



UTLENDINGSNEMNDA

UNE

Årbok 2009



INNLEDNING

Menneskerettslige forpliktelser	3
Utlendingsnemnda snart 10 år	4
Nytt i ny utlendingslov	6

STATISTIKK

Flere saker enn noen gang	8
Saker avgjort i nemndmøte	10
Rettskraftige dommer	10
Ubehandlede saker	11
UNEs serviceerklæring	11

ASYLSAKER

Praksisrapport Asia	12
Praksisrapport Europa	18
Praksisrapport Afrika	20
Praksisrapport Dublin-saker	24
Stornemndvedtak om Dublin II og enslige mindreårige asylsøkere	25
Regler om beskyttelse (asyl) og om opphold på humanitært grunnlag	26

PRAKSIS OG REGLER DIV. SAKSTYPER

Visum	28
Oppholdstillatelse i forbindelse med studier	30
Tillatelse i forbindelse med arbeid	31
Formelle krav til søknad om oppholdstillatelse mv.	32
Familieinnvandring	34
EØS-saker	38
Bosettingstillatelse	40
MUF-saker	42
Utvisning	43
Statsborgerskap	46
UNEs kjerneverdier	48

Tidligere årbøker fra UNE



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



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



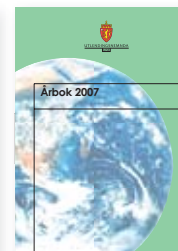
2004
Artikler om endring av praksis, rammene for skjønnsutøvelse og innvandringspolitiske hensyn.



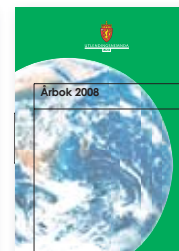
2005
Artikler om hensynet til barn og barns rettigheter i asylsaker og andre saker etter utlendingsloven.



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



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



2008
Artikler om kompetansen i UNEs sekretariat, bl.a. om jurister og andre relevante utdanningsbakgrunner.



Enhver klage skal tas til følge når menneskerettslige forpliktelser tilsier det.

MENNESKERETTSLIGE FORPLIKTELSE

Terje Sjeggestad

Alle instanser med ansvar knyttet til utlendingsfeltet, er opptatt av at Norge skal og må ivareta sine menneskerettslige forpliktelser. Dette gjelder uansett om rollen er å vedta lover i Stortinget, gi forskrifter fra regjeringen, fatte vedtak i enkeltsaker eller å dømme i tingrett, lagmannsrett eller Høyesterett.

Vi i UNE tar vår del av dette ansvaret svært alvorlig. Ingenting vi ellers gjør er viktigere. Når menneskerettslige forpliktelser tilsier det, skal klager tas til følge. Akkurat så enkelt er det! Og akkurat så vanskelig!

I folkeretten brukes ordet «menneskerettigheter» om de rettigheter og friheter som individet har som følge av internasjonale konvensjoner og internasjonal sedvanerett. Ordet har en faglig formell betydning og et faglig konkret innhold. Det krever innsikt og kunnskap å omgås ordet i sin egentlige og forpliktende betydning, og UNE satser mye på å være best mulig i stand til det.

Mange av våre medarbeidere hadde allerede før de ble ansatt i UNE vært gjennom studier med fordypning i menneskerettigheter og folkerett. Vel på plass i UNE gjennomgår alle nemndledere og saksbehandlere obligatoriske kurs i menneskerettigheter.

Deretter kommer ytterligere interne og eksterne kurs og seminarer for vedlikehold og utvikling av kunnskap.

Jeg kan knapt tenke meg en eneste instans eller et eneste miljø i Norge som besitter større samlet kunnskap om menneskerettslige forpliktelser på utlendingsfeltet. Og diverse aktører som lett vint hevder i samfunnsdebatten at UNE bryter den type rettigheter, er ofte ikke selv i nærheten av å inneha den faglige kompetansen som kunne gitt kritikken tyngde.

Kan ikke UNE likevel ta feil? Jo, selvfølgelig vil det kunne skje at noen som er satt til å kunne overprøve oss, vurderer en enkeltsak eller et prinsipielt spørsmål annerledes. Akkurat som UNEs beslutningstakere vil kunne vurdere noe annerledes enn førsteinstansen UDI, og akkurat som det er mulig for UNEs medarbeidere

å ha forskjellig syn på f.eks. menneskerettighetsspørsmål.

Forståelsen av menneskerettighetene og statenes tilhørende forpliktelser er forøvrig ingen fast størrelse, men noe som utvikler seg over tid. For Norge er Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD) det viktigste blant flere internasjonale kontrollorganer. EMD vil kunne gi en utlending rett, ut fra sin tolkning av menneskerettslige forpliktelser, selv om både UDI, UNE og norske domstoler har hatt en annen rettsoppfatning.

Men det er ikke bare eventuelle internasjonale dommer mot Norge UNE må følge med på. Dommer mot andre land kan være like viktige, slik at ikke Norge tolker forpliktelser på en måte som allerede er underkjent av domstolen i saker mot andre stater. Rettsikkerhet kan ofte være tidkrevende, også når den ivaretas av dyktige fagfolk.

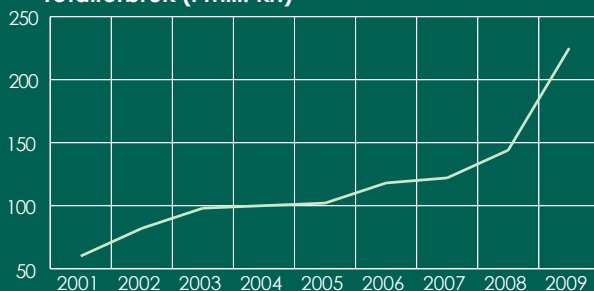
UTLENDINGSNEMNDA SNART 10 ÅR

Utlendingsnemnda (UNE) er godt og vel inne i sitt tiende arbeidsår som klageinstans på utlendingsfeltet. I sine ni første arbeidsår behandlet UNE mer enn 110 000 klager over avslag gitt av førsteinstansen Utlendingsdirektoratet (UDI) etter utlendingsloven og statsborgerloven.

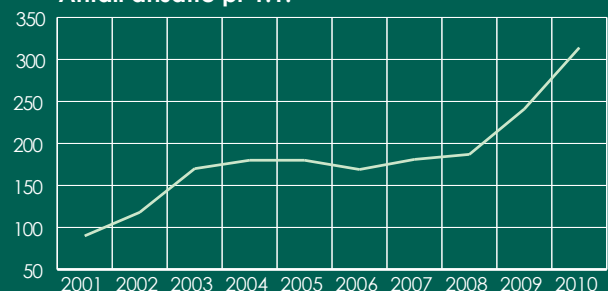
FOTO: THOMAS BJØRNFAATEN



Totalforbruk (i mill. kr.)



Antall ansatte pr 1.1.



UNE er et politiske uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Justis- og politidepartementet (JD). Departementet kan ikke instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelser i enkeltsaker, unntatt i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser 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 ni virkeår har UNE behandlet omlag 69 200 asylsaker, 38 000 andre saker etter utlendingsloven og over 3 500 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 oppnevnes etter forslag fra humanitære organisasjoner, den andre halvparten etter forslag fra Utenriksdepartementet, det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen, og Norges Juristforbund. De 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 28 nemndledere.

UNE har 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 juridiske støttefunksjoner under direktør og avdelingsdirektører, og 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.



Styring må skje gjennom lov og forskrift.

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

Landinformasjon

I saker med behov for særlig landkunnskap har UNE tilgang til landrådgivere fra den faglig uavhengige enheten Landinfo, som bidrar med landkunnskap til både UNE, UDI og JD. Landrådgiverne framlegger faktainformasjon og landvurderinger både i sekretariatet, overfor nemndlederne og i nemndmøter, noe som ofte er svært viktig av hensyn til sakenes opplysning. Etter UNEs initiativ ble det opprettet en ny webportal på landinfo.no hvor også partsinteresser og offentligheten kan finne mye av den samme landinformasjonen. Sammen med UNEs praksisbase på une.no og UNEs årlige praksisrapporter, er landinfo.no et viktig bidrag til større åpenhet på utlendingsfeltet.

Personal og økonomi

For å sikre korrekt saksbehandling i henhold til utlendingsloven, statsborgerloven og forvaltningsloven har UNE høy prioritet på å rekruttere inn korrekt og tilstrekkelig kompetanse. UNE jobber aktivt med utvikling av den kompetanse virksomheten besitter.

Det arrangeres bl.a. ulike interne kurs der både eksterne og interne krefter er sentrale i det tilbudet UNE gir sine ansatte. Opplæring og utvikling er relatert til både faglige problemstillinger og temaer av mer administrativ art. Målet er et godt arbeidsmiljø, god faglig kvalitet og økt effektivitet. Alle nye medarbeidere i UNE gjennomgår et introduksjonsprogram der sentrale deler ved UNEs kjernevirksomhet står i fokus. Blant annet er fokuset på opplæring i menneskerettigheter sentralt og en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet. Som statlig virksomhet legger UNE også til rette for at ansatte kan ta relevant etter- og videreutdanning og støtter slike tiltak økonomisk.

UNE var gjennom 2009 preget av en kontinuerlig oppbygging av organisasjonen ut fra et behov om å fatte vedtak i et historisk høyt antall saker. Behovet for økt saksbehandlingskapasitet i UNE fulgte av et sterkt økende antall asylsaker inn fra førsteinstansen UDI. Økningen i antall UNE-ansatte var på 31 prosent, og det tiltrådte mer enn hundre nye medarbeidere i løpet av året. Sett i sammenheng med at det begynte mer enn 40 medarbeidere siste kvartal 2008, fikk UNE nesten 150 nye medarbeidere i løpet av 15 måneder. Denne oppbyggingen har vært krevende, men vellykket.

UNE er en IA-bedrift (inkluderende arbeidsliv), og sykefraværet har vært lavt; 4,4 prosent i 2009. UNE hadde 314 ansatte ved årsskiftet 2009/2010. Kjønnfordelingen var 67 prosent kvinner og 33 prosent menn og gjennomsnittsalderen 37 år. UNEs totalforbruk i 2009 var omlag 225 millioner kroner.

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.

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.

NYTT I NY UTLENDINGSLOV

1. januar 2010 trådte ny utlendingslov og forskrift i kraft. Fra samme dato ble utlendingsloven av 1988 opphevet.

FOTO: SCANPIX



Innføringen av den nye loven har krevd et omfattende arbeid med oppdatering av data-systemer, endring av vedtaksbrev, opplæring av saksbehandlere og informasjon. For den som søker om en tillatelse er likevel den rettslige betydningen av en ny lov det viktigste. De fleste sakene som UNE behandler etter utlendingsloven, gjelder klager over UDIs avslag på søknad om beskyttelse (asyl) og familieinnvandring. I denne artikkelen vil vi redegjøre for noen av de mest sentrale endringene i det nye regelverket vedrørende disse to sakstypene.

Hvorfor ny lov?

Det formelle arbeidet med den nye loven ble igangsatt i desember 2001 da utlendings-

lovutvalget ble oppnevnt av regjeringen. Utvalgets mandat telte 21 punkter, og omfattet blant annet hensyn til regelforenkling, modernisering og en tydeligere refleksjon i loven av dagens utfordringer på området. Utvalget skulle også ta stilling til hvordan våre internasjonale forpliktelser best kunne gjenspeiles i loven. Utvalget la i oktober 2004 fram sin utredning og forslag til ny utlendingslov ved NOU 2004:20.

Utvalgets forslag ble sendt på offentlig høring. Etter en gjennomgang av høringskommentarer og videre bearbeiding av lovutkastet la regjeringen i juni 2007 fram sitt lovforslag ved Odelstingsproposisjon nr. 75 (2006-2007), vedtatt av Stortinget med noen mindre justeringer i mai 2008.

Da regjeringen la fram sitt lovforslag, uttalte daværende arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen at regjeringen har forpliktet seg til en mer human, solidarisk og rettsikker flyktning- og asylpolitikk og at den nye utlendingsloven styrker og tydeliggjør den enkeltes rettigheter. Det nye regelverket har en større grad av lovregulering enn den tidligere loven, der mer ble regulert gjennom forskriften. Hanssen uttalte at på et felt som berører så mange, er det viktig for den demokratiske legitimiteten at flere av reglene blir vedtatt av Stortinget gjennom loven, og ikke ved forskrift av regjeringen.

Etter lovforslaget

I prosessen fra den nye utlendingsloven ble

fremlagt til den trådte i kraft tilkom nye forslag til regelendringer, blant annet i tilknytning til regjeringens tiltak for innstramning i asylpolitikken, der 13 tiltak ble lansert i september 2008 og ytterligere 8 tiltak i juli 2009. Noen av tiltakene førte til regelendringer allerede under den tidligere loven.

Forarbeidene til den nye utlendingsloven omfatter videre blant annet Stortingsmelding nr. 18 (2007-2008) om arbeidsinnvandring og Odelstingsproposisjon nr. 72 (2007-2008) om EØS og EFTA-borgere.

BESKYTTELSE:

Flere med flyktningstatus

Vilkårene for hvem som har rett på oppholdstillatelse som flyktning er nå inntatt i lovteksten, mens loven tidligere henviste til flyktningkonvensjonen.

Under den nye loven anvendes i større grad begrepet «beskyttelse» istedenfor «asyl». Mens flyktningstatus under den tidligere loven kun ble gitt asylsøkere som fylte vilkårene for anerkjennelse som flyktning etter flyktningkonvensjonen, vil i utgangspunktet også de som har rett på beskyttelse etter andre internasjonale konvensjonsforpliktelser nå bli gitt flyktningstatus.

Mens flyktningkonvensjonen artikkel 1 A stiller krav til at forfølgelsen må ha tilknytning til en bestemt årsak; rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en bestemt sosial gruppe eller politisk oppfatning, kan andre konvensjonsforpliktelser gi vern uten en bestemt grunn til den fare som truer. En praktisk viktig bestemmelse er den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 3 om at ingen må bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Under den tidligere loven ble personer som falt inn under denne bestemmelsen, gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, mens de nå som utgangspunkt vil bli formelt anerkjent som flyktninger. Flyktningstatusen tydeliggjør at utlendingen har rett på beskyttelse etter internasjonale forpliktelser og ikke er gitt oppholdstillatelse i Norge etter en skjønnsmessig humanitær vurdering.

I 2009 ga UNE oppholdstillatelse til om lag 80 personer som i utgangspunktet nå ville fått flyktningstatus som følge av det utvidete flyktningbegrepet. Regelendringene innebærer kun at flere av de som gis oppholdstillatelse vil få flyktningstatus, ikke at flere totalt gis oppholdstillatelse. Terskelen for oppholdstillatelse på rent humanitært grunnlag er ikke endret.

Anbefalinger fra UNHCR

Etter den nye utlendingsforskriften § 16-4 skal som hovedregel minst én representativ sak avgjøres i stornemnd dersom praksis er i strid med formelle landspesifikke anbefalinger fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) om beskyttelse, med mindre praksis er i samsvar med instruks fra departementet til Utlendingsdirektoratet.

Det må altså være tale om «formelle» anbefalinger om «beskyttelse», hvilket vil være formaliserte skriftlige anbefalinger fra UNHCR Genève, og da den del av dokumentet som gjelder beskyttelsesanbefalinger.

I en overgangbestemmelse i forskriften er det ellers gjort unntak fra krav om stornemndbehandling ved eventuell praksis i strid med anbefalinger fra UNHCR som er etablert før forskriften trer i kraft.

Avgjørelsesformen stornemnd består av tre nemndledere og fire nemndmedlemmer, og treffer vedtak med presedensvirkning, dvs. at stornemndas syn på de prinsipielle spørsmål en sak reiser skal følges av UNE og UDI i etterfølgende likeartede saker.

Identitet

Asylsøkere som ikke fyller vilkårene for anerkjennelse som flyktning, kan likevel få oppholdstillatelse dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge. Utlendingsloven § 38 lister opp noen hensyn som i denne forbindelse kan ha betydning, og gir dermed en tydeligere veiledning enn den knappe formuleringen i den tidligere loven. Det er videre inntatt i utlendingsloven § 38 at det kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn, og det er gitt eksempler på forhold som er relevante for den vurderingen. Utfyllende regler er gitt i utlendingsforskriften.

Innholdet i bestemmelsene viderefører i stor grad de regler og den praksis som tidligere gjaldt. I forskriften § 8-12 er det imidlertid inntatt et nytt vilkår om at oppholdstillatelse etter lovens § 38 som hovedregel krever at utlendingen fremskaffer dokumentasjon på sin identitet.

FAMILIEINNVANDRING:

Underholdskravet

Familieinnvandringsbestemmelsene reguleres nå i større grad av loven istedenfor forskriften. I saker om familieinnvandring stilles det som utgangspunkt krav om at utlendingen vil bli forsørget av personen i Norge som han/hun søker familieinnvandringstillatelse med. Unntak gjelder blant

annet i visse tilfeller der referansepersonen, dvs. den som fra før har oppholdstillatelse i Norge, har oppholdstillatelse som flyktning. Reglene om underhold er i det vesentligste regulert i forskriften.

Da forslag til ny utlendingslov ble lagt fram i juni 2007, tilsvarte det daværende underholdskravet lønnstrinn 1 i statens lønnsregulativ. I Odelstingsproposisjon nr. 75 (2006-2007) ble følgende endringer bebudet i den nye utlendingsforskriften:

- Kun de forventede inntektene *til referansepersonen* skal kunne medregnes når man vurderer om underholdskravet er oppfylt.
- Kravet til sikret underhold skal økes til tilsvarende lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ.
- Det skal gjelde et vilkår om at referansepersonen også i året forut for at tillatelse gis, skal ha hatt tilstrekkelig inntekt til å oppfylle underholdskravet. Dette skal fremgå av ligningsattest.
- Det skal gjelde et vilkår om at referansepersonen i året forut for at oppholdstillatelse gis, ikke har mottatt sosialhjelp.
- Ordningen med at det som hovedregel gjøres unntak fra underholdskravet for ektefelle eller samboer til norsk borger over 23 år, fjernes.

Forslagene er gjennomført gjennom utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-10, der også unntak fra reglene om underholdskravet fremgår. Økningen til lønnstrinn 8 ble forøvrig gjennomført før den nye loven tro i kraft.

Blant regjeringens varslede innstramningstiltak i september 2008 var innføring av et vilkår om at referansepersoner i visse typer av saker om familieinnvandring må ha fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge. Forslaget, med nærmere vilkår og unntak, er gjennomført ved § 40 a i den nye utlendingsloven og § 9-1 i forskriften.

Andre endringer

Den nye utlendingsloven inneholder også andre endringer, både i begrepsbruk og vilkår for ulike typer av vedtak. Noe av dette fremgår av regelverksredegjørelsene i tilknytning til årbokas praksisartikler, for selv om praksisrapportene gjelder 2009, har vi valgt å redegjøre for de nye reglene som gjelder fra 1.1.2010. Ytterligere informasjon finnes på www.une.no og www.udi.no.

FLERE SAKER ENN NOEN GANG

UNE behandlet i 2009 totalt 16 182 saker fordelt på 12 941 klagesaker og 3241 omgjøringsanmodninger. Dette var flere behandlede saker enn noen gang tidligere.

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 20 prosent av alle behandlede saker i 2009, en nedgang fra 27 prosent året før.

Fordelingen av behandlede saker var 62 prosent asylsaker, 32 prosent andre saker etter utlendingsloven og 6 prosent statsborgerskapsaker. I 2008 var den tilsvarende fordelingen 53 prosent asylsaker, 39 prosent andre saker etter utlendingsloven og 8 prosent statsborgerskapsaker. Antall behandlede saker fordelte seg slik i 2009:

Asyl	10 014
Familieinnvandring	1 993
Utvising	1 334
Arbeid/opphold	1 040
Visum	425
Andre sakstyper etter utlendingsloven	465
Statsborgerskap	911
SUM	16 182

Blant asylsakene UNE behandlet, var 49 prosent med, og dermed 51 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 tre prosentpoeng lavere i 2009 enn året før, det vil si at UNE behandlet flere saker hvor førsteinstansen hadde vurdert klagen som «åpenbart grunnløs».

Omgjøring av UDIs vedtak

I 2009 endret UNE tidligere vedtak helt eller delvis i 6,9 prosent av sakene (asyl- og andre saker samlet). Til sammenligning var omgjøringsprosenten 12,2 i 2008 og 19,3 prosent i 2007.

