



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

ÅRBOK UNE 2010

▶ Ti år som klageinstans



▶ www.une.no

Ti år som klageinstans	Ti år som klageinstans	3
	Utlendingsnemnda ti år	4
	Tøffe situasjoner og vanskelige saker	8
	Ros, kritikk og håp for fremtiden	10
	Innvandringspolitisk hoggestabbe	12
	Utlendingsnemnda gjennom 10 år	14
Mer enn 1500 vedtak pr måned	Mer enn 1500 vedtak pr måned	16
	Saker avgjort i nemndmøte	18
	Tiltro til myndighetene	19
Praksisrapport Asia	Praksisrapport Asia	20
	Praksisrapport Europa	26
	Praksisrapport Afrika	28
	Praksisrapport Dublin-saker	32
	Stornemndvedtak om Dublin II og retur til Hellas	33
	Stornemndavgjørelsene om retur til Mogadishu i Somalia	34
UNEs serviceerklæring	35	
Visum	Visum	36
	Oppholdstillatelse i forbindelse med studier	37
	Formelle krav til søknad om oppholdstillatelse	37
	Tillatelse i forbindelse med arbeid	38
	Familieinnvandring	39
	EØS-saker	41
	MUF-saker	42
	Permanent oppholdstillatelse	43
	Utvisning	44
	Norsk statsborgerskap	46
	UNEs kjerneverdier	48

Tidligere årbøker fra UNE



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

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

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

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

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

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

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

2009
Artikler bl.a. om endret regelverk gjennom ny utlendingslov, som trådte i kraft 1.1.2010.



Alle som leser uavhengige evalueringer og gjennomganger av UNE fra vår tiårige virketid, vil se at det er mye ros og lite kritikk.

TI ÅR SOM KLAGEINSTANS

Terje Sjeggstad

Ved utgangen av 2010 hadde UNE gjennomført ti arbeidsår som klageinstans på utlendingsfeltet. Saksantallet har vært stort, totalt er det behandlet over 129 000 saker. Mer enn 11 000 tidligere vedtak er endret til gunst for klagerne, mens 118 000 tidligere avslag er opprettholdt.

Noen av vedtakene har vært kontroversielle. Selvsagt! Det handler ofte om svært inngrepene vedtak med stor betydning for menneskers framtidssikter. Både den direkte gjelder, bekjente og andre personer i omgivelsene, organisasjoner, media og politikere reagerer av og til med sterke følelser og stort engasjement. Og det er bra!

UNEs beslutningstakere har en ansvarsfull oppgave, med rett og plikt til å gjøre vurderinger som ender opp i konkrete avgjørelser. Men de har ingen føringer om å ta flest mulig eller færrest mulig klager til følge, kun om å fatte de vedtak de selv mener er riktig etter loven. Derfor står de oppreist for sine vedtak, i den stormen de eventuelt skaper, fordi de selv ærlig talt mener at vedtakene er riktige og forsvarlige.

Hva så med resultatene, utfallene? Har UNE fattet andre vedtak enn dem som eventuelt ville kommet dersom Justisdepartementet hadde fortsatt som klageinstans? Eller som ville kommet dersom klagen var blitt behandlet i en mer domstolsliknende prosess, hvor førsteinstansen UDI hadde møtt for å forsvare sine avslag?

Det er vanskelig å svare klart og tydelig på slike spørsmål. Noe kunne sikkert blitt

annerledes i enkelte saker og sakstyper, men de fleste vedtak ville antakelig fått samme resultat. Enhver klageinstans må forholde seg til regelverk, landinformasjon og omstendighetene i hver enkelt sak. Og når man ikke er satt til å lage regler, men til å bruke dem, plikter man å ta på seg noen skylapper som gjør at man ikke skjeler til sidehensyn uten demokratisk forankring.

I forbindelse med UNEs 10-årsjubileum fikk vi innlegg fra fire sentrale politikere som både før og nå har ment og mener ulikt om hva slags klageinstans det bør være på utlendingsfeltet. Disse innleggene publiseres her i denne årboka. Det foreligger dessuten en fersk NOU som drøfter muligheter for justert organisering og eventuelt andre styringsforhold. UNE foreslås videreført, med en del viktige endringer som noen vil mene går i riktig og andre i gal retning.

Uansett alternativer, alle som leser uavhengige evalueringer og gjennomganger av UNE fra vår tiårige virketid, vil se at det er mye ros og lite kritikk. Både våre ansatte og våre nemndmedlemmer kan med full rett være stolte av å ha gjort en god og viktig jobb på oppdrag fra og på vegne av det norske demokratiet.

UTLENDINGSNEMNDA TI ÅR

Tale fra statsråd Grete Faremo ved UNEs 10-årsjubileum

Det er en stor glede for meg – som konstituert justisminister – å få denne anledningen til å gratulere Utlendingsnemnda med ti års virksomhet. UNE har i løpet av disse ti årene markert seg i norsk offentlighet som et profesjonelt, faglig solid og uavhengig forvaltningsorgan, slik det ble forventet ved etableringen.

Tilbakeblikk

Andre har fått i oppdrag å skissere det historiske bakteppet for etableringen av UNE. Tillat meg likevel et lite personlig tilbakeblikk siden jeg var så heldig å være justisminister midt på 1990-tallet, da arbeidet til det som etter hvert ble UNE, foregikk. Jeg fulgte prosessen på nært hold, og hadde æren av å ta initiativ til en utredning av spørsmålet i 1994, å sende forslag ut på høring i 1995 og å legge fram den første lovproposisjonen om etableringen av en klagenemnd for utlendingssaker i mars året etter.

Som ansvarlig statsråd hadde jeg erfart hvor uholdbart og i utakt med moderne forvaltningsprinsipper det var at et departement skulle sitte med ansvaret for behandlingen av tusenvis av klagesaker.

Det tok nesten fem år fra vi la fram den første proposisjonen om saken, fram til UNE ble etablert. Det var nødvendig med flere runder med utredning og stortingsbehandling før den nåværende ordningen kom på plass. Noen partier var den gangen uenige i opprettelsen av UNE, og noen er fortsatt imot at vi har denne typen forvaltningsorgan for behandlingen av klager i utlendingssaker. Som kjent er organiseringen til vurdering på bakgrunn av utredningen om ny klageordning for utlendingssaker som nylig er lagt fram. Jeg tror likevel de aller fleste vil være enig i at UNE har gjort en utmerket jobb ut fra det mandat og innenfor de rammebetingelser som er gitt.

I tillegg til å sørge for at organiseringen

av saksbehandlingen på utlendingsfeltet kom mer på linje med moderne forvaltning – det vil si at departementene i større grad skulle utøve sin rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse – ønsket man gjennom UNE å styrke rettssikkerheten og øke tilliten til saksbehandlingen. Ikke fordi det var noe som tydet på at behandlingen av klagesaker i daværende Utlendingsavdeling i Justisdepartementet var uforsvarlig. Nærheten mellom politisk ledelse og dem som fattet beslutninger i enkeltsaker gjorde at det den gang lettere kunne oppstå mistanke om forskjellsbehandling. Selv om flere har vært kritiske til utfallet i de sakene som UNE behandler, enten man mener nemnda er for streng eller liberal, tror jeg det å ha et uavhengig klageorgan har vært viktig for tilliten blant folk flest til at systemet er rettferdig.

Prinsipper og enkeltmennesker

På den annen side er kjennskap til enkeltsaker og til praktiseringen av den vedtatte lovgivningen av stor betydning for den kontinuerlige utviklingen av politikk og regelverk som foregår i et departement. Det viser hvordan det som sikkert er godt og grundig gjennomtenkt på et kontor, faktisk fungerer når det skal settes ut i livet i konkrete utlendingssaker. Denne erfaringen fra praksis må derfor formidles tilbake til departementet. Både UNE og UDI har utviklet gode ordninger og rutiner for dette gjennom praksisnotater og praksisrapportering. De er dermed med på å legge en viktig del av premissene for politikk- og regelverksutviklingen.

Statsråden og departementet forventes å ha et prinsipielt og langsiktig perspektiv på regler og tiltak på eget ansvarsområde. Slik skal det være, også på migrasjons- og utlendingsfeltet. Men det er slett ikke alltid så lett å stå for dette overordnede og ikke minst juridisk korrekte synet på et sakfelt hvor det nære, individuelle og menneskelige er så sterkt til stede. Den saken som har preget nyhetsbildet de siste dagene – Maria Amelie-saken – illustrerer dette.

Dette er et område hvor det å vise til regler og prinsipper som likhet for loven, raskt kan bli oppfattet og karakterisert som firkantet, umenneskelig og hjerterått. Hva er vel prinsippene verdt, når de kan få store konsekvenser for menneskeskjebner,



Dette er et område hvor det å vise til regler og prinsipper som likhet for loven, raskt kan bli oppfattet og karakterisert som firkantet, umenneskelig og hjerterått.

for eksempel at noen som har bodd flere år i Norge og kanskje vært en aktiv deltaker i samfunnet, likevel må forlate landet fordi han eller hun ikke har et lovlig oppholdsgrunnlag.

Da er det krevende å få forståelse for at dette er en konsekvens av et regelverk med bred politisk oppslutning, og at like tilfeller skal behandles likt ut fra gjeldende lovgivning. Selv om de fleste vil si seg prinsipielt enig i et slikt resonnement, vil svært mange likevel argumentere for at akkurat den konkrete saken de kjenner og disse menneskene de har møtt, er spesielle, og at det derfor må gjøres unntak. I vårt samfunn med medier som er dyktige til å løfte fram enkeltmennesker og deres situasjon – på godt og vondt – er det ikke lett for den som skal forsvare og forklare prinsippene og regelverket, å nå fram eller unngå å bli hengt ut som umenneskelig og det som verre er. Ofte kan det virke som «rått parti», i beste sendetid.

Midt oppe i dette minefeltet står utlendingsforvaltningen, både UDI og ikke minst UNE. Dere blir stadig utfordret og fortjener stor respekt for den profesjonelle og gode måten dere klarer å håndtere presset på. Av egen erfaring vet jeg godt at det kan være svært krevende å takle en slik rolle.

Etter min mening viser den konkrete saken som har fått så mye oppmerksomhet viktigheten av å ha et faglig sterkt og uavhengig fagorgan som UNE. Men denne saken viser også hvordan medias oppmerksomhet ikke alltid står i forhold til realitetene i ulike enkeltsaker. For 13 dager siden

ble 52 personer, hvorav 17 barn, returnert til Bagdad. Ett av barna hadde vært i Norge i ti år. Da kom det en liten notis i Aftenposten. Det står i sterk kontrast til den oppmerksomheten Madina Salamova har fått, og illustrerer hvordan media arbeider.

Kvalitet og rettssikkerhet

Jeg synes UNE har klart å håndtere vanskelige og krevende situasjoner på en utmerket måte. Gang på gang har dere vist til det vedtatte lov- og regelverket, og for øvrig gjort rede for den grundige saksbehandlingen i UNE. Eksterne undersøkelser av UNE har bekreftet dette bildet av god kvalitet på saksbehandlingen. Både statsråden og fagavdelingen sender løpende ut svar på enkelthenvendelser hvor vi gir uttrykk for at departementet har tillitt til de avgjørelser UNE fatter.

Noen ganger blir uenighet i utlendingsforvaltningens vurdering av en konkret sak framlagt som mangler ved selve saksbehandlingen, at det ikke er gjort en god nok jobb, framskaffet nok fakta og at rettssikkerheten ikke er ivaretatt. Det er imidlertid en feilslutning å legge til grunn at saksutfall man er uenig i, skyldes manglende rettssikkerhet og dårlig kvalitet på selve saksbehandlingen. Det kan like gjerne være et resultat av at en rimelig fortolkning av regelverket tilsier et slikt utfall. For eksempel når saker med barn blir avslått, har jeg merket meg at det kan komme kritikk om at barn er rettsløse i utlendingsforvaltningen. Dette må tilbakevises. Rettssikkerheten er godt ivaretatt og saksbehandlingen er gjennomgående av høy kvalitet. De samvit-



Både statsråden og fagavdelingen sender løpende ut svar på enkelthenvendelser hvor vi gir uttrykk for at departementet har tillitt til de avgjørelser UNE fatter.

tighetsfulle vurderinger dere gjør i sakene, blant annet avveininger av barnets beste opp mot innvandringsregulerende hensyn, er svært vanskelige. Slik regelverket er utformet, vil avveiningene i noen tilfeller resultere i avslag, i andre tilfeller i innvilgelser.

La meg så løfte blikket fra utlendingsforvaltningen og UNE og nevne noen viktige utfordringer på migrasjonsfeltet i tida framover.

Migrasjon og velferd

I begynnelsen av januar i år arrangerte NHO sin store årskonferanse. Der ble flere viktige spørsmål diskutert med utgangspunkt i det NHO har kalt tre bølger: eldrebølgen, trygdebølgen og migrasjonsbølgen. Også sammenhengen mellom trygdebølgen



SCANPIX VIBEIT RØALD/STATSMINISTERENS KONTOR



PER OSARSKJELIAN



og migrasjonsbølgen fikk mye oppmerksomhet. En større andel enn gjennomsnittet er avhengige av offentlige overføringer og ytelser i en del innvandrere- og flyktning-grupper.

Enkelte hevdet at det må tas noen kraftige grep for å påvirke og styre migrasjonsbølgen, noe som vi i Justisdepartementet og i den øvrige utlendingsforvaltningen må sies å ha et visst ansvar for. Det ble med henvisning til dansk politikk og erfaring de siste ti årene lagt vekt på at sammensetningen av migrasjonen også til Norge bør endres. Det kunne medvirke til at en langt større andel av innvandrerne som kommer hit, har gode forutsetninger for å delta aktivt i arbeidslivet og dermed bidra til finansieringen av velferden i framtida. (I parentes bemerket har nettopp arbeidsinnvandringen fra EU-land utgjort en stor del av innvandringen til Norge de siste fire-fem årene.)

En slik eventuell vridning av innvandringen mener noen at kan oppnås ved at vi satser enda mer på å tiltrekke oss arbeidsinnvandrere og internasjonale studenter. Dette er grupper med høy yrkesdelta-kelse, også studenter hvis de benytter seg av muligheten til å ta arbeid her etter endt utdanning og bli boende. På den annen side, ble det hevdet på konferansen, kan man stramme inn ytterligere når det gjelder asylsøkere og familieinnvandrere, siden det erfaringsmessig er en lavere andel av disse som blir sysselsatt. I tillegg må det satses på at flest mulig av de innvandrerne som allerede er her eller kommer i framtida – uansett bakgrunn – får best mulig forutset-



Barn på flukt er blant de mest sårbare migrantene. Vi har noen betydelige utfordringer knyttet til politikk, regelverk og praksis som gjelder disse barna.

ninger for å delta aktivt i samfunnet. Da er det ikke lenger snakk om innvandringspolitikk, men om politikk som gjelder arbeidsmarked, utdanning, integrering med videre.

Jeg vil for egen del påpeke at asyl- og flyktningpolitikken og i noen grad regelverket for familieinnvandring, berører flere spørsmål enn sysselsetting, offentlige ytelser og velferdsstatens bærekraft på lang sikt. Det dreier seg dels om grunnleggende menneskerettigheter og humanitære forpliktelser overfor mennesker på flukt, og dels om at et trygt familieliv kan være en viktig forutsetning for integrering og deltakelse i det norske samfunnet.

Jeg skal ikke gå lenger inn i denne interessante og til dels vanskelige diskusjonen. Det er satt ned et offentlig utvalg, ledet av professor Grete Brochmann, som i mai skal

komme med sin utredning om sammenhengen mellom migrasjon og velferd. Utvalget skal blant annet drøfte om dagens velferdsordninger er bærekraftige, gitt omfang og sammensetning av den inn- og utvandringen Norge har hatt og antas å få framover, og basert på hva vi vet om sysselsetting og bruk av velferdsordninger blant ulike grupper. Det blir en spennende og viktig utredning. Jeg ville bli overrasket over om den ikke også inneholder forslag til tiltak som gjelder innvandringspolitikken.

Migrasjon og trygghet

En annen viktig utfordring på migrasjonsfeltet er sammenhengen mellom migrasjon, nasjonale sikkerhetsinteresser og innsats mot internasjonal kriminalitet, inkludert menneskehandel. Økt mobilitet og friere reisevirksomhet i verden er opplagt en betydelig forbedring, sammenliknet med situasjonen for få tiår siden. Som på mange andre områder finnes det imidlertid en skyggeside og problemer som må håndteres slik at vi ikke mister av syne alt det positive ved den økte mobiliteten.

Det er iverksatt flere tiltak i skjæringspunktet mellom politi og utlendingsforvaltning. Blant annet gjelder det konkrete prosjekter for å hindre at asylinstituttet misbrukes av kriminelle, styrket informasjonsutveksling mellom den ordinære straffesaksbehandlingen og utlendingsforvaltningen, mer effektiv saksbehandling i utvisningssaker, ny handlingsplan mot menneskehandel og styrket kontroll i grensenære områder. I tillegg kommer arbeidet med utlendingsaker hvor grunn-



PER OSCARSKJELLEN



PER OSCARSKJELLEN



PER OSCARSKJELLEN

leggende nasjonale interesser er berørt, og hvor departementet kan ta en mer aktiv rolle enn i andre enkeltsaker.

Barn på flukt

Barn på flukt er blant de mest sårbare migrantene. Vi har noen betydelige utfordringer knyttet til politikk, regelverk og praksis som gjelder disse barna. Justisdepartementet er i gang med å utarbeide en melding til Stortinget om dette. Det er viktig å få en bred og samlet gjennomgang av sentrale problemstillinger knyttet til barn på flukt. Både barn som er i følge med foreldre eller andre omsorgspersoner, og enslige mindreårige vil være tema. Meldingen vil ta for seg rammene for arbeidet med barn på flukt, herunder de relevante internasjonale konvensjonene. Behandlingen av barns søknader om beskyttelse og deres tilbud og rettigheter i Norge vil bli drøftet. Meldingen vil se nærmere på betydningen av lang oppholdstid og tilknytning til Norge ved vurderingen av om barn skal gis opphold i Norge. Også spørsmål knyttet til retur vil bli omtalt.

Internasjonalt samarbeid

Regjeringen legger stor vekt på å styrke samarbeidet med EU på flyktning- og migrasjonsfeltet. Schengen- og Dublin-samarbeidet er naturlige utgangspunkt for dette. I mars la regjeringen fram en melding til Stortinget om norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv (Meld St nr 9 (2009-2010)). Målet er at den skal bidra til kunnskap og åpenhet om norsk samarbeid og samhandling med EU

på justis- og innenriksområdet. I meldingen presenteres regjeringens hovedprioriteringer på feltet fremover. Vi er godt i gang med å følge opp disse, blant annet ved å delta i Yttergrensefondet og det europeiske migrasjons-nettverket EMN, samt å gjennomføre returdirektivet.

Et bærende prinsipp i denne meldingen er nødvendigheten av et nært samarbeid med andre europeiske land og internasjonale organisasjoner i håndteringen av migrasjonsutfordringer. Jeg vil understreke at også for å bekjempe kriminelle nettverk, som står bak menneskehandel og organisert menneskesmugling, må vi ha et bredt internasjonalt samarbeid.

I et år hvor vi også markerer 60-års jubileet til FNs flyktningkonvensjon, må vi heller ikke lukke øynene for de betydelige utfordringene som land utenfor Europa står overfor når det gjelder flyktningstrømmer. Fortsatt befinner millioner av verdens flyktninger og internt fordrevne seg i en svært utsatt posisjon.

Klagesaksutvalget

Sist, men ikke minst, Mæland-utvalget som har vurdert hvordan klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet bør organiseres for best å ivareta behovet for politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet, la fram innstillingen sin 29. november 2010, i form av *NOU 2010: 12 Ny klageordning for utlendingssaker*. Denne utredningen, som jeg antar mange i UNE allerede har lest med stor interesse, vurderes nå i departementet før forslag kan sendes på høring. På bakgrunn av innspill fra høringsinstan-

sene vil regjeringen ta stilling til hva som eventuelt skal gjøres. UNES høringsuttalelse vil sammen med de andre innspillene være viktig når departementet skal ta stilling til forslagene.

Avslutning

Da gjenstår det bare å takke for oppmerksomheten og for godt og nært, men ikke for nært, samarbeid mellom UNE og de tre ulike departementene som har hatt ansvar for innvandrings- og flyktningpolitikken i de ti årene vi har bak oss. Jeg er overbevist om at samarbeidet fortsatt vil bli godt, også om det i framtida skulle bli enkelte endringer i hvordan vi organiserer klagebehandlingen av utlendingssaker.

TØFFE SITUASJONER OG VANSKELIGE SAKER

Tale fra partileder og tidligere statsråd Erna Solberg ved UNEs 10-årsjubileum

Jeg var ikke med på unnfangelsen, og ei heller på selve fødselen av UNE, men jeg overtok ansvaret i noen oppdragende år. Kall meg gjerne en adoptivmor eller fostermor for nemnda.

