte anførselen i saker fra Etiopia var frykt for forfølgelse ved retur på grunn av egen eller nære familiedlemmers 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. Det ble gitt asyl eller vern mot retur i seks saker hvor klagerne hadde utvist politisk aktivitet av en viss art og omfang. Avledet asylstatus ble gitt i to saker på bakgrunn av at foreldre fikk asyl. I en sak ble det ansett å foreligge grunnlag for vern mot retur på grunn av avledet risiko for forfølgelse sett hen til nære familiedlemmers politiske aktivitet.

Det ble for øvrig gitt asyl eller vern mot retur i flere saker der det ble det ansett å foreligge fare for kjønnslemlestelse mot pikebarn ved retur (se side 26).

I sakene hvor det ble gitt opphold på humanitært grunnlag, ble det sett hen til ulike momenter i helhetsvurderingen, blant annet helseforhold, omsorgsansvar for barn og anførsler om egen eller nære familiedlemmers politiske aktivitet. I enkelte saker var det også anført politisk opposisjonell aktivitet i Norge.

UNE behandlet et antall saker hvor UDI hadde lagt til grunn at klagerne var borgere av Etiopia, men hvor klagerne

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).



hadde anførsler om eritreisk statsborgerskap. I kun et fåtall av sakene kom UNE etter en konkret vurdering til at klagerne mest sannsynlig var å anse som borgere av Eritrea.

I et antall omgjøringsanmodninger ble særlig tilknytning til riket på bakgrunn av lang oppholdstid i Norge fremsatt som hovedanførsel. Disse klagerne hadde hatt mer enn ni års oppholdstid i riket. Store deler av oppholdstiden var i flere av sakene opparbeidet etter endelig avslag og uten at klagerne hadde hatt en lovlig oppholdstillatelse i Norge. I nesten alle disse sakene ble tidligere vedtak opprettholdt.

Eritrea

UNE behandlet omlag 45 asylsaker fra Eritrea, hvorav de fleste gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Hovedvekten av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens ni saker ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte. Det ble ikke gitt asyl i noen saker. I fem saker ble det gitt vern mot retur etter utlendingsloven § 15 første ledd, hovedsakelig på bakgrunn av tilhørighet til en religiøs minoritetsgruppe, sett i sammenheng med andre forhold. I en av sakene ble det gitt vern mot retur på grunn av desertering fra militærtjeneste. I tre saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag. Momenter som ble tillagt vekt i disse vurderingen var politisk opposisjonsaktivitet, tilknytning til en religiøs minoritetsgruppe, manglende nettverk i

hjemlandet og den generelle menneskerettighetssituasjonen i Eritrea.

Vanlige anførsler fra eritreiske klagerne var frykt for forfølgelse på bakgrunn av politisk aktivitet, deltakelse i en religiøs minoritetsgruppe, desertering fra militærtjeneste eller frykt for framtidig innkalling til militærtjeneste. I et antall omgjøringsanmodninger ble det anført frykt for forfølgelse på grunn av «sur place»-aktivitet (aktivitet utøvd under oppholdet i Norge). Aktivitetene knyttet seg i hovedsak til politisk virksomhet. Videre ble det i flere saker anført frykt for forfølgelse på bakgrunn av at klageren hadde blitt medlem i en pinsemenighet i Norge.

UNE behandlet noen saker som var registrert som saker fra Etiopia hvor det etter en konkret vurdering ble lagt til grunn at klagerne mest sannsynlig var hjemmehørende i Eritrea. Sakene omfattet spørsmål knyttet til troverdigheten av nasjonalitetstilhørigheten.

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 framsto som svak.

Den Demokratiske Republikken Kongo (DRC)

UNE behandlet omlag 35 asylsaker fra DRC, hvorav over halvparten gjaldt omgjøring av UNEs egne vedtak. Fire

saker ble avgjort i nemndmøte, mens omlag 30 av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. UNE tok ingen av klagenes eller omgjøringsanmodningene til følge.

Påberopte asylgrunnlag var hovedsakelig relatert til ulike former for opposisjonell virksomhet, samt konflikten i DRCs østlige områder. UNE la til grunn at situasjonen i Kongos regjeringskontrollerte områder i vest var tilstrekkelig avklart med hensyn til retur dit, såfremt klageren ikke hadde et individuelt beskyttelsesbehov. Situasjonen i DRCs østlige deler ble derimot ansett som sikkerhetsmessig og humanitært problematisk når det gjaldt den generelle retursituasjonen. Anførsler fra områder utenfor sentralmyndighetenes kontroll var i sistnevnte forbindelse hovedsakelig relatert til etniske konflikter, samt frykt for ulike militærgrupperinger. UNEs avslag var hovedsakelig begrunnet med manglende sannsynliggjøring av anførselene og/eller at klageren kunne henvises til intern relokalisering til DRCs vestlige områder på bakgrunn av egen tilknytning dit.

Burundi

UNE behandlet omlag 30 saker fra Burundi. De fleste sakene ble avgjort i nemndmøte, mens sju av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Det ble ikke gitt asyl eller vern mot retur i noen tilfeller. Opphold på humanitært grunnlag etter utlendingslovens § 8 annet ledd ble imidlertid gitt →



→ i to saker som vedrørte kvinner med forsørgeransvar. Hensynet til barnets beste, helseforhold, samt usikkerhet med hensyn til øvrig familiebasert nettverk i Burundi, ble i den forbindelse vektlagt. Tillatelse etter utlendingslovens § 8 annet ledd ble også gitt i tre saker som omfattet enslige kvinner, hvorav en ble ansett som enslig mindreårig asylsøker.

I motsetning til foregående år ble det i de fleste sakene med anført nasjonalitet Burundi lagt til grunn at anført nasjonalitet var reell. En nærmere vurdering av den generelle sikkerhetssituasjonen i Burundi med tanke på den nylig avsluttede borgerkrigen i landet, sto derfor sentralt i flesteparten av sakene som ble avgjort i nemndmøte.

Den generelle sikkerhetssituasjonen i Burundi ble ansett ikke å være til hinder for retur i flesteparten sakene. Unntaket var en sak som ble avgjort få uker etter sist inngåtte våpenhvileavtale av mai 2008, mellom burundiske myndigheter og opprørsgrupperingen FNL. Påberopte asylgrunnlag var hovedsakelig knyttet til frykt for forfølgelse fra burundiske myndigheter, blant annet grunnet tillagt tilknytning til opprørsgruppen FNL. Frykt for FNL grunnet tidligere bortføring/tvangsrekruttering til opprørsstyrkene ble også anført. Det ble også anført frykt for forfølgelse grunnet politisk og/eller journalistisk virksomhet.

Sudan

UNE behandlet omlag 40 asylsaker fra

Sudan. 37 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. En sak ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte, og to ble avgjort av sekretariatet. Det ble ikke gitt asyl eller opphold på humanitært grunnlag i noen av sakene.

I likhet med tidligere mente UNE at retur til Sudan generelt var trygt, det vil si dersom det ikke forelå individuelle omstendigheter som tilsa noe annet. Hovedanførselen i klagesakene gjaldt frykt for forfølgelse på grunn av situasjonen i Darfur. Klagene ble imidlertid ikke tatt til følge med den begrunnelse at tilknytningen til området ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort.

Enkelte saker omhandlet også politisk aktivitet, problemer på grunn av tilhørighet til etniske minoriteter og frykt for straff på grunn av militærnekting. Ut fra konkrete omstendigheter i disse sakene la UNE til grunn at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at personene risikerte forfølgelse ved retur.

Algerie

UNE behandlet omlag 30 saker fra Algerie. Av disse var flesteparten anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Hovedtyngden av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tidligere vedtak ble i all hovedsak opprettholdt.

De fleste sakene gjaldt unge enslige menn. En vanlig anførsel var frykt for overgrep fra militante islamister og terror-

grupper, 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 også i 2008, men omfanget var betydelig mindre enn på 1990-tallet. Overgrep begått av ekstreme grupper rammet i hovedsak vilkårlig, men i et såpass begrenset omfang at den reelle risikoen for at enkeltpersoner skulle bli rammet ble 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 klagene i all hovedsak ikke tatt til følge fordi asylgrunnlaget ikke ble ansett tilstrekkelig sannsynliggjort. I flere saker bemerket UNE at klagerens asylforklaring manglet troverdighet.