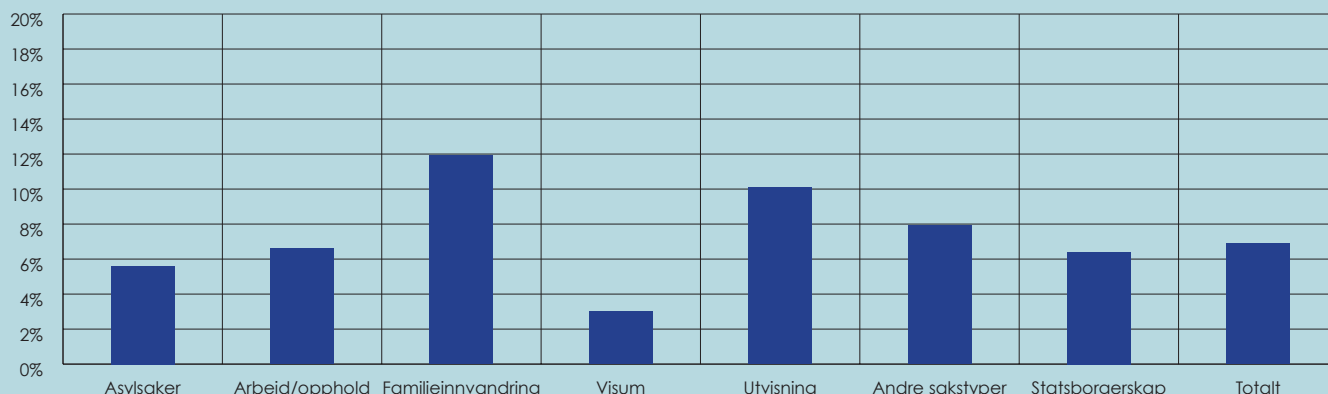
Omgjøringsprosenten i den største sakstypen – asylsakene – var 5,6 prosent i 2009, mot 13 prosent i 2008 og hele 27 prosent i 2007. Hvis asylsaker uten oppsettende virkning holdes utenfor, ble 11 prosent av vedtakene i asylsaker med oppsettende virkning endret av UNE i 2009, mot 24 prosent året før. Den markante nedgangen sammenlignet med de to foregående år skyldtes særlig at UNE i 2007, men også i første del av 2008, behandlet på nytt – etter nye regler – et stort antall saker til lengeværende barn og deres familier. Det kan også ha hatt betydning at saksbehandlingstiden i 2009 gikk betydelig ned, slik at det ikke like ofte tilkom nye anførsler etter UDIs behandling av saken, for eksempel knyttet til helse.

Det registreres som endring av tidligere vedtak også om vedtaket bare delvis er endret og også om endringen ikke gjelder hovedspørsmålet. Et eksempel på det siste kan være at innreiseforbudet i en utvisningssak endres fra å være permanent til å være tidsavgrenset. Andre ganger innebærer et delvis 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 realitetsbehandlede asylsaker der tidligere vedtak ble omgjort, var det 44 personer som ble gitt asyl, det var 77 opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner (ut fra daværende regler, se artikkel side 6), og det var 315 som fikk opphold på annet humanitært grunnlag.

Også for andre sakstyper var omgjøringsprosenten i 2009 lavere enn året før. For noen sakstyper endret prosenten seg bare marginalt, men for andre sakstyper var endringene nevneverdige, for

Omgjøringsprosent 2009



eksempel visum (fra 8,9 til 3,0 prosent), utvisning (fra 18,8 til 10,1 prosent) og statsborgerskap (fra 10,9 til 6,4 prosent). Endringer i omgjøringsprosenten i UNE er sjelden følge av endret praksis, men oftest en følge av hvilke saker UNE får til behandling og eventuelle endringer i regelverket. Det innvirker også i hvilken grad sakene endrer innhold etter UDIs, men før UNEs behandling, for eksempel ved at vilkår i familieinnvandrings- eller statsborgersaker oppfylles i mellomtiden.

Saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål avgjøres i nemndmøte (se side 10), og siden det er den avgjørelsesformen som benyttes for de vanskeligste sakene («saker på vippen»), er det også der det oftest skjer at klager tas til følge. For omgjøringsprosenten ut fra avgjørelsesform gjelder at UNE endret tidligere vedtak i 43 prosent av sakene som ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte, i 37 prosent også av sakene som ble avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, i 5 prosent av sakene som ble avgjort av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet og i 4 prosent av sakene som ble avgjort av sekretariatet.

Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle klagesaker (ikke medregnet omgjøringsanmodninger) behandlet i UNE i 2009 var 6 1/2 måneder, hvilket var bortimot det samme som året før, da den var 7 måneder. For asylsaker var det imidlertid en betydelig nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid, ved at denne var 6 1/2 måned i 2009 mot 11 måneder året før. Kortest gjennomsnittlig saksbehandlingstid var det i visum-saker, 2 1/2 måned.

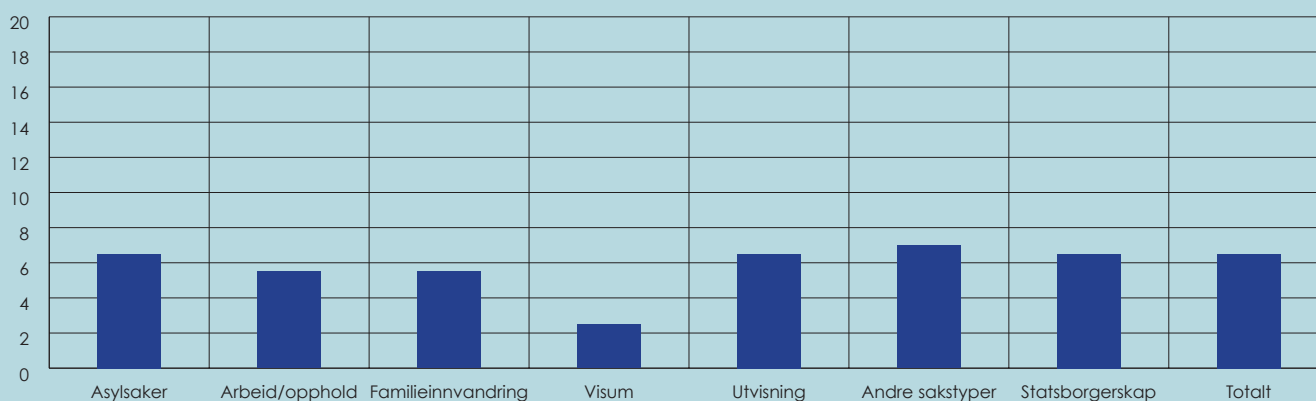
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid bør ikke leses som forventet saksbehandlingstid. Prioriteringer og ulik vanskelighetsgrad gir betydelige variasjoner, også innenfor hver sakstype, det vil si at mange saker har mye kortere eller lengre saksbehandlingstid enn gjennomsnittet.

Behandlede saker (alle sakstyper) i 2009 fordelt etter klagerens opprinnelsesland:

Irak	3 085
Russland	1 498
Somalia	1 459
Serbia, Montenegro eller Kosovo	1 311
Afghanistan	848
Eritrea	692
Iran	628
Etiopia	591
Nigeria	508
Statsløse palestinere	444
Sri Lanka	414
Tyrkia	301
Pakistan	286
Burundi	216
Kongo (DRC)	171
Nepal	134
Algerie	131
Vietnam	129
Libanon	122
Ukraina	122
Libya	118
Marokko	117
Filippinene	115
Syria	110
Ghana	107
India	101

(I tillegg kommer 2424 saker fra 120 andre land.)

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i mnd.



SAKER AVGJORT I NEMNDMØTE

Etter utlendingsloven kan saker «uten vesentlige tvilsspørsmål» avgjøres uten nemndmøte, enten av en nemndleder eller av sekretariatet. Saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål, skal avgjøres i nemndmøte. Etter regelverket tilligger det UNEs nemndledere å avgjøre hva som er riktig avgjørelsesform i den enkelte sak.

Saker som avgjøres av en nemndleder, forberedes av sekretariatet, og saker som avgjøres av sekretariatet, gjennomgås alltid av to personer. Saker som behandles i nemndmøte, forberedes av sekretariatet og avgjøres kollegialt av tre personer – en nemndleder med dommerkompetanse og to nemndmedlemmer som er lekfolk. Ved uenighet om konklusjonen avgjøres saken gjennom flertallsvedtak.

UNE avgjorde 947 saker i nemndmøte i 2009. Antallet nemndmøter ble igjen noe høyere enn året før, siden det i 2008 ble avgjort 860 saker i nemndmøte. Antallet saker avgjort i nemndmøte i 2009 er det høyeste i UNEs historie.

Tre av sakene ble avgjort i Stornemnd, en avgjørelsesform som kan benyttes for saker av prinsipiell betydning, saker med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser og saker på områder der det er tendenser til ulik praksis (se side 25).

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 2009 avgjort 713 saker i nemndmøte med personlig frammøte. Dette er 107 flere enn i 2008, da 606 saker hadde en slik avgjørelsesform. Samtidig var det en liten nedgang i antall saker avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, fra 254 til 234.

Antall asylsaker avgjort i nemndmøte var 805 i 2009 mot 708 i 2008. I tillegg ble 127 andre saker etter utlendingsloven avgjort i nemndmøte i 2009, mot 137 i 2008. Antall nemndmøtesaker vedrørende statsborgerskap var 15 i 2009, hvilket var det samme som 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. Det samme gjelder ved mange saker fra land hvor individuelle forhold ofte er avgjørende for om retur er eller ikke er forsvarlig. Blant nemndmøtesakene i 2009 var det flest som gjaldt klagerne fra Russland (280), Somalia (102), Irak (88), Afghanistan (70) og Iran (65).

«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. 15 1/2 prosent av disse sakene ble avgjort i nemndmøte, hvorav 13 prosent med, og 2 1/2 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 43 prosent av sakene som gikk med personlig frammøte og 37 prosent av sakene uten personlig frammøte.

Andelen nemndmøtevedtak hvor en av beslutningstagerne dissenterter var 20 prosent i 2009, hvilket var det samme som året før.

Antall nemndmøter etter sakstyper

	Med personlig frammøte	Uten personlig frammøte	Totalt
Asyl	683	122	805
Familieinnvandring	13	50	63
Arbeid/opphold	3	2	5
Utvising	7	17	24
Visum	0	1	1
Andre sakstyper u.l.	6	28	34
Statsborgerskap	1	14	15
SUM	713	234	947

Rettskraftige dommer

■ **HVIS UNE OPPRETTHOLDER** UDIs avslag, foreligger et endelig avslag i forvaltningslovens forstand. Det er da 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 65 rettskraftige dommer i 2009, hvorav staten fikk medhold i 49 og saksøker i 16 av dommene. Tilsvarende

tall for 2008 var 40 dommer, hvorav staten fikk medhold i 34 og saksøker i 6. Tallene innebærer at staten fikk medhold i 75 prosent av rettskraftige dommer i 2009 og 85 prosent i 2008. Staten har også tidligere blitt frifunnet i de aller fleste slike rettsaker.

Den som ikke får medhold i en rettsak 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 2009 opp fra 6840 til 8382 saker. Det innebærer at UNE i løpet av året behandlet 1542 færre saker enn det som kom inn.

De ubehandlede sakene ved utgangen av året fordelte seg på 5066 asylsaker til klagebehandling, 2509 andre saker til klagebehandling og 807 omgjøringsanmodninger (totalt alle sakstyper).

De ubehandlede sakene fordeler seg slik etter sakstyper (inkl. omgjøringsanmodninger):

Asyl	5 650
Familieinnvandring	727
Arbeid/opphold	385
Utvisning	882
Statsborgerskap	415
Andre sakstyper	323
SUM	8 382

Antall ubehandlede asylsaker økte i løpet av året med 1580 saker. Antall ubehandlede saker for øvrige sakstyper, det vil si alle bortsett fra asyl, ble redusert med 38 i løpet av året. Det økte antallet ubehandlede asylsaker skyldtes blant annet at UNE fikk inn omlag 1900 flere såkalte Dublin-saker (se side 24) enn forventet.

Økning i antall ubehandlede asylsaker betyr ikke at saksbehandlingstiden går opp, tvert imot gikk den ned gjennom 2009. UNE har vokst betydelig i antall medarbeidere og gjennom dette fått økt saksbehandlingsskapasitet. Antall ubehandlede saker sett opp mot det antall saker UNE behandler pr måned er derfor mindre enn ett år tidligere.

Fra 11 nasjonalitetsgrupper hadde UNE ved årsskiftet mer enn 200 ubehandlede saker. Disse var:

Afghanistan	1 237
Irak	1 048
Russland	618
Somalia	607
Iran	521
Statsløse palestinere	374
Eritrea	360
Sri Lanka	358
Etiopia	282
Nigeria	256
Tyrkia	212

Antall ubehandlede «gamle klagesaker», definert som klagesaker som er eldre enn seks måneder, var ved årsskiftet 2008/2009 i underkant av 2150 saker. I løpet av 2009 økte dette antallet til nesten 2500 saker. Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2009/2010 var 67 prosent yngre enn seks måneder, 23 prosent mellom seks måneder og ett år, mens 10 prosent av de ubehandlede klagesakene var eldre enn ett år. Tilsvarende tall ett år tidligere var henholdsvis 64, 27 og 9 prosent.

UNEs serviceerklæring

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

UNE skal gi god service til sine brukere i tråd med våre kjerne-verdier; pålitelighet, åpenhet og respekt. I tillegg skal UNE bidra til en helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning, som våre brukere har tillit til. Denne service-erklæringen 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

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 omlag 1800 saker fra Irak, hvorav litt over 300 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Rundt 70 saker ble avgjort i nemndmøte. I omlag 20 av sakene ble tidligere vedtak helt eller delvis omgjort.

Sentralt i mange av sakene var anførsler om trusler fra islamister og/eller terrorister. I en rekke saker ble denne type anførsler ikke lagt til grunn som fakta i saken. I mange andre saker ble det vurdert at det ikke var sannsynliggjort en framtidig risiko. Asyl ble etter en individuell vurdering gitt i én sak der klageren ble ansett å være forfulgt på grunn av sin religiøse tilhørighet og politiske oppfatning. I en annen sak ble det gitt vern ut fra at klageren ble ansett for å være særlig utsatt på grunn av sin tidligere tilknytning til en væpnet gruppering.

Majoriteten av sakene omhandlet personer med tilhørighet til det omstridte området sør for det kurdiske selvstyreområdet (KRG) i Nord-Irak. Mange opplyste at de kom fra byene Mosul og Kirkuk, men det var også klager fra andre deler av det omstridte området. I april 2009 oppdaterte UNHCR sine anbefalinger vedrørende retur til Irak. I tråd med tidligere anbefalinger frarådet UNHCR enhver retur til Sentral-Irak, inklusive det omstridte området, og anbefalte at det ble gitt asyl eller annen form for beskyttelse til personer herfra. UNE har fulgt nøye med på situasjonen, og det ble i 2008 avholdt en rekke nemndmøter hvor en praksis knyttet til den generelle sikkerhetssituasjonen i Kirkuk og Mosul ble etablert. 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 av 1988 § 15 første ledd annet punktum. UNE opprettholdt denne vurderingen gjennom 2009. Omfanget av voldshandlinger i det omstridte området gjennom 2009 var dessuten generelt mindre enn foregående år.

Flere klager fra det omstridte området fikk imidlertid tillatelse på humanitært grunnlag. I disse sakene ble det vist til at selv om de individuelle anførselene i seg selv ikke 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. Blant individuelle forhold som ble tillagt vekt i slike helhetsvurderinger, var etnisitet, sårbare grupper som for eksempel barnefamilier og andre uten nettverk i Irak, familietilknytning til Norge, helsesituasjon og homofil legning.

UNE behandlet også en rekke saker vedrørende personer fra Bagdad i Sentral-Irak. Den generelle sikkerhetssituasjonen i Bagdad ble ikke ansett som så alvorlig at den i seg selv tilsa at alle personer herfra hadde et beskyttelsesbehov. I vurderingene ble det sett hen til byens befolkningstall, omfanget av aksjonene og hvem aksjonene var rettet mot. Voldshandlingene varierte i omfang og hyppighet og syntes i stor grad å være rettet mot utenlandske styrker, irakisk militære og politi og myndighetspersoner. Det var likevel voldshandlinger som rammet sivile, men ingen klagere fikk tillatelse alene som følge av den generelle sikkerhetssituasjonen i Bagdad.

I mange saker med personer fra selvstyreområdet KRG, anførte klageren frykt for 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. Når det gjelder personer fra KRG la UNE til grunn at myndighetene som utgangspunkt har evne og vilje til å beskytte sine borgere. Den generelle sikkerhetssituasjonen i dette området ble ansett som relativt god.

Når det gjelder klagere fra Sør-Irak, viste avgjørelser at den generelle sikkerhetssituasjonen i dette området i seg selv ikke tilsa at alle personer fra Sør-Irak hadde et beskyttelsesbehov, en vurdering som er i tråd med UNHCRs anbefalinger av april 2009.

Afghanistan



UNE behandlet omlag 300 saker fra Afghanistan, hvorav omlag 200 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Rundt 50 saker ble avgjort i nemndmøte, de aller fleste av disse med personlig fremmøte. I omlag 50 saker ble klagerne gitt tillatelse; i ti saker vern da det ble ansett å foreligge et individuelt beskyttelsesbehov, og i omlag 40 saker på humanitært grunnlag. Mange av de sistnevnte fulgte av to vedtak i UNEs stornemnd i juli 2007 (se une.no – praksis –

stornemnd). UNE anså den ustabile sikkerhetssituasjonen i en rekke distrikter i Afghanistan for å være til hinder for retur til disse områdene. På bakgrunn av blant annet anbefalinger fra UNHCR om betydningen av slektskaps- og stammestrukturene i det afghanske samfunnet, mente stornemnda at afghanere bare unntaksvis kunne henvises til et område der de ikke har tilknytning.

De fleste klagesakene fra afghanske borgere som UNE har til behandling, gjelder friske menn i arbeidsfør alder. I 2009 avgjorde UNE saken til fem afghanske kvinner; samtlige av disse var i Norge sammen med mannlige familiemedlemmer, og de hadde ikke barn. I tre av sakene ble det gitt tillatelse, mens to av kvinnene fikk endelig avslag og ble henvist til retur.

Klagernes anførsler var sammensatte og knyttet til frykt for forfølgelse fra både myndighetene og private aktører. En del klagere 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, behandlet i flere nemndmøter. I én sak ble det funnet at det forelå eksklusjonsgrunner. Andre klagere anførte at de fryktet forfølgelse fra politiske grupperinger, kommandanter og krigsherrene. Mange anførte dessuten private konflikter, som frykt for blodhevn på grunn av eksempelvis jordkonflikter og utenomekteskapelige forhold.

Som en del av regjeringens innstramningstiltak i asylpolitikken, trådte en ny bestemmelse vedrørende internflukt i kraft 15.6.2009. Som følge av den nye forskriftsbestemmelsen, la UDI om praksis slik at afghanere uten individuelt beskyttelsesbehov ble henvist til å bosette seg i Kabul, dersom sikkerhetssituasjonen på deres hjemsted var slik at de på generelt grunnlag var vernet mot retur dit. I løpet av høsten avholdt UNE flere nemndmøter for å prøve UDIs nye praksis. Nemndene ble bedt om å ta stilling til om det ville være urimelig å henvise klageren til internflukt på steder i Afghanistan der vedkommende ikke hadde tilknytning, og om det således kunne anses å foreligge sterke menneskelige hensyn som tilsa at en tillatelse burde gis. Klagerne var arbeidsføre menn uten helseproblemer, men med lite skolegang og arbeidserfaring. Nemndene kom til at flere områder i Afghanistan er trygge og tilgjengelig for klagerne, eksempelvis Kabul. Etter konkrete og individuelle hel-

hetsvurderinger kom nemndene til at det ikke fremsto som urimelig og humanitært utilrådelig å henvise klagere til retur til trygge steder i Afghanistan selv om de ikke hadde tilknytning dit.

Iran



UNE behandlet rundt 430 saker fra Iran, hvorav om lag 180 gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Rundt 60 saker ble avgjort i nemndmøte.

Det ble gitt asyl i sakene til tre personer, hvor grunnlaget var fare for forfølgelse på grunn av konvertering fra islam til kristendom. I nemndmøtet kom nemnda til at klagerens konvertering fremsto som troverdig, og at de individuelle omstendighetene tilsa at det forelå et beskyttelsesbehov. I rundt ti saker ble det gitt vern mot retur, blant annet på grunn av risiko for reaksjoner grunnet konvertering til kristendom og på grunn av politisk aktivitet, men hvor risikoen ikke var stor nok til at det ble gitt asyl. Det ble også gitt opphold på humanitært grunnlag litt over 30 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.

Iranske borgere anførte en rekke ulike asylgrunnlag, og sakene var ofte sammensatt av flere ulike forhold, for eksempel politisk aktivitet og konvertering til kristendom. Anførsler om ulike former for politisk virksomhet 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.

I en del saker ble det anført frykt for forfølgelse grunnet konvertering fra islam til kristendom, særlig etter ankomst til Norge. Konvertering fra islam til en annen reli-

gion (apostasi) er i utgangspunktet forbudt i Iran. UNE legger imidlertid i slike saker til grunn, ut fra et bredt kildebilde, at konvertitter ikke på generelt grunnlag risikerer forfølgelse i Iran. 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 de senere årene. Det finnes mange konvertitter i Iran, og flere av disse er medlemmer av aktive kirkesamfunn. UNE foretok konkrete vurderinger av den fremtidige forfølgelsesfaren i den enkelte sak ut fra alle sakens opplysninger. Momenter i slike vurderinger kunne blant annet være den enkeltes kunnskapsnivå om kristendommen, hvor aktiv vedkommende har vært i Norge, om vedkommende ble kristen eller kom i kontakt med kristendommen i Iran, og hvordan vedkommende kan antas å fremstå ved retur. 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 la vekt på de strenge beviskrav iransk rett oppstiller for å dømme personer for slike forhold, hvilket etter konkrete vurderinger innebærer 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. Anførlene 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 alle disse sakene, hvor en rekke momenter ble vurdert. Forhold som blant annet nettverk i hjemlandet, familie, utdanning, arbeiderfaring, geografisk tilhørighet, alder og etnisk tilhørighet er relevante i slike vurderinger. I en del vedtak ble det blant annet lagt til grunn at eventuelle overgrep var å anse som kriminelle handlinger som iranske myndigheter måtte være de nærmeste 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 om lag 50 asylsaker fra Syria, hvorav om lag 10 var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Rundt 15 av disse sakene gjaldt statsløse palestinere og statsløse kurdere. Samtlige saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. To klager ble tatt delvis til følge på bakgrunn av forhold knyttet til barns helsesituasjon.