UNE er blitt ti år. I tiårsalderen er jo gjerne barna ganske rolige og greie, før nye utfordringer slår til i puberteten. Det blir en spennende tid for kommende statsråder.

Jeg har lyst til å gratulere med dagen, selv om jeg egentlig ikke var enig i opprettelsen av UNE. Det å være uenig i hvordan vi skal organisere offentlig sektor betyr ikke at man ikke setter pris på innsatsen til dem som jobber der. De som hver eneste dag tar på seg litt av jobben med å være huggestabbe for mye av den politiske debatten, opplever sikkert både tøffe situasjoner, vanskelige saker å måtte forholde seg til og mange urimeligheter.

Med min erfaring som statsråd sier jeg gjerne: har du ansvar for dette feltet så blir du litt kynisk. Jeg pleide av og til å si at kjærligheten fins, også når man gifter seg over landegrensene, men man fikk alle de andre eksemplene på at det var noen som kanskje utnyttet systemet. Det er heller ikke sånn at alle lyver, selv om hver gang jeg leste om en utlendingssak i avisene, så var det ikke de samme historiene som sto i sakspapirene. Opinionen mobiliserer seg kanskje rundt medias saksfremstilling, som kan være relativt feilaktig. Jeg skjønner at dette kan være frustrerende for dem som behandler sakene, der de sitter med kunnskap som ikke alltid kan slippe ut av hensyn til personvernet.

Det er tøft som enkeltmenneske å fatte beslutningene og forvalte et regelverk. Så min holdning er da at jeg gjerne ville avlastet dere litt ved å gi politikerne mer ansvar

på dette området enn det dagens struktur gjør.

La meg begrunne med et utgangspunkt for hvorfor jeg mener det. Jeg vet jo at UNE består mest av jurister. Det finnes imidlertid mange statsvitere blant dere også, og de fleste av disse har nok fått med seg Stein Rokkans Conceptual Map of Europe. Dette dreier seg om hvorfor, hvordan og hvilke konflikter som skapte partidannelsene, de politiske bevegelsene som har skapt det Europeiske politiske kartet vi ser.

Hadde han laget det kartet i dag, ville han inkludert en ny dimensjon som het migrasjon. Hvis vi går inn i det politiske europeiske kartet, så vil vi se at innvandringsdimensjonen er den største politiske dannelse – altså parti- og meningsdannelsesdimensjonen som finns. Det er derfor veldig unaturlig at et sånt område skal flyttes ut av den politiske sfæren i så stor grad som den opprinnelige UNE-reformen gjorde.

Dette var vår første og viktigste innvending mot reformen. Man har flyttet for mye makt på et område, et område som er viktig for dem som berøres av det, men som også er utrolig viktig for store endringer inn i et system som primært ville ligge på etter-skudd med regelutvikling og regelsystemer hvor politikerne burde hatt en sterkere rolle.

Som statsråd ble jeg spurt om enkeltsaker i spørretimen av de samme personene som hadde stemt for en lov som gjorde at jeg ikke kunne gjøre noe med enkeltsaker. Det ble for meg av og til litt absurd å forvente at vi kunne tilpasse en forskrift til hver eneste enkeltsak som kom opp i

media. Dette er fortsatt et dilemma som vi ikke har klart å løse med organiseringen på utlendingsfeltet.

Det UNE-reformen har gitt er bedre likebehandling, jeg tror det har gitt bedre juridisk korrekthet i beslutningene. Det har på mange områder vært en utvikling av feltet juridisk som har vært bra, men det er fortsatt en manglende kobling mot de politiske vanskelige spørsmålene og balansen mot hvor politikken kommer inn. Derfor tror jeg Mæland-utvalget har foreslått litt andre grenser for dette fremover.

Hva er det da som er viktig? Jo, det foregår en enorm internasjonal utvikling som binder dette området til internasjonale konvensjoner, menneskerettigheter og EØS-regler. En del av disse sistnevnte reglene er knyttet tett opp til hvordan vi kan forvalte vår utlendingspolitikk, noen ganger fordi vi ikke vil være i utakt med EU, noen ganger fordi ting blir gjort helt



Det er tøft som enkeltmenneske å fatte beslutningene og forvalte et regelverk.

relevant gjennom EØS-avtalen og fri bevegelse av arbeidskraft over landegrensene. Derfor er det også mange innfallsvinkler til hvordan politikken skal forvaltes på dette området.

Hva er det da jeg tror kan være de viktigste utfordringene fremover? La meg begynne med en ting: Jeg syntes mye ved UNE-reformen var interessant, men jeg ble litt sjokkert da jeg ble statsråd og opplevde at hvordan dette feltet skal styres ikke var gjennomgått i det hele tatt. Det syntes jeg var naivt.

Og jeg fortsatte å synes at det var noe av utfordringen. Det begynte jo for meg med å få noen saker på de områdene hvor jeg hadde instruksjonsrett – knyttet til spørsmålet om rikets sikkerhet: Krekar-saken samt en sak angående flykaprere. Og her oppdaget vi at det som står i loven om utenrikspolitiske forhold og rikets sikkerhet, som altså var et instruksjonsområde og et kompetanseområde for departementet, ikke inneholdt instruksjoner og rutiner for hvordan man skulle oppdage at disse sakene eksisterte. Det var heller ikke bygget opp kompetanse i departementene med sikte på at vi skulle kunne følge regelutviklingen i forhold til UNE og UDI. Den beste kompetansen – og det får dere ta til dere – på det juridiske området hadde jo flyttet fra justisdepartementet til UNE på det tidspunktet. Derfor gjorde vi det vi gjorde når det gjelder styringen av utlendingsfeltet. Kom vi helt i mål? NEI, det var en politisk realitet at et stortingsflertall ønsket å opprettholde en uavhengig klagenemnd som ikke skulle instrueres, og derfor gikk vi

ikke lengre heller, men jeg synes iallfall at vi fikk lagt til grunn en del viktige prinsipper som gir flere og større muligheter for politisk styring inn i dette feltet.

En annen viktig spørsmål er: kan vi bare legge juss til grunn i utlendingssaker? Vi har altså disse internasjonale konvensjonene; vi har EU-regelverket; vi har mange områder – særlig asylområdet, hvor de politiske valgene egentlig er ganske små. Det er egentlig retts- og juridisk styrt, men i den globaliserte verden vi har nå, er det jo så mange andre ting som berører utlendingsfeltet: arbeidsinnvandring, ekteskap, bevegelse over landegrensene. På det området er det klart at politikerne kan ha mer styring enn det de har i dag, og at de skal kunne gi sterkere instruksjoner. Dette er jo et av de områdene hvor vi er nærmest intimsfæren til norske familier som har en utenlandsk tilknytning.

Jeg pleier å si at når folk sier at vi skal ikke inn i soverommene deres, så sier jeg: bortsett fra i utlendingspolitikken – der er vi i soverommene. Der sjekker vi om folk faktisk har et ekteskap, om det er proforma eller annet. Dette er så tett og nært, og jeg tror ikke i det lange løp at vi kan være i en situasjon hvor det ikke finnes noen mekanismer hvor politikere også kan si: denne saken er så spesiell, den lager vi en spesialordning for, uten at vi skal lage lange og store instruksjoner. Vi vil av og til skjære igjennom.

Jeg synes for eksempel det er utrolig viktig å ha treårsregelen for retten til bosetning i Norge i familiesaker, men vi har jo hatt noen saker hvor det har manglet



CF-WESENBORG/KOLONHAVEN/ND



Vi politikere har lov til ikke alltid å være like prinsippfaste fordi vi møtes av oppdragsgiveren vår – velgerne.

to måneder og det har vært helt urimelig at folk skal reise tilbake. Men hvis dere som jurister sier at i denne saken så holder det med to år og ti måneder – ja, så begynner dere å lage en presedens for at man skal glippe på en viktig del av loven.

Der er det en forskjell på embetsfolk og politikere. Vi politikere har lov til ikke alltid å være like prinsippfaste fordi vi møtes av oppdragsgiveren vår – velgerne. Vi kan av og til si: i denne saken var det så viktig å skjære igjennom – skape presedensvirkning – men jeg står til ansvar for mine velgere. Mine velgere kan kaste meg ved neste valg, la være å stemme på mitt parti, og det er en legitimitet som jeg tror at vi i noen utlendingssaker har tapt, og som jeg tror kommer tilbake. Hvilken ordning vi har får vi diskutere i årene fremover, men jeg tror at det hadde gjort at noen av de sakene som det norske folk synes er helt urimelige, kanskje kunne hatt en litt lettere behandlingsmåte i fremtiden.

ROS, KRITIKK OG HÅP FOR FREMTIDEN

Tale fra leder i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité Heikki Holmås ved UNEs 10-årsjubileum

Jeg er veldig glad for å være her og vil bare begynne med å si gratulerer med dagen eller gratulerer med året – det kan ikke sies for ofte.

Siden dette er en jubileumstale, så gir det noen begrensninger i forhold til innholdet, men la meg begynne med å si at jeg har tenkt både å rose dere grådig og så har jeg tenkt å gi dere noe flengende kritikk – og så har jeg tenkt å avslutte med et slags håp for fremtiden.

La meg begynne med det store bildet – for det faller veldig lett ut av sikte i en diskusjon om utlendingspolitikken. I lille Norge med 4,9 millioner innbyggere, tar vi imot en del flyktninger. Vi snakker om asylsøkere, og det er tross alt det som preger hoveddebatten i utlendingspolitikken. Hvis vi tenker på de mellom ti og tjue tusen asylsøkerne som har kommet de siste årene – og enda færre i årene før, så er det forsvinnende lite når vi ser det i den store sammenhengen.

Det er over 43 millioner mennesker på flukt i verden. Over 16 millioner av dem flykter over landegrensene. For å sette ting i perspektiv: av disse kommer knapt 300 000 mennesker til Europa og søker om asyl, og enda færre mennesker kommer til Norge. Likevel er det det voldsomme antallet som er hoveddebatten i norsk asylpolitikk. I 2009 fikk færre opphold i Norge etter asylsøknad, etter at vi hadde hatt en økning i 2006-2008 enn etter å ha søkt om familieinnvandring – men er det noen i Norge som har fått det med seg?

Når det gjelder innvandringspolitikken er det to ting jeg vil trekke opp. Det ene er at vi etter hvert har fått delt debatten i

innvandring og integrering. Det synes jeg har vært positivt.

Vi har hatt en interesse av å dele debatten fordi det handler om hvordan vi oppfører oss i forhold til folket som kommer hit eller som vokser opp i dette landet som vi er så glade i – enten vi er det ene eller det andre. Hvis du bor på østkanten i Oslo, så vet du at det er en flerkulturell by og at de menneskene som omtales som innvandrere er norske borgere og nordmenn. Dette er et veldig viktig utgangspunkt for integreringsdebatten. Som innflytter fra Bergen til Oslo sier jeg: jeg har jo ikke to hjerter, men jeg har to byer i mitt hjerte. På samme måte er det for unger som vokser opp i Norge med innvandrerforeldre. Mange av dem har to land i sitt hjerte.

Det andre er at vi nordmenn reiser stadig mer rundt omkring i verden. Vi gifter oss med mennesker fra andre land; min ene lillesøster har funnet seg en danske og flyttet til Danmark, min andre har funnet seg en texaner. Og min fetter fant sin filippinske kone i Danmark, og de har fått barn sammen. Typisk nok har min fetter fått problemer med å få kone og barn til Norge på grunn av alle de vanskelig håndterbare reglene vi har laget.

Poenget er at alle vanlige nordmenn etter hvert kommer i kontakt med utlendingsmyndighetene på en eller annen måte, og det betyr at vi må dreie UNEs og UDIs oppgaver fra å være reninnvandringskontroll, altså en grensekontroll, til å bli et serviceorgan for alle de menneskene som bor i Norge.

Før jul så vi på tv et barnebarn som

ikke fikk se sin bestemor fra Pakistan fordi vi i Norge ikke anså returforutsetningene som oppfylt. Sånne ting er vi som politikere nødt til å ta fatt i. Vi er nødt til å sørge for å gi den servicen til folk som er i Norge, slik at de får lov til å leve et verdig liv her. Det er i hvert fall mitt utgangspunkt.

Men så til dere. Jeg vil si at opprettelsen av Utlendingsnemnda i 2001 var et stort sivilisatorisk skritt. Da gikk vi fra enevelde til rettsstat – fra diktatur til et noe mer opplyst noe.

Jeg kjenner folk som jobbet som jurister i Justisdepartementet den gangen enkeltsakene havnet på bordet. Det var da som nå medieoppslag og mye oppmerksomhet rundt utvalgte saker. Og det ble gjerne slik at man først fattet vedtaket og så fant man begrunnelsen etterpå – og det er ikke rettsikkerhet.

Det er også derfor jeg er uenig med Erna Solberg. Jeg er skeptisk til retorikken eller tanken som går ut på at en sak er så spesi-



Jeg mener at det er rom for et større humanitært rom.

ell at vi bare skal gripe inn i denne saken uten at det får presedensvirkninger for alle andre saker.

Ta Marie Amelie-saken. Hvis vi i den saken hadde gått og sagt: denne saken er så spesiell at vi skal ordne opp i denne og ikke i andre, istedenfor å gjøre det vi gjør nå, nemlig å endre regelverket, så hadde vi undergravd rettsstatsprinsippet og rettssikkerhetsprinsippene i Norge. Så jeg er ikke for – i utgangspunktet – å skulle instruere Utlendingsnemnda i mer generelle fortolkninger. Jeg mener at regelverket slik vi har det i dag er godt, med muligheten for å gi forskrifter. Dette er en diskusjon vi skal ta nå som vi skal vurdere NOU-en som har foreslått en fremtidig UNE-organisering.

Sivilisasjon. Dere står for sivilisasjon. Terje Sjøggestad pleier å si at dere er de største forvarerne av menneskerettigheter i Norge. Det synes jeg er veldig vakkert sagt. Jeg håper flest mulig av dere føler det som den viktigste oppgaven dere har, for det handler om å sørge for at de som er de mest utstøtte og mest sårbare i samfunnet skal få en skikkelig behandling av sakene sine. Enkeltmennesker kan ha veldig gode grunner for å komme til Norge, men likevel få asylavslag. Det betyr ikke at disse er lykkejegere. Jeg mener at det er rom for et større humanitært rom, og det er en levende debatt.

Det er ingen tvil om at dere som sitter her har en politisk rolle. Dere spiller en rolle i utviklingen av politikk fordi når dere bestemmer dere for å la være å sende folk tilbake til Hellas, så er det på mange måter et politisk valg dere tar. Det er rettsmessig

i forhold til gjeldende konvensjoner, men dere spiller en rolle i den politiske debatten fordi dere vet at det blir bråk rundt det dere gjør.

Når dere velger å sende folk tilbake igjen til Hellas, da undrer jeg hvordan dere klarer å gjøre det med alle de motforestillingene som kommer – samtidig som FN og andre pusher på og sier dette ikke er rimelig. Da tar dere også noen politiske valg, og jeg mener det ligger en utvikling i praksisen deres i retning av at innvandringspolitiske hensyn veies tyngre og andre hensyn er tonet ned. Det er min påstand – og så får vi ta en diskusjon om det.

Jeg vil illustrere det konkret med eksemplet med lengeværende barn. Terje Sjøggestad har i debatter vært ryddig og sagt: vi er lydhøre for politiske vedtak, ikke politiske signaler. Det har jeg alltid tenkt har vært riktig. Men da vi kodifiserte dette gjennom den gamle utlendingsloven og særlig vektla barns tilknytning til riket, mente jeg at vi hadde gjort et veldig klart lovvedtak som sa at her skal man ta bedre hensyn til barna. Og så opplevde vi at det skjedde i begynnelsen, men at det ikke skjer i dag. Jeg mener at det har skjedd en utvikling her, som har ledet til at dere i dag tar avgjørelser som er i strid med det som var vår intensjon da vi fattet vedtak om dette på Stortinget.

Når vi kan sende barn som har vært her i ti år til Irak, mener jeg at det er ikke i tråd med våre vedtak. Stortingsflertallet fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet har bemerket at jo større betydning avgjørelsen har for barnets situasjon, desto mer skal det til for å legge



INGEBORG OLSEN THORSLAND



Gjør jobben med et kaldt hode og et varmt hjerte – aldri omvendt.

vekt på innvandringsregulerende hensyn. Da mener jeg den praksisen som er i dag ikke er riktig. Derfor så må vi jo gjøre noe med dette, blant annet gjennom en stortingsmelding om barn på flukt, nettopp fordi vi mener at dette er et spørsmål som må belyses klarere.

Og da skal jeg bare si: Det er mange ting som er viktige for fremtiden. Innvandringspolitikken vil være et levende debattfelt i årene som kommer, og det er et veldig spennende område å være politisk deltager på. Vi ser at når debatten handler om at vi ikke har kontroll på antall asylsøkere som kommer, så strammes det inn. Hvis det handler om enkeltmenneskene, så endres folkeopinionen. Dette ser vi hele tiden med engasjementet knyttet til alle sakene rundt omkring over hele landet. Da endrer vi reglene i disse enkeltmenneskenes favør.

Til slutt vil jeg ønske dere lykke til. Husk at dere er de siste vokterne av menneskerettigheter og humanitet for de mest utsatte i samfunnet. Gjør den jobben med et kaldt hode og et varmt hjerte – aldri omvendt.

INNVANDRINGSPOLITISK HOGGESTABBE

Tale fra partileder Siv Jensen ved UNEs 10-årsjubileum

UNE har helt siden opprettelsen vært heftig debattert blant de politiske partiene. Mens FrP vil legge det ned, gir andre nemnda skylden for alt galt i norsk innvandringspolitikk. Uansett politisk syn, kan ingen frata UNE at den gjør det den er satt til å gjøre.

Stortinget lager lovene

Fremskrittspartiets motstand mot UNE handler ikke om det arbeidet som blir gjort, men kritikken knytter seg i hovedsak til at politikere opprettet nemnda for å selv slippe å ta stilling til de aller vanskeligste sakene. Maria Amelie-saken fra tidligere i år er et godt eksempel.

I denne saken viste UNE at de utfører sine oppgaver godt, og behandlet klagesaken i tråd med politikernes formelle føringer. Til tross for regjeringsmedlemmers forsøk på å påvirke UNEs avgjørelser, valgte UNE å gjøre den jobben de er satt til å gjøre – fatte vedtak innenfor lovgivers gitte rammer. Så kan det selvfølgelig diskuteres hvorvidt den valgte løsningen var heldig. Fremskrittspartiet advarte mot å gi fra seg politisk styring i utlendingssaker, og Maria Amelie-saken mener jeg er et godt eksempel på at flere burde lyttet til FrPs advarsler. Noen ganger er det ekstra viktig at politikere tar ansvaret for det regelverket som er laget.

Terje Sjøggestad valgte også å uttale seg i debatten om UNEs rolle i utlendingssaker. På mange måter tror jeg det var det som trengtes for å få politikerne til å innse at UNE har utfyllt sin rolle tilfredsstillende. Dermed måtte alle politiske ønsker gå veien om konkrete forslag til endringer av gjeldende regelverk.

Utad er UNE blitt fremstilt som ei nemnd bestående av «ansiktsløse byråkra-

ter». Når innvandringssaker blir fremstilt som håpløse, er det UNE som får skylden. Det er ikke bare urettferdig – det er også feil. Vi vet hvem som lager regelverket, og vi vet hvem som må forholde seg til det. Når regelverket ikke gir de resultatene politikerne ønsker, nytter det lite å skylde på dem som er satt til å følge det. Sistnevnte gjør en jobb hvor det ikke er plass til vinglete posisjonspolitikere som angrer på det lovverket de selv har skapt. Og selv om det ikke har gått på skinner bestandig, synes jeg UNE fortjener honnør for å forholde seg trofast til sin oppgave.

Tidligere var det Justisdepartementet som avgjorde klagesakene på utlendingfeltet, med statsråden som øverste myndighet. Selv om det er tvilsomt at dette var den beste



Når regelverket ikke gir de resultatene politikerne ønsker, nytter det lite å skylde på dem som er satt til å følge det.

løsningen, kom i alle tilfeller statsrådene ingen vei med å skyldte på de «ansiktsløse byråkratene». For politikerne som syntes det var ubehagelig å bli stilt til ansvar for saksbehandlingen var UNE en perfekt kreasjon. Det var fra første dag en innvandringspolitisk hoggestabbe, opprettet av svært bevisste politikere som ville fri seg fra den problematiske rollen i å måtte forsvare konsekvensene av det regelverket de hadde vedtatt.

Til tross for Fremskrittspartiets motstand mot opprettelsen av UNE, lar jeg meg likevel imponere. Direktør Terje Sjeggstad har vært en viktig bidragsyter til UNEs gode renommé, og har tydelig markert seg som en dyktig og engasjert direktør som har bidratt til at forholdet mellom UNE og Stortinget er godt. Sjeggstads deltakelse i samfunnsdebatten og klargjørende innlegg tror jeg også har bidratt til å uskadeliggjøre den kritikken UNE har fått i enkeltsaker.