En barnefamilie fikk arbeids- og oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8



annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 første ledd, etter en helhetsvurdering av barnas situasjon i Norge og i hjemlandet, foreldrenes omsorgsevne og forholdene for øvrig.

Libya

UNE behandlet omlag 35 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. Ti saker ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte..

De aller fleste klagerne var relativt unge enslige menn, men det var enkelte familier og enslige kvinner. Blant de vanligste anførslene 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.

I noen saker var det anførsler knyttet til berbisk etnisitet, kultur og språk, og at klageren på grunn av berbisk aktivisme var i myndighetenes søkelys. I UNEs vedtak er det vist til at opplysningene om berbernes situasjon i Libya gitt av klagerne ikke stemte med UNEs kunn-

skap om forholdene i landet, og at det i de konkrete sakene ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne hadde vært i myndighetenes søkelys på grunnlag av berbisk aktivisme.

Anførslene i en del av klagerne 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.

Klagernes 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.

En barnefamilie fikk opphold på humanitært grunnlag. Hovedpersonen hadde anført politisk aktivitet, og ble ansett for å være vernet mot retur i henhold til utlendingsloven § 15 første ledd på grunn av usikkerhet knyttet til situasjonen ved retur.

Kjønnslemlestelse

UNE behandlet 28 saker der risiko for kjønnslemlestelse var et sentralt vurderingstema. 11 av sakene gjaldt jenter i alderen 1 til 10 år. De øvrige sakene representerte medfølgende foreldre og søsken. Alle var fra Afrika, hovedsakelig fra Etiopia og Somalia. I seks av sakene ble det gitt asyl, mens det ble gitt vern mot retur i to saker. Det ble gitt opphold på humanitært grunnlag i 17 saker. I tre saker ble klagen ikke tatt til følge.

UNE la i disse sakene til grunn at det, etter en konkret vurdering, forelå plikt til å vurdere risikoen for kjønnslemlestelse. Dette gjaldt uavhengig av om klageren hadde anført det. Denne plikten er i avgjørelsene nærmere begrunnet i forvaltningens selvstendige plikt til å opplyse saken best mulig, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd, at UNE er kjent med at risikoen for å bli kjønnslemlestet i det aktuelle landet generelt sett er høyt og at det i forarbeidene til utlendingsloven er forutsatt at forvaltningen har en plikt til å vurdere returvernet i medhold av utlendingsloven § 15 første ledd av eget tiltak (Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 87). Videre er det vist til at hensynet til barnet og barnekonvensjonens art. 3 tilsier at forvaltningen vurderer dette av eget tiltak. De aktuelle sakene ble behandlet i nemndmøte med personlig fram møte. Foreldrene ble her gitt anledning til å forklare seg vedrørende risikoen for kjønnslemlestelse. Dette var en viktig forutsetning for å opplyse disse sakene best mulig.

Det avgjørende spørsmålet i sakene var om det, etter en individuell vurdering, forelå en reell risiko for kjønnslemlestelse ved retur til hjemlandet. I vurderingene ble det blant annet sett hen til utbredelsen av kjønnslemlestelse på klagerens hjemsted, hvilke typer inngrep som er vanlige og hvilke muligheter som finnes for å forhindre kjønnslemlestelse. Dersom klageren tilhørte en aktuell aldersgruppe, religion og/eller en etnisk gruppe der praktisering av kjønnslemlestelse er svært utbredt, ble det generelt ansett å foreligge høy risiko. Samfunnets og myndighetenes syn på tradisjonen ble dessuten ansett å være viktig, herunder om det forelå et lovforbud mot kjønnslemlestelse og i hvilken grad dette ble håndhevet.

UNE foretar en grundig vurdering av den konkrete og individuelle risikoen. Et sentralt spørsmål er hvorvidt foreldrene ved retur til hjemlandet vil ha reelle muligheter

til å forhindre at deres datter blir kjønnslemlestet. Sentrale spørsmål er blant annet hvordan foreldrene selv ser på kjønnslemlestelse, og om de ved retur til hjemlandet vil være i stand til å motstå eventuelt press fra storfamilien eller andre.

I den enkelte sak så UNE derfor hen til familiens nettverk i hjemlandet, storfamiliens syn på kjønnslemlestelse og hvorvidt jenter i familien er blitt kjønnslemlestet eller ikke. Av betydning for de konkrete vurderingene var blant annet informasjon om hvem som vil ta beslutningen om kjønnslemlestelse skal utføres, hvem som vil medvirke til beslutningen, om det foreligger lokalt press som bidrar til at beslutningen tas, hvem som utfører selve inngrepet og hvilke tvangsmidler og sanksjoner beslutningstakere har til rådighet for å få utført inngrepet.

På grunnlag av de konvensjoner, lover og forskrifter UNE er satt til å forvalte, ble det i slike saker vurdert om det forelå risiko for kjønnslemlestelse ved retur til hjemlandet. I en stor andel av sakene medførte slike vurderinger at hele familien fikk opphold i Norge. Dette vil i seg selv ikke sikre datteren mot et slikt overgrep, og UNE har på ulike måter sett hen til dette i sine avgjørelser. I flere vedtak er det orientert om at kjønnslemlestelse og medvirkning til dette er straffbart og at dette kan gi grunnlag for utvisning. Videre er det i foreldrenes vedtak vist til at fremtidig kjønnslemlestelse av datteren vil kunne medføre tilbakekall av tillatelsen.

Dersom det i forbindelse med behandlingen av en sak foreligger begrunnet bekymring for at det foreligger alvorlig omsorgssvikt, har UNE varslingsplikt til barnevernet. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt dersom opplysninger fremkommet i nemndmøte gir grunnlag for bekymring knyttet til om foreldrene fortsatt ønsker å kjønnslemleste datteren selv om familien får opphold i Norge.

Dublin-saker

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

Da Norge sluttet seg til 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.

Høsten 2007 behandlet Utlendingsnemnda (UNE) flere Dublin-saker der det ble anført at mottaksforholdene i Hellas var så dårlige at retur var utilrådelig. Den 25.1.2008 mottok UNE et brev fra Helsingforskomiteen og Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) der det ble bedt om at UNE stanset returer til Hellas i medhold av Dublin II-forordningen.

UNE besluttet den 7.2.2008 å stoppe overføringen til Hellas i medhold av Dublin II-forordningen. Overføringen ble besluttet stoppet frem til UNE fikk mer informasjon om forholdene i Hellas. Saksbehandlingen ble stilt i bero for saker som ennå ikke var avgjort, og utreiseplikten ble suspendert i saker med endelig avslag. Utlendingsdirektoratet (UDI) fulgte opp samme dag med tilsvarende berostillelse og suspensjon. Bakgrunnen var forutgående informasjon om mulige krenkelsers rettigheter i Hellas, samt behovet for mer informasjon om situasjonen for asylsøkere i landet. Omlag 30 saker med retur til Hellas ble berostilt i 2008.

UNE behandlet i 2008 omlag 780 saker i medhold av Dublin II-forordningen. Det store flertallet av sakene ble avgjort av sekretariatet. Omlag 75 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fire saker ble behandlet i nemndmøte. I omlag 30 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.



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. Gitt 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).

Framtidig fare

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 alvorret og omfanget av de reaksjoner utlendingen kan risikere å bli møtt med. Reaksjoner som kan true liv og frihet, dvs brudd på fundamentale menneskerettigheter, vil være omfattet. Trakassering, diskriminering og forskjellsbehandling vil i utgangspunktet falle utenfor begrepet. Tilsvarende gjelder

for kortvarige fengselsstraffer eller arrestasjoner. Selv om flere enkeltreaksjoner hver for seg ikke kan anses som forfølgelse, kan de likevel til sammen føre til at utlendingen må anses som forfulgt. (Se også UNEs praksisnotat om «Kravet til forfølgelsens art og omfang - terskelen»; www.une.no.)