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 alene på bakgrunn av tilhørighet til disse folkegruppene. I mange saker ble det anført frykt for forfølgelse fra syriske myndigheter på grunn 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 noen 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.

Nepal



UNE behandlet omlag 100 asylsaker fra Nepal, hvorav rundt 10 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 én sak ble klagen over avslag på søknad om fornyelse av arbeidstillatelse tatt til følge, på humanitært grunnlag.

I de fleste sakene var det anførte asylgrunnlaget knyttet til konflikten mellom maoistbevegelsen og nepalske myndigheter. Det store flertallet av klagerne anførte at de fryktet maoistbevegelsen, spesielt grupperingen Young Communist League (YCL) og Jantantrik Terai Mukti Morcha (JTMM) på hjemstedet, blant annet som følge av støtte til monarkiet og/eller medlemskap i Rastriya Prajatantra Party (RPP). I enkelte saker ble det anført risiko for forfølgelse

fra myndighetene grunnet mistanke om tilknytning til maoistbevegelsen.

På bakgrunn av den politiske situasjonen i landet etter valget til den grunnlovgivende forsamling i april 2008, da maoistpartiet ble det største partiet i forsamlingen og Nepal deretter ble erklært som republikk, mente UNE det ikke var grunnlag for å hevde at monarkitilhengere eller RPP-medlemmer generelt var forfulgt av maoistbevegelsen, myndighetene eller andre grupperinger. UNE mente også 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.

Andre anførte asylgrunnlag var blant annet frykt for forfølgelse fra madhesigrupperingen i Terai-området på grunn av etnisk tilhørighet til pahadigrupperingen, fare for overgrep fra Limbu-aktivister, frykt for overgrep i forbindelse med private konflikter, og kvinner som fryktet represalier fra familiemedlemmer på grunn av brudd på sosiale normer. UNE foretok konkrete vurderinger av klagerens individuelle bakgrunn og situasjon, men fant ikke i noen saker at det forelå grunnlag for å omgjøre UDIs vedtak.

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. Når det gjaldt Terai-området, viste UNE til at omfanget av voldshandlinger i området ikke var så stort at enhver person som oppholdt seg i området kunne anses å være i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling.

Sri Lanka



UNE behandlet over 270 asylsaker fra Sri Lanka, hvorav omlag 90 gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flesteparten av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og like mange ble avgjort i nemndmøte. Klagerne møtte personlig i alle nemndmøtene. Omlag 20 klagerne ble gitt tillatelse på humanitært grunnlag. Mange av dem som fikk medhold var enslige kvinner og medfølgende barn. Også i slike saker var imidlertid individuelle omstendigheter avgjørende, og ikke alle

enslige kvinner med barn fikk medhold i sine klager.

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 klagernes individuelle bakgrunn og situasjon, herunder anført tilknytning til LTTE.

UNHCR anbefalte i desember 2006 at ingen tamiler fra nord eller øst burde bli returnert før sikkerhetssituasjonen i landet var blitt vesentlig bedre. Denne anbefalingen ble i det vesentlige opprettholdt i anbefalinger av april 2009 og i oppdatering av juli 2009. Tamiler fra øst ble ikke lenger ansett å ha et beskyttelsesbehov alene på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen. Det ble imidlertid frarådet å returnere tamiler fra øst til andre områder i Sri Lanka.

UNE anså, som i foregående år, den generelle menneskerettighets- og sikkerhetssituasjonen for sivilbefolkningen i både nordlige og østlige områder for å være til hinder for retur dit. På bakgrunn av tilgjengelig informasjon om situasjonen for tamiler i Colombo og øvrige områder i sør, mente imidlertid UNE at det ikke var grunnlag for å verne enhver tamil mot retur til disse områdene. Mange tamiler fra nord og øst ble derfor henvist til å ta opphold i sør. 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.

Den militære konflikten i Sri Lanka ble avsluttet i mai 2009. UNE fulgte utviklingen i landet nøye, og vurderte den sikkerhetsmessige og humanitære situasjonen kontinuerlig. Det ble imidlertid ikke foretatt noen vesentlig endring i UNEs praksis i 2009.

Pakistan



UNE behandlet omlag 60 asylsaker fra Pakistan, hvorav noe over 20 gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ti saker ble avgjort av sekretariatet, og syv ble avgjort i nemndmøte. Klageren møtte personlig i alle nemndmøtene. I fire saker



fikk klageren delvis medhold, og det ble gitt tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn av utpreget individuell karakter.

Klagerne fremsatte flere ulike asylgrunnlag, blant annet frykt for diskriminering og trakassering på grunn av konvertering eller tilhørighet til en religiøs minoritet, frykt for æresdrap på bakgrunn av overtredelse av sosiale normer, frykt for politisk motiverte overgrep 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 hjemlandet myndigheter. UNE viste også i noen saker til at klageren kunne få beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn hjemstedet. I mange saker ble det anførte asylgrunnlaget ikke funnet å være troverdig.

De palestinske områdene



UNE behandlet omlag 100 saker med anført tilhørighet til de palestinske områdene på Vestbredden og Gaza. Av disse var rundt 40 anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De aller fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Når klagen ikke ble tatt til følge, skyldtes dette i all hovedsak at klagerne ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at de kom fra Vestbredden eller Gaza.

Fem saker ble avgjort i nemndmøter. Fire av disse sakene gjaldt en familie som hadde fått innvilget en tillatelse av UDI, men som klaget over at de ikke hadde fått flyktningstatus. Klagen ble ikke tatt til følge. I den femte saken la nemnda til grunn at klageren hadde tilhørighet til de palestinske områdene, men klagen ble likevel ikke tatt til følge.

Sentral-Asia



UNE behandlet rundt 95 saker fra Sentral-Asia, og omlag 30 av disse var anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Saker fra Usbekistan utgjorde omtrent 50 av sakene fra dette området, mens saker fra Kirgisistan utgjorde en mindre del av saksmengden. De fleste klagesakene fra Usbekistan ble avgjort i nemndmøte. Sakene fra øvrige deler av Sentral-Asia ble i hovedsak behandlet av nemnd-

leder etter forberedelse fra sekretariatet.

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. For ti personer, herunder medfølgende barn, kom UNE til at det var grunnlag for asyl eller vern mot retur på bakgrunn av deltakelse i ulike former for myndighetskritisk aktivitet i hjemlandet.

En problemstilling som ble behandlet i sakene fra Usbekistan, var om usbekere som har hatt opphold i Norge som asylsøkere av den grunn risikerer reaksjoner ved retur. Ingen fikk asyl eller vern på grunn av den generelle usikkerheten som knytter seg til om og eventuelt hvordan myndighetene vil reagere når asylsøkere returnerer. Det ble imidlertid gitt tillatelse på humanitært grunnlag i rundt ti saker etter konkrete vurderinger av retursituasjonen.

I flere av sakene fra øvrige Sentral-Asia ble det anført problemer knyttet til maktmisbruk, politisk aktivitet, etnisitet og private konflikter i hjemlandet. UNE kom i flertallet av disse sakene til at det ikke forelå risiko for forfølgelse. I fire saker kom UNE til at det var grunnlag for vern mot retur til hjemlandet på grunnlag av politisk aktivitet eller fare for overgrep fra enkeltpersoner i myndighetsapparatet.

Tyrkia



UNE behandlet omlag 75 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 ble ansett å ha 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 eventuell straff for 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 klagerer

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.

Aserbajdsjan



UNE behandlet rundt 55 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 fem saker ble avgjort i nemndmøte. Ingen av klagen eller omgjøringsanmodningene ble tatt til følge.

Den vanligste anførselen var frykt for forfølgelse på grunn av politisk eller annen regimekritisk aktivitet. UNE la til grunn at politisk opposisjonelle og regimekritiske personer 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 flere 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.

Libanon



UNE behandlet omlag 60 saker fra Libanon, hvorav omlag 30 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 tre saker som gjaldt en statsløs familie ble avgjort i nemndmøte. Disse klagen ble tatt delvis til følge, og familien fikk tillatelse på humanitært grunnlag.

Blant anførselene var fare knyttet til sekterisk vold, og ulike problemer overfor Hizbollah og andre militante grupper, deriblant palestinske fraksjoner. Noen av anførselene UNE vurderte var også knyt-

tet til private konflikter og æresrelaterte problemer.

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



→ *Praksisrapportene i årboka er ut fra tidligere utlendingslov, gjeldende til og med 31.12.2009. 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).*

EUROPA

Hovedtyngden av asylsakene fra Europa gjaldt klagere fra det tidligere Jugoslavia og Den Russiske Føderasjonen. Fra øvrige europeiske land var saksantallet så lavt at de ikke er tatt med. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.

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 samme år. Etter dette anså UNE Kosovo og Serbia som to atskilte nasjonale enheter. Registreringer gir imidlertid ikke grunnlag for å skille tydelig mellom klagere fra Kosovo og klagere fra Serbia, ettersom mange klagere kom til Norge før Kosovo erklærte selvstendighet. Enkelte er også annengangs asylsøkere, og er registrert på det landet de kom fra første gang. Det vil si at noen står registrert med Serbia og Montenegro som opphavsland, noen med Serbia og andre igjen med Kosovo som opphavsland. Disse sakene blir derfor omtalt samlet her.

UNE behandlet omlag 980 saker, hvorav 370 var behandling av anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flertallet av sakene gjaldt klagere fra Kosovo, og det store flertallet av disse var kosovoserbere. De aller fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. 40 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 ut fra de to landenes statsborgerlovgivning, legger UNE til grunn at borgere av Kosovo også er borgere av Serbia og at de således har to statsborgerland. Dette medfører at flyktningkonvensjonen 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).

Henvisning til Serbia som alternativt statsborgerland har fått betydning først og fremst for kosovoserbere. Basert på UNHCRs anbefalinger er det i utgangs-

punktet 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 imidlertid at enkelte ut fra individuelle omstendigheter kan ha et beskyttelsesbehov også i Serbia.

Anførsler fra kosovoserbere var stort sett 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 flyktningkonvensjonen artikkel 1 A (2) annet ledd ble avgjort i nemndmøte. De fleste klagene med denne problemstillingen ble etter dette avgjort av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet.

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

I en kosovoserbersak, som omhandlet en familie, ble det innvilget asyl, idet UNE etter en konkret vurdering la til grunn at det var risiko for forfølgelse ved retur.

I 21 saker ble det etter konkrete vurderinger gitt tillatelse på humanitært grunnlag ut fra bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket. Ni saker gjaldt kosovoalbanere, der det blant annet ble lagt vekt på helse-situasjonen, barns tilknytning til Norge og omsorgssituasjonen for barna. 12 saker gjaldt kosovoserbere, der UNE blant annet la vekt på langvarig opphold på senter for internflyktninger i Serbia, helsesituasjonen og omsorgssituasjonen for barn.

Russland



UNE behandlet omlag 1050 saker fra Russland, hvorav rundt 260 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNES egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens omlag 270 saker ble avgjort i nemndmøte.

Sakene omhandlet hovedsakelig problemstillinger knyttet til Nord-Kaukasus, herunder del-republikkene Tsjetsjenia og Ingushetia. I Tsjetsjenia har det de siste årene vært en forbedring av den generelle sikkerhetssituasjonen, og i 2008 mente UNE at det ikke lenger var et generelt hinder for retur til del-republikken. Det ble etter nemndmøtebehandling etablert praksis for retur av personer uten et individuelt beskyttelsesbehov, og for personer som ikke var særskilt sårbare. I 2009 ble det gjennom lik prosedyre etablert praksis for retur av også barnefamilier og personer med forsørgeransvar som har et nettverk i form av slektninger i Tsjetsjenia.

I Ingushetia har det vært en forverret menneskerettighetssituasjon de siste årene, og UNE vurderte kontinuerlig situasjonen gjennom 2009. UNE mente imidlertid situasjonen ikke var av en slik karakter at det forelå et generelt hinder for retur til Ingushetia.

De fleste sakene med personer fra Tsjetsjenia eller Ingushetia gjaldt problemstillinger relatert til opprørerbevegelsen i regionen, herunder tidligere eller nyere aktiv deltakelse, og bistand eller slektskap til personer med en slik bakgrunn. Landinformasjon innhentet blant annet på tjenestereise til Nord-Kaukasus sommeren 2009 viste at denne gruppen kan være utsatt for forfølgelse. Personer med en slik bakgrunn kan risikere blant annet drap, tortur og mishandling, fabrikkering av sak mot seg, trakassering og diskriminering. I flere saker var det også anførsler knyttet til fare for blodhevn og æresdrap.

I 17 saker ble det innvilget asyl, mens det i 25 saker ble gitt vern etter beskyttelsesbestemmelsen i tidligere utlendingslov (se artikkel side 5). De fleste av disse sakene gjaldt personer med behov for beskyttelse på grunn av reell eller tillagt tilknytning til opprørerbevegelsen. I underkant av 100 saker ble det gitt tillatelse på humanitært grunnlag ut fra bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket. I helhetsvurderingen ble det lagt vekt på ulike momenter, her-

under usikkerhet om alvorlige reaksjoner ved retur til hjemlandet, tidligere overgrep, helsemessige forhold og hensynet til barnets beste.

I sakene fra det øvrige Russland (utenom Nord-Kaukasus) var det anført problemer knyttet til organisert kriminalitet og korrupsjon innenfor politi- og rettsvesenet. Ved et tilfelle ble det innvilget asyl på bakgrunn av langvarig diskriminering, trakassering og rasistisk motivert vold. Ut fra omstendighetene i saken mente UNE at klagerne ikke kunne påregne beskyttelse fra myndighetene ved en retur.

→ *Praksisrapportene i årboka er ut fra tidligere utlendingslov, gjeldende til og med 31.12.2009. 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).*

AFRIKA

Asylsakene fra Afrika gjaldt klagere fra flere titalls land.

Somalia og Etiopia skilte seg ut med hensyn til antall saker. For mange opprinnelsesland var antallet klager

svært lavt. Omtalen nedenfor inkluderer ikke saker

omfattet av Dublin-forordningen.

Somalia

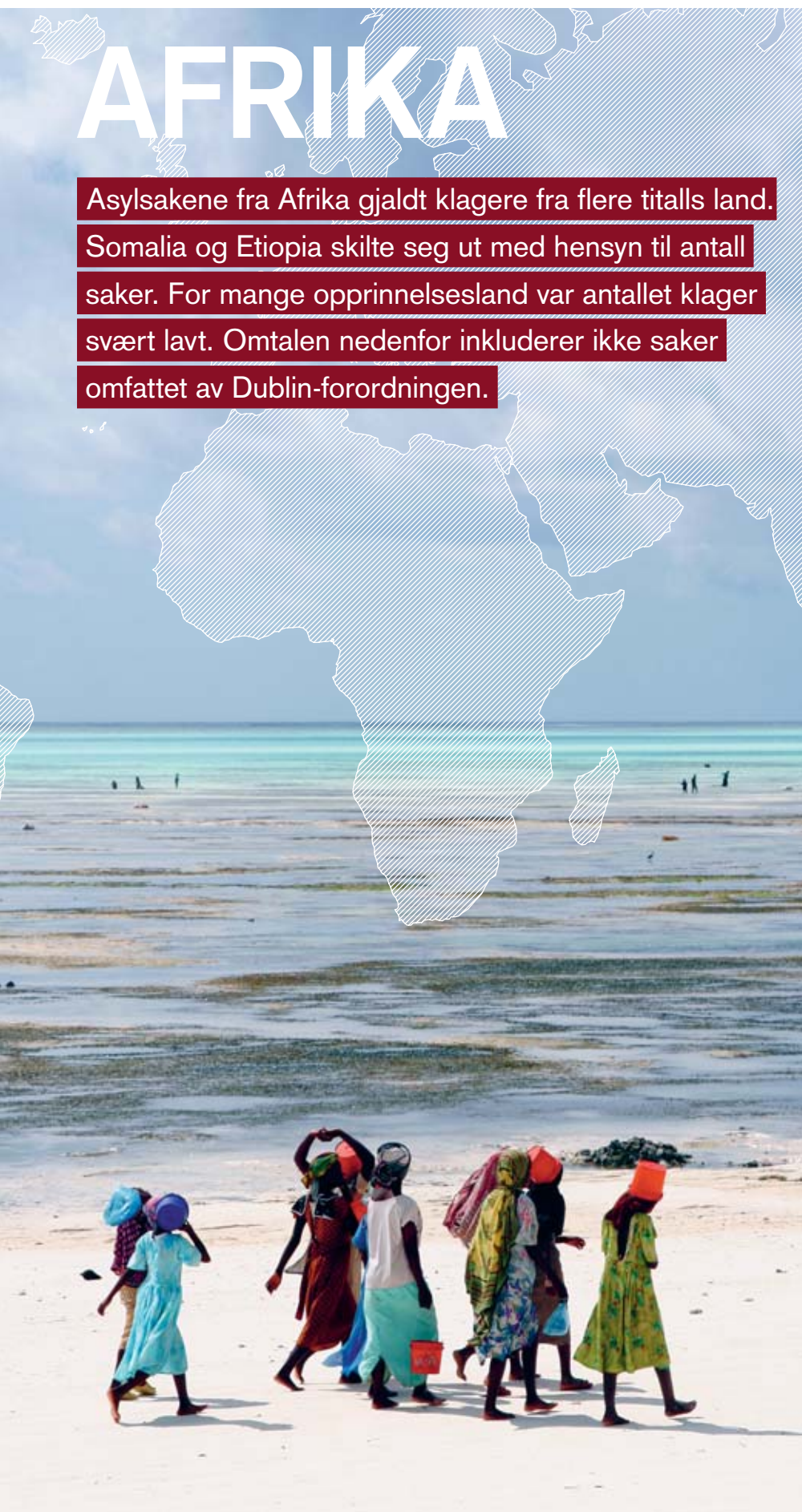


UNE behandlet omlag 280 asylsaker fra Somalia, hvorav cirka 110 utgjorde anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Flertallet av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens omlag 70 saker ble avgjort i nemndmøter. UNE tok 35 klager og omgjøringsanmodninger helt eller delvis til følge. Det ble gitt asyl i 5 saker, vern mot retur i 5 saker, og tillatelse på humanitært grunnlag i 25 saker.

Den politiske og sikkerhetsmessige situasjonen kan gjennom 2009 karakteriseres som både sammensatt og labil. Det er først og fremst i de strategisk viktige byene at situasjonen har vært uforutsigbar, skiftende og skjør. Spesielt gjelder dette hovedstaden Mogadishu. Regjeringen har kun hatt kontroll over deler av Mogadishu, mens andre deler av Sør-Somalia har vært kontrollert av ulike islamistiske grupper. Kamphandlingene som har funnet sted, har i stor grad vært en følge av de ulike gruppens ønske om territoriell kontroll. Suspensjonen av utreiseplikten for borgere av Sør-Somalia, som ble innført 6. november 2006, ble opprettholdt gjennom året.

På grunn av den vanskelige sikkerhetsmessige og humanitære situasjonen i Sør-Somalia, var UNEs praksis frem til en endring i utlendingsforskriften 1. mai 2009, at personer fra dette området i stor grad ble gitt opphold på humanitært grunnlag. Forskriftsendringen var en del av Regjeringens tiltak for innstramming av asylopolitikken og påla utlendingsmyndighetene å foreta en individuell vurdering av den enkeltes returforutsetninger og ikke basere vurderingen av om det kan gis opphold på humanitært grunnlag på en gruppetilnærming knyttet til det enkelte landområde. Etter forskriftsendringen ble en rekke nemndmøter berammet for å ta stilling til betydningen av regelendringen. Resultatet ble en innstramming av UNEs praksis knyttet til å gi tillatelse på humanitært grunnlag. I de fattede avgjørelser ble det bl.a. vist til at en ikke lenger kunne legge avgjørende vekt alene på tilhørighet til et bestemt geografisk område. Så lenge situasjonen i Sør-Somalia ikke tilsa at alle fra området måtte ansees som vernet mot retur, måtte det foretas en individuell vurdering av den enkelte klagers situasjon og forutsetninger ved retur.

De klagene som ble tatt helt eller delvis til følge i løpet av året, var begrunnet med



individuelle beskyttelsesbehov. De 5 personene som ble gitt asyl, samt 3 av personene som ble ansett som vernet mot retur, var jentebarn som UNE mente risikerte å bli omskåret ved retur. De ytterligere 2 personene som ble ansett for å være vernet mot retur, var menn som UNE mente kunne miste livet ved retur på bakgrunn av deres individuelle situasjon. Personer som fikk tillatelse på humanitært grunnlag, var i all hovedsak barnefamilier, personer tilhørende minoriteter, og omsorgspersoner til de jentebarna som risikerte å bli utsatt for omskjæring.

Klager som ikke ble tatt til følge i løpet av året, gjaldt i all hovedsak personer som ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort tilhørighet til et nærmere angitt sted i Sør-Somalia, eller personer som UNE mente ikke hadde et individuelt grunnlag for å få opphold.

Etiopia



UNE behandlet omlag 380 asylsaker fra Etiopia, hvorav over halvparten gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. Rundt 220 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens i underkant av 40 saker ble avgjort i nemndmøte. UNE tok 14 klager helt eller delvis til følge. I fire saker fikk klagerne vern mot retur til hjemlandet. Det ble gitt tillatelse på humanitært grunnlag i ti saker.