Prinsipielle og vanskelige spørsmål

Avgjørelser i asyl- og innvandringsaker er ofte både vanskelige og prinsipielle. Da er det viktig for politikerne å huske at deres avgjørelser får konsekvenser. Velger man å legge strenge byråkratiske rammer for enhver enkeltsak som skal behandles, må politikerne ta dette på sin egen kappe.

Til tross for de strenge lovgiverskapte rammene UNE må forholde seg til, klarte de likevel å behandle over 16 000 saker i 2009. Det sier litt om trykket på norsk asylpolitikk.

De prinsipielle og vanskelige spørsmålene er også dem som gir grunn til å diskutere om dagens ordning er den beste. En ekstra klagemulighet i asyl- og innvandringsaker bidrar til at det blir enklere å trenere saker som avhenger av kort saksbehandlingstid. Mye ressurser brukes på saker som havner for domstolene som burde fått sin endelige avslutning hos Utlendingsdirektoratet (UDI). Spesielt kan det vises til at kun 6,9 prosent av UDIs vedtak ble helt eller delvis omgjort av UNE i 2009.

Selv om UNE stadig får flere saker å behandle, viser tallene for 2009 at domstolene er enig i avgjørelsene som UNE tar. Av 65 rettskraftige dommer fikk UNE medhold i 49. Fremskrittspartiet har tidligere gitt skryt til UNE, og dette kan jeg gledelig bekrefte at vi står ved også i dag. Ved behandling av utlendingssaker er det mange hensyn som skal ivaretas. Antall saker hvor domstolen har gitt UNE medhold, viser at nemnda behersker denne balansegangen.

UNE har noe å lære bort

Noe er helt tydelig gjort riktig i organiseringen av UNE. Til sammenligning hersket det kaos rundt UDI for en tid tilbake. Ingen visste hvem som var ansvarlig, statsråden visste ingenting og UDI fulgte ikke opp signaler fra Stortinget.

Utlendingsdirektoratet nevnes kun som et eksempel. I flere deler av forvaltningen foreligger stort forbedringspotensial. Det oppstår fra tid til annen alltid konflikter



BARO GUDM



Selv om Utlendingsnemnda ofte får kritikk i media, også av FrP, vet jeg som stortingspolitiker at forholdet mellom Stortinget og UNE er godt.

mellom politikere og offentlige instanser. Selv om Utlendingsnemnda ofte får kritikk i media, også av FrP, vet jeg som stortingspolitiker at forholdet mellom Stortinget og UNE er godt. Det er ingen suksessfaktor i seg selv å ta populære avgjørelser, men det er en suksessfaktor å ta riktige avgjørelser. Selv om UNE også har hatt noen fallgruver underveis, sitter jeg igjen med et godt helhetsinntrykk.

Etter ti år i virke er FrP imidlertid ikke i tvil om at Utlendingsnemnda bør legges ned i sin nåværende form. Vi er grunnleggende uenig i at nemnda skal ta over det politiske ansvaret for norsk innvandringspolitikk. Likevel har jeg ingen problemer med å gratulere for vel gjennomførte ti år. Jeg håper bare det ikke blir ti nye år.

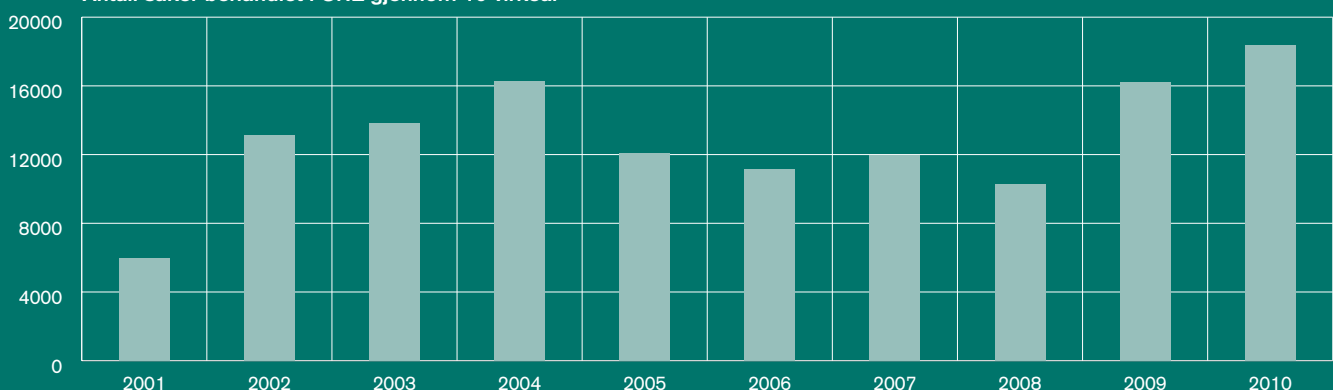
UTLENDINGSNEMNDA GJENNOM 10 ÅR

Utlendingsnemnda (UNE) er et domstolliknende forvaltningsorgan til behandling av klager over avslag gitt av førsteinstansen Utlendingsdirektoratet (UDI) etter utlendingsloven og statsborgerloven. UNE ble opprettet 1. januar 2001 og har gjennom 10 år behandlet over 129 000 saker.

THOMAS BJØRNFLAATEN/NTBILDER.NO



Antall saker behandlet i UNE gjennom 10 virkeår



UNE er administrativt underlagt Justis- og politidepartementet (JD). Departementet kan ikke instruere om lovtolkning, skjønnsettelse 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 ti virkeår har UNE behandlet om lag 81 300 asylsaker, 43 200 andre saker etter utlendingsloven og 4650 statsborger-saker.

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 om lag 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 32 nemndledere. UNE har et juridisk sekretariat delt inn i to

asylavdelinger med til sammen ni seksjoner og en oppholdsavdeling med fire 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, kommunikasjon, publikumsservice og kontorfunksjoner, herunder innkalling av nemndmedlemmer, klagere, advokater, tolker og andre som skal delta under nemndmøtebehandling.



Styring må skje gjennom lov og forskrift.

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

Saker som ikke inneholder vesentlige tvilsspørsmål, kan etter loven avgjøres av en nemndleder eller av sekretariatet. Sekretariatet er kun gitt avgjørelsesmyndighet i kurante saker. Sakene 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 prak-

sisrapporter, 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. Ved inngangen til 2010 ble det gjennomført diverse ekstra kursaktivitet som følge av overgangen til ny utlendingslov.

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 er en IA-bedrift (inkluderende arbeidsliv), og sykefraværet har vært lavt; 4,1 prosent i 2010. UNE hadde 374 ansatte ved årsskiftet 2010/2011, og turnoveren gjennom året var 9,5 prosent. Kønnsfordelingen var 68 prosent kvinner og 32 prosent menn. En arbeidsmiljøundersøkelse i 2010 viste stor grad av tilfredshet blant medarbeiderne, enda bedre resultater enn i tilsvarende undersøkelse i 2007.

UNE har siden 2008 vært preget av en kraftig oppbygging, som følge av behov for større saksbehandlingskapasitet, og antall vedtak kom i 2010 opp i over 18 000, det høyeste i UNEs historie. UNEs totale utgifter i 2010 var om lag 255 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.

MER ENN 1500 VEDTAK PR MÅNED

Utlendingsnemnda (UNE) behandlet i 2010 totalt 18 353 saker fordelt på 14 279 klagesaker og 4074 omgjøringsanmodninger. For første gang behandlet UNE i gjennomsnitt mer enn 1500 saker pr måned.

Klagesaker er saker som tidligere kun er behandlet av UDI, det vil si saker der UNE som klageinstans etterprøver UDIs vedtak. Omgjøringsanmodninger forutsetter at det allerede foreligger vedtak fra UNE, der klagen ikke er tatt til følge, og innebærer at klageren – eventuelt på grunn av nye opplysninger eller nye omstendigheter – ber om at UNE ser på saken en gang til. Antall behandlede omgjøringsanmodninger utgjorde 22 prosent av alle behandlede saker i 2010, en økning fra 20 prosent året før.

Fordeelingen av behandlede saker var 65 prosent asylsaker, 29 prosent andre saker etter utlendingsloven og 6 prosent statsborgerskapsaker. I 2009 var den tilsvarende fordeelingen 62 prosent asylsaker, 32 prosent andre saker etter utlendingsloven og 6 prosent statsborgerskapsaker. Antall behandlede saker fordelte seg slik i 2010:

Asyl	12 065
Utvisning	1 747
Familieinnvandring	1 638
Arbeid/opphold	1 026
Visum	384
Andre sakstyper etter utlendingsloven	393
Statsborgerskap	1 100
SUM	18 353

Blant asylsakene UNE behandlet, var 55 prosent av klagesakene med, og dermed 45 prosent uten, oppsettende virkning. «Asylsaker med oppsettende virkning» er asylsaker hvor klageren har fått tillatelse til å oppholde seg i Norge i påvente av klagebehandlingen. Andelen asylsaker med oppsettende virkning var seks prosent-

poeng høyere i 2010 enn året før, det vil si at UNE behandlet færre saker hvor førsteinstansen hadde vurdert klagen som «åpenbart grunnløs».

Omgjøring av UDIs vedtak

I 2010 endret UNE tidligere vedtak helt eller delvis i 7,4 prosent av sakene (asyl- og andre saker samlet), hvilket var en marginal økning fra 6,9 prosent året før. Omgjøringsprosenten i den største sakstypen – asylsakene – var 6,8 prosent i 2010 mot 5,6 prosent foregående år.

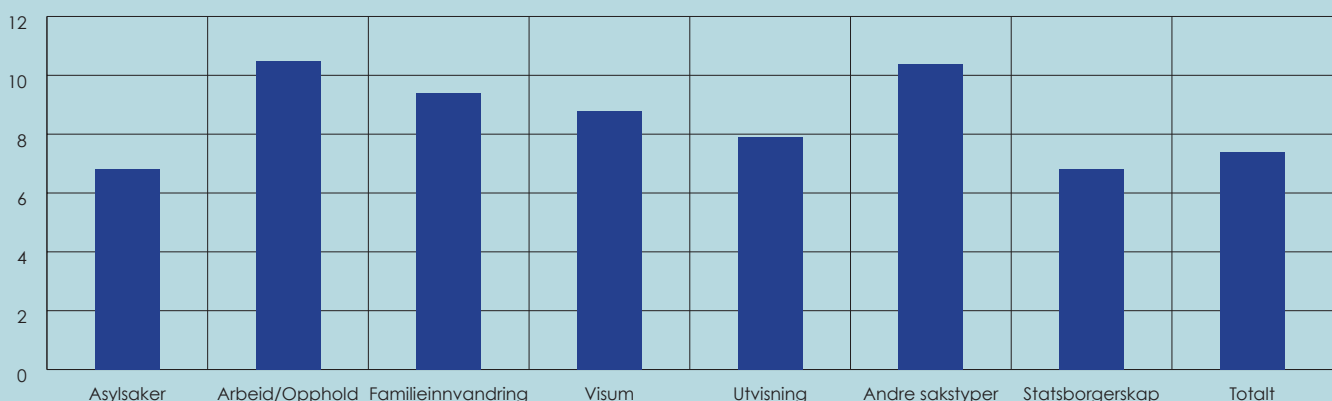
Det registreres som endring av tidligere vedtak også om vedtaket bare delvis er endret og også om endringen ikke gjelder hovedspørsmålet. Et eksempel på det siste kan være at innreiseforbudet i en utvisningssak endres fra å være permanent til å være tidsavgrenset. Andre ganger innebærer et delvis endret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

Av 411 realitetsbehandlede asylsaker der tidligere vedtak ble omgjort, var det 238 personer som ble gitt beskyttelse og 173 som fikk opphold på humanitært grunnlag.

For flere andre sakstyper var omgjøringsprosenten i 2010 praktisk talt på samme nivå som enn året før. De største prosentvise endringene var visum (fra 3,0 til 8,8 prosent) og arbeid/opphold (fra 6,6 til 10,5). 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 18), og siden det er den avgjørelsesformen som benyt-

Omgjøringsprosenten 2010



tes for de vanskeligste sakene («saker på vippen»), er det også der det oftest skjer at klager tas til følge. For omgjøringsprosenter ut fra avgjørelsesform gjelder at UNE endret tidligere vedtak i 39 prosent av sakene som ble avgjort i nemndmøte med personlig fram møte, i 48 prosent også av sakene som ble avgjort i nemndmøte uten personlig fram møte, i 5 prosent av sakene som ble avgjort av nemndleder etter forberedelse i sekretariatet og i 6 prosent av sakene som ble avgjort av sekretariatet.

Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle klagesaker (ikke medregnet omgjøringsanmodninger) behandlet i UNE i 2010 var 6 1/2 måneder, hvilket var det samme som året før. Alle sakstyper hadde gjennomsnittlige saksbehandlingstider på mellom 4 og 8 måneder (se grafikk).

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.

Ubehandlede saker

Antall ubehandlede saker gikk i løpet av 2010 opp fra 8382 til 11 169 saker. Det innebærer at UNE i løpet av året behandlet 2787 færre saker enn det som kom inn.

De ubehandlede sakene ved utgangen av året fordelte seg på 6494 asylsaker til klagebehandling, 3356 andre saker til klagebehandling og 1319 omgjøringsanmodninger (totalt alle sakstyper). Antall ubehandlede asylsaker økte i løpet av året fra 5650 til 7564, dvs. en økning med 1914 saker. Antall ubehandlede saker for øvrige sakstyper, det vil si alle bortsett fra asyl, økte med 873 i løpet av året.

Antall ubehandlede «gamle klagesaker», definert som klagesaker som er eldre enn seks måneder, var ved årsskiftet 2009/2010 i underkant av 2500 saker. I løpet av 2010 økte dette antallet til over 4000 saker. Av de ubehandlede klagesakene ved årsskiftet 2010/2011 var 59 prosent yngre enn seks måneder, 29 prosent mellom seks måneder og ett år, mens 12 prosent av de ubehandlede klagesakene var eldre enn ett år. Tilsvarende tall ett år tidligere var henholdsvis 67, 23 og 10 prosent.

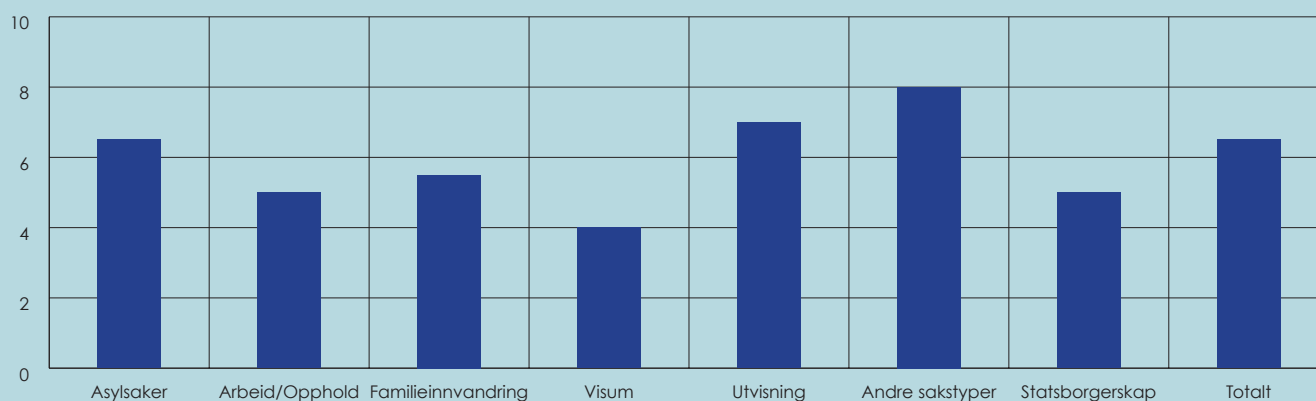
Rettskraftige dommer

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. Vedtaket kan for eksempel kjennes ugyldig fordi retten kommer til at vedtaket er beheftet med saksbehandlingsfeil, at resultatet er sterkt urimelig, at det foreligger usaklig forskjellsbehandling, at vedtaket er vilkårlig eller uforholdsmessig eller at UNEs lovanvendelse er feil.

Staten ved Utlendingsnemnda mottok 58 rettskraftige dommer i 2010, hvorav staten fikk medhold i 49 og saksøker i 9 av dommene. Tilsvarende tall for 2009 var 65 dommer, hvorav staten fikk medhold i 49 og saksøker i 16. Tallene innebærer at staten fikk medhold i 84 prosent av rettskraftige dommer i 2010 og 75 prosent i 2009. Staten har også tidligere blitt frifunnet i de aller fleste slike rettssaker.

Den som ikke får medhold i en rettssak 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.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i måneder.



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 901 saker i nemndmøte i 2010. Dette er noe mindre enn året før, siden det i 2009 ble avgjort 947 saker i nemndmøte. Antallet saker avgjort i nemndmøte i 2010 er det nest 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.

Med og uten personlig frammøte

De fleste nemndmøtene i UNE settes med personlig frammøte, og klagers tilstedeværelse og mulighet til å uttale seg 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 2010 avgjort 642 saker i nemndmøte med personlig frammøte. Dette er 71 færre enn i 2009, da 713 saker hadde en slik avgjørelsesform. Samtidig var det en liten økning i antall saker avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, fra 234 til 259.

Antall asylsaker avgjort i nemndmøte var 802 i 2010, dvs. på nivå med antallet 805 i 2009. I tillegg ble 94 andre saker etter utlendingsloven avgjort i nemndmøte i 2010, mot 127 i 2009. Antall nemndmøtesaker vedrørende statsborgerskap var 5 i 2010, mot 15 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 2010 var det flest som gjaldt klagerer fra Russland (212), Afghanistan (204), Irak (106), Eritrea (58), Iran (53) og Etiopia (43).

«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. 14 prosent av disse sakene ble avgjort i nemndmøte, hvorav 10 1/2 prosent med personlig frammøte, og 3 1/2 prosent uten.

Endrede vedtak og dissenser

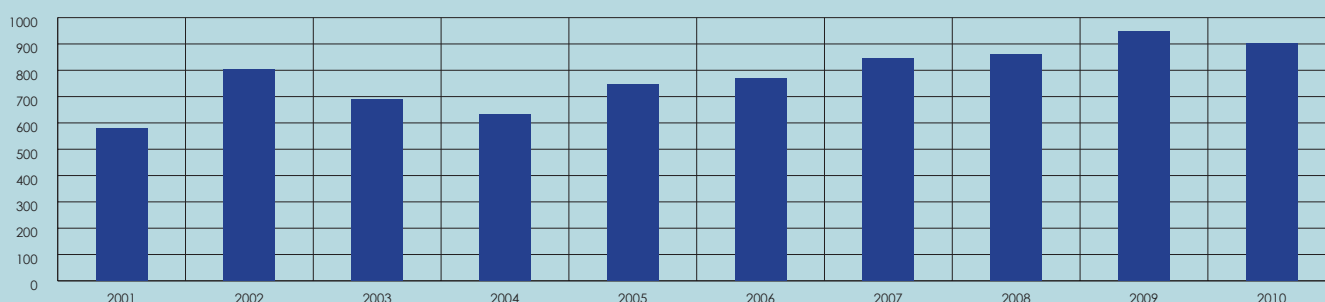
Siden det særlig er saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål som avgjøres i nemndmøte, skjer det langt oftere i disse sakene at UNE endrer tidligere vedtak. I nemndmøtene fikk klagerne medhold i 39 prosent av sakene som gikk med personlig frammøte og 48 prosent av sakene uten personlig frammøte.

Andelen nemndmøtevedtak hvor en av beslutningstagerne dissenterter var 18 prosent i 2010, mot 20 prosent i 2009.

Antall nemndmøter etter sakstyper

	Med personlig frammøte	Uten personlig frammøte	Totalt
Asyl	613	189	802
Familieinnvandring	8	18	26
Arbeid/opphold	2	8	10
Utvising	11	20	31
Visum	0	20	20
Andre sakstyper u.l.	4	3	7
Statsborgerskap	4	1	5
SUM	642	259	901

7767 saker avgjort i nemndmøte fordelt på år:



TILTRO TIL MYNDIGHETENE

Siden sommeren 2002 har Opinion, på oppdrag fra UNE, gjennomført 18 landsomfattende undersøkelser om publikums tiltro til norske utlendingsmyndigheter. Spørsmålene omhandler den samlede norske utlendingsforvaltningen, altså ikke UNE spesielt.

Tiltroen var totalt sett lavest i de fire første undersøkelsene, gjennomført i 2002 og 2003, hvor det i den første undersøkelsen bare var 30 prosent av respondentene som uttrykte «svært stor tiltro» eller «ganske stor tiltro». Fra og med sommeren 2004 har dette ligget midt på 40-tallet eller høyere, med to topper opp i 52 prosent i henholdsvis desember 2005 og desember 2007. Tallet var 46 prosent i den foreløpig siste undersøkelsen, gjennomført desember 2010.