Årsakssammenheng

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

Beskyttelse

Utlendingen må «befinne seg utenfor det land han er borger av», og 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 i hjemlandet enn der man risikerer forfølgelse (såkalt internflukt). Den internasjonale beskyttelsen regulert av flyktningkonvensjonen kommer altså først til anvendelse når utlendingen ikke kan få nasjonal beskyttelse.

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

Faktum og risiko

En asylsak krever sammensatte vurderinger; både om faktiske anførsler kan legges til grunn og hvilken eventuell risiko for forfølgelse som foreligger på basis av faktum. Ofte vil faktiske

anførsler mangle håndfaste bevis, eks. om en asylsøker har vært medlem i et anført parti, deltatt i en anført demonstrasjon eller konvertert i hjemlandet. Et tradisjonelt juridisk utgangspunkt er å legge det mest sannsynlige faktum til grunn. Dette prinsippet er lite problematisk i en asylsak dersom anført faktum klart er eller ikke er sannsynlig/troverdig. Reell tvil om faktiske anførsler er sannsynlige/troverdige vil imidlertid som utgangspunkt komme utlendingen til gode dersom en uriktig avgjørelse kan gi reell risiko for forfølgelse. Da nåværende utlendingslov trådte i kraft var derfor utgangspunktet et krav til sannsynlighetsovervekt for at en asylsøker virkelig er flyktning for at utlendingen skulle gis asylstatus, mens det ikke var krav til sannsynlighetsovervekt for å være vernet mot retur til hjemlandet (Ot.prp. nr. 46 (1986-78) s. 103). Senere har tersklene nærmet seg ved praktisering av en mer romslig tvilsmargin ved statusspørsmålet. Den fremtidige risiko for forfølgelse må uansett fremstå som påregnelig på basis av det faktum som danner grunnlag for vurderingen.

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). Om så ikke er tilfelle, skal det 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 28), 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 tvil som bør komme utlendingen til gode (kun teoretisk tvil er ikke tilstrekkelig). 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 flyktningdefinisjonen» menes grunner 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 § 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 oppholdstillatelse

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, mindreårige

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.

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 familiegjening er regulert av egne bestemmelser.

Ved avgjørelsen må det både ses hen til de individuelle omstendighetene som måtte tale for eller mot at oppholdstillatelse gis 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 likeartede tilfeller bør gis oppholdstillatelse av hensyn til likebehandling, eller det er påregnelig at det senere vil kunne komme en stor tilstrømning av asylsøkere som kan påberope det samme som i saken som er gitt tillatelse, 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.

Visum

UNE behandlet 406 visumsaker. 15 saker ble avgjort i nemndmøte uten personlig fram-møte, 254 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet, og 137 saker ble avgjort av sekretariatet. Den største gruppen gjaldt borgere av Sri Lanka. Videre fulgte klager fra borgere av Kosovo og Serbia, Syria, Ghana, Etiopia, Vietnam og Pakistan. 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.

Praksis viser at UNE vektet 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. Besøk til kjærester anses som et relevant velferdshensyn, men dette avhenger blant annet av hvor etablert forholdet er, herunder hvor lenge partene har vært kjærester og hvor mange ganger de har

truffet hverandre forut for søknaden om visum. Ved rene turistbesøk samt besøk til fjernere familie og forbindelser tillegges innvandringspolitiske hensyn oftere avgjørende betydning. Som utgangspunkt gis det visum til forretningsreiser, med mindre det er gitt uriktige opplysninger eller er grunn til å tvile på besøkets formål.

I om lag ni prosent av sakene ble klagen tatt til følge. Avgjørelsene viser at UNE i mange av disse sakene har ansett returforutsetningene for å være tilfredsstillende, blant annet fordi det er lagt avgjørende vekt på tidligere reiser til Schengen med påfølgende retur til hjemlandet. I en del saker har velferdsgrunnene blitt ansett som så sterke at de har oppveid for ellers svake returforutsetninger. I saker hvor flere familiemedlemmer ønsker å reise til sammen til Norge, har UNE i en del tilfeller gitt suksessive visa slik at familien kan reise én og én, og i noen saker ble det gitt visum til bare ett av familiemedlemmene.

Foreldrebesøk

UNE behandlet omlag 50 saker vedrørende ni måneders foreldrebesøk. I tillegg har bestemmelsen blitt vurdert subsidiært i en del saker hvor det både er søkt om en ordinær tillatelse i familiejenforening 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 tilfredsstillende 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 kravet til sikret underhold ikke vært oppfylt, og det er ikke anledning til å gjøre unntak fra dette kravet ved foreldrebesøk. I noen saker ble klagen ikke tatt til følge fordi herboende oppholdt seg i Norge med en tillatelse som ikke

kunne danne grunnlag for bosettings-tillatelse eller fordi familierelasjonen mellom partene ikke var tilstrekkelig dokumentert.

I de sakene hvor klagen over UDIs vedtak ble tatt til følge, fant UNE at det var tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren kom til å returnere til hjemlandet ved tillatelsens utløp. I disse sakene ble det spesielt lagt vekt på at klageren tidligere hadde vært på visum- eller foreldrebesøk i Norge og da returnert til hjemlandet som forutsatt.

Regler om visum

Visum er en form for innreisetilattelse 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, familibesøk, 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 Schengenland 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 familibesøk. 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

I 2008 behandlet UNE omlag 140 saker hvor utlendingen 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 familiegjengenforening med nær familie.

I sakene var det i hovedsak klart at klagerne falt utenfor de kategoriene lovgiver har gitt anledning til å få søknad fremsatt fra riket realitetsbehandlet. Spørsmålet ble da, om det i samsvar med unntaket i regelverket, forelå sterke rimelighetsgrunner som tilsa at klagerne likevel skulle gis slik adgang.

Når unntaksregelen vurderes foretas det alltid en konkret og individuell vurdering av om det foreligger sterke rimelighetsgrunner som tilsier at søknad fremsatt fra Norge skal realitetsbehandles. 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 et hensyn om 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 avklart i 2008. Gjennom vedtak i UNE, både nemndmøter og saker avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, ble det lagt til grunn at man ved praktiseringen av reglene ikke kunne innfortolke et krav om lovlig opphold på søknadstidspunktet med mindre dette kravet fremgår av bestemmelsens

ordlyd. (Merk at nye regler senere er gitt i endringsforskrift pr. 2.4.2009).

Videre har UNE behandlet noen saker hvor det herboende familiemedlemmet har fremsatt søknad fra riket på vegne av klageren. I de fleste av disse sakene er det foreldrene som fremsetter søknad på vegne av sine barn i hjemlandet, og det er ofte anført at barna har vanskeligheter med å fremsette søknad på vanlig måte. I utlendingsforskriften § 11 stilles det krav om at den som søker tillatelse selv må fremsette søknad, samt at den skal fremmes fra det landet vedkommende 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 for avgjørelsene er blant annet at ambassadene er nærmest til å innhente nødvendige opplysninger i slike saker og sikre den nødvendige dokumentasjonen. I noen 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 saksbehandlingsapparatet, med påfølgende utgifter til tvangsretur til søkerens hjemland.
- **Likebehandling:** Regelen gjelder for både visumpliktige og visumfrie utlendinger. Det er lettere å behandle alle likt når en slipper det press som kan oppstå i enkelte tilfeller, når utlendinger innretter seg på å bli værende, og

når grunnlaget for søknaden kan være mer eller mindre tvilsomt.

- **Kost og losjispørsmål:** 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 søknaden fordi den er fremsatt fra Norge, mens UNE kommer til at vilkårene for å fremme søknad herfra er oppfylt, vil UNE returnere saken til UDI. UDI vil

Familieinnvandring

UNE behandlet omlag 1700 familieinnvandrings saker i 2008. De største nasjonalitetsgruppene var fra Somalia, Irak, Afghanistan og Pakistan.