En utbredt anførsel i saker fra Etiopia var frykt for forfølgelse ved retur på grunn av egen eller nære familiemedlemmers politiske aktivitet i hjemlandet. Det ble også i mange tilfeller anført at klageren hadde vært politisk aktiv eller uttrykt seg kritisk om hjemlandets myndigheter etter ankomst til Norge. En annen utbredt anførsel i Etiopia sakene var at klageren ikke (lenger) var etiopisk statsborger, da han/hun var eritreisk statsborger eller statsløs, og således ikke kunne returnere til Etiopia. I kun et fåtall av disse sakene kom UNE etter en konkret vurdering til at klagerne mest sannsynlig var å anse som borgere av Eritrea.

Det ble gitt vern mot retur vern (etter beskyttelsesbestemmelsen i tidligere utlendingslov, se artikkel side 5) i to saker på bakgrunn av henholdsvis journalistisk virksomhet i Etiopia og i Norge, og politisk opposisjonsaktivitet i Norge. Det ble videre gitt vern mot retur i to saker der det ble det

ansett å foreligge fare for kjønnslemlestelse av pikebarn ved retur.

Tillatelse på humanitært grunnlag ble i flere saker innvilget av hensyn til familiens enhet for medfølgende familiemedlemmer til pikebarn som risikerte kjønnslemlestelse ved retur.

Eritrea



UNE behandlet omlag 34 asylsaker fra Eritrea, hvorav seks gjaldt anmodning om omgjøring av UNEs egne vedtak. Hovedvekten av sakene ble avgjort i nemndmøte. Ni saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og seks saker ble avgjort i sekretariatet etter at sekretariatet hadde fått delegert vedtakskompetanse. Det ble ikke gitt asyl i noen saker. I to saker ble det gitt vern mot retur på bakgrunn av henholdsvis risiko for kjønnslemlestelse og risiko for forfølgelse grunnet unndragelse fra nasjonaltjenesten. I syv saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag. Beskyttelseshensyn ble tillagt vekt i helhetsvurderingen, blant annet knyttet til risiko for å bli ansett som militærutdrager eller desertør, for medlemmer av en pinsemenighet, samt den generelle menneskerettighetssituasjonen i Eritrea.

Vanlige anførsler fra eritreiske klagerer var frykt for forfølgelse på bakgrunn av politisk aktivitet, deltakelse i en religiøs minoritetsgruppe, desertering fra militærtjeneste eller frykt for framtidig innkalling til militærtjeneste, samt ulovlig utreise fra Eritrea. I et antall omgjøringssaker 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 og medlemskap i pinsemenigheter.

I flere av sakene UNE behandlet som var registrert som saker fra Eritrea, ble det etter en konkret vurdering ikke lagt til grunn at klagerne var eritreiske statsborgere. Dette gjaldt både saker der klagerne ikke hadde sannsynliggjort at de har bodd i Eritrea, og saker hvor klagerne er født og/eller oppvokst i Etiopia, men har anført at de har eritreisk familiebakgrunn.

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

Den Demokratiske Republikken Kongo (DRC)



UNE behandlet omlag 100 asylsaker fra DRC, hvorav omlag 40 gjaldt omgjøring av UNEs egne vedtak. Rundt ti saker ble behandlet i nemndmøte, mens omlag 60 av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Det ble innvilget avledet asylstatus i ett tilfelle, fordi et nært familiemedlem risikerte forfølgelse i hjemlandet. I to saker hadde klageren rett til vern mot utsendelse, blant annet siden intern relokalisering til hovedstadsområdet ikke ble ansett som et trygt alternativ for klageren. I syv av sakene ble det gitt tillatelse på humanitært grunnlag, primært av helsemessige årsaker.

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. Den sikkerhetsmessige og humanitære situasjonen i DRCs østlige deler ble ansett som så problematisk at man ikke ville pålegge noen å returnere dit. Anførsler fra områder utenfor sentralmyndighetenes kontroll var i sistnevnte forbindelse hovedsakelig relatert til etniske konflikter, samt frykt for ulike militsgrupperinger. UNEs vedtak om å ikke ta klager til følge var hovedsakelig begrunnet med manglende sannsynliggjøring av anførselene, og/eller at klageren uansett kunne henvises til intern relokalisering til DRCs vestlige områder.

Burundi



UNE behandlet omlag 175 saker fra Burundi, hvorav om lag en tredjedel gjaldt omgjøring av UNEs egne vedtak. I underkant av 30 saker ble behandlet i nemndmøte, mens nærmere 130 saker ble behandlet av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Det ble ikke innvilget asyl eller vern mot utsendelse i noen tilfeller. Tillatelse på humanitært grunnlag ble imidlertid gitt i seks av sakene, primært grunnet helsemessige forhold.

Påberopte forhold var blant annet rela-

tert til ulike former for opposisjonell virksomhet samt menneskerettighetsaktivisme, vitneproblematikk knyttet til et eventuelt rettsoppgjør etter den burundiske borgerkrig, foruten ulike former for land-/eieendoms konflikter. I svært mange saker ble det dessuten anført frykt for forfølgelse fra opprørsgrupperingen FNL, eventuelt frykt for forfølgelse fra burundiske myndigheter grunnet tillagt tilknytning til samme gruppering. UNEs vedtak om å ikke ta klagen til følge var i det vesentligste begrunnet med manglende sannsynliggjøring av anførselene. Det ble ellers vist til at situasjonen i Burundi var generelt forbedret og at FNL også hadde nedlagt sine våpen/blitt omdannet til et politisk parti.

Algerie



UNE behandlet omlag 50 saker fra Algerie. Av disse var de fleste ordinære klagesaker, men det ble også behandlet noen anmodninger om omgjøringer av UNEs egne vedtak. Hovedtyngden av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tidligere vedtak ble i all hovedsak opprettholdt. En anmodning om omgjøring ble behandlet i nemnd uten personlig fremmøte, hvor vurderingstemaet var avgrenset til å omhandle barnas beste og deres tilknytning til riket.

De fleste sakene gjaldt unge enslige menn. En vanlig anførsel var frykt for overgrep fra militante islamister og terrorgrupper, herunder anførsler om forsøk på tvangsrekruttering til slike grupper. En annen vanlig anførsel var frykt for å bli utsatt for overgrep fra hjemlandets myndigheter på grunn av mistanke om tilknytning til slike grupper. I noen saker ble det anført problemer av økonomisk og sosial art, det vil si problemer som ikke gir grunnlag for asyl. Det var også anførsler knyttet til 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 2009, 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 tilfeldige enkeltpersoner skulle bli rammet ble ansett som liten.

UNE mente den generelle sikkerhetssituasjonen i Algerie ikke var til hinder for retur. I saker hvor det ble anført frykt for overgrep fra algeriske myndigheter eller for tvangsrekruttering til terrorgrupper, ble klagen i all hovedsak ikke tatt til følge fordi asylgrunnlaget ikke ble ansett tilstrekkelig sannsynliggjort. I flere saker bemerket UNE at klagerens asylforklaring manglet troverdighet. UNE gjennomførte i samarbeid med Utlendingsforvaltningens enhet for landinformasjon (Landinfo) en tjenestereise til Algerie i oktober 2009.

Libya



UNE behandlet omlag 75 saker fra Libya. Av disse var omtrent totredjedeler ordinære klagesaker, mens de resterende var anmodninger om omgjøringer av UNEs egne vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

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

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 kunnskap 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.

Anførselene i en del av klagen var knyttet til frykt for maktmisbruk fra personer med maktposisjoner i det libyske samfunn. UNE viste til at en er kjent med at maktmisbruk fra personer høyt i systemet eller med familieband til personer med en slik

posisjon ikke er uvanlig, men i de konkrete sakene ble det lagt til grunn at det var mulig å mobilisere et stamme- eller klannettverk, ettersom klansolidaritet er et viktig trekk ved det libyske samfunn.

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

Nigeria



UNE behandlet omlag 340 asylsaker fra Nigeria, hvorav cirka 40 utgjorde anmodninger om omgjøring av UNEs egne vedtak. De aller fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens tre saker ble avgjort i nemndmøte. UNE tok ingen av klagen til følge. En del av asylsakene ble behandlet etter en hurtigprosedyre, og en del ble prioritert som følge av anmeldelser eller pågripelser i forbindelse med politiets aksjon mot åpne rusmiljø eller andre kriminelle forhold.

Sikkerhetssituasjonen i Nigeria var preget av religiøse og etniske konflikter i nord, og væpnede sammenstøt mellom militantgrupper og myndighetenes styrker i Niger-deltaet i sør. UNE mente likevel at konfliktnivået i nord generelt ikke var høyt og at de konfliktsituasjonene som hadde funnet sted ikke var en tilstrekkelig indikasjon på at det forelå en risiko for overgrep på generelt grunnlag. For situasjonen i sør la UNE til grunn at angrepene var rettet mot oljeinstallasjoner og militærleire, og ikke mot sivilbefolkningen. De større byene i Niger-deltaet ble fremdeles ansett som trygge, og sikkerhetssituasjonen i seg selv tilsa dermed ikke at personer fra området var vernet mot retur.

De vanligste anførselene i saker fra Nigeria var frykt for overgrep fra militante grupperinger fra Niger-deltaet, tvangsrekruttering til slike grupper, og frykt for forfølgelse fra myndighetene på grunn av tilknytning til slike grupper. En annen utbredt anførsel var frykt for forfølgelse fra myndighetene på grunn av tilknytning til frigjøringskampen for Biafra. Andre anførsler var hovedsakelig knyttet til religiøse konflikter, private konflikter og menneskehandel. I de fleste sakene mente UNE at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren risikerte forfølgelse, og det ble i et flertall av sakene vist til at forklaringene

fremstod med svekket troverdighet. Det ble i flere av UNEs vedtak subsidiært henvist til internflukt eller relokalisering.

De fleste sakene gjaldt enslige unge menn. UNE merket likevel en betydelig økning i antallet enslige unge kvinner som var identifisert som mulige ofre for menneskehandel, og med anførsler knyttet til frykt for represalier grunnet ubetalt gjeld. Ofre for menneskehandel skiller seg fra andre asylsøkere ved at de ikke nødvendigvis har flyktet fra forfølgelse, men at de under oppholdet i Norge blir utsatt for handlinger som utgjør forfølgelse. De befinner seg i en tvangssituasjon, og flere unnlater å forklare seg om overgrep de er utsatt for. Dette kan skyldes blant annet skam, frykt for represalier fra bakmenn eller et ønske om å beskytte familiemedlemmer som har vært involvert i menneskehandelen.

Ofre for menneskehandel utgjør en særlig sårbar gruppe, og nigerianske kvinner i tvangsprostitusjon utgjorde den klart største andelen av denne typen saker i UNE. UNE behandlet imidlertid kun et lite antall slike saker i 2009, herunder en sak i nemndmøte. Etter en konkret vurdering av klagerens anførsler, mente UNE at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort risiko for forfølgelse ved en retur. Det ble i denne saken heller ikke funnet grunnlag for tilatelse på humanitært grunnlag.

→ *Praksisrapportene i årboka er ut fra tidligere utlendingslov, gjeldende til og med 31.12.2009. 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).*



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 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.

UNE behandlet i 2009 omlag 2300 saker i medhold av Dublin II-forordningen. Det store flertallet av sakene ble avgjort av sekretariatet. Omlag 250 saker ble avgjort

av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. 25 saker ble behandlet i nemndmøte. I omlag 100 saker ble klagen tatt til følge som følge av at fristen for å uttransportere klageren til ansvarlandet var gått ut. I noen få saker ble klagen tatt til følge som følge av familietilknytning til riket.

UNE besluttet i februar 2008 å stoppe overføringen til Hellas i medhold av Dublin II-forordningen. Saksbehandlingen ble stilt i bero for saker som ennå ikke var avgjort, og utreiseplikten ble suspendert i saker med endelig avslag. Bakgrunnen var forutgående informasjon om mulige krenkelser av asylsøkeres rettigheter i Hellas, samt behovet for mer informasjon om situasjonen for asylsøkere i landet. I mars 2009 besluttet UNE å oppheve berostillingen etter at man hadde mottatt tilstrekkelig informasjon om forholdene i Hellas. Blant annet foretok UNE en reise til Hellas for å snakke med menneskerettsorganisasjoner og andre

med kunnskaper om hvordan asylsøkeres rettigheter ivaretas. Våren 2009 ble det avholdt 16 nemndmøter der UDIs avslag på realitetsbehandling i Norge ble opprettholdt. Vedtakene viste til at det er flere problematiske forhold ved asylprosessen i Hellas og det avgjørende i sakene har vært en individuell vurdering av om den aktuelle klageren har så vidt gode individuelle forutsetninger at vedkommende må forventes å kunne ivareta sine rettigheter som asylsøker i Hellas.

1. mai 2009 trådte i kraft en ny forskriftsbestemmelse som innskrenket muligheten for å få saken behandlet i Norge som følge av familietilknytning i Norge. UNEs praksis ble endret i tråd med denne forskriftsendringen.

UNE fattet 27. oktober 2009 vedtak i stornemnd i tre klagesaker fra enslige mindreårige som søkte asyl i Norge etter først å ha søkt asyl i hhv. Italia, Danmark og Nederland (se side 25).

STORNEMNDVEDTAK OM DUBLIN II OG ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE

UNE fattet 27. oktober 2009 vedtak i stornemnd i tre klagesaker fra enslige mindreårige som søkte asyl i Norge etter først å ha søkt asyl i hhv Italia, Danmark og Nederland. Klagenes gjaldt UDIs vedtak om at de skulle returneres til det første asyllandet for å få sine asylsøknader behandlet der. Temaet som ble belyst var anvendelse av Dublin II-forordningen overfor enslige mindreårige asylsøkere.

Bakgrunnen for avholdelse av stornemndmøtene var en langvarig praksis for ikke å benytte Dublin II-forordningen overfor enslige mindreårige asylsøkere. I sitt rundskriv av 1.10.2008 instruerte imidlertid Arbeids- og inkluderingsdepartementet UDI om å benytte Dublin-regelverket også for saker som gjelder enslig mindreårige. Unntak ble gjort for enslig mindreårige til Hellas.

Saker avslått i UDI ble påklaget til UNE, og de første sakene ble behandlet i nemndmøter med en nemndleder og to nemndmedlemmer. Etter en rekke nemndmøter kunne det ikke konkluderes med en klar praksis, og det ble besluttet at spørsmålet om bruk av Dublin II-forordningen overfor enslig mindreårige asylsøkere skulle behandles av stornemnd.

Klagesakene ble avgjort i stornemnd av tre nemndledere og fire stornemndmedlemmer. Begrunnelsen for avgjørelsesform var, foruten behovet for praksisavklaring, at sakene var av prinsipiell betydning med store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser.

Stornemnda uttalte generelt at det å være enslig mindreårig i seg selv ikke er en «særlig grunn» som tilsier at en asylsøknad skal behandles i Norge og at det således må foretas en konkret vurdering. Barnets beste må være et grunnleggende hensyn i vurderingen, og blant annet kan barnets alder, oppholdstid i og tilknytning til Norge, oppholdstid i og tilknytning til det første asyllandet, mottaksforholdene i det første asyllandet og barnets helse tas i betraktning. At hensynet til hva som tjener barnets interesser skal være et grunnleggende hensyn, utelukker imidlertid ikke at innvandringspolitiske og andre hensyn kan være relevante og også avgjørende i den enkelte sak.

Stornemndas generelle og enstemmige

uttalelse har betydning (presedensvirkning) for tilsvarende saker som avgjøres i UDI og UNE.

Stornemnda foretok etter dette en konkret vurdering av hver enkelt sak. En klage ble etter en konkret vurdering tatt til følge, og den mindreårige ble gitt rett til å få sin asylsak behandlet i Norge. Saken gjaldt en enslig mindreårig som kom til Norge etter først å ha søkt asyl i Italia. Flertallet la særlig vekt på at klageren har slektninger i Norge og at det knyttet seg en viss tvil til om mottaksforholdene i Italia er akseptable. Etter flertallets mening knyttet det seg også uvisshet til om det er en offentlig ordning utover utdeling av penger, for



Stornemnda uttalte generelt at det å være enslig mindreårig asylsøker i seg selv ikke er en «særlig grunn» som tilsier at en asylsøknad skal behandles i Norge.

eksempel skolegang, støtteperson, hjelpeverge eller lignende.

I de to øvrige sakene ble UDIs vedtak opprettholdt. I begge sakene ble det lagt til grunn av flertallet at forholdene i henholdsvis Nederland og Danmark er betryggende og at landene oppfylder sine internasjonale forpliktelser. Det ble ikke funnet å foreligge en tilknytning til riket eller andre forhold som tilsa at sakene skulle realitetsbehandles i Norge.

(Utdypende redegjørelse og anonymiserte sammendrag av vedtak ligger på www.une.no.)

Regler om beskyttelse (asyl)

Etter ny utlendingslov (trådt i kraft 1.1.2010) skal en utlending som er i Norge eller på norsk grense etter søknad anerkjennes som flyktning dersom vedkommende enten fyller vilkårene i flyktningkonvensjonen art. 1 A, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a, eller likevel stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b.

Retten til anerkjennelse som flyktning gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise utlendingen til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet, jf. utlendingsloven § 28 femte ledd.

Utlending som blir anerkjent som flyktning med oppholdstillatelse (asyl) gis et fristed i Norge med beskyttelse mot forfølgelse. 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.

Det er noen unntak fra retten til anerkjennelse som flyktning i Norge, bl.a. ved særlig alvorlige forbrytelser, inkludert krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, eller dersom utlendingen forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner for handlinger som straffes med fengsel i Norge, jf. utlendingsloven § 31.

Flyktningkonvensjonen art. 1 A

Etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a, jf. flyktningkonvensjonen art. 1 A, er en flyktning en person som har en «velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemland beskyttelse...».

Mens utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a oppstiller et vilkår om «velbegrunnet frykt», er formuleringen i flyktningkonvensjonen art. 1 A «velgrunnet frykt». Vilkåret 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 oppholdstillatelse (asyl). Det sentrale er beskyttelse mot framtidig forfølgelse.

De reaksjoner som utlendingen har en velbegrunnet frykt for, må falle inn under begrepet «forfølgelse» i konvensjonens forstand. Det stilles krav til alvoret og omfanget av de reaksjoner utlendingen kan risikere å bli møtt med. Reaksjoner som kan true liv og frihet, dvs. alvorlige brudd på fundamentale menneskerettigheter, vil være omfattet. Trakassering, og diskriminering 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. (På UNEs hjemmeside une.no ligger praksisnotatet «Kravet til forfølgelses art og omfang – terskelen».)

Faren for forfølgelse må ha sammenheng med utlendingens «rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning». Eksempelvis vil kriminelle overgrep ikke omfattes av flyktningkonvensjonen med mindre et fravær av beskyttelse fra hjemlandets myndigheter kan knyttes til en konvensjonsgrunn. Flukt fra eksempelvis naturkatastrofer, sult og vanskelige levevilkår faller også utenfor.

Andre konvensjoner

En utlending anerkjennes også som flyktning dersom hun «står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet», jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b, jf. EMK artikkel 3.

Bestemmelsen gjenspeiler en folkerettslig plikt til å gi beskyttelse utover det som følger av flyktningkonvensjonen. I motsetning til vilkårene etter flyktningkonvensjonen art. 1 A, er årsaken til beskyttelsesbehovet i hht. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b uten betydning. For å ha rett til beskyttelse etter denne bestemmelsen stilles et noe høyere krav til både graden av risiko og overgrepets alvor enn det som kreves etter flyktningkonvensjonen. Tilfeller som kan være aktuelle er bl.a. der utlendingen har flyktet fra et krigs- eller konfliktområde, eller der det er en reell fare for overgrep fra kriminelle ved en retur.

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 utlending har vært medlem i et politisk parti, deltatt i en demonstrasjon eller konvertert i hjemlandet. Et tradisjonelt juridisk utgangspunkt er å legge det mest sannsynlige faktum til grunn, men dette utgangspunktet kan fravikes i saker som gjelder beskyttelse. Tvil om deler av utlendingens forklaring vil komme utlendingen til gode dersom en uriktig avgjørelse kan medføre forfølgelse og utlendingens troverdighet ellers fremstår som god. Den fremtidige risikoen for forfølgelse må uansett fremstå som påregnelig på basis av det faktum som danner grunnlag for vurderingen.



Regler om opphold på humanitært grunnlag

Når utlendingen ikke har et beskyttelsesbehov som gir rett til asyl, skal det vurderes om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller om utlendingen har en særlig tilknytning til riket som tilsier at opphold likevel bør gis. Det foretas alltid en konkret og helhetlig vurdering av om det er adgang til å gi oppholdstillatelse. Det er ikke avgjørende om en utlending vil få det bedre materielt eller få bedre livskvalitet i Norge, men mer et spørsmål om retur til hjemlandet for den enkelte er utilrådelig. En rekke forhold vil være relevante i vurderingen, for eksempel den humanitære, sikkerhetsmessige og menneskerettslige situasjonen i hjemlandet, helsemessige forhold, mindreåriges omsorgssituasjon og hensynet til barns beste.

Barns tilknytning til Norge skal tillegges særlig vekt i vurderingen. For eksempel kan langvarig opphold i Norge når et barn er i skolepliktig alder tale for at det bør gis opphold.