De samlede undersøkelsene viser dessuten at det er liten forskjell i tiltroen fra menn og kvinner og fordelt etter alder. Derimot er det klare forskjeller når respondentene fordeles etter utdanning, hvor alle 18 undersøkelsene har en klar profil som viser at tiltroen er større dess bedre utdannet respondentene er.

Vurdert ut fra de vanligste oppslagene i media, inklusive hvilke politikere som kritiserer, kan man lures til å tro at tiltroen til utlendingsmyndighetene er svakest blant dem som ønsker seg en mer i møtekommende innvandringspolitikk og forvaltningspraksis. Det motsatte er tilfelle. Det er et konsistent funn, gjennom 18 undersøkelser over ni år, at tiltroen er lavest blant dem som synes politikk og praksis burde vært strengere.

Tiltro etter partipreferanse

Profilen som fremkommer når respondentene fordeles etter syn på innvandringspolitikken, bekreftes når de fordeles etter partipre-

ranse. I samtlige undersøkelser er tiltroen lavest fra Fremskrittspartiets velgere, det vil si det partiet som oftest argumenterer for at det burde bli strengere. Og i 15 av 18 undersøkelser er tiltroen størst fra enten SVs eller Venstres velgere, det vil si de partiene som oftest etterspør en mer i møtekommende politikk og praksis.

Den laveste enkeltverdien som er målt, var Fremskrittspartiets velgere i den første undersøkelsen i desember 2002, hvor bare 13 prosent av dem uttrykte tiltro til utlendingsmyndighetene.

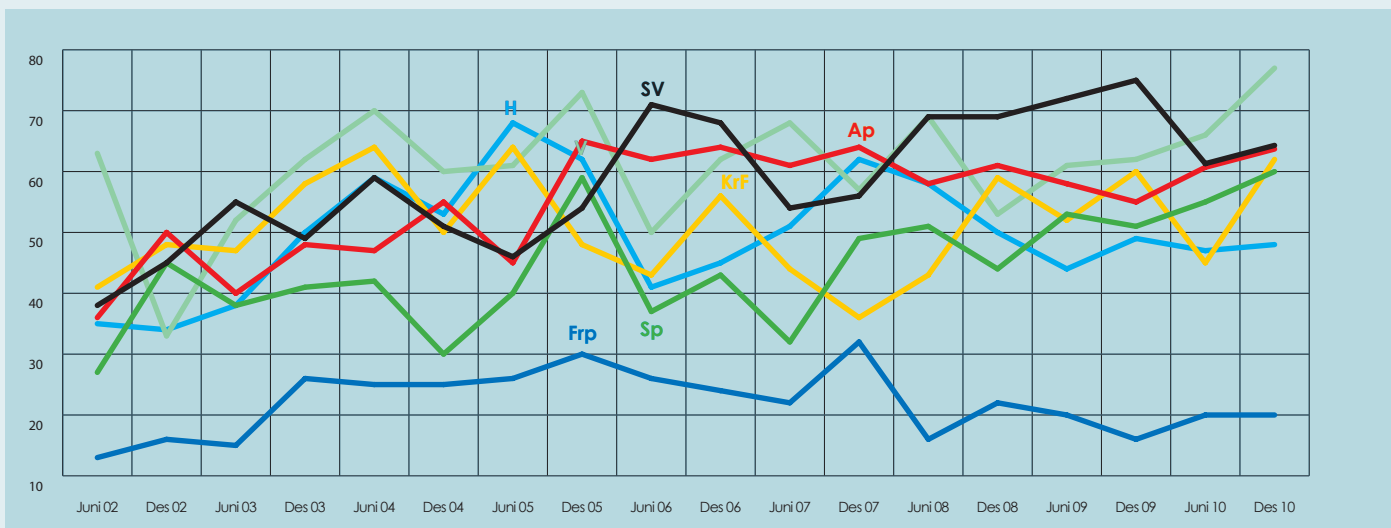
Den høyeste enkeltverdien som er målt, var Venstres velgere i den siste undersøkelsen i desember 2010, hvor hele 77 prosent av dem uttrykte tiltro til utlendingsmyndighetene.

Uttelling for egen fagstatsråd

Et funn som ikke er fullt så iøynefallende, men likevel tydelig og signifikant, er at tiltroen tjener på at et partis velgere har en statsråd fra eget parti som ansvarlig minister. Det er kurvene for henholdsvis Høyre og Arbeiderpartiet som viser dette, når man ser kurvene i sammenheng med hvilke perioder de to partiene har hatt fagstatsråden for asyl- og innvandringspolitikken.

Tiltroen fra Høyres velgere har aldri vært høyere enn den siste målingen før regjeringsskiftet høsten 2005. Tiltroen fra Arbeiderpartiets velgere har i alle målinger etter regjeringsskiftet ligget like høyt eller høyere enn i alle målinger før skiftet.

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



ASIA

Hovedtyngden av asylsakene fra Asia gjaldt klagere 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 om lag 980 asylsaker fra klager som opplyste å være fra Irak, hvorav rundt 340 gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Rundt 90 saker ble avgjort i nemndmøte. I om lag 50 saker ble tidligere avslag helt eller delvis omgjort.

Den største gruppen av saker gjaldt personer som opplyste at de kom fra områdene sør for det kurdiske selvstyreområdet (KRG) i Nord-Irak, det vil si fra den såkalte randsonen. De fleste anførte tilhørighet til de områdene i randsonen som er spesielt omstridte. Mange anførte at de kom fra byene Mosul og Kirkuk, men det var også klager som anførte å komme fra andre deler av det omstridte området. Vurderingen gjennom 2010 var at selv om sikkerhetssituasjonen i de omstridte områdene 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. Det betyr at befolkningen ikke har krav på tillatelse alene som følge av sikkerhetssituasjonen, fordi den ikke tilsier at alle står i reell fare for å bli utsatt for overgrep som nevnt i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b. UNE opprettholdt dermed sine vurderinger fra 2009.

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. Dette var en videreføring av praksis fra 2009. 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 internasjonal tilstedeværelse, irakisk militære, politi og myndighetspersoner. Det var likevel også voldshandlinger som rammet sivile, men ingen klager fikk tillatelse alene som følge av den generelle sikkerhetssituasjonen i Bagdad.

Sentralt i mange av sakene fra randsonen og Sentral-Irak var anførsler om trusler fra islamister og/eller terrorister. I en rekke saker ble anførselene ikke lagt til grunn for vurderingen av saken, mens i andre saker ble det vurdert at det ikke var sannsynliggjort en framtidig risiko for overgrep. Mange av sakene som ble behandlet med disse problem-

stillingene omhandlet minoriteter, herunder en stor andel kristne. I de fleste sakene ble det lagt til grunn at klagerne ikke hadde et beskyttelsesbehov. Det ble også henvist til internflukt til KRG i et stort antall saker. I om lag ti saker (herunder to barnefamilier) ble det gitt beskyttelse.

I mange saker der klageren opplyste å være fra selvstyreområdet KRG, ble det anført at de ville bli utsatt for overgrep som følge av private konflikter. I flere av disse sakene anførte klagerne frykt for reaksjoner som følge av at de hadde brutt sosiale normer, særlig normer for omgang med personer av motsatt kjønn. Den generelle sikkerhetssituasjonen i dette området ble ansett som relativt god. UNE la for øvrig til grunn at myndighetene i KRG som utgangspunkt har evne og vilje til å beskytte sine borgere.

I saker der klagerne opplyste å være fra Sør-Irak, ble det i UNEs avgjørelser vist til 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 den som fremgår av UNHCRs anbefalinger av april 2009.

UNE hadde i 2010 en økning i antall saker som gjaldt barnefamilier fra Irak. UNE behandlet klager for om lag 20 barnefamilier, i tillegg til flere anmodninger om omgjøring av tidligere avslag. I tillegg til vurdering av familienes beskyttelsesbehov ble andre individuelle forhold vurdert, som foreldrenes omsorgsevne, nettverk i hjemlandet, barns og foreldres helse, barns tilknytning til Norge og fare for kjønnslemlestelse. Fire barnefamilier fikk tillatelse fordi det ble vurdert at det forelå et beskyttelsesbehov. To barnefamilier fikk tillatelse på humanitært grunnlag.

Afghanistan



UNE behandlet om lag 550 saker der klagerne opplyste å være fra Afghanistan. Om lag 110 av sakene var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. 115 saker ble avgjort i nemndmøte, alle med personlig frammøte. 99 av disse nemndmøtesakene var saker med voksne og barn i til sammen 24 barnefamilier.

I 64 saker ble klagerne gitt tillatelse; i elleve saker fylte klageren vilkårene for beskyttelse etter Flyktningkonvensjonen som følge av et individuelt beskyttelsesbehov. I 13 saker ble det gitt opphold på humanitært grunnlag.

De fleste klagesakene fra afghanske

borgere som UNE har til behandling, gjelder friske menn i arbeidsfør alder. I 2010 avgjorde UNE for første gang saker som gjaldt afghanske barnefamilier. Med to unntak ble disse avgjort i nemndmøter. Utfallene av sakene som gjaldt barnefamilier var følgende; syv familier ble gitt beskyttelse av individuelle årsaker, syv ble gitt beskyttelse fordi det ble ansett urimelig å henvise dem til internflukt, fire fikk opphold på humanitært grunnlag, mens for åtte familier ble det tidligere avslaget opprettholdt.

Klagerens anførsler var sammensatte og knyttet til frykt for forfølgelse fra både myndighetene og private aktører. En stor del av klagerne anførte frykt for Taliban av ulike årsaker, herunder viste noen klagerer til at dette var fordi de hadde hatt tilknytning til den utenlandske tilstedeværelsen i Afghanistan. Noen anførte at de hadde vært utsatt for ulike former for forsøk på rekruttering til Taliban. Andre klagerer anførte at de fryktet forfølgelse fra andre politiske grupperinger, kommandanter eller krigsherrer. Mange anførte dessuten private konflikter, som frykt for hevn som følge av eksempelvis jordkonflikter og utenom-ekteskapelige forhold. Enkelte anførte også å ha konvertert til kristendom.

Som følge av ny forskrift senhøsten 2009, ble praksis lagt om slik at et stort antall klagerer ble henvist til internflukt i områder som generelt ble ansett trygge å oppholde seg i; f.eks. Kabul, Jalalabad, Herat eller Mazar-i Sharif. Klagerne hadde her opplyst å komme fra områder i Afghanistan som UNE anså å være så sikkerhetsmessig ustabile at de ikke kunne pålegges å returnere til sine opprinnelsesområder. De ble imidlertid henvist til å ta opphold i de ovennevnte byene, siden det ikke ble ansett urimelig å henvise dem til å ta opphold der.

Iran



UNE behandlet rundt 630 saker fra klagerer som opplyste å være fra Iran. Om lag 300 av sakene var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Rundt 40 saker ble avgjort i nemndmøte, og i over halvparten møtte klageren personlig i nemndmøtet.

Det ble gitt beskyttelse til 18 personer. Grunnlaget for beskyttelsen var delvis fare for forfølgelse på grunn av konvertering

fra islam til kristendom, delvis politisk opposisjonsvirksomhet eller annen aktivitet som ville bli ansett som politisk virksomhet og politisk aktivitet i kurdiske opposisjonspartier i Norge. Det ble også gitt opphold på humanitært grunnlag i tolv saker. I disse sakene ble tillatelse gitt på grunnlag av en helhetsvurdering av en rekke forhold. I de fleste av disse sakene har barnas beste eller barnas tilknytning til Norge hatt en avgjørende betydning.

Iranske borgere anførte en rekke ulike asylgrunnlag, og det ble ofte anført sammensatte årsaker til beskyttelsesbehovet, for eksempel politisk aktivitet og konvertering til kristendom. Anførsler om ulike former for politisk virksomhet dreide seg i hovedsak om aktivitet for forbudte opposisjonspartier, deltakelse i demonstrasjoner og generell utøvelse av regimekritisk virksomhet. I vedtak der UNE opprettholdt UDIs avslag, var begrunnelsen for avslag blant annet at klagerne ikke hadde drevet virksomhet av en slik art eller et slikt omfang at de ville være i iranske myndigheters søkelys, det vil si at det ikke var sannsynliggjort at det forelå risiko for forfølgelse. I flere tilfeller bemerket UNE at klageren hadde gitt motstridende og lite troverdige opplysninger, noe som medførte at asylforklaringen ikke kunne legges til grunn for vurderingen av beskyttelsesbehovet.

I en del saker ble det anført frykt for forfølgelse grunnet konvertering fra islam til kristendom. I noen saker ble det også anført annen form for religiøs tilhørighet som grunnlag for asylsøknaden. I mange av sakene hadde klageren konvertert etter ankomst til Norge. Konvertering fra islam til en annen religion (apostasi) er i utgangspunktet forbudt i Iran. UNE la i sine vedtak til grunn, ut fra et bredt kildebilde, at konvertitter ikke på generelt grunnlag risikerer forfølgelse i Iran. Det er i vedtakene blant annet vist til at det er strenge beviskrav for å kunne dømme noen for apostasi. Det ble også vist til at iranske konvertitter som opptrer diskret og lar troen være et privat forhold der religiøs praksis skjer innenfor menighetens rammer, kan leve uten å få problemer med myndighetene. UNE foretok konkrete vurderinger av den fremtidige forfølgelsesfaren i den enkelte

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

sak ut fra alle sakens opplysninger. Momenter i slike vurderinger kunne blant annet være den enkeltes kunnskap og refleksjoner om kristendommen, hvor aktiv vedkommende har vært i Norge, og hvordan vedkommende kan antas å praktisere sin tro ved retur.

Flere klagere anførte også frykt for alvorlige reaksjoner, særlig fra andre familiemedlemmer, på grunn av beskyldninger om utroskap, utenomekteskapelige forhold eller annen ikke-akseptert seksuell atferd. Flere fryktet å bli utsatt for æresdrap. Når det gjaldt risikoen for forfølgelse fra myndighetene, la UNE vekt på de strenge beviskrav iransk rett oppstiller for å dømme personer for slike forhold, hvilket etter konkrete vurderinger innebar at det ble ansett som lite sannsynlig at vedkommende ville risikere reaksjoner fra myndighetene på grunn av de anførte forholdene. I flere saker ble klagenes forklaring om årsaken til beskyttelsesbehovet ikke lagt til grunn som troverdig.

UNE behandlet også flere klager med problemstillinger som særskilt gjaldt kvinnelige asylsøkere. Anførelsen omhandlet blant annet tvangsekteskap, mishandling i ekteskapet og vanskeligheter med å få skilsmisse. UNE foretok i alle disse sakene individuelle vurderinger, hvor en rekke momenter ble vurdert. Forhold som blant annet nettverk i hjemlandet, familie, utdanning, arbeidserfaring, geografisk tilhørighet, alder og etnisk tilhørighet var relevante i slike vurderinger. Det ble i enkelte vedtak, etter en konkret vurdering, lagt til grunn at kvinnen ville kunne få beskyttelse av iranske myndigheter mot eventuelle overgrep fra voldelige familiemedlemmer. Det ble i vedtakene også vist til at iranske kvinner på visse vilkår kunne få skilsmisse i hjemlandet og at også kvinner kan ta spørsmålet om barnfordeling opp for domstolene.

Syria



UNE behandlet om lag 200 asylsaker der klagerne opplyste å være fra Syria. Om lag 60 av sakene var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. Ca. 50 av sakene gjaldt statsløse palestinere, mens ca. 80 saker gjaldt statsløse kurdere. 175 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Fem saker ble avgjort i nemndmøte hvor klageren møtte personlig, og de øvrige sakene ble avgjort i sekretariatet. Det ble gitt tillatelse på humanitært grunnlag i fire klagesaker. I

alle disse sakene ble tillatelse gitt som følge av helsemessige forhold.

UNE la i sine avgjørelser til grunn at den generelt utilfredsstillende menneskerettighetssituasjonen i Syria ikke i seg selv ga grunnlag for opphold i Norge, slik at det ble ansett som trygt å returnere en klager til Syria forutsatt at klageren ikke hadde et individuelt beskyttelsesbehov. 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 ikke i seg selv tilsa at det forelå en påregnelig risiko for forfølgelse.

UNE vurderte også saker hvor det var anført frykt for forfølgelse på grunn av private konflikter og æresrelaterte problemer. Etter å ha vurdert anførelsen konkret, kom UNE til at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne risikerte forfølgelse ved retur.

Nepal



UNE behandlet i om lag 200 asylsaker der klagerne opplyste å være fra Nepal, hvorav 19 var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ingen saker ble avgjort i nemndmøte.

Mange av klagerne anførte frykt for overgrep fra maoistbevegelsen, spesielt maoistenes ungdomsving Young Communist League (YCL). Frykten var basert på ulike forhold relatert til den ti år lange borgerkrigen mellom maoistbevegelsen og kongedømmet, en krig som ble avsluttet i 2006. Det var også flere anførelser knyttet til de etniske spenningene i Terai-området sør i Nepal. Hovedsakelig var det etniske pahadier som fryktet ulike mahdesigrupperinger, som for eksempel gruppen Jantanrik Terai Mukti Morcha (JTMM). Andre anførte asylgrunnlag var blant annet frykt for overgrep i forbindelse med private konflikter.

UNE foretok konkrete vurderinger av klagenes individuelle bakgrunn og situasjon, men fant ikke i noen saker at det forelå grunnlag for å omgjøre UDIs vedtak. På bakgrunn av landkunnskap om den poli-

tiske utviklingen i Nepal etter at kongedømmet ble avskaffet og Nepal ble erklært republikk i mai 2008, mente UNE at det ikke var grunnlag for å hevde at monarkitilhengere og medlemmer av kongevennlige partier generelt var forfulgt av maoistbevegelsen, myndighetene eller andre grupperinger i landet. Når det gjaldt Terai-området, viste UNE til at overgrepene mot pahadier i Terai ikke var av et slikt omfang at pahadier på et generelt grunnlag kunne sies å ha en velgrunnet frykt for forfølgelse som følge av sin etnisitet. Videre mente UNE at selv om sikkerhetssituasjonen i dette området kunne betegnes som vanskelig, var ikke situasjonen av en slik art at alle innbyggere i Terai-området kunne anses å stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Sri Lanka



UNE behandlet om lag 320 asylsaker der klagerne opplyste å være fra Sri Lanka i 2010, hvorav 107 av sakene var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, 16 ble avgjort i nemndmøte og 13 saker ble avgjort av sekretariatet. Ni klagere fikk delvis medhold og ble gitt tillatelser på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn. I hovedsak gjaldt disse sakene enslige kvinner og deres medfølgende barn. I de sakene der det ble gitt tillatelse, forelå det konkrete individuelle forhold som var avgjørende for utfallet. Det var ikke slik at alle enslige kvinner med barn ble gitt tillatelse.

Det store flertallet av klagerne var tamiler fra nordlige eller østlige områder i Sri Lanka. 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 klagenes individuelle bakgrunn og situasjon, herunder anført tilknytning til LTTE.

UNE endret i juli 2010 sin vurdering av sikkerhetssituasjonen i de tamilske kjerneområdene i nord og øst. Dette medførte en praksisendring hvor UNE ikke lenger henviser viser klagerne fra disse områdene



til internflukt i Colombo. Etter at krigen sluttet i mai 2009, anses ikke lenger sikkerhetssituasjonen i disse områdene å være til hinder for at klagerne kan returnere til sine opprinnelige hjemsteder i nord og øst. Denne vurderingen har støtte i UNHCRs anbefalinger av juli 2010 hvor det fremgår at det ikke lenger er behov for en gruppebasert beskyttelsesvurdering for tamiler fra tidligere konfliktråder og hvor UNHCR åpner for at personer kan returneres til hele landet. UNE foretar fremdeles en konkret og individuell vurdering i hver enkelt sak av om klageren vil være trygg i Sri Lanka eller ikke, men anser ikke at det finnes områder i landet hvor den generelle sikkerhetssituasjonen i seg selv er til hinder for retur.

Pakistan



UNE behandlet om lag 50 asylsaker der klagerne opplyste å være t fra Pakistan, hvorav noe over 20 var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Ni saker ble avgjort av sekretariatet, og en sak ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte. I en sak ble klagen tatt til følge og det ble gitt asyl på bakgrunn av klagerens myndighetskritiske aktivitet i hjemlandet.

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 forholdet opp med hjemlandets myndigheter. UNE viste også i noen saker til at klageren ville være trygg eller kunne få beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn hjemstedet. I mange saker ble det anførte asylgrunnlaget ikke funnet å være troverdig og ble ikke lagt til grunn for vurderingen av saken.

De palestinske områdene



UNE behandlet om lag 300 saker der klagerne hadde anført tilhørighet til de palestinske områdene på Vestbredden og Gaza. Av disse var rundt 50 anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. Det ble gitt tillatelse, opphold på humanitært grunnlag, i en sak som følge av helsemessige forhold, idet prognosene for sykdommen var alvorlige.