Ektefeller

Omlag en tredjedel av familieinnvandrings sakene gjaldt ektefeller og medfølgende barn som ønsket gjenforening med herboende ektefelle og forelder i Norge. Omlag 5 prosent av disse ble avgjort i nemndmøte, og for øvrig dobbelt så mange av nemndleder som av sekretariatet. Omlag en sjettedel av alle klagesaker som gjaldt gjenforening på bakgrunn av ekteskap, ble tatt til følge.

For at en person skal kunne gis tillatelse på grunnlag av ekteskap må tre hovedvilkår være oppfylt. Ekteskapet må være gyldig inngått, partene må bo sammen og ekteskapet må være reelt. I tillegg vil det i mange saker være et underholds krav, jf. nedenfor. I mange av sakene måtte UNE ta stilling til om det var tilstrekkelig dokumentert eller sannsynliggjort at det forelå et gyldig inngått ekteskap. I utgangspunktet kreves det at man fremlegger vigselsattest som dokumentasjon på familierelasjonen. I en del

land, som for eksempel Somalia og Afghanistan, er det imidlertid ikke mulig å fremskaffe dokumenter som gir tilstrekkelig notoritet. Dette medfører et bevismessig problem for klager og herboende referanse idet de mangler troverdig dokumentasjon på at de er ektefeller. I disse sakene må UNE se hen til sakens øvrige opplysninger, herunder gitte forklaringer, for å kunne fastslå om vilkårene for tillatelse er oppfylt. I tillegg til at familierelasjonen må kunne dokumenteres, kreves det også at ekteskapet er gyldig inngått i inngåelseslandet. I de tilfeller der herboende var norsk borger eller bosatt i Norge ved inngåelsen av ekteskapet, må ekteskapet ikke være inngått i strid med norsk lovgiving eller såkalt «ordre public» (allmenn rettsoppfatning). I henhold til ekteskapsloven § 18 a vil ekteskap inngått av stedfortreder eller der en av partene er under 18 år ikke være gyldig i henhold til norsk rett. Telefonekteskap anerkjennes heller ikke som gyldige ekte-

skap under henvisning til den allmenne norske rettsoppfatning.

Når det gjelder vilkåret om at ektefellene skal bo sammen, har utgangspunktet vært at partene reelt må ha felles bopel. UNE foretar en individuell vurdering av om vilkåret vil være oppfylt i perioden som klagen (søknaden) gjelder for. Dagens regelverk gir ikke grunnlag for unntak fra kravet om at partene skal bo sammen, for eksempel under henvisning til praktiske eller økonomiske forhold.

I mange saker hvor vilkåret om å bo sammen ikke var oppfylt, var personene separert eller skilt. I flere av sakene var det mistanke om proforma. De fleste av disse sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet.

Over halvparten av ektefellesakene UNE behandlet gjaldt spørsmålet om ekteskapet var reelt, eller om det forelå proformaekteskap. Proformaekteskap er betegnelsen på ekteskap som er inngått i den hensikt å skaffe den ene parten →

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 kan søke fra Norge om arbeidstillatelse som faglært/spesialist, idrettsutøver 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 familiejenforening 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.

Etter en endring i utlendingsforskriften

våren 2009 er det nå et vilkår for å falle inn under unntakene at utlendingen har lovlig opphold i riket på søknadstidspunktet. Vilåret gjelder ikke for barn født i Norge.

- 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.

→ arbeidstillatelse i Norge. I de fleste sakene ble UDIs vedtak opprettholdt. Nesten alle sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Det sentrale spørsmålet i disse sakene 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 opplysningene i saken, herunder gitte forklaringer og omstendighetene for øvrig. I flere av sakene hvor UNE har opprettholdt UDIs vedtak, har UNE senere blitt stevnet inn for retten.

UNE har et særlig fokus på saker som berører spørsmålet om tvangsekteskap, og flere saker ble avgjort etter bestemmelsen om dette i utlendingsloven. Det er også avgjort flere saker etter bestemmelsen hvor spørsmålet er om det er sannsynlig at klageren og/eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet. Omlag halvparten av sakene der spørsmålet var om det forelå fare for fremtidig vold, ble avgjort i nemndmøte. I de fleste sakene ble klagen tatt til følge etter en konkret helhetsvurdering.

Forloveder

UNE behandlet omlag 40 saker hvor partene ønsket tillatelse for å inngå ekteskap i Norge. De mest sentrale spørsmålene i disse sakene var om det forelå en reell intensjon om å inngå ekteskap og om ekteskapsinngåelsen i så fall innebar utøvelse av et reelt samliv. Omlag halvparten av sakene ble avgjort av sekretariatet. Bare helt unntaksvis ble klagen tatt til følge.

Samboere

UNE behandlet også flere saker hvor vurderingstemaet var om klageren kunne innvilges oppholdstillatelse pga anført samboerskap. Typiske problemstillinger i disse sakene var blant annet om det var fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon på varigheten av samboerforholdet og om samboertiden i Norge var opparbeidet under lovlig opphold. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. I omlag 40 prosent av sakene ble klagen tatt til følge.

Barn

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

Det er først og fremst mindreårige barn som har krav på familiegjeningning 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 familiegjeningning. 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 eldre foreldre som søkte om familiegjeningning med voksne barn. De grunnleggende vilkårene for å kunne få tillatelse på dette grunnlaget, er at klageren 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, 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 har hatt en tillatelse i Norge det siste året. Etter fast praksis må det foreligge vanlig samværsrett etter barneloven (dvs. en ettermiddag i uken, annenhver helg, 14 dager i sommerferien og jul eller påske). Vilråene er kumulative, og det er derfor ikke rom for å gjøre unntak.

I noen grad åpner praksis for at tillatelse likevel kan gis når det foreligger «sterke menneskelige hensyn». I denne vurderingen legges det blant annet vekt på om klageren og barnet tidligere har bodd sammen, omfang av tidligere samvær, barnets alder og om det er fremlagt samværsavtale av tilstrekkelig omfang.

Sterke menneskelige hensyn

I samsvar med regelverket, vurderer UNE alltid særskilt om det foreligger «sterke menneskelige hensyn» i saker hvor klageren ikke oppfyller vilråene for en tillatelse, slik at tillatelse likevel kan gis. Det foretas en konkret helhetsvurdering av alle momentene i saken. Det har kun unntaksvis blitt gitt tillatelse på dette grunnlaget.

Underholds kravet

Et grunnleggende vilkår for familiegjeningning er at klageren må ha tilstrekkelige midler å leve for i Norge. Det stilles derfor krav til økonomisk underhold, ved at det må dokumenteres at kravet er oppfylt for den tid søknaden gjelder. En tillatelse gis normalt for ett år og kravet må følgelig være oppfylt for hele denne perioden. 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.

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.

Generelle vilkår

Familiemedlemmet i Norge som søkeren i utlandet ønsker å gjenforenes 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, helsøken uten omsorgsperson i hjemlandet og i enkelte tilfeller 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 det er sannsynlig at søkeren eller særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet (jf. utlendingsloven § 9 annet ledd). Tillatelse kan også 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).

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).

I tillegg er det en forutsetning at identiteten er dokumentert eller sannsynliggjort, jf. utlendingsloven § 37.

Fornyelse og tilbakekall

For at en tillatelse skal bli fornyet, må i utgangspunktet grunnlaget for den fortsatt være til stede. For eksempel kreves det for ektefeller at ekteskapet består, at ektefellene fortsatt bor sammen og at ekteskapet er reelt (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 400 saker hvor det var søkt om tillatelse på bakgrunn av et arbeidstilbud i Norge. Den største gruppen gjaldt klager fra borgere av India, tett fulgt av borgere av Kosovo og Serbia, Filippinene, Ukraina, Russland og Kroatia.

Faglært: 273 av sakene gjaldt arbeid som faglært. For å kunne anses som faglært i henhold til utlendingsforskriften, er det et vilkår at utlendingen kan dokumentere minst 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.