For voksne vil oppholdstiden i påvente av endelig avgjørelse i asylsaken i utgangspunktet ikke veie særlig tungt. Heller ikke familietilknytning vil være tungtveiende ved søknad om asyl, da opphold i familiegjenforening er regulert av egne bestemmelser. Det er ellers gitt egne bestemmelser som regulerer når det er adgang til å gi opphold til utlendinger som ikke har dokumentert sin identitet, og i de tilfellene der det foreligger praktiske hindringer for retur.

Ved avgjørelsen må de hensyn som taler for at oppholdstillatelse gis, veies opp mot de hensyn som taler i mot en tillatelse. Formålet med utlendingsloven er at det skal være en regulert og kontrollert innvandring til Norge. Både UDI og UNE er derfor forpliktet til å se hen til innvandringsregulerende hensyn. Hensynet til likebehandling, forutsigbarhet og hvilken betydning et vedtak kan få for andre saker kan derfor tillegges vekt. Dersom en avgjørelse i en enkeltsak vil medføre at et større antall likeartede tilfeller også bør gis oppholdstillatelse, eller det er påregnelig at det vil medføre enn betydelig økning i inn-

vandringen til Norge, vil innvandringsregulerende hensyn gjøre seg sterkt gjeldende og tale mot at oppholdstillatelse gis. Vesentlige endringer i omfanget av innvandringen til Norge vil være et politisk spørsmål som bør behandles i Storting og Regjering, og ikke skje gjennom utlendingsforvaltningens avgjørelser av enkeltsaker.

→ *Praksisrapportene i denne årboka gjelder 2009, dvs. at det er praksis etter tidligere utlendingslov, gjeldende fram til 31.12.2009 som omtales. Regelverksinformasjonen er etter ny utlendingslov, gjeldende fra 1.1.2010. Endringene av rettstilstanden er for de aller fleste forhold ikke endret vesentlig gjennom innføring av ny lov. De viktigste endringene er omtalt i artikkelen på side 6.*



VISUM

UNE behandlet 425 visumsaker. Én sak ble avgjort i nemndmøte uten personlig fremmøte, 310 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet, og 114 saker ble avgjort av sekretariatet. Den største gruppen gjaldt borgere av Irak. Videre fulgte klager fra borgere av Etiopia, Sri Lanka, Pakistan, Kosovo og Ghana og statsløse palestinere. 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 Schengenland forpliktet til å harmonisere sin visumpraksis med de øvrige Schengen-landene. I de fleste saker har spørsmålet vært om innvandringspolitiske hensyn taler mot innvilgelse 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 returforutsetningene (generelle og individuelle) mot de velferdshensyn som gjør seg gjeldende. Vurderingen av returforutsetningene baseres dels på generelle erfaringer og 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. Velferdshensynene 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 velferdshensyn.

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, 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 vekten av dette avhenger blant annet av hvor etablert forholdet er. 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 det er grunn til å tvile på besøkets formål.

I omlag 3 prosent av sakene ble klagen tatt til følge. Dette er en nedgang fra en omgjøringsprosent på cirka 9 i 2008. Avgjørelsene viser at UNE i flere 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 noen saker har velferdshensynene blitt ansett som så sterke at de har oppveid for ellers svake returforutsetninger.

Regler om visum

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

I april 2010 trådte visumforordningen i kraft, og ble samtidig implementert i utlendingsforskriften. Forordningen kodifiserer gjeldende visumregelverk og –praksis innen Schengen-samarbeidet. Det materielle innholdet i forordningen var i all hovedsak allerede hjemlet i norsk regelverk. Forordningen inneholder en rekke bestemmelser om opptak og bruk av biometriske kjennetegn. Disse bestemmelsene er laget med tanke på bruk av Visa Information System (VIS), som har planlagt oppstart i desember 2010.

Schengenvisum

Etter at Norge ble med i Schengen-samarbeidet 25. mars 2001 utstedes visum normalt som et Schengenvisum som gir adgang til hele Schengen-territoriet i den tiden det gjelder for. Formålet med visumet kan være familiebesøk, turistbesøk, forretningsreise eller annet. 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 Schengenvisum, jf. utlendingsloven § 10 og utlendingsforskriften §§ 3-4 flg

- Søkeren må være i besittelse av et gyldig reisedokument eller dokumenter som tillater grensepassering. Dette dokumentet må være gyldig i minst tre måneder utover det tidsrom som visumet gjelder for.
- Søkeren må kunne sannsynliggjøre det planlagte formålet med oppholdet.
- Søkeren må ha midler til å dekke reisen til og fra Schengen-territoriet samt oppholdet her. Alternativt kan en person bosatt i Norge garantere for midler til reise og opphold.
- Søkeren må ha gyldig returadgang til et eventuelt tredjeland han oppholder seg i. Returadgangen må normalt gjelde i minst tre måneder utover det tidsrom søkeren gis besøksvisum for.

- Søkeren må ikke være innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS) med henblikk på nekting av innreise.
- Søkeren må ikke anses som en trussel for Norges eller andre Schengenlands offentlige orden, indre sikkerhet, folkehelse eller deres internasjonale forbindelser.
- Søkeren må som hovedregel legge fram dokumentasjon på reise-/sykeforsikring som dekker eventuelle utgifter i forbindelse med hjemsendelse av medisinske årsaker, nødvendig legebehandling og akutt sykehusbehandling. Forsikringen skal gjelde for samtlige Schengen-land, ha en minstedekning på 30.000 Euro og må, jf. visumforordningen, fremlegges på søknadstidspunktet.

Det kan gjøres unntak fra retten til visum dersom utenrikspolitiske hensyn, grunnleggende nasjonale interesser eller innvandringsregulerende hensyn taler mot det, eller det foreligger omstendigheter som ville gitt grunn til å nekte utlendingen adgang til riket eller opphold i medhold av andre bestemmelser i loven, jf. utlendingsloven § 10 annet ledd.

Visum kan også nektes dersom det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet.

I avveiningen etter annet ledd skal det i følge tredje ledd særlig legges vekt på barns behov for kontakt med foreldrene.

Innvandringsregulerende hensyn

Hensyningen til innvandringsregulerende hensyn (tilsvarende «innvandringspolitiske» i loven av 1988) innebærer at det ved avgjørelse av visumsøknader skal vurderes om det foreligger risiko for at utlendingen ved visumtidens utløp ikke frivillig vil forlate Norge. Dette hensynet vil særlig gjøre seg gjeldende ved visum for turist- og familiebesøk. Utlendingens returforutsetninger må vurderes individuelt. 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. Dersom returforutsetningene er svake må de 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. I avveiningen skal det etter loven særlig legges vekt på barns behov for kontakt med foreldrene. Tvil knyttet til det

oppgitte formålet med besøket kan videre være en selvstendig grunn til avslag, men vil ofte falle sammen med vurderingen av innvandringsregulerende hensyn.

Når vilkårene for Schengenvisum, jf. foran, ikke er oppfylt, gir lovens § 11 adgang til å utstede et såkalt 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.

➔ *Praksisrapportene i denne årboka gjelder 2009, dvs. at det er praksis etter tidligere utlendingslov, gjeldende fram til 31.12.2009 som omtales. Regelverksinformasjonen er etter ny utlendingslov, gjeldende fra 1.1.2010. Endringene av rettstilstanden er for de aller fleste forhold ikke endret vesentlig gjennom innføring av ny lov. De viktigste endringene er omtalt i artikkelen på side 6.*

OPPHOLDSTILLATELSE I FORBINDELSE MED STUDIER

UNE behandlet 22 saker hvor det var søkt om oppholdstillatelse for å ta utdanning i Norge. Dette var omtrent en halvering sammenlignet med 2008. Klagen ble i all hovedsak ikke tatt til følge.

I de sakene hvor det var søkt om tillatelse for å ta høyere utdanning i Norge, ble noen av avslagene begrunnet med at det ikke har foreligget tilsagn om opptak ved godkjent utdanningsinstitusjon eller studium. I andre tilfeller la UNE til grunn, etter en konkret helhetsvurdering av de generelle og individuelle returforutsetninger, at det forelå en reell mulighet for at vedkommende ikke frivillig ville returnere til

hjemlandet ved tillatelsens utløp. Frivillig retur er en forutsetning for å gi tillatelse.

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 tok i all hovedsak ikke klagen til følge i

disse sakene. Avgjørelsene ble begrunnet med manglende studieprogresjon og/eller at utdanningen ikke har vært en videreføring av allerede påbegynt utdanning.

UNE behandlet også saker som gjaldt søknad om fornyet deltidsarbeidstillatelse i forbindelse med studier, men hvor utlendingen fikk avslag på dette da deltidsarbeid ikke var anbefalt av studiestedet av hensyn til utlendingens videre studieprogresjon.



Frivillig retur er en forutsetning for å gi tillatelse.

Regler om oppholdstillatelse i forbindelse med studier

REGLENE OM OPPHOLDSTILLATELSE i forbindelse med studier i utlendingsforskriften kapittel 6, jf. utlendingsloven § 26, 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. 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 permanent oppholdstillatelse.

Om studietillatelse bør gis er opp til forvaltningens frie skjønn. Det blir i den forbindelse foretatt en vurdering av om det er sannsynlig at søkeren vil forlate Norge etter tillatelsens utløp, dersom vedkommende ikke har annet grunnlag for videre opphold.

Følgende vilkår må som hovedregel være oppfylt (forskriftens § 6-19):

- Utdanningen må være formålet med oppholdet og det må dreie seg om heltidsutdanning.
- Søkeren skal legge frem plan for utdanningen.
- Søkeren må ha tilsagn om opptak ved en godkjent utdanningsinstitusjon. I utgangspunktet gis det bare tillatelse for å gå på universitet/høgskole eller for å gjennomføre fagskoleutdanning.

Det stilles videre krav til forsørgelse (underholds-krav) og bolig. Oppholdstillatelse i forbindelse med studier må som hovedregel være gitt før innreise.

Når en utlending innvilges oppholdstillatelse for studier skal det samtidig innvilges tillatelse til deltidsarbeid, og det kan på nærmere vilkår også innvilges tillatelse til heltidsarbeid for et avgrenset tidsrom.

For å få innvilget en søknad om fornyet oppholdstillatelse for studier, må utlendingen ha en tilfredsstillende fremdrift i utdanningen. Ved endring i studieplanen fornyes tillatelsen

som hovedregel bare når endringen innebærer en videreføring av den påbegynte utdanningen. Videre må de ovenfor nevnte vilkårene fortsatt være oppfylt, med unntak av kravet til bolig.

Oppholdstillatelse for å gå på folkehøgskole eller livssynskole kan etter forskriftens § 6-19 annet ledd gis for til sammen ett år.

Etter forskriftens § 6-19 tredje ledd kan utlending som har kompetanse som faglært få tillatelse i til sammen ett år for å studere norsk språk, selv om formålet med oppholdet er å skaffe seg arbeid i Norge. Videre følger det av § 6-19 fjerde ledd at utlending som har kompetanse som faglært, og som trenger tilleggsutdanning eller praksis for å få den nødvendige godkjenningen av utdanningen i Norge, kan få tillatelse i inntil to år.

TILLATELSE I FORBINDELSE MED ARBEID

UNE behandlet i underkant av 680 saker hvor det var søkt om tillatelse på bakgrunn av arbeidstilbud i Norge. Det kom flest klager fra borgere av Irak, Ukraina, Filippinene, Serbia, Russland, Kina, USA og Vietnam.

Faglært: De aller fleste av sakene gjaldt arbeid som faglært. For å anses som faglært etter utlendingsforskriften må utlendingen dokumentere minst en treårig yrkesrettet utdanning på videregående skoles nivå. Som alternativ til utdanning kan vedkommende ha «spesielle kvalifikasjoner», som kan erverves gjennom praktisk erfaring på et fagområde. Om vedkommende kan anses å ha spesielle kvalifikasjoner beror på en konkret vurdering. 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, samt helsearbeidere som sykepleiere og hjelpepleiere. UNE tok i all hovedsak ikke klagen til følge. Avgjørelsene ble primært begrunnet med at klageren ikke i tilstrekkelig grad hadde dokumentert relevant fagutdanning eller spesielle kvalifikasjoner. I flere saker var klageren fagutdannet, men denne kompetansen ikke var direkte relevant for det tilbudte arbeidet. I en del saker ble UDIs vedtak opprettholdt fordi tilbudte lønns- og arbeidsvilkår hadde vært dårligere enn etter gjeldende tariffavtale. Videre behandlet UNE relativt mange saker hvor klageren

var tilbudt ufaglært arbeid, det vil si arbeid som ikke omfattes av bestemmelsen for faglærte.

Omlag 5 prosent av klagen ble tatt til følge. Omgjøringene ble i all hovedsak begrunnet med at klageren i klageomgangen hadde dokumentert sin fagkompetanse, at lønnen var oppjustert i henhold til tariffavtale eller at den nødvendige yrkesgodkjenning/lisens var 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 (innvandringsregulerende) hensyn vektlegges og returforutsetningene vurderes, siden retur til hjemlandet etter endt opphold i utgangspunktet er et vilkår for tillatelse.

UNE behandlet 10 au pair-saker. Klagen ble i all hovedsak ikke tatt til følge. I flertallet av sakene fant UNE at innvandringspolitiske hensyn talte mot at tillatelse ble gitt. UNE la her til grunn at det

forelå en reell mulighet for at klageren ikke ville forlate Norge frivillig ved tillatelsens utløp. En klage ble avslått fordi klageren var over 30 år på søknadstidspunktet. I en annen sak innvilget UNE tillatelse da vertsfamilien, etter at UDI hadde fattet sitt vedtak, oppfylte kravet om ti års botid i Norge.

Sesongarbeid: Det kan gis tillatelse til sesongbetont arbeid, typisk gårdsarbeid, og til arbeid i forbindelse med ordinær ferieavvikling. Samtykke fra NAV er et vilkår for slik arbeidstillatelse. Videre er det et vilkår at klageren returnerer til hjemlandet etter endt opphold.

UNE behandlet 28 saker om sesongarbeid i 2009 og opprettholdt i all hovedsak UDIs vedtak. I de aller fleste 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, da det var en type arbeid som utføres hele året, for eksempel renhold. Et fåtall av sakene ble også avslått fordi NAV ikke hadde gitt sitt samtykke til at tillatelse gis.

Regler om oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid

■ **SIDEN 1975 HAR NORGE HATT BEGRENSET OG REGULERT INNVANDRING.** Det følger av utlendingsloven § 55 første ledd at utlendinger som har til hensikt å ta arbeid (med/uten vederlag), eller som vil drive ervervsvirksomhet i riket, må ha oppholdstillatelse med mindre annet er uttrykkelig bestemt i eller i medhold av loven (for EØS-/EFTA-borgere er det for øvrig egne regler).

Utlendinger som gis regulær midlertidig oppholdstillatelse i forbindelse med f.eks. familieinnvandring, asyl etc., eller har permanent oppholdstillatelse, har en ubetinget rett til å arbeide mv. i medhold av sin oppholdstillatelse, forutsatt at alderskravet er oppfylt.

Nedenfor omtales vilkårene for oppholdstillatelse for tilfeller der arbeidet i seg selv er

grunnlaget for oppholdet i Norge. Første gangs oppholdstillatelse må som hovedregel være gitt for innreise.

Utlendingsloven § 23 angir de generelle vilkår for arbeidstakere som skal arbeide for en arbeidsgiver i riket. Det er blant annet vilkår om at utlendingen er fylt 18 år og at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn etter gjeldende tariffavtale





eller regulativ for bransjen, eller ikke dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Videre må utlendingen omfattes av en kvote fastsatt av departementet eller det må være slik at stillingen ikke kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS- eller EFTA-området. I tillegg må det foreligge et konkret tilbud om arbeid. Arbeidstilbudet skal som hovedregel gjelde heltidsarbeid for en arbeidsgiver, men unntak kan gjøres etter en konkret vurdering av stillingens art.

I forskriftens kapittel 6 angis de spesielle vilkår som gjelder for arbeidstakere, for eksempel faglærte og spesialister. Det kan dreie seg om krav til utlendingens egen kompetanse, krav til at kompetansen må være relevant for den aktuelle stillingen, og at det foreligger godkjenning eller autorisasjon fra relevant fagmyndighet i yrker hvor det er slikt kvalifikasjonskrav i lov eller forskrift.

Dersom både de generelle og spesielle vilkår er oppfylt vil utlendingen i utgangspunktet ha rett til oppholdstillatelse. Men en som er utvist vil ikke kunne få oppholdstillatelse så lenge innreiseforbudet består.

Reglene om oppholdstillatelse for tjenesteytende utsendte arbeidstakere eller selvstendige arbeidstakere følger av lovens § 24 og forskriftens §§ 6-13 til 6-17, mens reglene om oppholdstillatelse for å drive selvstendig næringsvirksomhet følger av lovens § 25 og forskriftens § 6-18.

Noen typer oppholdstillatelser danner også grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Når tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, er det en forutsetning at utlendingen returnerer til hjemlandet når tillatelsen utløper. Noen av oppholdstillatelsene som ikke kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse kan fornyes, eller innvilges for en ny periode på nytt etter opphold utenfor Norge, for en begrenset tid. Dette er nærmere regulert i de enkelte forskriftsbestemmelsene.

Arbeidsgivere som fyller kriterier i forskriftens § 6-8 kan i medhold av forskriftens § 10-3 søke oppholdstillatelse uten skriftlig fullmakt på vegne av arbeidstaker som enten er faglært eller spesialist, jf. §§ 6-1 og 6-2. Dette er en del av den nye ordningen med tidlig arbeidsstart. Etter fullstendig utfylt søknad gis arbeidsgiver foreløpig bekrefteelse, og det utstedes innreisevisum hvis utlendingen er visumpfiktig. Når utlendingen har reist inn skal han henvende seg til politiet og dokumentere sin identitet. Han kan da få en bekreftelse som gir adgang til å arbeide hos den aktuelle arbeidsgiveren til søknaden er avgjort. Ved mislighold av ordningen med tidlig arbeidsstart kan det rettes sanksjoner mot arbeidsgiveren.

FORMELLE KRAV TIL SØKNAD OM OPPHOLDSTILLATELSE MV.

UNE behandlet omlag 165 saker hvor utlendingen på formelt grunnlag hadde fått avslag av UDI på sin søknad om oppholdstillatelse (og arbeidstillatelse) fordi vedkommende ikke hadde adgang til å fremme søknad fra riket. Mange saker gjaldt familiegjenforening med nær familie.

I sakene var det i hovedsak klart at klagerne falt utenfor de kategoriene der lovgiver har gitt anledning til å fremme søknad fra riket. Etter en endring i utlendingsforskriften våren 2009 ble det, med unntak for barn født i riket, også et vilkår for å falle inn under de gruppene som likevel får søke fra riket, at utlendingen hadde lovlig opphold på søknadstidspunktet.



Det foretas en konkret og individuell vurdering av om det foreligger sterke rimelighetsgrunner som tilsier at søknaden likevel bør tas til behandling.

Når utlendingen ikke falt inn under noen av de grupper det er gjort generelt unntak for, ble spørsmålet om det forelå sterke rimelighetsgrunner som tilsa at klagerne likevel skulle gis adgang til å fremme søknad fra riket. Det foretas da en konkret og individuell vurdering av om det foreligger sterke rimelighetsgrunner som tilsier at søknaden likevel bør tas til behandling. Forhold som gjør seg gjeldende hos et større antall søkere er ikke tilstrekkelig, og det legges ikke vekt på om klageren nesten oppfyller unntaks-

vilkårene. Forarbeider til regelverket og forvaltningspraksis viser at det skal forholdsvis mye til før en konkluderer med at det foreligger sterke rimelighetsgrunner, og UDIs vedtak ble derfor i all hovedsak opprettholdt.

UNE behandlet en del saker hvor det var søkt om familiegjenforening med samboer i Norge og hvor klageren hadde felles barn med samboeren, men ikke hadde bodd sammen i et fast og etablert samboerforhold i minst to år. Også i disse situasjonene har praksis vist at det skal mye til for å legge til grunn at det foreligger sterke rimelighetsgrunner, og at det skal noe mer til enn at klageren har barn med samboer. I denne forbindelse ble det i 2009 avholdt nemndmøter i et utvalg slike saker for å etterprøve praksis. I et flertall av sakene ble klagen tatt til følge (merk dessuten at reglene nå er endret).

Videre behandlet UNE noen saker hvor herboende familiemedlem hadde fremsatt søknad fra riket på vegne av klageren. I flertallet 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 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. Klagene ble i hovedsak avgjort i sekretariatet og ikke tatt til følge. Begrunnelsen for avgjørelsene var blant annet at ambassadene er nærmest til å innhente nødvendige opplysninger i slike saker og sikre den nødvendige dokumentasjonen.

Regler om fremsettelse av søknad

■ **FØRSTE GANGS OPPHOLDSTILLATELSE** skal som hovedregel være gitt før innreise. Søknaden må innleveres ved norsk utenriksstasjon i hjemlandet eller i det landet der utlendingen har hatt oppholdstillatelse de siste seks måneder. Siden søknaden må være innvilget før innreise, kan ikke søkeren reise inn i Norge mens søknaden behandles. Hovedregelen innebærer at hvis utlendingen ikke har søkt fra hjemlandet, eller har reist til Norge før søknaden er avgjort, kan søknaden avslås på dette grunnlaget.