Fra 2001/2002 og fram til 2009 ga UDI alle statsløse palestinere med tilhørighet til de palestinske områdene oppholdstillatelse i Norge. Fram til 2009 begrenset UNEs behandling av klagesaker seg derfor i hovedsak til de tilfeller hvor UDI ikke la til grunn at klagerne kom fra de palestinske områdene.

På bakgrunn av UDIs praksisomlegging juli 2009, hvor det generelle vernet for statsløse palestinere ble opphevet, har UNE gjennom praksisavklarende nemndmøter, avholdt våren og sommeren 2010, vurdert om den generelle sikkerhetssituasjonen er til hinder for retur til de palestinske områdene. Det ble til sammen avholdt fjorten nemndmøter. UDIs vedtak om avslag på asylsøknaden ble opprettholdt i samtlige nemndmøter. Samtlige nemndmøter vurderte den generelle sikkerhetssituasjonen i områdene for ikke alene å gi grunnlag for beskyttelse.

I tillegg til anførsler knyttet til om den generelle sikkerhetssituasjonen, har klagerne også vist til at de frykter forfølgelse både fra myndighetene og private aktører på grunn av at de har utøvd politiske eller annen regimekritisk aktivitet. Videre viser klagerne til Israels blokade av Gaza og de vanskene dette medfører, israeernes tilstedeværelse på Vestbredden både gjennom politimyndighet og bosettere, den generelle menneskerettighetssituasjonen, æresproblematikk og klanfeider.

Sentral-Asia



UNE behandlet om lag 230 saker fra Sentral-Asia, og om lag 40 av disse var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak.

Saker der klagerne opplyste å være fra Usbekistan utgjorde ca 180 av sakene fra

dette området, mens saker hvor klagerne opplyste å være fra Kirgisistan, Kasakhstan og Tadsjikistan utgjorde en mindre del av sakene.

De fleste av klagesakene fra Usbekistan ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet, mens ca 25 saker ble avgjort i nemndmøte. Sakene fra øvrige deler av Sentral-Asia ble i hovedsak behandlet av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet.

I sakene fra Usbekistan var den vanligste anførselen frykt for politisk og religiøs forfølgelse, blant annet som følge av press knyttet til presidentvalget i 2007, religionsutøvelse, oppbevaring av løpesedler eller annet politisk og religiøst materiale, protester knyttet til pålegg fra myndighetene eller som følge av tilknytning til hendelsene i Andisjan i 2005. Et flertall av klagen ble avslått fordi UNE ikke fant det tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren risikerte forfølgelse ved retur til hjemlandet, og oftest var dette begrunnet med at den forklaringen klageren hadde gitt ikke ble ansett som troverdig og derved heller ikke lagt til grunn for vurderingen av saken.

I to saker kom UNE til at det var grunnlag for beskyttelse på grunn av politisk aktivitet. I sju saker ble det gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag på grunn av konkrete helhetsvurderinger av en rekke momenter, blant annet hensynet til barnets beste og helse.

I flere av sakene fra øvrige Sentral-Asia ble det anført problemer knyttet til private konflikter i hjemlandet, maktmisbruk, deltakelse i opptøyer, endret situasjon i hjemlandet, helse, sosioøkonomiske hensyn og etnisitet. UNE vurderte at det ikke forelå risiko for forfølgelse i disse sakene.

Tyrkia



UNE behandlet om lag 60 saker fra asylsøkere som opplyste å være fra Tyrkia. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Én klager ble ansett å ha krav på beskyttelse som følge av at det ble ansett å foreligge fare for forfølgelse på grunn av klagerens PKK-tilknytning. UNE vurderte om klagerens tilknytning til PKK gav grunnlag for å utelukke klageren fra flyktningstatus, men fant at vilkårene for utelukkelse ikke var oppfylt.

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 motvilje mot å avtjene militærtjeneste og eventuell straff for manglende oppmøte eller desertering som utgangspunkt ikke er reaksjoner som anses som forfølgelse. Det ble blant annet vist til at kurdere er vernepliktige på lik linje med andre tyrkiske borgere. Videre anførte flere klager frykt for reaksjoner fra tyrkiske myndigheter som følge av en eller annen form for tilknytning til PKK. Etter en konkret vurdering av disse sakene kom UNE til at det enten ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren hadde den anførte tilknytning til PKK eller at klageren var etterlyst eller i myndighetenes søkelys på grunn av den anførte tilknytningen.

Aserbajdsjan



UNE behandlet rundt 90 saker der klagerne opplyste å være 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 tre saker ble behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. Vedtaksmyndighet var delegert til sekretariatet i åtte saker.

Den vanligste anførselen var frykt for forfølgelse på grunn av politisk aktivitet og/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. For tre personer, herunder et medfølgende barn, kom UNE til at det var grunnlag for beskyttelse da klagerens tidligere politiske aktivitetsnivå og også aktivitetsnivå i Norge tilsa risiko for reaksjoner som faller inn under forfølgelsesbegrepet.

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

Libanon



UNE behandlet om lag 90 saker der klagerne opplyste å være fra Libanon, hvorav 40 saker der klagerne opplyste å være statsløse palestinere registrert i Libanon. 41 av sakene var omgjøringsanmodninger.

Sakene gjaldt i hovedsak unge enslige menn, men også noen barnefamilier. En av sakene gjaldt en klager som anførte å være enslig mindreårig asylsøker. De aller fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og ingen av disse klagen/omgjøringsanmodningene ble tatt til følge. En omgjøringsanmodning som gjaldt en palestinsk mor og hennes barn, ble avgjort i nemndmøte. Mor og barn ble gitt tillatelse på humanitært grunnlag som følge av barnets tilknytning gjennom langvarig opphold i Norge.

Asylanførselen var bl a basert på problemer med Hizbollah og andre væpnede grupper, deriblant palestinske fraksjoner. Noen klagerne anførte også å være mistenkt for spionvirksomhet på vegne av Israel. Andre anførsler var knyttet til private konflikter og æresproblematikk. Helseproblemer og forholdene for palestinere i Libanon ble også anført som grunnlag for opphold etter sterke menneskelige hensyn.

I UNEs avgjørelser ble det blant annet lagt til grunn at tvangsrekruttering til Hizbollah eller palestinske fraksjoner ikke forekommer. UNE så hen til den diskrimineringen palestinerne utsettes for sammenliknet med libanesiske statsborgere og de vanskelige boforholdene for palestinere i en del leire, men UNE vurderte ikke at disse forholdene kunne anses som forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand. UNE mente heller ikke at disse forholdene alene kunne gi grunnlag for opphold på humanitært grunnlag.

Jemen



UNE behandlet om lag 90 saker der klagerne opplyste å være fra Jemen. 14 av sakene var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. En sak ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte, en sak ble avgjort i sekretariatet og de øvrige sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. UNE gav beskyttelse i en sak.

De fleste sakene gjaldt unge enslige

menn. Det har imidlertid også vært noen saker som gjaldt barnefamilier og enslige kvinner, og en klagesak gjaldt en enslig mindreårig asylsøker.

Anførselen i sakene har i hovedsak dreid seg om at klagerne har et beskyttelsesbehov som følge av klankonflikter, herunder frykt for hevndrap, æresproblematikk knyttet til utenomekteskapelige forhold eller ekteskap inngått mot familiens vilje, og myndighetsforfølgelse som følge av politisk tilknytning. Etter konkrete vurderinger sammenholdt med tilgjengelig landinformasjon la ikke UNE asylgrunnlaget til grunn som sannsynliggjort i et flertall av sakene. I andre saker ble det ikke ansett som sannsynliggjort at det forelå risiko for fremtidig forfølgelse. Særlig i sakene som gjaldt barnefamilier ble det vist til de dårlige sosio-økonomiske forholdene i Jemen, men disse forholdene kunne ikke tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av om tillatelse kunne gis. UNE fant ikke at noen av klagerne kunne anses som så sårbare at det ikke var forsvarlig å pålegge dem å returnere.

UNE vurderte den generelle sikkerhetssituasjonen i for ikke å være til hinder for retur. Klagerne anførte ellers hovedsakelig å komme fra Sana eller byer i det sørlige Jemen.

→ For informasjon om regler for de ulike sakstypene i praksisrapportene, se www.une.no/sakstyper.

EUROPA

Hovedtyngden av asylsakene fra Europa gjaldt klagere fra det tidligere Jugoslavia og Den Russiske Føderasjonen. Antallet asylsøkere fra andre europeiske land var så lavt at landene ikke er omtalt her. Omtalen nedenfor inkluderer heller ikke saker omfattet av Dublin-forordningen.

Russland



UNE behandlet om lag 1070 saker hvor klagerne opplyste å komme fra Russland. Ca 480 av sakene var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens om lag 190 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 også gjennom nemndmøtebehandling etablert praksis for retur av også barnefamilier og personer med forsørgeransvar som har et nettverk i form av slektninger i Tsjetsjenia. I løpet av 2009 og 2010 ble det rapportert om en noe forverret menneskerettighets-situasjon i området. Denne var imidlertid ikke av en slik karakter at den endret de generelle returforutsetningene for personer uten et individuelt beskyttelsesgrunnlag.

I Ingusjetia har det vært en forverret menneskerettighetssituasjon de siste årene, og UNE vurderte kontinuerlig situasjonen gjennom 2009 og 2010. UNE mente imidlertid situasjonen ikke var av en slik karakter at det forelå et generelt hinder for retur til Ingusjetia.

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 tilsa at denne gruppen kan være utsatt for forfølgelse. Personer med en slik bakgrunn kan blant annet risikere drap, tortur og mishandling, fabrikkering av sak mot seg, trakassering og diskriminering. Denne informasjonen ble bekreftet under tjenestereise til Russland i 2010. I flere saker var det også anførsler knyttet til fare for blodhevn, æresdrap og kjønnsrelatert forfølgelse.

I om lag 70 saker ble det gitt beskyttelse. De fleste av disse sakene gjaldt personer

med behov for beskyttelse på grunn av reell eller tillagt tilknytning til opprørerbevegelsen. Tre personer ble ekskludert fra flyktningsstatus, men ble gitt opphold på grunn av fare for tortur ved retur til Russland. I litt over 40 saker ble det gitt tillatelse på humanitært grunnlag ut fra bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. I helhetsvurderingene ble det lagt vekt på ulike momenter, herunder 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.

Kosovo og Serbia



Etter at Kosovo erklærte seg som selvstendig stat 17. februar 2008 anser UNE Kosovo og Serbia som to atskilte nasjonale stater. Registreringer av nasjonalitet gir imidlertid ikke grunnlag for å skille mellom klagere som kommer fra Kosovo og klagere som kommer fra Serbia, ettersom mange klagere kom til Norge før Kosovo erklærte selvstendighet. Enkelte har også søkt asyl for annen gang og er registrert på det landet de kom fra første gang de søkte. 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 om lag 500 saker, hvorav rundt halvparten var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. Det var omtrent like mange saker som ble avgjort i sekretariatet som av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Kun to saker ble avgjort i nemndmøte.

I 2010 var det en markant nedgang i antall klagere fra Kosovo, mens det samtidig var en økning i antall klagere fra Serbia og Makedonia. Dette har antakelig sammenheng med visumfritaket for borgere av Serbia, Montenegro og Makedonia fra desember 2009. De fleste av disse sakene ble avgjort i sekretariatet etter at sekretariatet hadde fått delegert vedtakskompetanse.

Kosovos selvstendighetserklæring, og norske myndigheters anerkjennelse av Kosovo som selvstendig stat har fått betydning for vurderingen av om minoriteter fra Kosovo har rett til beskyttelse 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 statsborgerskap i to land. Dette medfører at flyktningskonvensjonen artikkel I A (2) annet ledd kommer til anvendelse. Ut fra denne skal en person som er borger av flere land ikke anses å være uten beskyttelse dersom vedkommende kan påberope seg beskyttelse i et av de land personen 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 statsborgeland har fått betydning først og fremst for kosovoserbere. Basert på UNHCRs anbefalinger er det i utgangspunktet kun kosovoserbere som på generelt grunnlag fortsatt anses å ha et beskyttelsesbehov på grunn av sin etnisitet i Kosovo, og som UNE således ikke returnerer til Kosovo. Kosovoserbere har ikke et generelt beskyttelsesbehov i Serbia. Det bemerkes 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 manglede 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.

I de fleste klagene fra kosovoalbanere var det anført private konflikter, vanskelige sosiale og økonomiske forhold, frykt for mafia, forfølgelse på grunn av at de har vært vitne til krigsforbrytelser og helsemessige forhold. De fleste kosovoalbanerne ble

henvist til å søke hjelp hos myndighetene i hjemlandet.

I tre kosovoserbersaker ble det gitt opphold etter utlendingslovens bestemmelser om sterke menneskelige hensyn på grunn av helsemessige forhold. I fem kosovoserbersaker ble UNEs tidligere vedtak omgjort, på grunn av barns tilknytning til riket. Tre bosnjaker fra Kosovo fikk omgjort sine vedtak grunnet helse. I tillegg ble UNEs tidligere vedtak omgjort i tre kosovoalbanersaker, også de sakene på grunn av helsemessige forhold.

→ 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).

→ For informasjon om regler for de ulike sakstypene i praksisrapportene, se www.une.no/sakstyper.

AFRIKA

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



Somalia



UNE behandlet om lag 290 asylsaker der klagerne opplyste å være fra Somalia. Ca 190 saker var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. Flertallet av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet, mens rundt 120 saker ble avgjort i sekretariatet. For øvrig ble 15 saker avgjort i nemndmøte og to saker ble avgjort i stornemnd. UNE tok ni klager til følge helt eller delvis. Tre klager ble gitt beskyttelse, mens det ble gitt tillatelse på humanitært grunnlag i 6 saker.

Den politiske og sikkerhetsmessige situasjonen gjennom 2010 kan, som tidligere år, beskrives som både sammensatt og labil. I likhet med 2009 var det først og fremst i de strategisk viktige byene at situasjonen var uforutsigbar, skiftende og skjør. Spesielt gjaldt dette hovedstaden Mogadishu. Overgangsregjeringen hadde kun kontroll over deler av Mogadishu, mens store deler av Sør-Somalia for øvrig ble kontrollert av ulike islamistiske grupper, hvorav al-Shabaab var den viktigste. Kamphandlingene som fant sted, var i stor grad en følge av de ulike gruppens ønske om territoriell kontroll.

I løpet av 2010 ble det avholdt to stornemnder vedrørende retur til Mogadishu. For en nærmere redegjørelse av de to stornemndene, se side 34.

Suspensjonen av utreiseplikten for borgere av Sør-Somalia, som ble innført 6. november 2006, ble opphevet som følge av at stornemnda i beslutning av 26. mars 2010 kom frem til at den generelle sikkerhetssituasjonen ikke var til hinder for retur til Mogadishu. Den 1. juli 2010 instruerte Justisdepartementet UNE om å behandle en ny sak i stornemnd, som gjaldt spørsmålet om retur til Mogadishu. UNE ble også instruert av departementet om å berostille alle klagesaker og omgjøringssaker hvor klagerne ble vurdert returnert til Mogadishu. I stornemndas vedtak av 14. oktober 2010 ble det lagt til grunn at den aktuelle sikkerhetssituasjonen i Mogadishu tilsa at lovens § 28 første ledd bokstav b var til hinder for retur dit. Som en følge av det siste stornemndvedtaket innførte UNE på nytt suspensjon av utreiseplikten for klager som hadde fått endelig vedtak som innebar retur til Mogadishu.

Ved utgangen av 2010 var det ikke avklart hvilken betydning stornemndavgjørelsene og nye retningslinjer fra UNHCR ville få for vurderingen av retur til Sør-Somalia og

for spørsmålet om klager fra Mogadishu kan henvises til internflukt.

To klager som ble gitt beskyttelse etter utlendingslovens § 28 første ledd bokstav a, var jentebarn som etter UNEs vurdering risikerte å bli omskåret ved retur. Det ble gitt beskyttelse etter lovens § 28 første ledd bokstav b i en sak på bakgrunn av den aktuelle sikkerhetssituasjon i Mogadishu. Fire av de som fikk tillatelser på humanitært grunnlag, var omsorgspersoner eller søsken til de jentebarna som risikerte å bli utsatt for omskjæring. De to øvrige fikk opphold på humanitært grunnlag på grunn av individuelle forhold knyttet til deres situasjon ved retur. Med unntak av stornemndvedtaket av 14. oktober var alle klagenes som ble tatt helt eller delvis til følge i løpet av 2010, begrunnet med individuelle forhold.

Klager som ikke ble tatt til følge, 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 ca 390 asylsaker der klagerne anførte å være fra Etiopia. Ca halvparten av sakene gjaldt anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak i klagesaken. Etter å ha fått delegert vedtaksmyndighet avgjorde sekretariatet ca 120 saker, rundt 230 ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet og ca 35 i nemndmøte.

Som tidligere var frykt for forfølgelse ved retur på grunn av egen eller nære familiemedlemmers politiske aktivitet i hjemlandet en utbredt anførsel. Det ble også i mange tilfeller anført at klageren hadde vært politisk aktiv eller utrykt seg kritisk om hjemlandets myndigheter etter at de kom til Norge. En annen utbredt anførsel i 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. I tillegg ble det i noen saker fremsatt anførsler om kjønnsbasert forfølgelse, herunder blant annet tvangsekteskap, seksuelle overgrep, kjønnslemlestelse og risiko for fremtidige reaksjoner på grunnlag av seksuell legning.

UNE ga beskyttelse i 15 saker. En tredjedel ble gitt beskyttelse fordi klagerne hadde utvist politisk aktivitet av en viss art og omfang i Etiopia og/eller i eksil. De øvrige to tredjedeler ble i hovedsak gitt beskyttelse fordi de risikerte å bli kjønnslemlestet, men også noen kvinner ble gitt beskyttelse fordi de risikerte å bli utsatt for kjønnsrelatert forfølgelse.

I underkant av 15 saker fikk klageren oppholdstillatelse på humanitært grunnlag fordi det forelå sterke menneskelige hensyn. Helseanførsler ble tillagt vekt i flere av sakene. Opphold ble gitt i flere saker av hensyn til familiens enhet, dvs til medfølgende familiemedlemmer av jentebarn som risikerte kjønnslemlestelse ved retur. De fleste tillatelsene som ble gitt, ble begrenset fordi klagerne ikke hadde fremlagt identitetsdokumenter. Begrensningen innebar at tillatelsene ikke ga grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring.

I ca 360 saker ble UDI/UNEs vedtak om avslag opprettholdt.

Eritrea



UNE behandlet om lag 140 asylsaker der klagerne anførte å være fra Eritrea. Ca 40 av sakene var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens 54 saker ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte, og 15 saker ble avgjort i sekretariatet etter at sekretariatet hadde fått delegert vedtakskompetanse.

UNE ga beskyttelse etter utlendingsloven i 22 saker. Syv av disse var medfølgende barn- I syv av sakene ble det lagt til grunn at klageren hadde desertert eller unndratt seg nasjonaltjenesten ved å reise ut av landet ulovlig, og at de vill bli forfulgt ved retur fordi eritreiske myndigheter ville tillegge dem en politisk oppfatning ved retur. Videre fikk to klager beskyttelse fordi de risikerte forfølgelse på grunn av deres religiøse overbevisning, mens ytterligere to ble gitt tillatelse fordi de risikerte forfølgelse på grunn av deres politiske oppfatning. Ett jentebarn fikk beskyttelse fordi hun risikerte å bli kjønnslemlestet i fremtiden, mens en klager ble gitt beskyttelse på bakgrunn av politisk aktivitet i utlandet (sur place).

Det ble gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i fem saker. I to av sakene hadde klagerne utvist politisk aktivitet i

utlandet (sur place) som ble funnet å medføre at de ville risikere forfølgelse ved retur, men UNE gav ikke asyl da UNE la til grunn at beskyttelsesbehovet var oppstått som følge av aktiviteter hvor hovedformålet var å skaffe seg et oppholdsgrunnlag. Klagerne ble imidlertid ansett å være vernet mot retur. I en sak ble det gitt tillatelse som følge av at datteren ble gitt beskyttelse, mens det i to andre saker ble lagt vekt på andre særlige omstendigheter, inklusive tvil om nettverk i hjemlandet i den ene saken og klagerens helse i den andre saken.

Vanlige anførsler fra eritreiske klager 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 flere omgjøringsanmodninger ble det anført frykt for forfølgelse på grunn av sur place-aktivitet. Aktivitetene knyttet seg i hovedsak til politisk virksomhet. Videre ble det i flere saker anført frykt for forfølgelse på bakgrunn av at klageren hadde blitt medlem i en pinsemenighet i Norge.

I flere av sakene UNE behandlet hadde klagerne opplyst å være borgere av Eritrea og derved registrert som eritreere. Etter en konkret vurdering i UNE ble det ikke lagt til grunn at klagerne var eritreiske statsborgere.