Som i tidligere år, gjaldt mange av sakene 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 flere saker har klageren vært fagutdannet, men denne kompetansen har ikke vært direkte relevant for det tilbudte arbeidet. I en del saker har UDIs vedtak blitt opprettholdt fordi tilbudte lønns- og arbeidsvilkår har vært dårligere enn etter gjeldende tariffavtale. Videre har UNE behandlet relativt mange saker hvor klageren var tilbudt ufaglært arbeid, det vil si arbeid som ikke omfattes av bestemmelsen for faglærte.

Omlag fem prosent av klagen ble tatt til følge. Omgjøringene ble i all hovedsak begrunnet med at klageren i klageomgangen hadde dokumentert sin fagkompetanse, at lønnen ble oppjustert i henhold til tariffavtale eller at den nødvendige yrkesgodkjenning/lisens ble fremlagt etter at saken ble oversendt UNE for klagebehandling.

Au pair: Formålet med au pair-ordningen er at unge utlendinger ved et midlertidig opphold hos en norsk familie, mot tjenesteytelser 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 omlag 40 au pair-saker, hvorav den største gruppen klager var fra Pakistan og Filippinene. Klagen ble i all hovedsak ikke tatt til følge. I mange av sakene fant UNE 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 en god del andre saker ble vedtakene begrunnet med at klageren og vertsfamilien var fra samme opprinnelsesland og at vertsforeldrene ikke oppfylte kravet til ti års botid i Norge, et vilkår som er et etablert vilkår i forvaltningspraksis. Noen vedtak var begrunnet med at det ikke var dokumentert at formålet med au pair-ord-

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 38.)

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 32).

Generelle vilkår som må være oppfylt:

- Søkeren må ha et konkret tilbud om

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

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

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

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

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

Enkelte arbeidstillatelser danner grunnlag for bosettingstillatelse (det vil si varig opphold i Norge, se side 40). For personer som har en tillatelse som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse, er det en forutsetning at de returnerer til hjemlandet når tillatelsen utløper.

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

Oppholdstillatelse for utdanning

ningen ville bli oppfylt, og i andre saker ble det vist til at klageren var over 30 år. Noen vedtak var begrunnet med at klageren allerede hadde 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 NAV samtykker i at tillatelse gis. Videre er det et vilkår at klageren returnerer til hjemlandet etter endt opphold.

I disse sakene opprettholdt UNE i all hovedsak UDIs vedtak. I de aller fleste av sakene fant UNE at innvandringspolitiske hensyn talte mot at tillatelse ble gitt siden klagerens returforutsetninger ble ansett for å være svake. Videre var en del av avgjørelsene begrunnet med at det tilbudte arbeidet ikke var å anse som sesongbetont. UNEs praksis viser at arbeid som utføres hele året ikke anses som sesongarbeid.

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

Klagene ble 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. Fra høsten 2008 er det åpnet opp for at det også kan gis tillatelse for å gjennomføre studier på fagskolenivå. 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. I mange av studiesakene har UNE, etter en konkret helhetsvurdering

av de 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 klagene til følge i disse sakene. Avgjørelsene er begrunnet med manglende studieprogresjon og/eller at utdanningen ikke har vært en videreføring av allerede påbegynt utdanning.

Regler om oppholdstillatelse for utdanning

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

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

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

- Søkeren må være tatt opp som student til godkjent studium ved godkjent utdanningsinstitusjon. I utgangspunktet gis det bare tillatelse for å gå på universitet/høyskole eller for å gjennomføre fagskoleutdanning.
- 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 32).

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

EØS-saker

UNE behandlet litt under 80 EØS-saker. Klagen gjaldt blant annet opphold som arbeidstaker, tjenesteyter, selvstendig næringsdrivende og student samt klager på avslag på søknad om familiegjeningforening med EØS-borger.

UNE opprettholdt i all hovedsak UDIs vedtak. Etter overgangsreglene for borgere av de nyeste medlemslandene av EU; Latvia, Polen, Litauen, Estland, Ungarn, Bulgaria, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia 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, og avslagsgrunnen var som oftest at klageren enten ikke var tilbudt heltidsarbeid eller at lønnsbetingelsene ikke var i henhold til tariff.

I tillegg behandlet UNE knapt 20 saker vedrørende utvisning av EØS-borgere. Sakene gjaldt blant annet narkotikaforbrytelse, grovt tyveri, seksualforbrytelse, ran, legemsbeskadigelse (under særdeles skjerpene omstendigheter) samt trusler og vold i nære relasjoner. UNE opprettholdt i all hovedsak UDIs vedtak. De fleste sakene omhandlet grove narkotikaforbrytelser eller befatning med et betydelig kvantum narkotika. Innreiseforbudet ble enten gjort varig eller

satt til fem år. I en sak omgjorde UNE utvisningsvedtaket i sin helhet under henvisning til at utlendingen ville fylt vilkårene for bosettingstillatelse dersom han hadde vært tredjelandsborger, og dermed ha vært vernet mot utvisning etter utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b. Videre anket Staten ved UNE lagmannsrettens dom til Høyesterett i en sak der utlendingen var ilagt fengselsstraff for blant annet grove narkotikaforbrytelser og utøvet familieliv med barn i riket (anken ble i februar 2009 akseptert tatt til behandling i Høyesterett).

Regler om EØS-saker

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

I 2004 ble EU/EØS utvidet med 10 nye medlemsland; Polen, Tsjekkia, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Kypros og Malta. Det gjelder egne overgangsregler for 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.

Overgangsreglene for landene som ble medlem i EØS i 2004 ble videreført til 1. mai 2009. For Bulgaria og Roma-

nia er overgangsreglene videreført inntil 2012, men vil bli vurdert årlig.

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 tilfelle få en utvidet og enklere adgang til opphold og arbeid i Norge enn det som følger av de ordinære familieinnvandringsreglene.

Det er gitt særskilte regler i utlendingsloven og -forskriften om oppholdstillatelse for hver gruppe. Oppholdstil-

latelse 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



MUF-saker

I perioden 1998-2000 ankom et stort antall irakiske asylsøkere til Norge. Disse var primært fra det kurdiske selvstyreområdet i Nord-Irak, og i 2000/2001 ble de gitt midlertidige tillatelser for ett år som ikke dannet grunnlag for familiegjeningforening eller bosettingstillatelse (MUF-tillatelse). De aller fleste i denne gruppen søkte om fornyelse av tillatelsen, men ordningen med å gi slike MUF-tillatelser var da avvirket. I nesten hele 2003 var utreiseplikten suspendert pga invasjonen av Irak. Fra januar 2004 oppholdt store deler av denne gruppen seg ulovlig i Norge.

Sommeren 2005 ble det i forskrift gitt en bestemmelse som åpnet for at de kunne gis vanlige arbeidstillatelser. Forutsetning for dette var at de var i heltidsjobb per den 1.4.2005 eller eventuelt den 1.5.2005, og at det ikke var begått kriminelle forhold.

Høsten 2005/vinteren 2006 innvilget UDI arbeidstillatelser til omlag 200 irakere fra det kurdiske selvstyreområdet i Nord-Irak. Tillatelsene ble gitt etter lovens ordinære bestemmelse om sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket, selv om klagerne ikke hadde slikt arbeid som forutsatt i den midlertidige MUF-forskriften. En granskning konkluderte med at UDI i disse sakene hadde bygget på en uriktig forståelse av regelverket og at praksisen til dels var i strid med utlendingsloven og MUF-forskriften. I 2007 ble det gitt en ny forskriftsbestemmelse der det fremgikk at søknaden om fornyelse fra disse 200 personene skulle undergis en ny vurdering etter den vanlige bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket.

De klagesakene UNE behandlet i 2008 etter MUF-forskriften kan inndeles i tre kategorier:

- Saker hvor det forelå straffbare forhold/utvisningsgrunner som var til hinder for at tillatelse kunne gis etter MUF-forskriften
- Saker hvor det var søkt om tillatelse eller fornyet tillatelse etter MUF-forskriften på bakgrunn av arbeidsforhold i Norge
- Saker fra de omlag 200 irakerne som ble gitt tillatelser av UDI i 2005/2006 og som nå skulle vurderes på ny

Felles for alle sakene var at de enten primært eller sekundært skulle vurderes etter den vanlige bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket, dvs. lovens § 8 annet ledd.