Noen viktige hensyn bak hovedregelen er:

- **Kontrollhensyn:** Regulering og kontroll med innvandringen kan lett bli omgått og undergravd dersom søkeren allerede er kommet til landet. Når søkeren oppholder seg i landet i påvente av avgjørelse i saken, kan man etter hvert få vanskeligheter med å forsone seg med og innrette seg etter et avslag. Ufunderte søknader kan medføre store ekstrabelastninger for saksbehandlerapparatet, med påfølgende utgifter til tvangsretur til søkerens hjemland.
- **Likebehandling:** Regelen gjelder for både visumpliktige og visumfrie utlendinger. Det er lettere å behandle alle likt når en slipper det press som kan oppstå i enkelte tilfeller, når utlendinger innretter seg på å bli værende, og når grunnlaget for søknaden kan være mer eller mindre tvilsomt.
- **Kost og losjispørsmål:** Siden det ikke er adgang til å arbeide før tillatelse er gitt, kan søkeren få problemer med å forsørge seg selv og eventuelle medfølgende barn.
- **Opplysning av saken:** Dokumentasjon kan som oftest lettest ordnes fra hjemlandet.

Unntak fra hovedregelen betyr at søknad som er fremsatt fra Norge blir realitetsbehandlet. Om UDI har avslått søknaden fordi den er fremsatt fra Norge, mens UNE kommer til at vilkårene for å fremme søknad herfra er oppfylt, vil UNE returnere saken til UDI. UDI vil deretter vurdere

om vilkårene for den tillatelse det er søkt om er oppfylt, og eventuelt avslag kan påklages til UNE (det er viktig at vurderingen av om søknaden skal kunne fremmes fra Norge, ikke blandes sammen med en realitetsvurdering av søknaden om oppholdstillatelse).

Dette er de viktigste unntakene fra hovedregelen:

- Utlending kan søke fra Norge om oppholdstillatelse som spesialist, som faglært, idrettsutøver og sesongarbeider.
- For bestemte grupper av søkere, særlig ved nær familietilknytning til Norge, er det gjort unntak fra kravet om at første gangs oppholdstillatelse må være gitt før innreise. Dette gjelder likevel ikke dersom vedkommende oppholder seg i Norge på grunnlag av visum og ønsker familiegjenforening med ektefelle eller samboer bosatt i riket.
- Det er gjort unntak også for visse andre kategorier arbeids- og oppholdssøkende. Personer som er vernet mot retur til hjemlandet fordi de kan ha et beskyttelsesbehov vil ha rett til å søke tillatelse fra Norge. Det samme gjelder borgere omfattet av EØS-avtalen.
- Med unntak av barn født i riket, er det et vilkår for falle inn under de generelle unntakene at søkeren har lovlig opphold og ikke oppholder seg i riket i forbindelse med søknad om asyl eller i påvente av utreise etter avslag på asylsøknad. Ektefelle, samboer, barn/adoptivbarn og på bestemte vilkår forelder til norsk barn kan likevel fremme søknad fra riket selv om vedkommende oppholder seg lovlig i riket i forbindelse med søknad om asyl.
- 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. Sterke rimelighetsgrunner vil som regel ikke omfatte praktiske eller økonomiske forhold.

➔ *Praksisrapportene i denne årboka gjelder 2009, dvs. at det er praksis etter tidligere utlendingslov, gjeldende fram til 31.12.2009 som omtales. Regelverksinformasjonen er etter ny utlendingslov, gjeldende fra 1.1.2010. Endringene av rettstilstanden er for de aller fleste forhold ikke endret vesentlig gjennom innføring av ny lov. De viktigste endringene er omtalt i artikkelen på side 6.*



FAMILIEINNVANDRING

UNE behandlet omlag 2000 familieinnvandrings saker i 2009. De største nasjonalitetsgruppene var fra Somalia, Afghanistan, Irak og Tyrkia.

Ektefeller

Omlag 400 familieinnvandrings saker gjaldt ektefeller som ønsket gjenforening med herboende ektefelle. 5 prosent av disse ble avgjort i nemndmøte, halvparten ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og de resterende ble avgjort av sekretariatet. Omlag hver femte klage 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 underholdskrav (se eget punkt nedenfor).

I mange av sakene måtte UNE ta stilling til om det var tilstrekkelig dokumentert eller sannsynliggjort at det forelå et gyldig ekteskap. Normalt kreves det at man må legge fram en vigselsattest/bekreftelse fra offentlige myndigheter om at ekteskap er inngått. I noen tilfeller lar det seg ikke gjøre å legge fram ekteskapsdokumenter med tilstrekkelig bevisverdi, for eksempel for personer som opplyser å ha inngått ekteskap i Somalia. For å vurdere om det foreligger et ekteskap i slike tilfeller, må UNE foreta en vurdering av alle sakens opplysninger, herunder forklaringer som klageren og herboende har gitt om ulike omstendigheter, for deretter å ta stilling til om det kan anses tilstrekkelig sannsynliggjort at de er gift.

I tillegg til at familierelasjonen må kunne dokumenteres, kreves det også at ekteskapet er gyldig inngått i inngåelseslandet. I de tilfeller der en av partene var 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 etter 1.6.2007 av stedfortreder, der en av partene allerede var gift, eller der en av partene er under 18 år ikke være gyldig i henhold til norsk rett.

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

20 prosent av ektefellesakene UNE behandlet gjaldt spørsmålet om ekteskapet var reelt eller om det forelå proformaekteskap. En fjerdedel av disse sakene gjaldt borgere fra Tyrkia. Proformaekteskap er betegnelsen på ekteskap som er inngått i



UNE har et særlig fokus på saker som berører spørsmålet om tvangs-ekteskap.

den hovedhensikt å skaffe den ene parten tillatelse 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 hovedformålet var og er å oppnå tillatelse. Det må 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 opprettholdt UDIs vedtak, har UNE senere blitt stevnet inn for retten.

UNE har et særlig fokus på saker som berører spørsmålet om tvangs-ekteskap, og noen saker ble avgjort etter utlendingslo-

vens bestemmelse om dette. Det ble 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. Denne bestemmelsen kommer kun til anvendelse ved familieetablering. I de fleste sakene ble klagen tatt til følge etter en konkret helhetsvurdering. De fleste saker hvor klagen ble tatt til følge ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. I en sak hvor klagen ikke ble tatt til følge var avgjørelsesformen nemndmøte. En prinsipielt viktig avgjørelse var Høyesteretts dom av 18.9.2009, som staten ved UNE tapte. Det ble i dommen slått fast at det er et krav til sannsynlighetsovervekt for at mishandling/grov utnyttelse faktisk vil finne sted, det vil si at det ikke er tilstrekkelig at det er en fare for det.

Oppholdstillatelse på nytt grunnlag på bakgrunn av samlivsbrudd.

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

UNE behandlet cirka 30 slike saker, og hovedtyngden av disse ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Sakene gjaldt klagere fra alle verdensdeler. Oftest var de sentrale anførselene mishandling, unntaksvis sosiokulturelle forhold. Ofte ble begge spørsmålene behandlet i samme sak.

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



for, ikke kan anses for å være mishandling i forskriftens forstand, sett hen til forholdets art og omfang.

For enkelte landområder er det blitt anført at samlivsbruddet vil kunne gjøre det vanskelig for kvinnen å returnere til hjemlandet. Unntaksvis er det kun påbe- ropt at man vil få problemer ved retur på grunn av samlivsbrudd, men UNE har også i forbindelse med mishandlingssaker vurdert denne problemstillingen. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og UDIs vedtak ble opprettholdt. UNE foretok en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle og så hen til både subjektive og objektive forhold. At det på generelt grunnlag kan være vanskelig for en skilt kvinne å returnere til hjemlandet

har ikke vært ansett tilstrekkelig til opphold. En sak som omhandlet hvorvidt en indisk kvinne på grunn av samlivsbrudd ville møte urimelige vanskeligheter i hjemlandet, ble avgjort av Høyesterett, i dom av 25.6.2009. Høyesterett kom i dommen til at UNE hadde lagt til grunn et uriktig eller mangelfullt faktisk grunnlag for sin avgjørelse. Ifølge dommen var det i UNEs vedtak ikke lagt tilstrekkelig vekt på at kvinnen var kasteløs, og denne feilen kan ifølge Høyesterett ha hatt avgjørende betydning.

Forloveder

UNE behandlet omlag 50 saker hvor partene ønsket tillatelse for å inngå ekteskap i Norge. En av fem klager ble tatt til følge. 20 prosent av sakene gjaldt klager

fra Vietnam. De mest sentrale spørsmålene i disse sakene var om det forelå en reell intensjon om å inngå ekteskap og om ekteskapsinngåelsen ville innebære utøvelse av et reelt samliv. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, en stor andel ble avgjort av sekretariatet og et mindre antall saker ble avgjort i nemndmøte.

Samboere

UNE behandlet omlag 30 saker hvor vurderingstemaet var om klageren kunne gis oppholdstillatelse på grunn av anført samboerskap. Saker fra 28 land var representert i denne porteføljen. I omlag 30 prosent av sakene ble klagen tatt til følge. Typiske problemstillinger var blant annet om det

var fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon på varigheten av samboerforholdet og om samboertiden i Norge var opparbeidet under lovlig opphold. I halvparten av sakene hadde, eller ventet, partene barn sammen. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet.

Barn

Omlag 300 saker gjaldt barn som ønsket å gjenforenes med en eller begge foreldre i Norge. Vurderingstemaet i disse sakene var i all hovedsak knyttet til barnets alder, hvem som har foreldreansvaret, om samtykke har vært gitt av den andre forelderen og om den/de det søkes gjenforening med, har et oppholdsgrunnlag som danner grunnlag for familieinnvandring.

For barn over 18 år har problemstillingen oftest vært knyttet til spørsmålet om barnet kan anses å være forsørget i forskriftens forstand eller om barnet vil bli igjen alene uten foreldre eller søsken over 18 år.

Foreldre – familieinnvandring med voksne barn

Omlag 100 saker dreide seg om eldre foreldre som søkte om familieinnvandring med voksne barn. Vurderingstemaene i sakene har særskilt vært knyttet til spørsmålet 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 fram, siden dette er et objektivt vilkår i regelverket.

UNE har tatt enkelte klager til følge hvor det ble vurdert å foreligge helt spesielle omstendigheter knyttet til oppholdstid i landet og dokumentasjon på alvorlige helselidelser.

Foreldrebesøk

UNE behandlet i overkant av 30 saker vedrørende ni måneders foreldrebesøk, hvorav fem klager ble tatt til følge og to klager ble tatt delvis til følge. I tillegg har bestemmelsen blitt vurdert subsidiært i en del saker hvor det samtidig har vært søkt om ordinær familieinnvandring med voksne barn.

Begrunnelsen for ikke å ta klager til-

følge har i mange av sakene vært at klageren ikke har dokumentert tilfredsstillende returforutsetninger. Videre har UNE i noen saker vist til at klageren ikke har hatt ett års opphold utenfor riket. I andre saker har ikke kravet til sikret underhold vært oppfylt.

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

Foreldre – familieinnvandring med mindreårige barn

UNE behandlet noen klager fra foreldre som ønsket tillatelse i Norge for å utøve samvær med mindreårige barn. Vurderingstemaet i disse sakene var særlig 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). Vilkårene er kumulative, det vil si at alle vilkårene må være oppfylt, og det er derfor i utgangspunktet ikke rom for å gjøre unntak.

Praksis åpner for at tillatelse likevel kan gis når det sannsynliggjøres at kravet til samvær vil være oppfylt i løpet av et angitt tidsrom, som ikke kan overstige ett år. 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.

Underholdskravet

UNE behandlet forholdsvis mange saker hvor problemstillingen var knyttet til spørsmålet om kravet til underhold var oppfylt. Flere av klagen ble tatt til følge, etter at UNE mottok ny dokumentasjon på underholdsevnen i forbindelse med klagebehandling.

Det er et grunnleggende vilkår for familieinnvandring at klageren må ha tilstrekkelige midler å leve for i Norge. Det stilles derfor krav til økonomisk underhold for at en tillatelse kan innvilges. I henhold til langvarig praksis tilsvarer kravet lønnsstrinn 1 i statens lønnsregulativ. Vilkåret

må være dokumentert oppfylt for den tid søknaden gjelder. En tillatelse gis normalt for ett år og kravet må følgelig være oppfylt for hele denne perioden.

Ved instruks fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (tidligere fagdepartement for utlendingssaker) av 4.7.2008 til UDI ble minstekravet oppjustert til lønnsstrinn 8 i statens lønnsregulativ, for søknader innkommet etter 21.7.2008. UNE har fulgt denne praksisendringen, blant annet under henvisning til at endringen er i overensstemmelse med det nye kravet til underhold i den nye forskriften.

Som det fremgår av artikkelen om ny utlendingslov i denne årboka (side 6) er det foretatt flere større endringer i den nye forskriftens bestemmelser om krav til underhold. Disse endringene vil først få betydning for UNEs praksis fra og med 1.1.2010.

Dokumentert identitet

UNE behandlet flere saker hvor klagerens identitet ikke var tilstrekkelig dokumentert. Det er en forutsetning for tillatelse i familieinnvandringsøyemed at identiteten er dokumentert eller sannsynliggjort. For å dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet stilles det som utgangspunkt krav om at det fremlegges gyldig nasjonalitetspass. Dersom man kommer fra land hvor det ikke er mulig å fremskaffe pass, eller det vil være sterkt urimelig å kreve fremskaffelse av slikt dokument, kan det gjøres unntak fra kravet om fremleggelse av pass dersom det ikke foreligger grunn til å tvile på den oppgitte identiteten. Bare unntaksvis ble klagen tatt til følge, og da i saker hvor det var blitt fremlagt pass i klageomgangen.

Sterke menneskelige hensyn

UNE vurderer alltid om det foreligger «sterke menneskelige hensyn» i saker hvor klageren ikke oppfyller vilkårene for rett til en tillatelse. Det foretas en konkret helhetsvurdering av alle momentene i saken. Det har kun unntaksvis blitt gitt tillatelse på dette grunnlaget.

Regler om familieinnvandring

DEFINISJON

Familieinnvandring vil si at en utlending får oppholdstillatelse på grunnlag av sin familietilknytning til en person som er bosatt eller som skal bosette seg i Norge.

GENERELLE VILKÅR

Familie medlemmet i Norge (referansepersonen) som søkeren ønsker å gjenforenes med, må være norsk eller nordisk statsborger eller ha en oppholdstillatelse som danner grunnlag for familieinnvandring (jf. utlendingsloven § 40 første ledd og henvisninger til denne fra §§ 41 flg.). De som i henhold til utlendingsloven har rett til tillatelse til familieinnvandring, forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt, er bl.a. ektefelle, samboer der partene har bodd sammen i 2 år eller har felles barn, mindreårig barn og i visse tilfelle forelder/foreldre (jf. lovens kap. 6).

Enkelte andre familiemedlemmer kan få, men har ikke rett til, tillatelse til familieinnvandring.

Dette gjelder bl.a. person som skal inngå ekteskap med en som er bosatt i Norge (forlovede), samboere som venter barn og ikke har rett til tillatelse, fosterbarn, helsøsken uten omsorgsperson i hjemlandet og i enkelte tilfeller barn over 18 år (jf. lovens §§ 48 og 49 siste ledd jf. forskriftens kapittel 9).

Når sterke menneskelige hensyn taler for det kan tillatelse til familieinnvandring også gis til person som ikke faller inn under de to ovennevnte hovedkategoriene (jf. lovens § 49 første 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 innvandringsregulerende hensyn (jf. lovens § 49 annet ledd).

Oppholdstillatelse i inntil ni måneder kan gis til forelder/foreldre som skal besøke herboende barn. Det er en forutsetning at herboende fyller kravene til hovedperson ved familieinnvandring (jf. lovens § 40 fjerde ledd). Videre er det et vilkår at forelderen/foreldrene må returnere til hjemlandet ved tillatelsens utløp (jf. lovens § 47).

UNNTAK

Oppholdstillatelse til ektefelle kan nektes dersom det fremstår som mest sannsynlig at hovedformålet med inngåelsen av ekteskapet har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for søkeren (jf. lovens § 40 fjerde ledd). Videre kan

oppholdstillatelse til ektefelle og forlovede nektes dersom det er mest sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet (jf. lovens § 40 femte ledd).

Dersom referansepersonen tidligere har vært gift med en annen, og det fremstår som mest sannsynlig at de tidligere ektefellene akter å fortsette samlivet, kan oppholdstillatelse nektes (jf. lovens § 40 siste 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. lovens § 51 annet ledd).

I henhold til lovens § 56 og forskriftens § 10-5 kan oppholdstillatelse til ektefelle og samboer i enkelte tilfelle ikke gis før referansepersonen har vendt tilbake til Norge og har vært til intervju hos utlendingsmyndighetene.

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 lovens § 58 og forskriftens §§ 10-8 til 10-11 (jf. artikkelen i årboka som beskriver endringene i kravet til underhold). I saker etter lovens §§ 46-49 og forskriftens kapittel 9 er det i tillegg et krav om bolig (jf. forskriftens § 10-12 fjerde ledd). For søknader som er fremmet etter 1.1.2010 som gjelder familieetablering er det også et vilkår at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år i visse saker som omfatter ektefeller, samboere eller forlovede (jf. lovens § 40a).

I tillegg er det en forutsetning at identiteten er dokumentert (jf. bl.a. lovens § 82 annet ledd, jf. forskriftens § 17-7).

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. lovens § 61 første 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 lovens § 52 første til fjerde ledd, jf. forskriftens § 9-9, eller lovens § 38).

En tillatelse kan tilbakekalles dersom grunnlaget for den opphører i den perioden tillatelsen er gitt for, f. eks. dersom ekteskapet opphører for tillatelse utløper (jf. lovens § 63). En tillatelse kan også tilbakekalles dersom den er gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger eller det følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Det skal

foretas en forholdsmessighetsvurdering. Før et eventuelt tilbakekall skal klageren forhåndsvarsles og gis anledning til å uttale seg.

FORTSATT OPPHOLDSTILLATELSE PÅ SELVSTENDIG GRUNNLAG

En utlending som har oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer etter lovens §§ 40 eller 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom a) samlivet er opphørt på grunn av referansepersonens død, med mindre særlige grunner taler imot det, eller b) samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet (jf. lovens § 53 første ledd).

Ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag kan etter søknad også gis til en utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, dersom utlendingen som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

➔ *Praksisrapportene i denne årboka gjelder 2009, dvs. at det er praksis etter tidligere utlendingslov, gjeldende fram til 31.12.2009 som omtales. Regelverksinformasjonen er etter ny utlendingslov, gjeldende fra 1.1.2010. Endringene av rettstilstanden er for de aller fleste forhold ikke endret vesentlig gjennom innføring av ny lov. De viktigste endringene er omtalt i artikkelen på side 6.*

EØS-SAKER

UNE behandlet i underkant av 70 klager hvor det var søkt om oppholdstillatelse i medhold av EØS-regelverket. Avslagsgrunnen i sakene var som oftest at klageren enten ikke var tilbudt heltidsarbeid, at lønnsbetingelsene ikke var i henhold til tariff, eller at klageren ikke fremla tilstrekkelig dokumentasjon. UNE opprettholdt ca 95 prosent av UDIs vedtak.



Omgjøringene ble i all hovedsak begrunnet med at utlendingen i klageomgangen fremla ny dokumentasjon som sannsynliggjorde at vilkårene for tillatelsen var oppfylt. Videre ble overgangsreglene for landene som ble medlem i EU i 2004 ikke videreført etter 1. mai 2009, hvilket medførte at det ble enklere å få oppholdstillatelse for blant annet borgere av Litauen og Polen.

Direktiv 2004/38/EF trådte i kraft i Norge 1.3.2009. Direktivet har blant annet som formål å styrke og forenkle EØS-borgernes rett til fri bevegelighet og styrke vernet mot utvisning for personer som har langvarig opphold i vertsstaten. Som en

følge av direktivets ikrafttredelse ble midlertidig registreringsordning for arbeidstakere fra EØS-land innført 1.10.2009 (ved ny lovs ikrafttredelse 1.1.2010 er systemet med oppholdstillatelset erstattet av en registreringsordning).

UNE behandlet også i underkant av 30 saker vedrørende utvisning av EØS-borgere. Sakene gjaldt utvisning blant annet på grunnlag av straffedommer knyttet til narkotikaforbrytelser, seksualforbrytelser, vinningsforbrytelser, legemsbeskadigelse, samt trusler og vold i nære relasjoner. 10 klager ble tatt til følge. I flertallet av sakene var begrunnelsen for omgjøringen at direktiv

2004/38/EF trådte i kraft i Norge 1.3.2009. Dette medførte høyere terskler for utvisning av personer som hadde oppholdt seg lenge i Norge.

Tre av utvisningssakene ble behandlet i nemndmøte. I den ene saken hadde EØS-borgeren oppholdt seg i Norge i mer enn 10 år. Klageren var dømt for forsøk på voldtekt av et barn. Mange år tidligere hadde han blitt dømt for lignende typer kriminalitet i hjemlandet. UNE opprettholdt UDIs vedtak om varig innreiseforbud under henvisning til at utvisning var tvungende nødvendig av hensyn til offentlige sikkerhet.

I dom av 5.6.2009, inntatt i Rt. 2009 s.705, tok Høyesterett stilling til en sak som gjaldt gyldigheten av UNEs vedtak om utvisning av en polsk borger. Staten ved UNE fikk medhold. Dette er den første saken hvor Høyesterett har behandlet en sak om gyldigheten av et utvisningsvedtak fattet etter EØS-regelverket. Utlendingen ble første gang utvist fra Norge i 1999 etter blant annet domfellelse for to tilfeller av brudd på narkotikalovgivningen. I 2004 ble han pågrepet etter å ha reist inn seks måneder for innreiseforbudets utløp. Han ble straffedømt for å ha reist til Norge på falske identifikasjonsdokumenter. Videre ble han i 2006 dømt til fengsel i 2 år og seks måneder for innførsel av drøyt 1,3 kilo amfetamin. Utlendingen hadde også tidligere blitt domfelt i hjemlandet. Han ble på nytt utvist i 2007. Innreiseforbudet ble begrenset til fem år.