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

Den Demokratiske Republikken Kongo (DRC)



UNE behandlet om lag 60 saker der klagerne opplyste å være fra DRC, hvorav om lag halvparten var anmodninger om omgjøring av UNEs tidligere vedtak i klagesaken. Syv saker ble behandlet i nemndmøte, mens

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

om lag 30 av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. De øvrige ble avgjort av sekretariatet. Det ble ikke gitt tillatelser i form av asyl eller opphold på humanitært grunnlag i noen av sakene.

I hovedsak påberopte klagerne å ha et beskyttelsesbehov som knyttet seg til ulike former for opposisjonell virksomhet, samt konflikten i DRCs østlige områder. UNE la til grunn at situasjonen i Kongos regjeringkontrollerte områder i vest generelt sett ikke gav grunnlag for beskyttelse, slik at det avgjørende da ville være om klageren hadde et individuelt beskyttelsesbehov. Den sikkerhetsmessige og humanitære situasjonen i DRCs østlige deler ble derimot ansett som så problematisk at man ikke påla noen å returnere dit. Anførsler fra klagerne fra områder utenfor sentralmyndighetenes kontroll var hovedsakelig relatert til etniske konflikter, herunder banyamlengje-problematikken, samt frykt for ulike militisgrupperinger. UNEs avslag var hovedsakelig begrunnet med manglende sannsynliggjøring av anførselene, og/eller at klageren uansett kunne henvises til internflukt i DRCs vestlige områder.



Burundi

UNE behandlet om lag 85 saker der klagerne opplyste å være fra Burundi. Om lag halvparten av sakene var anmodninger om omgjøring av UNEs vedtak. Én sak ble behandlet i nemndmøte, mens om lag 70 av sakene ble behandlet av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet og de resterende av sekretariatet. Det ble ikke gitt tillatelser i noen av sakene.

De beskyttelsesgrunnene som ble påberopt var ofte knyttet til at klagerne hadde utøvet ulike former for opposisjonell virksomhet eller vært aktive for menneskerettigheter, vitneproblematikk ved et eventuelt rettsoppgjør etter borgerkrigen, foruten ulike former for land-/eiendoms konflikter. I svært mange saker ble det dessuten anført frykt for forfølgelse fra opprørsgrupperingen FNL, eventuelt frykt for forfølgelse fra burundiske myndigheter fordi myndighetene tilla klageren å være tilknyttet denne grupperingen. UNEs avgjørelser om å ikke å gjøre om tidligere vedtak var i det vesentligste begrunnet i at klagerne ikke hadde sannsynliggjort sine anførsler. Det ble ellers vist til at situasjo-

nen i Burundi var generelt forbedret og at FNL også hadde nedlagt sine våpen og blitt omdannet til et politisk parti. Det var etter UNEs vurdering heller ikke grunnlag for eventuelle tillatelser som følge av forholdet mellom burundiske myndigheter og landets opposisjon, etter flere opposisjonspartiers boikott av de landsomfattende regional- og sentralvalgene av 2010.



Algerie

UNE behandlet ca 80 saker der klagerne opplyste å være fra Algerie. Av disse var det flest ordinære klagesaker, men det ble også behandlet noen anmodninger om omgjøring av UNEs vedtak. Hovedtyngden av sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Tidligere vedtak ble i all hovedsak opprettholdt.

De fleste sakene gjaldt unge enslige menn. En vanlig anførsel var frykt for overgrep fra militante islamister og 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 fordi de ble mistenkt for å ha 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 beskyttelse. 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 knyttet til frykt for terrorisme som lå flere år tilbake i tid og som ikke var egnet til å sannsynliggjøre fare for fremtidige overgrep. Det ble blant annet vist til at terroristgruppene var desimert og at algeriske myndigheter hadde satt i gang en rekke tiltak for å bekjempe disse. 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.

UNE mente den generelle sikkerhetssituasjonen i Algerie ikke var til hinder for retur. Terrorangrep utført av væpnede islamistiske grupper utgjorde et problem også i 2010, 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 risi-

koen for at tilfeldige enkeltpersoner skulle bli rammet ble ansett som liten. I flere saker bemerket UNE at klagerens asylforklaring manglet troverdighet.



Libya

UNE behandlet om lag 50 saker der klagerne opplyste å være fra Libya. Av disse var de fleste ordinære klagesaker, men det ble også behandlet noen anmodninger om omgjøring av UNEs 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 ble 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 sannsynliggjort at klagerne hadde vært eller ville komme i myndighetenes søkelys av slike grunner.

I noen saker var anførselene knyttet til berbisk etnisitet, kultur og språk og at klageren på grunn av aktivitet for berbernes sak, var i myndighetenes søkelys. I UNEs vedtak er det bl a vist til at opplysningene klagerne har gitt om berbernes situasjon i Libya, ikke stemte med UNEs kunnskap om forholdene, og at det i de konkrete sakene ikke var sannsynliggjort at klagerne hadde vært eller ville komme i myndighetenes søkelys på grunnlag av aktivitet for berbere.

Anførselene i en del av klagen var knyttet til frykt for å bli utsatt 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 det ble det lagt til grunn at det var mulig å mobilisere et stamme- eller klannettverk som beskyttelse, ettersom klansolidaritet er et viktig trekk ved det libyske samfunn.

Videre var en nokså vanlig anførsel fra unge menn at de hadde hatt et utenomekteskapelig forhold, og fryktet reaksjoner fra familien til jenta de hadde hatt et forhold

til. I avslagene er det bl a vist til at de opplysningene klagerne har gitt om reaksjoner som f eks æresdrap, ikke stemte med UNES kunnskap, og at det heller ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klagerne på grunn av det anførte forholdet sto i fare for å bli forfulgt, eller utsatt for nedverdiggende eller umenneskelig behandling.

Et fellestrekk for mange av sakene var at UNE av anså klagernes troverdighet som svak fordi deres forklaringer ikke samsvarte med den informasjon UNE hadde.



Nigeria

UNE behandlet om lag 420 asylsaker fra klagerne som opplyser å være fra Nigeria, hvorav anmodninger om omgjøring av tidligere UNE-vedtak utgjorde i underkant av 80 saker. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, mens åtte saker ble avgjort i nemndmøte. UNE tok åtte klager helt eller delvis til følge. Det ble gitt beskyttelse i to saker og oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket i de øvrige seks. En del av asylsakene ble behandlet etter en hurtigprosedyre, og behandlingen av en del saker ble prioritert som følge av anmeldelser eller pågripelser i tilknytning til politiets aksjon mot åpne rusmiljø eller i forbindelse med andre kriminelle forhold.

Sikkerhetssituasjonen i Nigeria var preget av religiøse og etniske konflikter i Midtbeltet og i deler av nord og en økning i politisk vold og antallet målrettede drap i opptakten til valget i 2011. Amnestiet som ble innført i 2009 i Nigerdeltaet i sør førte i 2010 til en viss reduksjon i antallet angrep på oljeinstallasjoner fra militante grupper. UNE mente at konfliktnivået i Midtbeltet og i nord generelt ikke var høyt og at de konfliktsituasjonene som hadde funnet sted ikke var en tilstrekkelig indikasjon på at det forelå en generell risiko for overgrep. Når det gjaldt situasjonen i sør, la UNE til grunn at de angrepene som fant sted 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, frykt for forfølgelse fra myndighetene på grunn av tilknytning til slike grupper, religiøse konflikter, private konflikter, politisk medlemskap og menneskehandel. Videre omhandlet en del saker risikoen for kjønnslemlestelse. I de fleste sakene mente UNE at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren risikerte forfølgelse, og det ble i en del av sakene vist til at forklaringene fremstod med sveket troverdighet. Det ble i flere av UNES vedtak subsidiært henvist til internflukt.

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 tvangsprostituasjon utgjorde den klart største andelen av denne typen saker i UNE. UNE behandlet et økende antall slike saker i 2010, herunder fem saker i nemndmøte. I én av disse sakene ble klagen tatt delvis til følge, og klageren ble innvilget oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn.

UNE merket videre en økning i antall saker som omhandlet risikoen for kjønnslemlestelse for jentebarn ved retur til Nigeria. UNE behandlet imidlertid et forholdsvis lite antall slike saker i 2010. Tre saker om kjønnslemlestelse ble avgjort i nemndmøte, i to av sakene ble det gitt asyl og i en sak ble det gitt oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn.

➔ For informasjon om regler for de ulike sakstypene i praksisrapportene, se www.une.no/sakstyper.

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 av 1988 § 17 første ledd bokstav e (nå tatt inn i utlendingsloven av 2008 § 32 første ledd bokstav b). 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 om 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 2010 om lag 3800 saker i medhold av Dublin II-forordningen. Det store flertallet av sakene ble avgjort

av sekretariatet. Om lag 770 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og 120 saker ble avgjort i nemndmøte. I rundt 260 saker ble klagen tatt til følge fordi fristen for å returnere klageren til det landet som hadde ansvar for klageren, 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 for berostillelsen 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 berostillelsen etter at man hadde mottatt tilstrekkelig informasjon om forholdene i Hellas. Våren 2009

ble det avholdt 16 nemndmøter der UDIs avslag på realitetsbehandling i Norge ble opprettholdt, og klagerne ble henvist til å få sin sak behandlet i Hellas. I vedtakene ble det vist til at det er flere problematiske forhold ved asylprosessen i Hellas, men at 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. I september 2009 innførte greske myndigheter en rekke endringer i tilknytning til asylprosedyren i Hellas. På bakgrunn av ny informasjon om asylsaksbehandlingen i Hellas ble det behov for på nytt å vurdere om asylsaksbehandlingen i Hellas var forsvarlig. Spørsmålet ble avgjort i stornemnd i UNE. I vedtak av 1.2.2010 fattet stornemnda vedtak i en klagesak fra en asylsøker som søkte asyl i Norge etter først å ha søkt i Hellas. (Det vises til egen redegjørelse om stornemndsaken under



STORNEMNDVEDTAK OM DUBLIN II OG RETUR TIL HELLAS

UNE fattet 1.2.2010 vedtak i stornemnd i en klagesak fra en asylsøker som søkte asyl i Norge etter først å ha søkt asyl i Hellas. Klagen gjaldt UDIs vedtak om at han skulle returneres til det første asyllandet for å få sin asylsøknad behandlet der. Temaet som ble belyst var anvendelse av Dublin I-forordningen overfor asylsøkere som har kommet til Norge etter først å ha vært i Hellas.

«Stornemndvedtak om Dublin II og retur til Hellas til høyre på siden)

UNE behandlet etter stornemndvedtaket behandlet nærmere 40 saker som gjaldt barnefamilier der det ble vurdert om det forelå konkrete grunner som tilsa at de ikke burde returneres til Hellas. Av disse fikk 18 familier sine klager tatt til følge, slik at familiene ikke ble pålagt å returnere til Hellas, men i stedet fikk sine asylsøknader behandlet i Norge.

UNE har også etter stornemndvedtaket behandlet i underkant av 200 saker hvor klagerens personlige returforutsetninger for retur til Hellas ble vurdert. Sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet.

Den Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) anmodet i begynnelsen av oktober 2010 Norge om å stanse retur av asylsøkere til Hellas i medhold av Dublin II-forordningen. EMD viste i sitt brev til at de nå hadde en slik sak til behandling og anmodet med det norske myndigheter om å stanse returer frem til EMD har avsagt sin dom i saken. UNE besluttet samme måned inntil videre å stoppe slike overføringer til Hellas. Beslutningen innebar at asylsøkere som etter vedtak fra UDI eller UNE skulle ha returnert til Hellas i medhold av Dublin II-forordningen, inntil videre ikke hadde plikt til å returnere til Hellas. EMD avsa 21.1.2011 dom i saken og kom blant annet til at Belgia hadde krenket den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art.3 ved å overføre en afghansk asylsøker til Hellas. Dette fordi han der ble utsatt for nedverdiggende behandling av greske myndigheter og fordi han risikerte å bli videresendt til Afghanistan uten en reell vurdering av sin asylsøknad. EMDs avgjørelse er ikke rettslig bindende for Norge, men vil være en viktig kilde til forståelsen av hva som er Norges folkerettslige forpliktelser.

Norske utlendingsmyndigheter har i de senere år vurdert det greske asylsystemet og praksis på bakgrunn av bekymring for om asylsøkernes rettssikkerhet blir ivare tatt i tilstrekkelig grad. Bakgrunnen for avholdelse av stornemndmøtet var at greske myndigheter i september 2009 innførte en rekke endringer vedrørende asylprosedyren i Hellas. I tillegg til ny informasjon om asylsaksbehandlingen i Hellas ble det ansett å være behov for på nytt å vurdere om asylsaksbehandlingen i Hellas var forsvarlig.

Klagesaken ble avgjort i stornemnd av tre nemndledere og fire stornemndmedlemmer. Begrunnelsen for avgjørelsesform var at saken var av prinsipiell betydning og at saker på området har hatt tendens til ulik praksis. Spørsmålet som ble behandlet var hvorvidt Norge skulle realitetsbehandle søknad om asyl fra en asylsøker der Hellas er ansvarlig medlemsland eller om vedkommende skulle returneres til Hellas. Spørsmålet stornemnda skulle ta stilling til var om det foreligger forhold som er til hinder for retur til Hellas eller om det er «særlige grunner» som tilsier at søknaden om asyl skal realitetsbehandles i Norge.

Stornemnda fattet vedtak 1. februar 2011 og kom med 6 mot 1 stemme til at klagen over UDIs vedtak ikke tas til følge. Klageren ble henvist til å returnere til Hellas for å få sin asylsak realitetsbehandlet av greske myndigheter.

Stornemnda uttalte prinsipielt at prinsippet om non-refoulement er grunnleggende for Dublin-samarbeidet, og innebærer et absolutt vern mot utsendelse til et land som ikke respekterer dette prinsippet. Når det gjelder

regler som ivaretar administrative hensyn, må ulike prosedyrer i de landene som deltar i Dublin-samarbeidet langt på vei aksepteres. Stornemnda pekte på at unnlatelse av å gi asylstatus til utlendinger som etter flyktningkonvensjonen er berettiget til det, vil være et brudd på de forutsetninger som ligger til grunn for Dublin-samarbeidet. For den enkelte asylsøker vil en slik unnlatelse medføre at vedkommende ikke sikres de rettigheter flyktninger skal ha. Stornemnda fant at dette er en relevant og inngripende risiko, uavhengig av om det foreligger fare for refolement.

Stornemndas flertall kom til at utlendingsloven § 32 annet ledd og utlendingsforskriften § 7-4 annet ledd må forstås slik at «særlige grunner» vil kunne omfatte det forhold at regelverk og praksis for asylsøkere i en annen Dublin-stat lider av slike mangler at det oppstår fare for at asylsøkere med et reelt beskyttelsesbehov ikke vil få slik beskyttelse. Dette medfører at man i en konkret sak kan komme til at asylsøknaden skal realitetsbehandles i Norge grunnet klagerens sårbarhet eller svake forutsetninger for å kunne ivareta sine rettigheter som asylsøker vurdert opp mot det aktuelle nasjonale asylsaksbehandlingssystem.

(Utdypende redegjørelse og anonymisert sammendrag av vedtaket ligger på www.une.no.)

STORNEMNDAVGJØRELSENE OM RETUR TIL MOGADISHU I SOMALIA

UNEs fattet 26. mars 2010 og 14. oktober 2010 stornemndavgjørelser i to saker som gjaldt somaliske borgere fra Mogadishu. Det sentrale spørsmålet i begge sakene var om klageren hadde krav på flyktningstatus som følge av den generelle sikkerhetssituasjonen der.

Bakgrunnen for at den første saken ble besluttet behandlet i stornemnd, var at det i løpet av januar 2010 ble klart at UDI og UNE hadde en ulik vurdering av den generelle situasjonen i Mogadishu og derved om utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b som til anvendelse eller ikke.

Av UDIs praksisredegjørelse, gitt i brev av 5. februar 2010 til Justisdepartementet, fremgikk det at UDI anså den væpnede konflikten i Mogadishu å være av en slik art at de fleste søkerne stod i en reell fare for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling ved retur til byen. UDI la imidlertid til grunn at det kunne være enkeltpersoner som kunne ha tilgang til spesielle ressurser eller nettverk og som kunne få tilstrekkelig beskyttelse ved retur til Mogadishu. I tilfeller hvor søkerens troverdighet var svekket som følge av at opplysningene om klandtilhørigheten ikke var lagt til grunn, hadde søknadene som regel blitt avslått, selv om søkeren kom fra Mogadishu. Avslagene ble begrunnet med at det i slike tilfeller ikke var mulig å vurdere klagerens retursituasjon i Mogadishu.

Etter UNEs praksis, basert på et større antall klager som hadde blitt behandlet i nemndmøte med og uten personlig fremmøte, ble den generelle sikkerhetssituasjonen i seg selv ikke ansett å være til hinder for retur til Mogadishu. Den enkelte klager måtte vise at individuelle forhold tilsa at han var mer utsatt enn det som fulgte av den generelle sikkerhetssituasjonen.

I stornemndas beslutning av 26. mars ble det gitt en redegjørelse for hvordan utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b er å forstå. Stornemnda var delt i et flertall på 6 og et mindretall på 1. Uenigheten knyttet seg til både hvordan lovens § 28 første ledd bokstav b skulle forstås og hvilket utfall den konkrete saken skulle gis. Stornemndas flertall anså ikke EUs statusdirektiv for å være en del av norsk rett, men et tolknings-

moment. Mindretallet var av den oppfatning at direktivets artikkel 15 c er dekket av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b.

Stornemndas flertall kom til at den generelle sikkerhetssituasjonen i Mogadishu i seg selv ikke danner grunnlag for flyktningstatus etter lovens § 28 første ledd bokstav b. Den enkelte asylsøker måtte vise at individuelle forhold tilsa slik status. Etter flertallets syn var det ikke knyttet individuelle forhold til klageren som tilsa at han kvalifiserte til flyktningstatus etter lovens § 28 første ledd bokstav b.

Stornemndas mindretall kom til at situasjonen i Mogadishu og Sør- og Sentral-Somalia var av en slik art at klageren burde vernes mot retur. Dette standpunktet var



Departementet uttalte i instruksen at det var nødvendig å få ytterligere en sak behandlet i stornemnd, for å få tydeliggjort viktige prinsipielle tolkningsspørsmål knyttet til stornemndbeslutning av 26. mars 2010.

uavhengig av om flertallets eller mindretallets forståelse av lovens § 28 første ledd bokstav b ble lagt til grunn. Etter mindretallets syn var det også tilleggsmomenter ved klagerens situasjon som måtte kumuleres med den generelt vanskelige sikkerhets- og humanitære situasjonen.

Den andre saken ble behandlet i stornemnd fordi Justisdepartementet 1. juli 2010 i instruks GI-16/2010 ba om at en sak som gjaldt retur til Mogadishu ble behandlet i stornemnd. Departementet uttalte i

instruksen at det var nødvendig å få ytterligere en sak behandlet i stornemnd, for å få tydeliggjort viktige prinsipielle tolknings-spørsmål knyttet til stornemndbeslutning av 26. mars 2010.

I hovedtrekk ble stornemnda av departementet bedt om å ta stilling til følgende:

- Om en generell situasjon kan danne grunnlag for flyktningstatus etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b
- Hvilken betydning statusdirektivets art. 15 c har for rekkevidden av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b
- Hva som er riktig formulering av risikoterskelen etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b

I vedtaket av 14. oktober uttalte stornemnda eksplisitt at det – selv om det i henhold til EMDs praksis så langt ikke foreligger noe helt klart eksempel på at den generelle sikkerhetssituasjonen i et område anses så alvorlig at den i seg selv utløser beskyttelsesbehov i henhold til EMK art 3 – fremgår det av flere avgjørelser at så kan være tilfelle.

Vedrørende statusdirektivets art 15 c mente stornemnda at EU-domstolens og EU-landenes interne praksis vil være

relevant ved tolkingen av § 28 første ledd bokstav b – selv om Norge ikke er rettslig bundet av statusdirektivet. Stornemnda uttalte at det forhold at det fra lovgivers side er forutsatt at lovens § 28 første ledd bokstav b dekker innholdet i statusdirektivets art 15 c, tilsier at praksis i de land som er bundet av direktivet også har relevans for Norge.

Vedrørende risikoterskelen understreker stornemnda at det avgjørende vil være hvorvidt den enkelte vil være utsatt for en reell risiko og ikke hvordan sikkerhetssituasjonen defineres. I hvilken grad individuelle forhold vil være avgjørende for returvernet vil imidlertid bero på hvor alvorlig den generelle sikkerhetssituasjonen er og i hvilken grad den enkelte risikerer å bli rammet. Kun i ekstreme tilfeller av voldelige og urolige situasjoner vil retur være i strid med EMK artikkel 3 alene som følge av den generelle situasjonen, dvs situasjoner hvor enhver vil løpe reell risiko for overgrep bare ved sin blotte tilstedeværelse. Vurderingen vil være den samme i henhold til utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b.