I alt behandlet UNE omlag 140 MUF-saker. I tillegg behandlet UNE omlag 30 saker hvor det var søkt om familiegjeningforening med personer som hadde søkt om tillatelse etter MUF-forskriften. Ingen av klagen ble tatt til følge.

Den største andelen av klagesakene som ble behandlet var fra den gruppen på omlag 200 som skulle undergis en ny vurdering av om det forelå sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket. De første seks sakene ble avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte hvor nemndlederne sammen med lekfolk gjennom avgjørelsene trakk opp praksis for likeartede saker som skulle avgjøres senere. De resterende ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Klagesakene er avgjort i samsvar med gjeldende praksis, og i avgjørelsene er spesielt botiden, betydningen av innrettelse gjennom arbeid og forventningen om fortsatt opphold etter UDIs innvilgelser i 2005/2006 blitt vurdert. Disse forholdene har verken isolert eller samlet medført at UNE mente det forelå sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket som tilsa at tillatelse kunne gis. I to av sakene ble UNE stevnet inn for Oslo tingrett da klagerne mente at vedtakene var ugyldige. Staten v/UNE ble frifunnet i begge sakene da tingretten ikke fant at det forelå ugyldighetsgrunner ved vedtakene.

I de øvrige MUF-sakene var vurderingstemaet noe annerledes, og klagen ble ikke tatt til følge fordi klagerne enten ikke var i arbeid som forutsatt i forskriften eller fordi det forelå straffbare forhold som medførte at tillatelse ikke kunne gis. Også i disse sakene ble det subsidiært vurdert om klagerne kunne gis opphold på humanitært grunnlag, men verken botid, arbeid eller øvrige forhold tilsa at det forelå sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket.

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. Utvisning kan i realiteten bare skje hvis det foreligger forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå ny straffbar handling. Ilagt straff er med andre ord 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.

Bosettingstillatelse

UNE behandlet 185 saker om bosettingstillatelse. En sak ble avgjort i nemndmøte. De øvrige ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet eller av sekretariatet. UNE videreførte tidligere praksis. Et fåtall av klagen over UDIs vedtak ble tatt til følge, stort sett fordi vilkårene for å innvilge bosettingstillatelse i medhold av utlendingsforskriften §§ 43 og 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 tilleggs tid 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 ansett oppfylt.

UNE har ikke innvilget bosettingstillatelse etter den skjønnsmessige unntaksbestemmelsen i utlendingsforskriften § 45.

UNE behandlet et begrenset antall saker om 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. Årsaken til at utlendingen har hatt bopel eller oppholdt seg utenlands har etter regelverket ingen betydning. I en sak omgjorde UNE eget vedtak da det ble fremlagt nye opplysninger som viste at

klageren ikke hadde hatt sammenhengende opphold utenfor riket i mer enn to år. I en annen sak omgjorde UNE av eget tiltak sitt vedtak om bortfall av bosettingstillatelse fordi likheten i saksforholdet med en sak UNE omgjorde etter klage i 2007 tilsa at sakene burde få samme utfall. Grunnen var da at politiet i vedtaket om innvilgelse av bosettingstillatelse hadde gitt ufullstendige opplysninger om reglene om bortfall, samtidig som opplysningene fremstod som uttømmende. UNE kom til at UDIs vedtak var ugyldig med den følge at utlendingens bosettingstillatelse fortsatt bestod, jf. redegjørelse i UNEs Årbok 2007. Etter instruks fra AID ble saker om bortfall av bosettingstillatelse stilt i bero i mars 2008 i påvente av forskriftsendring for de tilfellene der utlendingen i løpet av en fireårsperiode har hatt flere opphold i



utlandet som til sammen har en varighet på mer enn to år.

UNE fattet et par vedtak om adgang til å oppholde seg utenfor riket i mer enn to år i sammenheng uten at bosettingstillatelsen faller bort. En klage ble tatt til følge. UDI hadde gitt tillatelse til opphold utenfor Norge i en periode på litt over tre år uten at søkeren mistet sin bosettingstillatelse, men mente at perioden ikke kunne forlenges under henvisning til forarbeidene til utlendingsloven og forvaltningspraksis. UNE mente derimot at hvor lenge en søker kunne gis adgang til å oppholde seg utenfor riket uten at vedkommende mistet bosettingstillatelsen, måtte bero på en konkret helhetsvurdering hvor flere momenter spilte inn, og at vilkårene i forskriftens § 49 tredje ledd bokstav b var oppfylt.

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 familieegjenforening. 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. Lengden 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.

Utvisning

UNE behandlet 323 utvisningssaker. 23 av disse 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 mellom hver femte og sjette sak ble klagen, eller omgjøringsanmodningen, tatt til følge helt eller delvis, hvilket er på omtrent samme nivå som i 2007.

I saker der utlendingen ble utvist på grunn av straff, omfattet kriminaliteten blant annet grovt ran, trusler, legemsbeskadigelse med særlig farlig redskap, utuktig omgang med og eventuelt voldtekt av mindreårig, seksuelt overgrep mot psykisk utviklingshemmet, voldtekt, gjengvoldtekt, voldtektsforsøk eller forsøk på drap. I flere saker med vold og trusler var forbrytelsen begått i nære relasjoner. Vinningskriminaliteten strakte seg fra nasakeri, tyveri og ran til grovt tyveri, grovt bedrageri eller grovt ran. I en del saker med overtredelser av straffelovens narkotikabestemmelser var utlendingen ilagt langvarig fengselsstraff. I andre saker var utlendingen straffedømt en eller flere ganger for flere alvorlige forbrytelser, som for eksempel legemsbeskadigelse under særdeles skjerpene omstendigheter, trusler, ran og narkotikaforbrytelse. Saker der utlending var straffet for menneskesmugling ble også behandlet, samt sak med straff for forsøk på å tjenestegjøre på fly i alkoholpåvirket tilstand.

En del av sakene gjaldt utvisning på grunn av dom på kortere fengselsstraffer og/eller bot for ett eller flere forhold, som for eksempel vinningsforbrytelser, narkotikarelatert kriminalitet, trusler eller vold (bl.a. mot offentlig tjenestemann), bæring av kniv på offentlig sted, bruk av falskt dokument som ekte, promillekjøring, overtredelser av valutaloven etc.

UNE kom i noen saker til at de grunnleggende vilkår for utvisning ikke kunne anses oppfylt. I en av sakene kunne forelegg på bøter for tyveri mv. etter UNEs vurdering ikke gi grunnlag for utvisning da forelegget ikke var underskrevet av vergen. I en sak ble UDIs utvisningsvedtak omgjort under henvisning til at strafferammen var for lav. I en annen sak ble

UDIs vedtak omgjort etter nemndmøte idet nemnda kom til at ekteskapet var reelt og ikke proforma slik UDI hadde lagt til grunn.

I de aller fleste tilfellene der UDIs vedtak ble endret, ble imidlertid endringen begrunnet med at utvisning som sådan, eller utvisning med innreiseforbud med den fastsatte varigheten, var et uforholdsmessig tiltak (for strengt). I de fleste av disse sakene ble utvisningsvedtaket opprettholdt, men varigheten av innreiseforbudet endret.

I en sak der UDI hadde utvist utlendingen på grunn av både ilagt straff og ulovlig opphold, kom UNE til at vilkårene for å kunne utvise på grunn av ilagt straff ikke var oppfylt. UNE satte således innreiseforbudet ned fra varig til to år. Videre ble innreiseforbudets varighet satt ned i flere saker der utlendingen ikke hadde nevneverdig tilknytning til riket, men hvor innreiseforbudet, ut fra praksis, ble ansett å være for strengt hensett til forholdets alvor.