Høyesterett bemerket at ifølge rettspraksis fra EF-domstolen har statene et visst rom for å bygge på egne verddivurderinger ved vurderingen av hvor alvorlige ulike trusler mot samfunnsordningen er. Det krav som stilles av grad til sannsynlighet, for at en trussel skal kunne føre til utvisning, er relativ og vil avhenge av hvor alvorlig det aktuelle forholdet er. Risikoen for at personen på nytt vil kunne innebære en trussel mot offentlig orden og sikkerhet må være så stor at utvisning fremstår som et nærliggende og velbegrunnet tiltak for å beskytte samfunnsinteressene. Ved mer alvorlige forhold vil det ikke gjelde et krav om sannsynlighetsovervekt. Høyesterett vurderte deretter om et vedtak om utvisning ville innebære et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen eller de nærmeste familiemedlemmene. Retten slo først fast at forholdsmessighetsvurderingen etter EØS-regelverket ikke er en annen enn den som følger av tredjelandsregelverket, og at EF-domstolens praksis støttet dette. I den konkrete vurderingen la Høyesterett vekt på at utlendingen to ganger, med syv års mellomrom, var dømt for alvorlige narkotikaforbrytelser i Norge. Norske myndigheter ser alvorlig på grove narkotikaforbrytelser. Kravet til sannsynlighet kunne derfor ikke stilles særlig høyt. Høyesterett fant det klart at vedtaket ikke var uforholdsmessig overfor utlendingen selv. Når det gjaldt hensynet til utlendingens 12 år gamle datter, fant Høyesterett at situasjonen ikke atskilte seg fra normalsituasjonen ved utvisning på en slik måte at vedtaket kunne anses som uforholdsmessig.

Regler om EØS-saker

■ **MED VIRKNING FRA 1994** ble Norge medlem av Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde (EØS). Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked, hvor retten til fri bevegelighet av arbeidskraft er en grunnleggende rettighet.

Fri bevegelighet innebærer at EØS-borgere kan bevege seg fritt mellom EØS-landene. Dette betyr at 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.

Retten til fri bevegelighet gjelder ikke bare arbeidstakere, men også selvstendig næringsdrivende, studenter og personer som bl.a. oppbærer tilstrekkelige faste periodiske ytelser eller som har tilstrekkelige egne midler. Videre har EØS-borgeres familiemedlemmer, uansett statsborgerskap, oppholdsrett i Norge.

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. Hvis EØS-borgeren tar opphold eller arbeid i Norge utover de nevnte tidsperiodene, må vedkommende fylle vilkårene for oppholdsrett. I utlendingsloven kapittel 13 og utlendingsforskriften kapittel 19 er det gitt særlige regler for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen.

Direktiv 2004/38/EF regulerer blant annet EØS-borgernes adgang til innreise, arbeid og opphold i medlemsstatene. Den nye utlendingsloven implementerer direktivet i norsk rett.

Den midlertidige registreringsordningen for arbeidstakere omfattet av EØS-avtalen ble fra ny lovs ikrafttredelse 1.1.2010 utvidet til å gjelde alle EØS-borgere. Familiemedlemmer som er tredjelandsborgere får oppholdskort. Som hovedregel er det politiet som avgjør sakene og utsteder registreringsbevis. Det er ingen klageadgang hvis utlendingsmyndighetene kommer til at vilkårene for registrering/oppholdskort ikke er oppfylt.

EØS-borgere som vil oppholde seg i Norge i mer enn tre (seks) måneder, plikter å registrere seg/søke oppholdskort. Dette skjer ved fremmøte ved det lokale politidistrikt eller ved servicesenteret for utenlandske arbeidstakere. Hvis utlendingen ikke har oppholdsrett, nektes utstedelse av registreringsbevis/oppholdskort. Det foreligger da også grunnlag for bortvisning.

En EØS-borger som har hatt sammenhengende lovlig opphold i fem år, får varig oppholdsrett.

Utlendinger omfattet av EØS-avtalen har et utvidet vern mot bortvisning og utvisning. Utvisning er et unntak fra retten til fri bevegelighet. En EØS-borger kan kun utvises hvis hensynet til den offentlige orden eller sikkerhet tilsier det. Begrepet «offentlig orden» dekker i hovedsak bekjempelse av kriminalitet og annen adferd som anses å være i strid med tradisjonelle moralnormer. Den enkelte stat er imidlertid innrømmet en skjønnsmargin når det gjelder å fastlegge det nærmere innholdet i begrepet. Det er et vilkår at det hos personen som vurderes utvist foreligger, eller må antas å foreligge, personlige forhold som innebærer en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunns hensyn. Utvisning kan derfor i realiteten bare skje hvis det foreligger forhold som kan tilsa at utlendingen vil begå ny straffbar handling. I dette ligger at det må foretas en konkret og individuell vurdering av saken samt den trusselen utlendingen utgjør.

Implementeringen av direktiv 2004/38/EF styrker EØS-borgernes vern mot utvisning. Personer som har hatt lovlig opphold i Norge i mer enn fem år, og fyller vilkårene for varig oppholdsrett, kan ikke utvises med mindre tungtveiende hensyn til offentlig orden tilsier det. Videre kan ikke personer som har oppholdt seg i vertsstaten i mer enn 10 år utvises, med mindre det er tvingende nødvendig av hensynet til den offentlige sikkerhet.

→ *Praksisrapportene i denne årboka gjelder 2009, dvs. at det er praksis etter tidligere utlendingslov, gjeldende fram til 31.12.2009 som omtales. Regelverksinformasjonen er etter ny utlendingslov, gjeldende fra 1.1.2010. Endringene av rettstilstanden er for de aller fleste forhold ikke endret vesentlig gjennom innføring av ny lov. De viktigste endringene er omtalt i artikkelen på side 6.*

BOSETTINGSTILLATELSE

UNE behandlet 195 saker om bosettingstillatelse. To saker ble avgjort i nemndmøte, og 144 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. De øvrige sakene ble avgjort av sekretariatet. UNE videreførte tidligere praksis. Et fåtall av klagenes over UDIs vedtak ble tatt til følge, primært fordi vilkårene for å innvilge bosettingstillatelse i medhold av utlendingsforskriften §§ 43 og 44 ble oppfylt etter UDIs vedtak og oversendelsen av klagesaken til UNE.



I sakene hvor UNE opprettholdt UDIs vedtak var dette begrunnet med at klageren i løpet av treårsperioden hadde hatt perioder uten gyldig tillatelse på mer enn tre måneder, hadde oppholdt seg i utlandet i mer enn syv måneder i løpet av treårsperioden, var ilagt tilleggstid fordi det foreligger forhold som kan danne grunnlag for utvisning, ikke hadde hatt tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse i tre år eller ikke hadde oppfylt vilkårene for den gitte tillatelsen verken på søknadstids-

punktet eller på tidspunktet for oppfyllelse av botidskravet dersom det lå senere i tid. Videre opprettholdt UNE noen avslag fra UDI i tilfeller hvor utlendingen ikke hadde gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven eller i løpet av treårsperioden hadde endret grunnlag for tillatelsen (sistnevnte tilfelle vil bli vurdert annerledes etter ny utlendingslov).

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

Et begrenset antall saker om bortfall av bosettingstillatelse ble behandlet. UNE opprettholdt UDIs vedtak hvor innehaveren av bosettingstillatelsen hadde hatt bopel eller faktisk opphold utenfor riket sammenhengende i mer enn to år, herunder hvis utlendingen i løpet av en fireårsperiode hadde hatt flere opphold i utlandet som til sammen har en varighet på mer enn to år. Årsaken til at utlendingen har hatt bopel eller oppholdt seg utenlands har etter regelverket ingen betydning.

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. Berostillelsen ble opphevet 6.7.2009, samtidig som endringen i forskriftens § 49 annet ledd trådte i kraft. Endringen innebar at opphold i utlandet på til sammen under to måneder per kalenderår ikke ble regnet som opphold i utlandet, samt at en ny toårsfrist begynte å løpe hvis utlendingen oppholdt seg 15 måneder i Norge mellom to utenlandsopphold. UNE berostilte fem saker, hvorav en klage ble tatt til følge fordi UNE fant at vilkårene for bortfall etter forskriftens § 49 annet ledd ikke var oppfylt, verken slik bestemmelsen



UNE opprettholdt noen vedtak i tilfeller hvor utlendingen ikke hadde gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven.

lød før eller etter forskriftsendringen. Fire saker ble returnert til UDI for ny behandling. For øvrig omgjorde UNE to vedtak om bortfall hvor det ikke var sannsynliggjort at klageren i løpet av en fireårsperiode hadde hatt utenlandsopphold som til sammen hadde en varighet på mer enn to år. Borgarting lagmannsrett frifant Staten v/UNE i en sak hvor UNEs vedtak om bortfall av bosettingstillatelse var påstått ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, og anke til Høyesterett ble avvist.

UNE fattet også et mindre antall vedtak gjeldende adgang til å oppholde seg utenfor riket i mer enn to år i sammenheng uten at bosettingstillatelsen faller bort. Ingen av klagen ble tatt til følge.

Regler om permanent oppholdstillatelse

■ **BETEGNELSEN «BOSETTINGSTILLATELSE»** er endret til permanent oppholdstillatelse i ny lov og forskrift.

Permanent oppholdstillatelse er regulert i lovens § 62 og forskriftens kapittel 11.

Permanent oppholdstillatelse innebærer rett til varig opphold i Norge. Tillatelsen gis uten tidsbegrensning og danner grunnlag for familieinnvandring. Den gir et utvidet vern mot bortvisning og utvisning.

Permanent oppholdstillatelse kan gis etter at utlendingen har vært i Norge de siste tre år med gyldig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Oppholdet må ha vært sammenhengende i den forstand som fremgår av utlendingsloven, forskriftens § 11-2 og forvaltningspraksis. Etter forvaltningspraksis godtas perioder uten tillatelse på til sammen tre måneder i løpet av treårsperioden. Det er et vilkår at utlendingen de siste tre årene ikke har oppholdt seg utenfor riket i mer enn syv måneder til sammen. Utlendingen behøver ikke å ha hatt tillatelse på samme grunnlag gjennom de tre årene, men vilkårene for respektive tillatelser må ha vært oppfylt gjennom hele gyldighetstiden. I forskriftens § 11-1 er det gjort enkelte unntak fra treårskravet.

Videre må det ikke foreligge forhold som kan gi grunnlag for utvisning etter lovens § 66. Er utlendingen mistenkt eller siktet for forhold som kan gi grunnlag for utvisning, stilles søknaden om permanent oppholdstillatelse i bero. Dersom det foreligger forhold som nevnt i § 66 og utlendingen ikke blir utvist, beregnes et tillegg i botiden. Lengden på tillegget er regulert i forskriftens § 11-5 og avhenger av hva slags reaksjon(er) de(t) straffbare forhold har medført og straffutmålingen.

Dersom utlendingen ble innvilget første gangs oppholdstillatelse etter 1. september 2005, er det et vilkår at vedkommende har gjennomført minimum 250 timer norskopplæring og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Dette gjelder personer mellom 16 og 55 år, og som ikke er fritatt av kommunen etter introduksjonsloven § 17 fjerde ledd.

Videre er det et vilkår at utlendingens identitet er avklart.

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 permanent oppholdstillatelse.

Dersom kravet til tre års oppholdstid ikke er oppfylt etter hovedregelen, skal det vurderes om permanent oppholdstillatelse likevel kan gis i medhold av forskriftens § 11-4. Det er et vilkår at utlendingen i minst det siste året har hatt tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. I tillegg må utlendingen tidligere ha hatt langvarig opphold i riket med tillatelse, langvarig opphold på Svalbard eller det må foreligge særlig sterke rimelighetsgrunner.

Ved avslag på søknad om permanent oppholdstillatelse vurderer utlendingsforvaltningen om utlendingen kan gis en fornyet tillatelse.

En permanent oppholdstillatelse faller bort når innehaveren har hatt bopel eller faktisk opphold utenfor Norge sammenhengende i mer enn to år. I forskriftens § 11-8 er det nærmere regulert hva som anses som sammenhengende og når det kan gjøres unntak fra regelen om bortfall. Bestemmelsen regulerer også når utlendingen etter søknad kan gis adgang til opphold utenfor riket i mer enn to år uten bortfall av tillatelsen.

→ *Praksisrapportene i denne årboka gjelder 2009, dvs. at det er praksis etter tidligere utlendingslov, gjeldende fram til 31.12.2009 som omtales. Regelverksinformasjonen er etter ny utlendingslov, gjeldende fra 1.1.2010. Endringene av rettstilstanden er for de aller fleste forhold ikke endret vesentlig gjennom innføring av ny lov. De viktigste endringene er omtalt i artikkelen på side 6.*

MUF-SAKER

I perioden 1998-2000 ankom et stort antall irakiske asylsøkere til Norge. Disse var primært fra det kurdiske selvstyreområdet i Nord-Irak. I 2000/2001 ble de gitt midlertidige tillatelser for ett år som ikke dannet grunnlag for familiegjengforening eller bosettingstillatelse (MUF-tillatelse). De aller fleste 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 gruppen seg ulovlig i Norge.

Sommeren 2005 ble det i forskrift gitt en bestemmelse som åpnet for at det kunne gis vanlig arbeidstillatelse til «MUF'ere». Forutsetninger for dette var at utlendingen var i heltidsjobb per 1.4.2005 eller eventuelt 1.5.2005, og at det ikke var begått kriminelle forhold.

Høsten 2005/vinteren 2006 innvilget UDI vanlige arbeidstillatelser til omlag 200 irakere fra det kurdiske selvstyreområdet i Nord-Irak. Tillatelsene ble gitt selv om klagerne ikke hadde slikt arbeid som forutsatt i den midlertidige MUF-forskriften. En granskning konkluderte med at UDI 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 2009 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 primært eller sekundært skulle vurderes etter den vanlige bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket, dvs. den daværende lovens § 8 annet ledd.

I alt avgjorde UNE omlag 120 MUF-saker i 2009. I tillegg behandlet UNE ca 20 saker hvor det var søkt om familiegjengforening med personer som hadde søkt om tillatelse etter MUF-forskriften. Stort sett alle saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. UNE videreførte tidligere praksis.



UNE ble, i påvente av endringer i regelverket, instruert om å berostille saker.

Den største andelen av klagesakene som ble behandlet var fra den gruppen som hadde søkt om fornyet tillatelse etter MUF-forskriften på bakgrunn av arbeidsforhold i Norge. To av klagenes ble tatt til følge under henvisning til blant annet helsestilstand og hensynet til klagerens barn. De øvrige klagenes ble ikke tatt til følge, fordi klagerne enten ikke var i arbeid som forutsatt i forskriften eller fordi deres identitet ikke var kjent.

I sakene tilhørende den første kategorien MUF-saker ble ingen av klagenes tatt til følge.

Heller ikke i den siste kategorien saker ble noen av klagenes tatt til følge. Botiden, betydningen av innrettelse gjennom arbeid og forventningen om fortsatt opphold etter UDIs innvilgelser i 2005/2006 ble spesielt vurdert. Verken hver for seg eller samlet medførte disse forholdene at det forelå sterke menneskelige hensyn eller en særlig

tilknytning til riket som tilsa at tillatelse burde gis.

Oslo tingrett avsa dom i to MUF-saker i 2009. Staten v/UNE ble frifunnet i begge sakene da vedtakene ble kjent gyldige. Den ene dommen ble stadfestet av Borgarting lagmannsrett, og anke til Høyesterett ble avvist.

Ved en pressemelding av 18.3.2009 varslet departementet (AID) at de ville gi irakere som tidligere hadde hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge en ny mulighet til å søke om en tillatelse med sikte på varig oppholdstillatelse i Norge under visse vilkår.

Ved AIDs instruks av 29.4.2009 ble UNE, i påvente av endringer i regelverket, instruert om å berostille flere klagesaker og omgjøringsanmodninger som skulle behandles etter MUF-forskriften. UNE berostilte omlag 45 saker.

Den 27.7.2009 trådte det i kraft en ny bestemmelse i MUF-forskriften, § 2 c, som innebar at grupper av irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i riket kunne søke om ordinær arbeids- og oppholdstillatelse på visse vilkår. UNE har i 2009 ikke behandlet saker etter MUF-forskriften § 2 c.

Ved AIDs instruks av 28.8.2009 ble instruksjonen om berostillelse opphevet. UNE avgjorde de berostilte sakene i henhold til tidligere regler, da UNE ikke fant det korrekt å vurdere hvordan sakene ville stå seg etter den nye § 2 c. Dette skyldtes at UNE ville være klageinstans ved eventuelle avslag i UDI på søknader etter denne bestemmelsen. UNE henla 13 saker primært fordi klageren hadde fått en tillatelse etter den nye bestemmelsen.

Ny MUF-forskrift trådte i kraft 1.1.2010. Den har samme innhold som den tidligere forskriften, men er oppdatert i form av hjemmelshenvisninger i ny utlendingslov- og forskrift.

UTVISNING

UNE behandlet 817 utvisningssaker. Av disse ble 24 avgjort i nemndmøte. Mer enn halvparten av de behandlede sakene gjaldt grov eller gjentatt overtredelse av utlendingsloven, typisk ulovlig opphold/arbeid og/eller uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning.



Av sakene ble omtrent hver tiende klage eller omgjøringsanmodning tatt til følge helt eller delvis, hvilket er en del lavere enn i 2007/2008 men omtrent på samme nivå som i 2006.

I flere saker der utlendingen ble utvist på grunn av straff omfattet kriminaliteten grov volds- og sedelighetskriminalitet, hvor mye av kriminaliteten må karakteriseres som meget alvorlig, og utlendingen hadde fått lang fengselsstraff. De straffbare forholdene gjaldt blant annet legemsbeskadigelse med særlig farlig redskap, drap, forsøk på drap, voldtekt, voldtektsforsøk, seksuelt overgrep mot psykisk utviklingshemmet, seksuell omgang med mindreårige eller trusler. I flere saker med vold og trusler var forbrytelsen begått i nære relasjoner.

Vinningskriminaliteten strakte seg fra naskeri og tyveri til heleri, bedrageri og

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. UNE behandlet også saker der utlendingen var HIV-positiv og hadde blitt ilagt straff etter straffelovens § 155 for å ha hatt ubeskyttet sex med fare for smittespredning. Noen av sakene gjaldt utvisning på grunn av dom på kortere fengselsstraffer og/eller bot for ett eller flere forhold.

UNE kom i noen saker til at de grunnleggende vilkår for utvisning ikke kunne anses oppfylt. I en sak ble utlendingen ikke ansett for å overtrådt utlendingsloven grovt slik UDI hadde lagt til grunn, da klageren hadde hatt rett til «fortsatt opphold på samme vilkår» til endelig vedtak. Han hadde dermed ikke oppholdt seg ulovlig i

riket eller unndratt seg effektivering av vedtak som innebar en plikt til å forlate riket. I andre saker ble UDIs vedtak omgjort idet UNE kom til at ekteskap 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 satt ned. Videre ble innreiseforbudets varighet satt ned i flere saker der utlendingen ikke hadde nevneverdig tilknytning til riket, men hvor innreiseforbudet ble ansett å være for strengt ut fra forholdets alvor jf. praksis.

Der utlendingen utøvet familieliv med barn i Norge og vedtaket ble endret helt eller

delvis, var hensynet til barn 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 innreiseforbudet 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 utlendingen utøvte 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 utlendingen kom til Norge i barneskolealder eller tidlig i tenårene og hadde lang botid samt nær familie i Norge.

I andre tilfeller gjorde forhold knyttet til eksempelvis akutt og livstruende sykdom eller alvorlig sykdom, kombinert med blant annet manglende behandlingsmuligheter og/eller nettverk i hjemlandet, at vedtak om utvisning ble ansett som et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv og derav omgjort i sin helhet.

I dom inntatt i Rt. 2009 s. 534 tok Høyesterett stilling til en sak som gjaldt gyldigheten av UNEs vedtak om utvisning med et innreiseforbud på to år for grov (og gjentatt) overtredelse av utlendingsloven. Vedtaket ble kjent gyldig (dissens 3-2). Dette er første sak for Høyesterett hvor grunnlaget for utvisningen er overtredelse av utlendingsloven alene (ikke straffet). Utlendingen som var part i saken ble i 1996 utvist med et innreiseforbud på to år og uttransportert fra Norge. Hun returnerte til Norge senere samme år, men da med et annet pass og en annen identitet. Hun giftet seg, fikk tillatelse i familiegjenforening og senere også to barn. Da de ovennevnte forhold ble avdekket ble hun igjen utvist som en følge av overtredelser av utlendingsloven, herunder ulovlig innreise, uriktige opplysninger om identitet, ulovlig opphold og arbeid. Etter UDIs utvisningsvedtak ble samlivet med barnas far brutt. Han ble senere tilkjent daglig omsorg mens hun fikk samværsrett. Høyesterett uttalte at det ved vurderingen av alvoret i de forholdene utlendingen har begått ikke kan legges vesentlig vekt på hvorledes de skal bedømmes strafferettslig. Overtredelsene av utlendingsloven må snarere ses i et forvaltningsrettslig perspektiv.