På bakgrunn av blant annet ovennevnte momenter, sammenholdt med den landinformasjon som var tilgjengelig, kom stornemnda enstemmig til at den generelle situasjonen i Mogadishu tilsier at klageren var berettiget flyktningstatus etter lovens § 28 første ledd bokstav b. Stornemnda mente at situasjonen i Mogadishu på vedtakstidspunktet var slik at den enkelte innbygger i alminnelighet løper en reell risiko for å bli utsatt for overgrep som omfattet av bestemmelsen. I vurderingen så stornemnda også hen til UNHCRs retningslinjer av 5. mai 2010 og andre lands praksis.

Samtidig har stornemnda imidlertid ikke sett bort i fra at det i saker – selv om det er den generelle situasjonen som utløser beskyttelsesbehov i henhold til bestemmelsen – kan være enkelte personer som på grunn av helt særlige individuelle forutsetninger for å møte situasjonen, likevel ikke vil omfattes av returvernet.

På bakgrunn av klagerens gruppetilknytning, til en gruppe som hadde sitt tradisjonelle hjemmeområdet i Mogadishu, mente stornemnda at internflukt etter lovens § 28 femte ledd ikke var et reelt alternativ i saken.

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

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

VISUM

UNE behandlet 376 klager over avslag på visum. 19 saker ble avgjort i nemndmøte uten personlig frammøte, 242 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet, og 115 saker ble avgjort av sekretariatet. Klager over avslag på visum fra borgere av Etiopia utgjorde den største gruppen. Videre fulgte klager fra borgere av Pakistan, Irak, Sri Lanka, Elfenbeinskysten og Cuba. Felles for de fleste sakene var at formålet med reisen til Norge var å besøke 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. Lovens utgangspunkt er rett til visum når samtlige grunnleggende vilkår er oppfylt, men visumutstedelse må være i samsvar med de utstedelseskriteriene som følger av Schengensamarbeidet. Videre kan det gjøres unntak fra retten til visum dersom nærmere oppregnede samfunnshensyn taler mot at visum gis, og i de fleste saker har spørsmålet vært om innvandringsregulerende hensyn taler mot innvilgelse av visum. Med utgangspunkt i lov og forskrift med forarbeider er det etablert en praksis for hvordan den innvandringsregulerende vurderingen skal foretas. Grovt sett avgjøres søknader om visum gjennom en avveining av returforutsetningene (dvs generelle og individuelle momenter som kan indikere om søkeren vil returnere ved utløpet av visumtiden) mot de velferdshen-

syn som gjør seg gjeldende. Velferdshensyn kan sies å være vurderingen av hvor viktig eller hvor stort behov det er for at klageren får komme til Norge. Vurderingen av returforutsetningene baseres dels på generelle erfaringer og dels på omstendigheter knyttet til den aktuelle klageren. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av alle søknader. 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 innvandringsregulerende 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 om lag 9 prosent av sakene ble klagen tatt til følge. Dette er en oppgang fra en omgjøringsprosent på cirka 3 i 2009, men om lag den samme omgjøringsprosenten som 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.

OPPHOLDSTILLATELSE I FORBINDELSE MED STUDIER

UNE behandlet 44 saker hvor det var søkt om oppholdstillatelse for å ta utdanning i Norge.

Dette var omtrent en fordobling sammenlignet med 2009. Ingen av klagen ble 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, eller at vilkåret om heltidsutdanning ikke var oppfylt. 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. I noen saker var manglende oppfyllelse av underholdskravet enten den eneste eller en av flere avslagsgrunner.

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 heller 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 hvor det var søkt om tillatelse for å studere norsk språk, eller ta tilleggsutdanning eller praksis, for å senere kunne søke arbeid i Norge. Disse sakene endte også med at UNE opprettholdt UDIs avslag, ofte med den begrunnelse at underholdskravet ikke var oppfylt.

FORMELLE KRAV TIL SØKNAD OM OPPHOLDSTILLATELSE

UNE behandlet om lag 200 saker hvor utlendingen på formelt grunnlag hadde fått avslag av UDI på sin søknad om oppholdstillatelse 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.

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 foreligget 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 unntaksvilkårene. Forarbeider til regelverket og forvaltningspraksis viser at det skal forholdsvis mye til før en

konkluderer med at det foreligget sterke rimelighetsgrunner.

Klagen ble i hovedsak avgjort i sekretariatet, og UDIs vedtak ble i all hovedsak opprettholdt. Om lag 14 prosent av klagen ble tatt til følge. Omgjøringene ble hovedsakelig begrunnet med at det forelå sterke rimelighetsgrunner som tilsa at klagerne likevel skulle gis adgang til å fremme søknad fra riket.

Videre behandlet UNE noen saker hvor herboende familiemedlem hadde fremsatt søknad fra riket på vegne av klageren. I flere 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 stil-

les 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. Dersom søknaden ikke er fremmet på slik måte kan det i enkelttilfeller og for grupper av søkere samtykkes i at søknaden fremmes på annen måte dersom sterke rimelighetsgrunner tilsier det. Også her skal det forholdsvis mye til før en konkluderer med at det foreligget sterke rimelighetsgrunner. Klagen ble i hovedsak avgjort i sekretariatet og de ble 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.

TILLATELSE I FORBINDELSE MED ARBEID

UNE behandlet i overkant av 400 saker hvor det var søkt om tillatelse på bakgrunn av arbeidstilbud i Norge. Det kom flest klager fra borgere av Filippinene, Ukraina, Serbia, India, USA og Russland, 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 utlendingen fagutdannet, men denne kompetansen var ikke 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 utlendingen var tilbudt ufaglært arbeid, det vil si arbeid som ikke omfattes av bestemmelsen for faglærte.

Om lag 8 prosent av klagen ble tatt til følge. Omgjøringene ble i all hovedsak begrunnet med at utlendingen 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. Innvandringsregulerende hensyn vektlegges og returforutsetningene vurderes, siden retur til hjemlandet etter endt opphold i utgangspunktet er et vilkår for tillatelse.



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.

UNE behandlet 18 au pair-saker. Klagen ble i all hovedsak ikke tatt til følge. I flertallet av sakene fant UNE at innvandringsregulerende hensyn talte mot at tillatelse ble gitt. UNE la her til grunn at det forelå en reell mulighet for at utlendingen ikke ville forlate Norge frivillig ved tillatelsens utløp. Flere av sakene ble også avslått fordi søkeren og en eller begge foreldrene i vertsfamilien hadde samme nasjonalitet, hvilket etter forvaltningspraksis ikke tillates med mindre vertsfamilien har minst 10 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 29 saker om sesongarbeid, og opprettholdt UDIs vedtak i alle sakene. I de aller fleste sakene fant UNE at innvandringsregulerende 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. I noen saker var den eneste eller en av flere avslagsgrunner at NAV ikke hadde gitt sitt samtykke til at tillatelse gis.

➔ For informasjon om regler for de ulike sakstypene i praksisrapportene, se www.une.no/sakstyper.

FAMILIEINNVANDRING

UNE behandlet om lag 1700 saker om familieinnvandring i 2010. De største nasjonalitetsgruppene var fra Somalia, Tyrkia og Afghanistan.

Ektefeller

Om lag 550 familieinnvandringsaker gjaldt ektefeller som ønsket gjenforening med herboende ektefelle. 10 prosent av disse ble avgjort i nemndmøte, 60 prosent av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og de resterende ble avgjort av sekretariatet. Om lag hver tiende 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 skulle bo sammen, og ekteskapet må være reelt. I tillegg vil det i mange saker være et underholdskrav (se eget punkt på side 40).

I mange av sakene tok UNE stilling til om det var tilstrekkelig dokumentert eller sannsynliggjort at det var inngått et ekteskap. Normalt kreves det at man må legge fram en vigselsattest. 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 kunne ta stilling til om det er tilstrekkelig sannsynliggjort at det er inngått et gyldig ekteskap i slike tilfeller, må UNE foreta en vurdering av alle sakens opplysninger, herunder opplysningene som klageren og herboende ektefelle har gitt i intervjuer i forbindelse med saken.

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 lovgivning eller såkalt «ordre public» (allmenn rettsoppfatning). I følge 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 anerkjent i henhold til norsk rett.

Når det gjelder vilkåret om at ektefel-

lene må (skulle) bo sammen, er utgangspunktet at partene faktisk skal bo på felles bopel i Norge. UNE vurderer om vilkåret må antas å ville bli oppfylt i perioden som søknaden gjelder for. Om lag halvparten av sakene der vilkåret ikke var oppfylt, skyltes at ektefellene av ulike grunner, f.eks studier eller arbeid i utlandet, ikke skulle bo sammen i Norge. De resterende sakene ble avslått bl a fordi partenes tidligere samliv var opphørt. De fleste av sakene ble avgjort av sekretariatet.

Om lag 20 prosent av ektefellesakene UNE behandlet gjaldt spørsmålet om ekteskapet var reelt eller om det forelå proformaekteskap. 35 prosent av sakene gjaldt borgere fra Tyrkia og Marokko. Proformaekteskap er betegnelsen på ekteskap som er inngått i den hovedhensikt å skaffe den ene parten tillatelse i Norge. I ny utlendingslov fremgår det direkte av loven at tillatelse kan nektes dersom det er mest sannsynlig at dette er formålet med inngåelsen av ekteskapet. I om lag 85 prosent av sakene ble UDIs vedtak opprettholdt. 8 prosent av sakene ble behandlet i nemndmøte og 5 prosent av sekretariatet. Resten av 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 ved ekteskapsinngåelsen var 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 ble frifunnet og UNES vedtak funnet gyldig i de fleste sakene.

UNE har et særlig fokus på saker som berører spørsmålet om tvangsekteskap, og noen saker ble avgjort etter utlendingslovens bestemmelse om dette. Det ble også

behandlet om lag 10 saker der klagen ikke er tatt til følge siden referansepersonen ikke hadde samtykket til at klageren ble gitt tillatelse. Videre ble det 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 om lag halvparten av 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 på dette området er Høyesteretts dom av 18.9.2009, der staten ved UNE ikke fikk medhold. 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 etter samlivsbrudd.

Utlendingsloven gir hjemmel for å gi en kvinne ny tillatelse etter samlivsbrudd dersom klageren 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 i underkant av 30 slike saker, og hovedtyngden av disse ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Sakene gjaldt klagerer fra alle verdensdeler. Oftest var de sentrale anførselene mishandling, unntaksvis sosiokulturelle forhold. Ofte ble begge spørsmålene behandlet i samme sak.

I mishandlingsaker står man overfor to problemstillinger; troverdighet og om det klageren 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 i majoriteten av sakene, i de fleste tilfellene 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, i tillegg til anførselene om mishandling, også blitt anført at samlivsbruddet vil kunne gjøre det vanskelig for kvinnen å returnere til hjemlandet. Unntaksvis er det i noen saker kun påberopt at man vil få problemer ved retur på grunn av samlivsbrudd, dvs uavhengig av årsaken til samlivsbruddet.

Sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og i tre tilfeller ble det avholdt nemndmøte. UDIs vedtak ble opprettholdt i to av disse sakene, mens klagen ble tatt til følge i en sak. 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.

Forloveder

UNE behandlet om lag 40 saker hvor partene ønsket tillatelse for å inngå ekteskap i Norge. En av fem klager ble tatt til følge. Det var flest saker fra Iran, Filippinene og Etiopia. 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. Det var om lag like stor andel av sakene som ble behandlet av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet som av sekretariatet. En sak ble avgjort i nemndmøte.

Samboere

UNE behandlet nærmere 50 saker hvor vurderingstemaet var om klageren kunne gis oppholdstillatelse på grunn av anført samboerskap. Sakene gjaldt hovedsaklig samboere som anførte at de hadde bodd sammen i over 2 år og samboere som anførte at de hadde felles barn. Saker fra 25 land var representert i denne porteføljen. Det var flest saker fra Etiopia og Irak. I om lag 10 prosent av sakene ble klagen tatt til følge. Typiske problemstillinger var om det var fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon på varigheten av samboerforholdet og om samboertiden i Norge var opparbeidet

under lovlig opphold. I under halvparten av sakene hadde partene barn sammen. De fleste sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet. Ingen av sakene ble behandlet i nemndmøte.

Barn

UNE behandlet om lag 370 saker som omfattet barn med ønske om gjenforening med en eller begge foreldre i Norge. Om lag syv prosent av disse klagene ble tatt til følge. Vurderingstemaet har i all hovedsak vært knyttet til hvem som har foreldreansvaret, om samtykke har vært gitt av den andre forelder, barnets alder 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 forsørgt i forskriftens forstand eller om barnet vil bli igjen alene uten foreldre eller søsken over 18 år.

Foreldre – familieinnvandring med mindreårige barn

UNE behandlet 30 klager fra foreldre som ønsket tillatelse i Norge for å utøve samvær med mindreårige barn. Om lag 10 prosent ble tatt helt eller delvis til følge. 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. Det fremgår av den nye forskriften at samværet må tilsvare 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.

Loven 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.

Foreldre – familieinnvandring til voksne barn

Om lag 100 saker dreide seg om eldre foreldre som søkte om familieinnvandring til voksne barn i Norge. Bare 2 prosent av klagene ble tatt til følge. Vurderingstemaene i sakene har spesielt 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 slike nære slektninger i hjemlandet fordi slektningene ikke har kontakt eller fordi de ikke ønsker eller ikke har anledning til å ta seg av klageren. Slike anførsler fører etter fast praksis ikke fram, siden det er et objektivt vilkår i regelverket at klageren ikke skal ha slike slektninger i hjemlandet.

I de enkelte sakene hvor UNE tok klager til følge, ble det vurdert å foreligge helt spesielle omstendigheter, særskilt knyttet til oppholdstid i landet og dokumentasjon på alvorlige helselidelser.

Foreldrebesøk

UNE fattet endelig vedtak i om lag 30 saker vedrørende ni måneders foreldrebesøk, hvorav en av tre klager ble tatt helt eller 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 flere av sakene vært at klageren ikke har sannsynliggjort tilfredsstillende returforutsetninger. Videre har UNE i noen saker vist til at klageren ikke har oppfylt vilkåret om ett års opphold utenfor riket. I andre saker har ikke kravet til sikret opphold 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 hadde returnert til hjemlandet som forutsatt.

Underholdskravet

UNE behandlet om lag 300 saker hvor problemstillingen var knyttet til spørsmålet om kravet til underhold var oppfylt. I om lag 10 prosent av sakene ble klagen tatt til følge. Flere av UDIs vedtak ble omgjort fordi UNE i forbindelse med behandlingen av klagesaken mottok ny dokumentasjon på underholdsevnen.

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 den nye loven og forskriften er kravet til underhold strengere enn tidligere. Endringene innebærer at det kun er inntektene til den det søkes gjenforening med (referanseperso-

nen) som skal medregnes ved vurderingen av om vilkårene er oppfylt. Videre må referansepersonen, foruten å dokumentere tilstrekkelig inntekt fremover i tid (ett år), også dokumentere inntekt på et visst nivå bakover i tid (ett år). Det er videre innført et nytt vilkår om at referansepersonen ikke må ha mottatt stønad etter sosialtjenesteloven de siste 12 månedene før tillatelse gis. Det er for øvrig færre unntak fra kravet til underhold i de nye reglene sammenlignet med de tidligere.

I tillegg er det innført et krav om fire års arbeid eller utdanning overfor ektefeller, visse samboere og forloveder, i saker som gjelder familieetablering. Det betyr at det er avgjørende om familierelasjonen har oppstått før eller etter referansepersonens tok opphold i landet. Dette kravet gjelder for øvrig ikke når referansepersonen har norsk statsborgerskap.

Det første halve året etter den nye lovens ikrafttredelse behandlet UNE i hovedsak saker som var omfattet av en særskilt overgangsbestemmelse. Det var derfor først i løpet av høsten 2010 at UNE begynte å anvende de nye bestemmelsene med et skjerpet krav til underhold fullt ut.

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 oppfylder vilkårene for en tillatelse etter bestemmelsene om familieinnvandring. Loven har en egen bestemmelse som åpner for at tillatelse kan gis når det foreligger slike hensyn. Det foretas en konkret helhetsvurdering av alle momentene i saken. Det har kun unntaksvis blitt gitt tillatelse på dette grunnlaget.

EØS-SAKER

I medhold av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 ble en registreringsordning innført fra 1. januar 2010. Denne medførte at det tidligere systemet med oppholdstillatelser for EØS-borgere falt bort. Ca. 40 klagesaker om oppholdstillatelse for EØS-borgere ble dermed avvist av UNE i 2010, under henvisning til at vilkåret om aktuell klageinteresse ikke lenger var oppfylt jf. forvaltningsloven §§ 28 og 34 første ledd.

Overgangsordningen for borgere av Romania og Bulgaria, som trådte i kraft 1. januar 2007 og er forlenget frem til 2012, innebærer at borgere av disse landene som tar arbeid i riket utover seks måneder fremdeles må ha oppholdstillatelse. I noen av disse klagesakene har avslagsgrunnen vært at klageren enten ikke har fremlagt et aktuelt arbeidstilbud, at klageren ikke er tilbudt heltidsarbeid og/eller at lønns- og arbeidsvilkår er dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Omgjøringene av UDIs vedtak ble i all hovedsak begrunnet med at utlendingen i klageomgangen fremla ny dokumentasjon som sannsynliggjorde at vilkårene for oppholdstillatelse var oppfylt.

UNE behandlet cirka 40 klagesaker vedrørende utvisning av EØS-borgere. Sakene gjaldt utvisning blant annet på grunnlag av straffedommer knyttet til narkotikaforbrytelser, vinningsforbrytelser, seksualforbrytelser, voldsforbrytelser, samt trusler og vold i nære relasjoner. Seks av klagen ble tatt delvis til følge ved at innreiseforbudet ble redusert.

En av utvisningssakene ble behandlet i nemndmøte, fordi klageren hadde opparbeidet seg varig oppholdsrett. Det forelå tvil om vilkårene i utlendingsloven av 2008 § 122 første og annet ledd bokstav a var oppfylt, det vil si om utlendingen kunne utvises av hensyn til offentlig orden og sikkerhet fordi det måtte antas å foreligge personlige forhold hos utlendingen som innebar en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn.

I saken som ble behandlet i nemndmøte

var klageren var dømt til syv måneder fengsel (hvorav 120 dager betinget fengsel) for overtredelse av straffeloven § 223 første ledd, straffeloven § 227 første straffalternativ og straffeloven § 228 jf. § 232. De forholdene han var dømt for omfattet frihetsberøvelse, trusler om drap og voldtekt av fornærmedes barn og kone samt vold, ved at klageren uprovosert stakk en pistol inn i munnen på fornærmede. Klageren var ellers ikke tidligere straffet i Norge. UNE opprettholdt UDIs vedtak. Nemnda konkluderte med utvisning med fem års innreiseforbud var nødvendig på grunn av tungtveiende hensyn til offentlig orden. Det forelå også personlige forhold som innebar en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Avgjørende for nemnda var forholdets alvor, brutaliteten og det at de straffbare handlingene fremstod som planlagt. Vedtaket om utvisning ble ikke ansett å være et uforholdsmessig tiltak overfor klageren eller hans nærmeste familie i riket jf. utlendingsloven § 122 fjerde ledd, som fastslår at utvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet likevel ikke skal besluttes dersom vedtaket vil utgjøre et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller utlendingens familiemedlemmer.

I to av utvisningsvedtakene er det tatt ut søksmål mot UNE med påstand om ugyldighet, fordi vilkårene for utvisning ikke anses å være oppfylt i saken. Sakene er ikke rettskraftig avgjort da tingrettsdommer er anket til Borgarting lagmannsrett. Ankeforhandlingene er berammet til våren 2012.

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 utlendingen ikke hadde begått straffbare forhold.

Høsten 2005/vinteren 2006 innvilget UDI vanlige arbeidstillatelser til om lag 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 om lag 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 (gjeldende lov § 38). I alt avgjorde UNE om lag 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. To av klagerne ble tatt til følge under henvisning til blant annet helsetilstand og hensynet til klagerens barn. De øvrige klagerne ble ikke tatt til følge, fordi klagerne enten ikke var i



Bakgrunnen for at klagerne ikke ble tatt til følge var hovedsakelig at klagernes identitet ikke ble ansett kjent.

arbeid som forutsatt i forskriften eller fordi deres identitet ikke var kjent.