Der utlendingen utøvet familieliv med barn i Norge og vedtaket ble endret helt eller delvis, var hensynet til barnet/barna gjennomgående av stor betydning. Både i saker med ilagt straff og i saker med grov eller gjentatt overtredelse av utlendingslovens bestemmelser var det, der utlendingen hadde et ekteskap/samliv uten felles barn, også flere eksempler på at innreiseforbudets varighet ble satt ned på grunn av utlendingens tilknytning til riket gjennom ektefelle/samboer (og hensynet til denne).

Videre var det tilfeller der innreiseforbudets varighet i saker med ilagt straff, men hvor utlendingen ikke hadde ektefelle/samboer eller barn i riket som han utøvet familieliv med, ble endret ut fra en konkret vurdering av utlendingens totale tilknytning til riket og tilknytningen til hjemlandet holdt opp mot forholdets alvor. Dette inkluderer saker der utlen-

dingen kom til Norge i barneskolealder eller tidlig i tenårene og hadde lang botid samt nær familie i Norge.

I en sak der utlendingen var utvist av UDI på grunn av forelegg på bot, kom UNE til at utvisning var et uforholdsmessig tiltak, da mengden hasj utlendingen var ilagt straff for befatning med, etter praksis normalt tilsier bortvisning og ikke utvisning. I en annen sak, hvor utlendingen hadde samboer og to barn i riket, kom UNE i motsetning til UDI, til at det meste av oppholdet var lovlig. Den ulovlige innreisen tilsa kun bortvisning. «Forholdets alvor» fikk ikke avgjørende vekt i vurderingen. I andre tilfeller gjorde forhold knyttet til eksempelvis akutt og livstruende sykdom eller alvorlig sykdom, kombinert med bl.a. manglende behandlingsmuligheter og/eller nettverk mv. i hjemlandet, at vedtak om utvisning ble ansett som et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen.

I så vel saker med ilagt straff som i saker med grov mv. overtredelse av utlendingsloven ble vedtak fra UNE om utvisning kjent ugyldig av retten. I en av sakene der retten kjente vedtaket ugyldig, og hvor UNE ikke anket dommen, fattet UNE nytt vedtak om utvisning der innreiseforbudets lengde ble satt ned fra fem år til to år. Dette var i overensstemmelse med vurderingene i dommen, hvor retten hadde lagt til grunn at utvisning for to år ikke ville være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene, herunder utlendingens barn.

Høsten 2008 aksepterte Høyesteretts ankeutvalg at anke fra Staten ved UNE over dommer fra Borgarting lagmannsrett i to utvisningssaker blir tatt til behandling av Høyesterett. Høyesterett vil behandle ankene våren 2009.

I dom av 18. april 2008 inntatt i Rt. 2008 s. 560 tok Høyesterett (etter anke fra saksøker) stilling til en sak som gjaldt

gyldigheten av UNEs vedtak om ikke å ta til følge klage over avslag på søknad om opphevelse av innreiseforbud. Utlendingen som var part i saken (saksøkeren) ble i 1992 varig utvist fra riket på grunnlag av fire års fengsel for to grove ran m.m. Etter å ha kommet tilbake som asylsøker i 2004 gjenopptok han samlivet med sin tidligere ektefelle, og de giftet seg på nytt samt fikk ytterligere to barn. Høyesterett la til grunn at når et gyldig utvisningsvedtak er effektivt, må spørsmålet om opphevelse av vedtaket behandles etter utlendingsloven § 29 fjerde ledd tredje punktum og

ikke etter forvaltningslovens regler om omgjøring av forvaltningsvedtak. Videre kunne utlendingsforvaltningens skjønn bare overprøves av domstolene innenfor rammen av den alminnelige ulovfestede lære om myndighetsmisbruk. Myndighetsmisbruk var ikke påberopt. Saksøkeren hadde imidlertid anført at vedtaket var i strid med EMK artikkel 8.

Det som i følge Høyesterett kunne tale for å gi saksøkeren innreisestillatelse, var hensynet til de yngste barna, som var nesten to og tre år gamle. Under henvisning til praksis fra EMD uttalte Høyesterett at dersom familielivet ble etablert på et tids-

punkt hvor de involverte personene var klar over at det var usikkert om familielivet kunne vedbli å bli utøvd i vertsstaten, vil utvisning av utenlandske familiemedlemmer bare under helt spesielle omstendigheter representere et brudd på EMK artikkel 8. I denne saken ble det ikke funnet å foreligge slike omstendigheter. Som et generelt synspunkt bemerket førstvoterende at dersom det skulle være tilstrekkelig for å få opphevd et utvisningsvedtak at vedkommende søker politisk asyl og får barn her i landet, ville effektiviteten av utvisningsvedtaket i vesentlig grad bli undergravd.

Regler om utvisning

Utvisning av tredjelandsborgere (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 utlendings sak. Utvisning kan også skje når en administrativ myndighet i et land som deltar i Schengensamarbeidet, har truffet endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold. Videre kan utvisning skje av hensyn til rikets sikkerhet eller på grunn av overtredelse av straffelovens bestemmelser mot terrorvirksomhet, men disse bestemmelsene er sjelden 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 utlendings 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



Statsborgerskap

UNE behandlet 799 saker om statsborgerskap. Dette er en markant nedgang fra året før, da 1 680 saker ble behandlet og avgjort. I de aller fleste sakene ble UDIs vedtak opprettholdt.

Av de 799 sakene var 736 klagesaker og 63 omgjøringsanmodninger. I overkant av 500 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. I overkant av 270 saker ble avgjort i sekretariatet. 15 saker ble avgjort i nemndmøte. I 87 saker ble klagen tatt til følge. I de fleste sakene hvor klagen ble tatt til følge, skyldtes det at vilkårene for statsborgerskap var blitt oppfylt etter at UDI hadde fattet vedtak i saken.

Samtidig som det var en markant nedgang i antall behandlede saker, var det en økning av saker behandlet i nemndmøte og av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Bakgrunnen for dette er at sakene i noen grad har endret karakter. Det er hovedsakelig en nedgang i antall saker som omhandler personer med uklar identitet.

De største porteføljene inndelt etter nasjonalitet er Irak, Somalia og Afghanistan. Deretter kommer Iran, Serbia og statsløse borgere.

Den klart største porteføljen – 358 saker – gjaldt personer fra Irak. I 13 av disse ble klagen tatt til følge. De øvrige klagen gjaldt i hovedsak personer som har oppgitt flere identiteter til norske eller andre lands myndigheter. Klagen ble ikke tatt til følge fordi klagernes 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 og Afghanistan, ble UDIs vedtak opprettholdt fordi klagernes identitet ikke var klarlagt. En del av denne porteføljen består av barn av personer med uklar identitet. Når det er tvil om foreldrenes identitet, kan tvil også hefte ved den identitet som foreldrene oppgir på barna.

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. Søknader fra barn, i tilfeller hvor foreldre ble norske etter at barnet ble født, ble avslått fordi vilkåret om oppholdstillatelser av minst ett års varighet i Norge de siste to årene ikke var oppfylt. En del klager ble ikke tatt til følge fordi klagernes samliv med norsk borger var avsluttet, slik at de

→ 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, ankomststider, 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 opprinnelsesland 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 helse situasjon 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. Ektefellens 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

Regler om statsborgerskap

ikke fylte vilkårene i dispensasjonsregelen om kortere oppholdstid for denne gruppen.

To saker har vært prøvd for tingretten, som ikke ga saksøkerne medhold. Begge sakene gjaldt tilbakekall av statsborgerskap der vilkårene for statsborgerskapet ikke forelå på tidspunkt for innvilgelse. 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.

adgang kan etter loven som regel ikke gis for 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 av vesentlig betydning om den endrede situasjonen skyldes forhold utlendingen og hans familie ikke har innflytelse over.

Statsborgerskap innebærer et rettslig bånd 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.

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.

- Søker mellom 18 og 55 år som fremsetter søknad etter 1.9.2008 må fylle kravet om norskopplæring.
- 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 14 undersøkelser

Landsomfattende undersøkelser som Opinion har utført for Utlendingsnemnda (UNE) de siste sju 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 47 prosent i desember 2008. Høyest andel respondenter som på denne måten uttrykte tiltro var i desember 2005 og 2007, begge ganger 52 prosent (se grafikk nederst på siden).