Høyesterett mente at de forhold utlendingen hadde begått måtte karakteriseres som meget alvorlige. Det ble også vist til at den tilknytning utlendingen hadde fått til riket ikke gjorde utvisningen uforholdsmessig overfor henne, da hun aldri hadde hatt en berettiget forventning om å kunne få bli i Norge. Videre uttalte Høyesterett at hensynet til barna er grunnleggende, men ikke nødvendigvis avgjørende. Tilsvarende synspunkter som i saker om utvisning på bakgrunn av meget alvorlig kriminalitet måtte få anvendelse her. Høyesterett fant at barnas omsorgssituasjon ville være tilfredsstillende selv om utvisningen av mor ble stående, og at man her var innenfor en normalsituasjon hva gjaldt belastninger som følge av en utvisning av en forelder. Høyesterett bemerket til slutt at dersom den foreliggende utvisningen skulle være uforholdsmessig, så var det vanskelig å se for seg når utlendinger som har fått barn med personer med oppholdstillatelse skulle kunne utvises. Dette ville innebære en omlegging av gjeldende praksis, og ville dessuten klart ha uheldige sider.



På bakgrunn av alvorlig kriminalitet kom Høyesterett til at vedtaket om utvisning for fem år ikke var uforholdsmessig.

Samme dag avsa Høyesterett ytterligere en dom inntatt i Rt. 2009 s. 546. Saken gjaldt gyldigheten av UNEs vedtak om utvisning med et innreiseforbud på fem år på grunn av straffbare forhold og brudd på utlendingsloven. Vedtaket ble kjent ugyldig (enstemmig). Utlendingen hadde i denne saken norsk ektefelle og to barn. Han kom til Norge som 9-åring og hadde bodd her siden. Utlendingen hadde flere straffbare forhold bak seg, og ble i 2000 utvist med et innreiseforbud på fem år. Han ble uttransportert til hjemlandet i 2001, men returnerte til Norge kort tid etter, før han igjen begikk alvorlig kriminalitet (grovt ran) i Norge. Det vedtaket som ble prøvd av Høyesterett ble fattet på grunnlag av den siste

straffedommen. Videre var den tidligere straffedommen og første utvisningen, samt overtredelsene av utlendingsloven f.o.m. den ulovlige innreisen, vektlagt under forholdets alvor. Utlendingens og ektefellens felles familieliv med barn var i det vesentlige etablert etter at det ble gitt varsel om det nye utvisningsvedtaket, slik at det ikke ble tillagt avgjørende vekt. Høyesterett mente at det var utlendingens egen tilknytning til Norge som måtte bli avgjørende i saken. Det ble uttalt at han aldersmessig (ved ankomst) lå helt i ytterkant av den gruppen utvisning på grunn av kriminalitet var ment å ramme. Høyesterett ved førstvoterende fant avgjørelsen vanskelig. På tross av den alvorlige kriminaliteten utlendingen var dømt for, ble utvisningen ansett som uforholdsmessig overfor ham på grunn av hans lave alder ved ankomst Norge og manglende tilknytning til Chile.

I dom inntatt i Rt. 2009 s. 1432 tok Høyesterett stilling til gyldigheten av UNEs vedtak om utvisning med et innreiseforbud på fem år av straffet utlending med bosettingstillatelse. Vedtaket ble kjent gyldig (enstemmig). Utlendingen kom til Norge da han var nesten 14 år gammel, og var i første halvdel av tyveårene dømt for flere voldsforbrytelser og for å ha truet et vitne til å endre forklaring i en straffesak mot ham. Han hadde ikke nær familie i Norge. På bakgrunn av alvorlig kriminalitet kom Høyesterett til at vedtaket om utvisning for fem år ikke var uforholdsmessig. Høyesterett ville ikke karakterisere hans straffbare handlinger som ungdomskriminalitet, da han var mellom 22 og 24 år gammel da han begikk handlingene. Videre var det grunn til å tro at utlendingen hadde en sterk kulturell og sosial tilhørighet til Norge, samtidig som det var grunn til å anta at han hadde tilknytning til (hjemlandet) Iran etter å ha bodd der til han var nesten 14 år gammel. Høyesterett foretok også en sammenligning med saken i Rt. 2009 s. 546, men fant at særlig aldersforskjellen ved ankomst til Norge skilte sakene. Høyesterett uttalte at det er stor forskjell på tilknytningen til hjemlandet gjennom skolegang, språk, venner og kultur om man kommer til Norge som 9-åring eller nesten 14-åring. De straffbare handlingene i Rt. 2009 s. 546 kunne ikke anses som mye alvorligere enn i denne saken.

Avklaringer foretatt av Høyesterett i nevnte dommer, ga nyttige bidrag til behandling av etterfølgende utvisningsaker i UNE senere i året.

Regler om utvisning

■ **UTVISNING AV TREDJELANDBORGERE**
(borgere av land utenfor EU/EØS-samarbeidet) er regulert i utlendingsloven kapittel 8 og utlendingsforskriften kapittel 14.

Det som skiller utvisning vesentlig fra andre vedtak etter utlendingsloven er at utlendingen, i tillegg til å måtte forlate Norge hvis vedkommende er her, ilegges et forbud mot (senere) innreise. Innreiseforbudet regnes vanligvis fra det tidspunktet utlendingen forlater Norge. En eventuell tillatelse opphører å gjelde når et vedtak om utvisning er endelig.

Utvisning er den strengeste av utlendingslovens sivilrettslige reaksjonsformer. Et viktig formål er å verne samfunnet mot kriminelt belastede utlendinger. Videre taler kontrollhensyn mv. for utvisning ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i utlendingsloven. For myndighetene er det viktig å sende signaler til utlendinger om at lovovertrедelser kan få negative følger for deres opphold i og adgang til Norge.

De mest aktuelle av utvisningsgrunnlagene i lovens §§ 66-68 er ilagt straff eller særreaksjon, samt grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i utlendingsloven, forsettlig/grovt uaktsomt uriktige/åpenbart villedende opplysninger av vesentlig betydning gitt i sak etter loven, eller unndragelse fra gjennomføring av vedtak som innebærer plikt til å forlate riket.

Typiske overtredelser av utlendingslovens bestemmelser vil blant annet være ulovlig opphold/arbeid. Uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning (f.eks. identitet) vil som regel også omfattes av alternativet «forsettlig eller grovt uaktsomt ... i sak etter loven».

For at straff/særreaksjon (ilagt i Norge eller i utlandet) skal kunne benyttes som utvisningsgrunnlag kreves det som hovedregel at det/de straffbare forhold kan medføre fengselsstraff av en viss lengde. Dette er krav til strafferammen, ikke til konkret utmåling:

- Utlending som fikk permanent oppholdstillatelse før den straffbare handlingen ble begått, kan utvises hvis forholdet (etter norsk lov) kan føre til fengselsstraff i to år eller mer.
- Utlending som fikk midlertidig oppholdstillatelse før den straffbare handlingen ble begått, eller utlending som fikk permanent oppholdstillatelse etter at den straffbare handlingen ble begått, kan utvises hvis forholdet (etter norsk lov) kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år.
- Utlending med midlertidig oppholdstillatelse kan dessuten utvises uavhengig av strafferammen hvis straff/særreaksjon ilagt i Norge gjelder brudd på nærmere oppregnede bestemmelser i straffeloven (bl.a. bæring av kniv på offentlig sted, brudd på oppholdsforbud mv., legemsfornærmelse, uaktsomt legemsbeskadigelse).
- Utlending uten midlertidig oppholdstillatelse, eller utlending som fikk slik tillatelse etter at

den straffbare handlingen ble begått, kan utvises hvis forholdet (etter norsk lov) kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder eller utlendingen flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff i Norge.

Loven oppstiller frister for å fatte utvisningsvedtak i en del tilfeller. Når straffen er ilagt i utlandet må UDIs utvisningsvedtak alltid fattes innen fem år etter ilagt straff eller avsluttet soning. Når straffen er ilagt i Norge, og utlendingen enten fikk midlertidig oppholdstillatelse før den straffbare handlingen ble begått eller har permanent oppholdstillatelse, må UDIs utvisningsvedtak fattes innen ett år etter ilagt straff eller avsluttet soning (med mindre utvisningsgrunnlaget er brudd på nærmere oppregnede bestemmelser i straffeloven).

Utvisning av utlending uten tillatelse kan også skje når et annet Schengen-land 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 når grunnleggende nasjonale interesser gjør det nødvendig eller på grunn av overtredelse av straffelovens bestemmelser mot terrorvirksomhet.

■ FORHOLDSMESSIGHETSVURDERINGEN

Hvis det foreligger utvisningsgrunnlag skal det i tillegg foretas en forholdsmessighetsvurdering, jf. lovens § 70. Utlendingsmyndighetene må veie forholdets alvor mot utlendingens tilknytning til riket, og vurdere om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

Utgangspunktet er at jo alvorligere overtredelsen er, desto mer kreves det før et vedtak om utvisning kan anses som uforholdsmessig. Som alvorlige forbrytelser regnes bl.a. brudd på straffelovens narkotikabestemmelser samt krenkelsers av de straffebed som er satt til å verne liv og helse. Både strafferammen, den konkrete utmålte straffen, og om det foreligger eventuelle gjentatte overtredelser, er sentrale momenter ved bedømmelsen av forholdets alvor. Ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i utlendingsloven vil forholdets alvor bl.a. bero på lengden av ulovlig opphold, omfanget av ulovlig arbeid eller hvor aktivt utlendingen har opptrådt med hensyn til å gi og opprettholde uriktige opplysninger. Også her er gjentatte overtredelser relevant.

Når det gjelder utlendingens tilknytning til riket, tas det bl.a. hensyn til utlendingens oppholdsgrunnlag, ankomstalder, 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 først kunne fått permanent oppholdstillatelse i voksen alder og har begått alvorlige forbrytelser.

Tilknytning til hjemlandet har også betydning. Videre kan vedkommendes helsesituasjon tillegges vekt, men vil bare helt unntaksvis kunne være utslagsgivende.

Dersom utlendingens nærmeste familie-medlemmer (typisk ektefelle og barn) er bosatt i Norge, må det vurderes hvor hardt en utvisning av utlendingen vil ramme dem så vel som utlendingen selv. Normale belastninger er her ikke nok til å konstatere uforholdsmessig tiltak. Om det er mulig for familien å flytte til den utvistes hjemland eller om kontakt kan opprettholdes på annen måte vil være relevant. Ektefellens opprinnelse og tilknytningsforhold til Norge vil også være relevant. Videre er det av betydning når familielivet er etablert og om etablering og utøvelse av dette har skjedd under rettmessig opphold i riket eller ikke.

I følge forskriftens § 14-1 første ledd skal en utlending med mindre enn to års ulovlig opphold i riket, og som har utøvd og skal bo fast sammen med barn i Norge, som hovedregel ikke utvises på dette grunnlaget hvis vilkårene for familiegjenforening er oppfylt. I annet og tredje ledd er det gjort unntak fra denne hovedregelen. Blant annet gjelder den ikke når det ikke er uforholdsmessig å forutsette at familielivet kan videreføres i et annet land enn Norge.

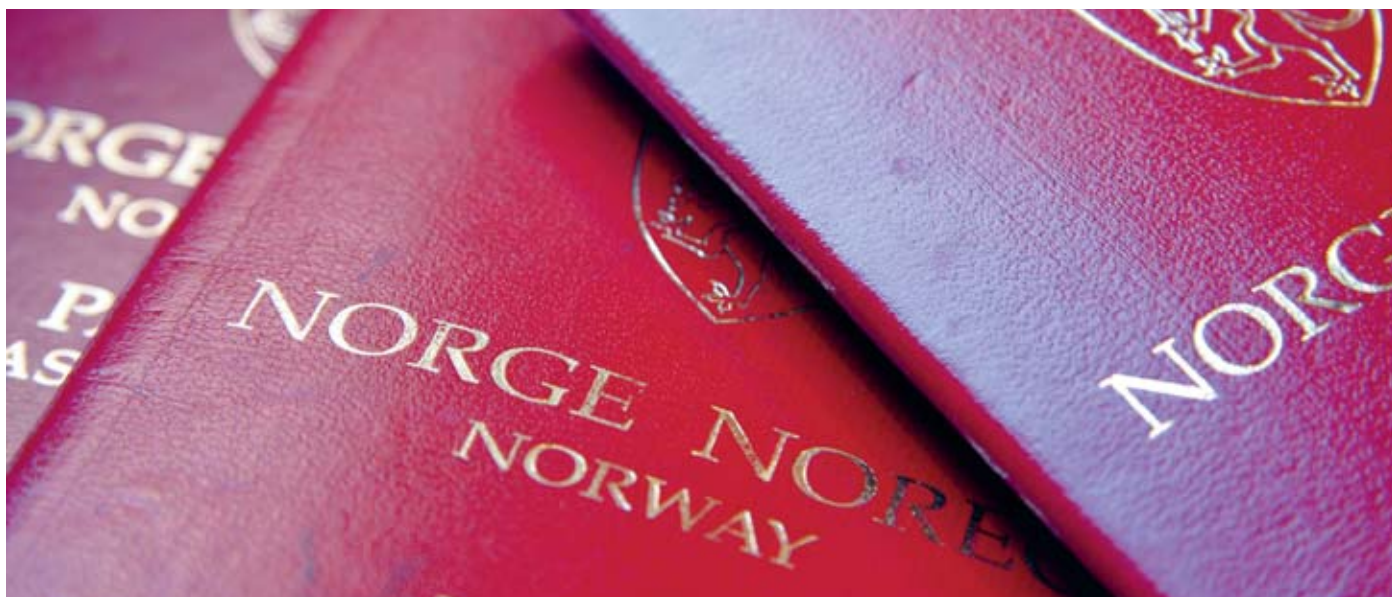
I forskriftens § 14-2 første ledd er det presisert at innreiseforbudet etter en konkret helhetsvurdering kan settes til to år, fem år eller varig. Videre er det i § 14-2 annet ledd tatt inn en hovedregel om tidsbegrensning av innreiseforbudet der utlendingen gjennom lengre tid har utøvd og fortsatt skal utøve familieliv av et visst omfang med barn i Norge. Men i følge § 14-2 tredje ledd kan det etter en konkret helhetsvurdering likevel være grunnlag for varig innreiseforbud ut fra nærmere oppregnede forhold, og etter § 14-2 fjerde ledd kan avbrudd i familielivet med barnet tillegges vekt ved vurderingen av innreiseforbudets varighet.

■ OPPEVELSE AV INNREISEFORBUD

Innreiseforbudet kan etter søknad oppheves dersom nye omstendigheter tilsier det, jf. lovens § 71 annet ledd. Det må altså både foreligge nye omstendigheter og disse må tilsa opphevelse av innreiseforbudet. Dersom særskilte omstendigheter foreligger, kan den som er utvist etter søknad få adgang til riket for kortvarig besøk selv om innreiseforbudet ikke oppheves, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen.

STATSBORGERSKAP

UNE behandlet 911 saker om norsk statsborgerskap. Dette er en økning på drøyt hundre sammenlignet med året før. I de aller fleste sakene ble klagen over UDIs vedtak ikke tatt til følge.



Av de totalt 911 sakene UNE avgjorde, var 838 klagesaker og 73 omgjøringsanmodninger. 15 saker ble avgjort i nemndmøte. Omlag 740 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og de øvrige 155 sakene ble avgjort av sekretariatet. Klagen ble tatt til følge i 58 saker. I de fleste tilfeller skyldes det at vilkårene hadde blitt oppfylt etter UDIs vedtak, for eksempel vilkåret om samlet oppholdstid, som følge av tiden som var gått etter UDIs klageoversendelse til UNE.

Den klart største porteføljen inndelt etter nasjonalitet var Irak (324 saker), etterfulgt av Afghanistan (184) og Somalia (94). Deretter fulgte Iran, Pakistan og Russland med i underkant av 30 saker.

De aller fleste Irak-sakene omhandlet identitetsvilkåret, dvs. at UDI hadde avslått søknaden fordi personens identitet ikke kunne anses klarlagt. Identitetstvilen hadde i all hovedsak oppstått fordi klageren hadde oppgitt ulike identiteter til henholdsvis norske og andre lands myndigheter. Også hoveddelen av UNEs vedtak for borgere av Somalia og Afghanistan gjaldt identitetstvil.

Felles for Irak, Somalia og Afghanistan er at det ikke finnes pass med notoritet som norske myndigheter kan legge til grunn

som dokumentasjon på korrekt identitet i forbindelse med søknader om norsk statsborgerskap. Vurderingen blir dermed om det er berettiget tvil om klagerens identitet. I de aller fleste sakene ble UDIs avslag oppettholdt av UNE. I et fåtall saker ble klagen imidlertid tatt til følge fordi UNE, i motsetning til UDI, kom til at det ikke var



De aller fleste Irak-sakene omhandlet identitetsvilkåret.

tvil om identiteten, blant annet fordi ytterligere undersøkelser hadde vist at klageren ikke hadde oppgitt en annen identitet i andre land. I andre saker fant UNE at identitetstvilen hadde oppstått som følge av transkripsjonsfeil eller lignende, noe klageren ikke kunne lastes for.

En stor del av sakene med identitetstvil gjaldt barn til personer med uklar identitet.

Når det er tvil om foreldrenes identitet, vil denne tvilen også hefte ved den identiteten som foreldrene har oppgitt på barna.

En portefølje av en viss størrelse var saker hvor klageren ikke hadde fremlagt originalt og gyldig pass, på tross av at det i henhold til landkunnskapen er mulig å fremskaffe pass for disse personene. Det kan gjøres unntak fra dokumentasjonskravet, blant annet dersom det er «umulig» å fremskaffe pass. Regelverket tilsier derfor at det er en høy terskel for når klageren kan anses unntatt fra kravet om å fremlegge pass. Det er ikke tilstrekkelig for å gjøre unntak at det er en tidkrevende, omstendelig og kostbar prosess. UNE avgjorde omlag 90 slike saker, hvorav de fleste gjaldt borgere av Iran og Etiopia.

Mange saker gjaldt personer som på grunn av straffbare forhold må utholde en karenstid. Med karenstid menes en periode hvor statsborgerskap ikke kan innvilges. Karenstidens lengde og utgangspunkt avhenger den utmålte straffen. Regelverket åpner ikke for skjønsmessige vurderinger. Anførsler om at personen er uskyldig dømt, ilagt for streng straff eller lignende får ikke betydning, siden UNE forholder seg til den ilagte straffen.

En annen saksporfølge av en viss størrelse gjaldt klager som ikke hadde tilstrekkelig lang oppholdstid, for eksempel fordi det var mindre enn 7 år siden de ankom Norge. I andre saker var oppholdstiden ikke lang nok fordi klageren i perioder hadde vært uten gyldig oppholdstillatelse og/eller hadde hatt tillatelser av mindre enn ett års varighet, eller fordi klageren hadde hatt lengre utenlandsopphold. Disse periodene medtas ikke ved beregningen av oppholdstiden. Videre ble en del klager ikke tatt til følge fordi klagerens samliv med norsk statsborger hadde opphørt, og klageren dermed ikke falt inn under unntaksbestemmelsen om kortere oppholdstid for denne gruppen.

En del oppholdstidssaker gjaldt barn, som ikke hadde oppholdt seg i Norge med sammenhengende tillatelser de siste to årene. Oppholdstiden regnes fra da det første gang ble søkt om tillatelse for barnet. Det er derfor ikke tilstrekkelig at barnet har fylt to år, dersom det ble søkt om tillatelse en tid etter fødselen. Lovens formulering «de siste to årene» med oppholdstillatelser innebærer at det ikke tillates «glipper» mellom tillatelsene i toårsperioden. En «glippe» vil si at en tillatelse er utløpt uten at det er fremmet søknad om fornyelse. Videre kan ikke barna ha oppholdt seg utenlands mer enn to måneder i løpet av et kalenderår. UNE behandlet og avgjorde omlag 50 saker i denne porteføljen i 2009. Noen av sakene ble avslått fordi ingen av foreldrene til barna var blitt norske statsborgere.

UNE så i 2009 en økning i antall saker hvor klageren ikke hadde blitt løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap.

I alle saker hvor det er søkt om norsk statsborgerskap og hvor klageren ikke fylte vilkårene for rett til tillatelse, vurderte UNE statsborgerloven § 19 som sier at det kan gjøres unntak fra de ordinære vilkårene dersom det foreligger «særlig sterke grunner». Vanlige anførsler er blant annet behov for norsk pass, at andre i familien har blitt norske, at man er integrert eller at man har fått feilinformasjon fra norske myndigheter. I noen saker vedrørende oppholdstid eller karenstid ble det anført at den straffbare handlingen ikke var alvorlig eller at det er kort tid til vilkårene var oppfylt. Det fremgår av forarbeidene at det skal mye til for at det gjøres unntak etter § 19. UNE tok fem klager til følge fordi man fant at det forelå «særlig sterke grunner».

Ett av UNEs vedtak ble prøvd for retten. Saken gjaldt en borger av Irak som hadde fått avslag på sin søknad om norsk statsborgerskap fordi det var tvil om hans identitet. Saksøkeren fikk ikke medhold.

Regler om statsborgerskap

■ **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.

Den gjeldende loven om norsk statsborgerskap trådte i kraft 1. september 2006. 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 permanent oppholdstillatelse.
- Søkeren må som hovedregel ha til sammen syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelser 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. Det er også gjort unntak for enkelte andre grupper av søkere.
- Søkere mellom 18 og 55 år som fremsatte søknad etter 1. september 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.

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