Den 27.7.2009 trådte det i kraft en ny bestemmelse i MUF-forskriften, § 2 c (gjeldende MUF-forskrift § 5), 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 behandlet 26 MUF-saker i 2010 etter MUF-forskriften § 5 og § 2, hvorav én klage ble tatt til følge. Alle sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. UNE videreførte tidligere praksis. De fleste av klagesakene omfattet personer fra den andre og tredje gruppen som nevnt i kulepunktene ovenfor. Bakgrunnen for at klagerne ikke ble tatt til følge var hovedsakelig at klagernes identitet ikke

ble ansett kjent. I flere av sakene var det fremlagt identitetsdokumenter som etter undersøkelser ble ansett å være falske, og noen av klagerne hadde operert med flere ulike identiteter. I alle sakene ble det sekundært vurdert om det forelå sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket etter lovens § 38. Herunder ble blant annet botid, innrettelse gjennom arbeid og eventuell øvrig tilknytning til Norge og tilknytning til hjemlandet spesielt vurdert, uten at noen av disse momentene alene eller til sammen ble ansett tilstrekkelig til å oppfylle vilkårene i § 38. Klagen som ble tatt til følge var begrunnet i at de forelegg klageren hadde vedtatt, ikke kunne danne grunnlag for utvisning, jf. MUF-forskriften § 5 tredje ledd.

Det trådte i kraft et nytt femte ledd i MUF-forskriften § 5 den 01.12.2010. Av denne følger det at personer som har fått avslag på søknad etter bestemmelsens første ledd helt eller delvis fordi identiteten ikke er kjent og som befant seg i riket 8.11.2010, kan fremsette ny søknad gjennom politiet før 15.12.2010, forutsatt at utlendingen samtykker til ny undersøkelse av identitet. Justisdepartementet instruerte 8.11.2010 UDI om å tilby ny identitetsundersøkelse til denne persongruppen. UNE ble samme dato instruert av departementet om å returnere saker som omfattes av denne bestemmelsen til UDI, slik at UDI kan tilby søkeren identitetsundersøkelse og eventuelt foreta en ny vurdering av søknaden. I henhold til instruksjonen returnerte UNE 5-10 slike saker til UDI i 2010. UNE har ikke mottatt klagesaker i 2010 fra personer som har vært underlagt slik identitetsundersøkelse som nevnt.

PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE

UNE behandlet 164 saker om permanent oppholdstillatelse. En sak ble avgjort i nemndmøte, og 121 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. De øvrige sakene ble avgjort av sekretariatet. UNE videreførte i det vesentlige tidligere års praksis. Et mindretall av klagenes vedtak ble tatt til følge, oftest fordi vilkårene for å innvilge permanent oppholdstillatelse ble oppfylt etter UDIs vedtak og oversendelsen av klagesaken til UNE.



I sakene hvor UNE opprettholdt UDIs vedtak var dette begrunnet med at klageren enten 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 forelå forhold som kan danne grunnlag for utvisning, ikke hadde hatt tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse i tre år eller ikke hadde oppfylt vilkårene for de underliggende tillatelsene i treårsperioden. Videre opprettholdt UNE flere vedtak på grunnlag av at klageren verken hadde dokumentert gjennomført pliktig norskopplæring etter introduksjonsloven, dvs. opplæring i 250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap, eller at kommunen hadde fattet vedtak om fritak fra norskopplæringskravet. Kommunen kan etter

søknad frita fra dette kravet blant annet hvis det kan dokumenteres tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. UNE ga ingen permanente oppholdstillatelser etter den skjønsmessige unntaksbestemmelsen i utlendingsforskriften § 11-4.

UNE behandlet flere klager over vedtak om bortfall av permanent oppholdstillatelse. UNE opprettholdt UDIs vedtak i saker der innehaveren av den permanente oppholdstillatelse 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 hadde en varighet på mer enn to år. Årsaken til at utlendingen har hatt bopel eller oppholdt seg utenlands har etter regelverket ingen betydning, med unntak av tilfeller hvor utlendingen har reist ut av

riket og mot sin vilje ikke får returnere til Norge og hvor utlendingen ville hatt rett til oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b om mishandling i samlivsforhold. Sistnevnte unntaksbestemmelse har for øvrig ikke kommet til anvendelse i noen av sakene om bortfall i 2010. Opphold i utlandet på til sammen under to måneder per kalenderår blir ikke regnet som opphold i utlandet, og en ny toårsfrist begynner å løpe hvis utlendingen oppholder seg 15 måneder i Norge mellom to utenlandsopphold.

UNE tok ikke til følge noen av klagenes der UDI hadde avslått søknader om adgang til å oppholde seg utenfor riket i mer enn to år i sammenheng uten at den permanente oppholdstillatelsen skulle falle bort.

UTVISNING

UNE behandlet i underkant av 1800 utvisningssaker. Dette er en betydelig økning fra 2009. Av disse ble 24 avgjort i nemndmøte. Noe under 1500 av de behandlede sakene gjaldt utvisning på bakgrunn av grov eller gjentatt overtredelse av utlendingsloven, typisk ulovlig opphold/arbeid og/eller uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning.



Litt over 6 prosent av sakene endte med hel eller delvis omgjøring av vedtaket. Dette gjelder både klagesaker og omgjøringsanmodninger. Omgjøringsprosenten er noe lavere enn de siste årene. Drøyt 70 vedtak ble delvis omgjort ved at innreiseforbudet ble (ytterligere) tidsbegrenset, mens omkring 40 vedtak ble fullstendig omgjort. I de fleste av sakene der vedtaket ble helt eller delvis omgjort, var utvisningsgrunnlaget brudd på utlendingsloven.

I sakene som gjaldt utvisning på bakgrunn av ilagt straff, varierte det straffbare

forholdet fra naskeri og tyveri til de alvorligste narkotikaforbrytelser, vold, voldtekt og drap. I flere saker med vold og trusler ble forbrytelsen begått i nære relasjoner. Den ilagte straffen som har dannet grunnlag for utvisning har variert fra forelegg og betinget fengsel til 21 års ubetinget fengsel. UNE har også behandlet utvisningssaker hvor utlendingen er idømt særreaksjon.

Også når det gjelder utvisning på bakgrunn av brudd på utlendingsloven er det store variasjoner hva gjelder alvorligheten av bruddene. Utvisningssakene har omfat-

tet alt fra kortvarige ulovlige opphold til meget alvorlige og gjentatte brudd på en rekke bestemmelser i utlendingsloven. Ofte innebærer opphold uten gyldig tillatelse, som for enkelhets skyld omtales som ulovlig opphold, at utlendingen også har unndratt seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate landet.

I noen av sakene ble utlendingen utvist både på grunnlag av ilagt straff og for brudd på utlendingsloven, for eksempel salg av narkotika og ulovlig opphold (inkludert

saker med unndragelse fra gjennomføring av vedtak som innebærer utreiseplikt).

UNE kom i noen saker til at de grunnleggende vilkår for utvisning ikke var oppfylt. Blant annet var den nye ettårsfristen i utlendingsloven § 67 første ledd bokstav b ikke var oppfylt i flere saker. UDIs vedtak, som var gyldig etter regelverket da vedtaket ble fattet før ikrafttredelsen av utlendingsloven av 2008, ble dermed omgjort på grunn av regelendringen. I noen saker fant ikke UNE det sannsynliggjort at det var begått grove eller gjentatte brudd på utlendingsloven og omgjorde dermed UDIs vedtak, ettersom grunnvilkårene for utvisning ikke var oppfylt. Som følge av regelendringen i utlendingsforskriften § 14-1, om at utlending med barn i riket som hovedregel ikke skal utvises på bakgrunn av ulovlig opphold og/eller arbeid under to år, har UNE i noen saker omgjort UDIs utvisningsvedtak som en direkte konsekvens av regelendringen.

I de aller fleste tilfellene der UDIs vedtak ble endret (helt eller delvis), ble imidlertid endringen begrunnet med at utvisning som sådan, eller utvisning med innreiseforbud med den fastsatte varigheten, var et uforholdsmessig tiltak. Videre ble innreiseforbudets varighet i noen saker satt ned der utlendingen ikke hadde nevneverdig tilknytning til riket, men hvor innreiseforbudet ut fra praksis ble ansett å være for strengt ut fra forholdets alvor.

Der utlendingen utøvet familieliv med barn i Norge og vedtaket ble endret helt eller delvis, var hensynet til barn gjennomgående av stor betydning, jf. også regelendringen i utlendingsforskriften §§ 14-1 og 14-2. I noen saker har manglende omsorgsevne hos den utvistes ektefelle vært avgjørende for at et utvisningsvedtak har blitt omgjort. Både i saker med ilagt straff og i saker med grov eller gjentatt overtredelse av utlendingslovens bestemmelser var det, der utlendingen hadde et ekteskap/samliv uten felles barn, også flere eksempler på at innreiseforbudets varighet ble satt ned på grunn av utlendingens tilknytning til riket gjennom ektefelle/samboer og hensynet til denne.

Videre var det tilfeller der innreiseforbudets varighet i saker med ilagt straff, men hvor utlendingen ikke hadde ektefelle/samboer eller barn i riket som utlendingen utøvet familieliv med, ble satt ned 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 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



Høyesterett uttalte at et opphold i etterkant av endelig avslag på asyl, eller etter vedtak om utvisning, ikke er å regne som lovlig, selv om det ikke er satt en eksplisitt utreisefrist.

sig tiltak overfor utlendingen selv og derav omgjort i sin helhet.

Høyesterett har behandlet én utvisnings sak i 2010. Dommen er tatt inn i Rt. 2010 s. 1430. Høyesterett tok stilling til gyldigheten av UNEs vedtak om utvisning med et tidsbegrenset innreiseforbud på fem år. UNE ble frifunnet i Oslo tingrett, mens Borgarting lagmannsrett fant vedtaket ugyldig. Bakgrunnen for utvisningsvedtaket var ilagt straff for overtredelse av straffeloven § 229 (legemsbeskadigelse). Utlendingen hadde også grovt og gjentatt brutt på utlendingsloven i form av langvarig ulovlig opphold, ulovlig arbeid og manglende utreise. Utlendingen hadde ektefelle og tre barn med tillatelse i Norge, og det yngste barnet hadde et særlig omsorgsbehov. Høyesterett kom enstemmig til at utvisningsvedtaket var forholdsmessig og dermed gyldig. Høyesterett uttalte at et opphold i etterkant av endelig avslag på asyl, eller etter vedtak om utvisning, ikke er å regne som lovlig, selv om det ikke er satt en eksplisitt utreisefrist. Det ble vist til utlendingsloven av 1988 § 6, som er videreført i utlendingsloven av 2008 § 55,

hvor det fremgår at en utlending som skal oppholde seg i Norge ut over tre måneder, må ha tillatelse. Når det gjaldt bruddene på utlendingsloven, framhevet Høyesterett at disse må vurderes i et forvaltningsrettslig perspektiv, jf. dom inntatt i Rt. 2009 s. 534 avsnitt 49. Videre heter det at den utvistes brudd på utlendingsloven i høy grad rammer de kontrollhensyn loven skal ivareta, og at ulovlig opphold og arbeid må karakteriseres som «særs alvorlige tilhøve». Det straffbare forholdet som utlendingen ble ilagt 90 dagers fengsel for, hvorav 60 dager betinget fengsel, ble ansett som alvorlig.

Høyesterett var enig med UNE i at den straffbare handlingen var relevant for utvisningsvedtaket, selv om forholdet lå ganske langt tilbake i tid. Det ble videre uttalt at den utviste, uavhengig av utvisningsvedtaket, måtte forlate Norge, fordi han ikke hadde tillatelse til opphold. Det sannsynlige utfallet av en søknad om oppholdstillatelse kunne ikke trekkes inn i vurderingen. Det faktum at den utviste uansett utfallet av utvisningssaken måtte forlate Norge, innebar at spørsmålet om uforholdsmessighet overfor hans yngste barn begrenset seg til om det var uforholdsmessig at han ikke kunne komme på besøk i en femårsperiode, og ikke om han skulle kunne bo i landet eller ikke. Med henvisning til praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen presiserte Høyesterett at utvisning bare ville være konvensjonsstridig «in exceptional circumstances» for utlending uten oppholdsgrunnlag. På denne bakgrunn fant Høyesterett at utvisning heller ikke medførte en krenkelse av EMK artikkel 8.

→ For informasjon om regler for de ulike sakstypene i praksisrapportene, se www.une.no/sakstyper.

NORSK STATSBOGERSKAP

UNE behandlet 1100 saker om norsk statsborgerskap. Dette er en økning på ca. 200 sammenlignet med året før. I de aller fleste sakene ble klagen over UDIs vedtak ikke tatt til følge.



Av de totalt 1100 sakene UNE avgjorde, var ca. 1000 klagesaker og 100 anmodninger om omgjøring av tidligere UNE-vedtak. Fem saker ble avgjort i nemndmøte. Om lag 690 saker ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, og de øvrige ca. 400 sakene ble avgjort av sekretariatet. Klagen ble tatt til følge i 75 saker. Flertallet av UNEs omgjøringer av UDIs vedtak (ca. 60 prosent), skyldtes at det ble fremlagt ny dokumentasjon i klageomgangen eller at vilkåret hadde blitt oppfylt på grunn av tiden som var gått fra UDIs vedtak (for eksempel vilkåret om oppholdstid) til vedtak i klagesaken.

I likhet med året før, var Irak den klart største porteføljen inndelt etter nasjonalitet med ca. 300 saker, etterfulgt av Afghanistan (160 saker) og Somalia (150). Deretter fulgte Russland med ca. 70 saker, og Etiopia og Eritrea med ca. 30 saker hver.

Inndelt etter tema omhandlet de aller fleste Irak-, Somalia- og Afghanistansakene identitetsvilkåret, dvs. at UDI hadde avslått søknaden fordi personens identitet ikke kunne anses klarlagt. Tvilen om identiteten hadde i all hovedsak oppstått fordi klageren hadde oppgitt ulike identiteter til henholdsvis norske og andre lands myndigheter. I de aller fleste sakene ble UDIs avslag opprettholdt av UNE.

Felles for disse tre landene er at det ikke finnes pass eller andre identitetsdokumenter med notoritet som norske myndigheter kan legge til grunn som dokumentasjon på korrekt identitet i saker om norsk statsborgerskap. Vurderingen blir dermed om det er berettiget tvil om oppgitt identitet i den enkelte sak. I et fåtall saker ble klagen tatt til følge. Dette fordi UNE etter en konkret vurdering mente at det ikke kunne anses å

foreligge berettiget tvil om klagerens identitet, selv om det var oppgitt ulike identiteter, eller fordi klageren ikke hadde oppgitt ulike identiteter slik UDI hadde lagt til grunn i sitt vedtak.

Et stort antall saker med identitetstvil gjaldt barn av personer med uklar identitet (ca. 200 saker). Etter fast praksis vil den tvilen som hefter ved foreldrenes identitet i utgangspunktet også hefte ved barnas identitet. Dette innebærer at berettiget tvil om fars og/eller mors identitet leder til at heller ikke barnets identitet kan anses tilstrekkelig klarlagt.

En annen portefølje av en viss størrelse knyttet til identitetsvilkåret, 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 med notoritet for borgere av de aktuelle lan-

dene. UNE avgjorde i overkant av 100 slike saker, hvorav de fleste gjaldt borgere av Sri Lanka, Kosovo, Russland og Iran. I om lag 15 saker ble klagen tatt til følge, herunder fordi det var fremlagt gyldig pass. Det kan gjøres unntak fra dokumentasjonskravet, blant annet dersom det er «umulig» å frem-skaffe pass. Regelverket tilsier derfor at det er en høy terskel for når klageren kan unntas fra kravet om å fremlegge pass. Det er ikke tilstrekkelig for å gjøre unntak at det er en tidkrevende, omstendelig og kostbar prosess. UNE fant i et fåtall saker at vilkårene for å gjøre unntak var oppfylt.

I rundt 150 av sakene UNE behandlet hadde UDI avslått søknaden fordi vilkåret om oppholdstid ikke var oppfylt, for eksempel fordi det var mindre enn 7 år siden klageren ankom Norge. I en del saker var oppholdstiden ikke lang nok fordi klageren i perioder hadde vært uten gyldig tillatelse og/eller hadde hatt tillatelser av mindre enn ett års varighet, eller fordi klageren hadde hatt for lange utenlandsopphold, det vil si hadde perioder som ikke medregnes som oppholdstid ved søknad om norsk statsborgerskap. 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 som nedsetter kravet til oppholdstid for utlendinger som er gift, samboere eller registrerte partnere med norske borgere.

I overkant av 60 oppholdstidssaker gjaldt barn av person som hadde blitt norsk statsborger. For disse barna er det et vilkår at de skal ha oppholdt seg sammenhengende i Norge de siste to årene med oppholdstillatelse. 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 oppholdstillatelse for barnet 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 søkt om fornyet tillatelse. Det må søkes om fornyet oppholdstillatelse, selv om det allerede er søkt om norsk statsborgerskap. Videre kan ikke barna i toårsperioden ha oppholdt seg i utlandet mer enn to måneder i løpet av et kalenderår. I enkelte saker ble klagen ikke tatt til følge fordi ingen av foreldrene hadde blitt norsk statsborger og barnet dermed ikke falt inn under unntaksbestemmelsen.

Vilkåret om norskopplæring gjelder for

søknader fremsatt etter 1.9.2008. UNE fikk derfor først i 2010 oversendt saker fra UDI hvor klageren hadde fått avslag som følge av manglende norskopplæring. I de fleste sakene ble klagen ikke tatt til følge, da det ikke var fremlagt dokumentasjon på at vilkåret var oppfylt før UNE traff vedtak i klagesaken, og det ble heller ikke dokumentert at unntak fra kravet til norskopplæring kom til anvendelse.

En del saker gjaldt personer som på grunn av straffbare forhold må utholde en



Tvilen om identiteten hadde i all hovedsak oppstått fordi klageren hadde oppgitt ulike identiteter til henholdsvis norske og andre lands myndigheter.

karenstid, det vil si en periode hvor statsborgerskap ikke kan innvilges. Regelverket knyttet til karenstid åpner ikke for skjønnsmessige vurderinger. Anførsler om at man har sonet straffen, er uskyldig dømt eller er ilagt for streng straff mv. får ikke betydning, da UNE forholder seg til den ilagte straffen. Det avgjørende er om karenstiden er utholdt på UNEs vedtakstidspunkt eller ikke. UNE avgjorde om lag 50 slike saker, hvorav et fåtall klager ble tatt til følge idet karenstiden var utholdt.

Trenden fra 2009 med en økning i antall saker hvor klageren ikke hadde blitt løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap, fortsatte i 2010. UNE avgjorde om lag 45 saker, hvorav ca. 30 gjaldt borgere av Russland. Det var i flertallet av sakene anført at man mister rettigheter i Russland ved å bli løst fra russisk statsborgerskap (for eksempel retten til pensjon, til å eie fast eiendom og muligheten for å reise visumfritt til Russland). Ingen av disse klagene ble tatt til følge. Det er etter regelverket adgang til å gjøre unntak dersom det er umulig å bli løst eller det av andre grunner fremstår urimelig å kreve løs-

ning. UNE la til grunn at det i regelverket skilles mellom tilfeller hvor hjemlandets myndigheter oppstiller tyngende vilkår for å bli løst og etterfølgende konsekvenser av å ikke lenger være borger av et land. Tap av rettigheter mv. ble ansett som etterfølgende konsekvenser, som ikke er nevnt som en mulig unntaksgrunn i regelverket.

I alle saker hvor det var søkt om norsk statsborgerskap og hvor klageren ikke fylte vilkårene, vurderte UNE statsborgerloven § 19 som sier at det kan gjøres unntak fra de ordinære vilkårene dersom det foreligger «særlig sterke grunner». Vanlige anførsler var blant annet behov for norsk pass, at andre i familien er blitt norske, sykdom, at man er integrert, samt at man har fått feilinformasjon fra norske myndigheter. Det fremgår av forarbeidene at det skal mye til for at det gjøres unntak. Ingen klager ble tatt til følge på dette grunnlaget, da det ikke ble ansett å foreligge «særlig sterke grunner» i lovens forstand.

Hensynet til barna blir vurdert av UNE i alle vedtak som gjelder barn. Fra sommeren 2010 ble dette synliggjort bedre i UNEs begrunnelser, da det under statsborgerloven § 19 ble foretatt en konkret vurdering av hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Det ble avsagt to dommer i 2010, av henholdsvis Gulating lagmannsrett og Oslo tingrett. Begge sakene gjaldt UNEs vedtak hvor klagene ikke hadde blitt tatt til følge fordi det var tvil om klagernes identitet. Sistnevnte sak gjaldt en mor hvis identitet det var tvil om, samt hennes tre barn med avledet identitetstvil. Saksøkerne fikk ikke medhold i sin påstand om at UNEs vedtak var ugyldig.

➔ For informasjon om regler for de ulike sakstypene i praksisrapportene, se www.une.no/sakstyper.

Pålitelighet

Holde det vi lover

Tilstrebe likebehandling

Bygge på grundig kunnskap

Åpenhet

Ha en god informasjonsflyt

Kommunisere tydelig

Gi rom for nye idéer og kritiske spørsmål

Respekt

Ta medmennesker på alvor

Vise forståelse for annerledeshet

Være aktivt lyttende

Utlendingsnemnda

Postboks 8165 Dep. 0034 Oslo

Besøksadr.: Stenersgata 1 B/C

Tlf: 21 08 50 00

Telefaks: 21 08 50 01

www.une.no