Tiltroen til utlendingsmyndighetene var for om lag fire år siden vesentlig større blant menn enn blant kvinner, mens kjønnsforskjellene deretter har vært små. Det er også relativt små forskjeller fordelt etter alder, selv om det er gjennomgående at de eldste, det vil si aldersgruppen over 60 år, er mest skeptiske.

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 34 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

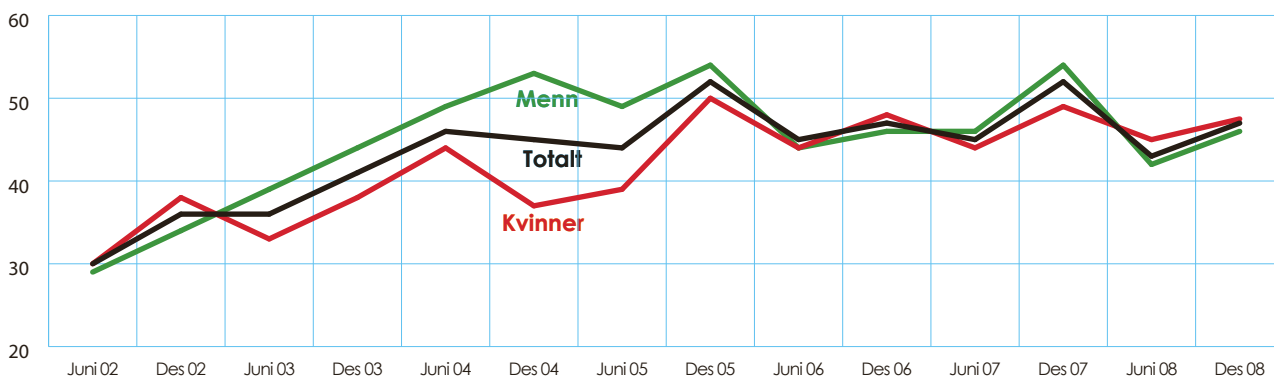
til to påstander. Den ene påstanden er: «Det hender at norske myndigheter sender hjem asylsøkere som etter reglene burde ha fått opphold.» Den andre påstanden er: «Det er vanskelig å lure seg til opphold i Norge ved hjelp av falske asylishistorier.»

Ved å se på publikums forhold til de to påstandene, 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.

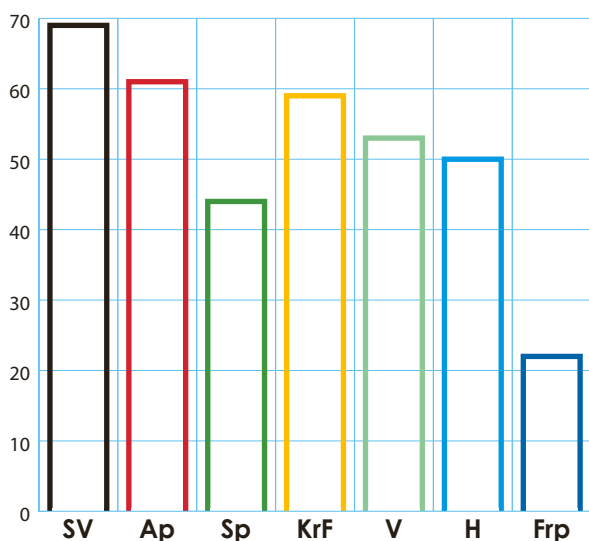
To andre typer av kontrollspørsmål har gitt mer tilbake av forklaring og nyansering, og det er spørsmål om respondentenes partipreferanse og syn på innvandringspolitikken. Respondentene spørres om de er henholdsvis helt eller delvis enig eller uenig i at «den norske innvandringspolitikken er for streng». Da viser det seg som et gjennomgående trekk i samtlige 14 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, 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 14 undersøkelser, gjennomsnittlig 60 prosent, har forvaltningen blant Venstres velgere, det vil si velgerne fra et parti som ønsker en mer imøtekommende innvandringspolitikk. Lavest tiltro gjennom 14 undersøkelser, gjennomsnittlig 23 prosent, har forvaltningen blant Fremskrittspartiets velgere,



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.



Andel som uttrykte svært stor eller ganske stor tiltro til norske utlendingsmyndigheter i desember 2008, gruppert etter partipreferanse.

det vil si velgerne fra et parti som ønsker en strengere innvandringspolitikk.

Mellom flere av de største partiene har det gjennom de siste årene skjedd store skiftinger i velgernes tiltro til norske utlendingsmyndigheter. 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 statsråder fra Arbeiderpartiet overtok det politiske ansvaret.

Fordelt etter partipreferanse er det i den siste undersøkelsen, fra desember 2008, flest blant SVs velgere som uttrykker tiltro til norske utlendingsmyndigheter, 69 prosent (se grafikk øverst i spalten).

Brukerundersøkelse

Omnibusundersøkelsen viser publikums tiltro, uavhengig av om de har eller ikke har egen erfaring med utlendingsmyndighetene. I 2008 gjennomførte utlendingsforvaltningen også en felles brukerundersøkelse, det vil si en undersøkelse blant dem som faktisk har vært i kontakt med utenriksstasjoner, politiet, UDI eller UNE i forbindelse med en utlendings sak.

For UNEs del viste brukerundersøkelsen blant annet at 60 prosent av dem som hadde ringt UNE, sa seg ganske eller svært fornøyd med den kontakten de hadde hatt, 73 prosent opplevde å ha fått god service, og 90 prosent oppga at de var blitt behandlet med vennlighet og respekt.

Flere tall og resultater fra brukerundersøkelsen, både fra innringere og fra en webundersøkelse foretatt blant advokater, er publisert på UNEs websider www.une.no. Andre instanser innen utlendingsforvaltningen har også publisert sine resultater.

UNES SERVICEERKLÆRING

Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på Utlendingsdirektoratets vedtak i asylsaker, andre utlendings saker og saker om statsborgerskap.

UNE skal gi god service til sine brukere i tråd med våre kjerneverdier; pålitelighet, åpenhet og respekt. I tillegg skal UNE bidra til en helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning, som våre brukere har tillit til. Denne serviceerklæringen gjelder dem som har en klage til behandling i UNE og deres fullmektiger.

UNE skal:

- Så raskt som mulig behandle din sak korrekt og i samsvar med utlendingsloven og internasjonale forpliktelser
- Påse at saken er tilstrekkelig opplyst til at vedtak kan fattes
- Om nødvendig gi deg informasjon om hvilke opplysninger UNE mangler for å behandle saken din
- Gi deg innsyn i saken din dersom du ønsker det
- Overholde taushetsplikten og behandle opplysningene i saken i tråd med personopplysningsloven
- Fremme rettsikkerhet
- Ivareta forvaltningsrettslige krav til kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen

UNE vil også:

- Møte alle med vennlighet, åpenhet og respekt
- Synliggjøre regelverk og praksis gjennom våre nettsider
- Hvis du har advokat eller har adresse i Norge, sende automatisk melding om at klagen er mottatt og informasjon om forventet saksbehandlingstid
- Besvare henvendelser (telefon, publikumstjeneste) mens du venter på svar i selve klagesaken, for eksempel gi opplysninger om hvorvidt behandlingen av klagesaken din er påbegynt eller om den fortsatt venter

UNE forventer at du:

- Har DUFnr. i saken tilgjengelig når du henvender deg til oss
- Dokumenterer din identitet og gir oss tilstrekkelige og riktige opplysninger i saken
- Sørger for at UNE får all nødvendig dokumentasjon
- Informerer UNE skriftlig dersom din situasjon endrer seg på en måte som kan ha betydning for klagesaken
- Melder flytting til Folkeregisteret, eller til politiet dersom du er asylsøker i Norge
- Setter navnet ditt på postkassen din, så brev kan komme fram til deg
- Informerer UNE skriftlig hvis du vil gi en annen person fullmakt, slik at han eller hun kan følge opp saken din og få kopi av vedtaket

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