

## **Innhold:**

- 1. Innledning**
- 2. Generelt om arbeidet med oppholdssaker**
  - 2.1 Saksportefølge**
  - 2.2 Overordnede faglige spørsmål**
- 3. De enkelte sakstypene**
  - 3.1 Familiegjenforening**
  - 3.2 Arbeidstillatelse**
  - 3.3 Utdanning**
  - 3.4 Visum**
  - 3.5 Bosettingstillatelse**
  - 3.6 Statsborgerskap**
  - 3.7 Reisedokumenter**
  - 3.8 EØS-saker**
  - 3.9 Utvisning**
  - 3.10 Bortvisning**

## **1. Innledning**

Utlendingsdirektoratets oppgave er å sette i verk flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken i samhandling med øvrige deler av utlendingsforvaltningen. Dette omfatter innspill og medvirkning til utforming og gjennomføring av en samordnet politikk.

Oppholdssakene blir behandlet av oppholdsavdelingen, som er en av direktoratets 5 avdelinger. Med oppholdssaker menes her saker relatert til utlendingslovens bestemmelser om utlendingers rett til opphold i Norge, unntatt asylsaker. I tillegg er avdelingen ansvarlig for saker om erverv av norsk statsborgerskap.

Denne rapporten har til hensikt å formidle informasjon om direktoratets arbeid med oppholdssakene, både i forhold til oppgavetyper og en rekke av de problemstillinger som oppstår i behandlingen av søknadene.

Målgruppen for rapporten er primært Kommunal- og regionaldepartementet, som er direktoratets overordnede organ. I tillegg kommer våre samarbeidspartnere som Utlendingsnemnda, Utenriksdepartementet og politiet. Vi håper at også andre som arbeider innenfor vårt felt, kan ha interesse av rapporten.

Dette er oppholdsavdelingens andre halvårsrapport. Den første rapporten gjaldt for perioden 01.01 – 30.06.03.

## **2. Generelt om arbeidet med oppholdssakene**

### **2.1 Saksportefølje**

#### **Søknader**

Direktoratet mottok totalt 27 096 søknader om opphold og statsborgerskap i perioden 01.07 – 31.12.03. Dette er nedgang på 2,2 % sammenholdt med første halvår 03.

Det ble truffet vedtak i 24 368 saker, hvilket er en økning på 1,6 % sammenholdt med første halvår.

Den totale produksjon i oppholdssakene er 26 661 vedtak, hvilket er en økning på 0,2 % sammenliknet med første halvår. Årsaken til at produksjonen er høyere enn antallet vedtak i saker, er at det i en rekke saker treffes mer enn ett vedtak. F. eks. kan et vedtak på søknad om arbeidstillatelse også inneholde vedtak om bortvisning.

#### **Klagesaker**

Direktoratet mottok i tillegg 2238 klager på tidligere vedtak i oppholdssakene, hvilket er tilnærmet identisk med forrige halvår (- 4 saker). Det ble truffet 1646 vedtak i klagesakene, hvilket er en nedgang på 12,2 % sammenliknet med første halvår.

#### **”NOARK-saker”**

NOARK-saker kjennetegnes ved forespørsler av mer generell karakter der avsenderne primært ønsker informasjon opp mot utlendings- og statsborgerrettsloven. I en del av sakene blir vi også anmodet om å bistå avsenderen med å skaffe arbeid i Norge, ulike typer stipend eller å formidle kontakt med mulige forretningsforbindelser eller grupper i landet.

Noen av sakene besvares ved å henvise til direktoratets internettside.

Avdelingen mottok 661 slike henvendelser siste halvår. Det har vært en økning i antallet henvendelser, hvilket kan relateres til den kommende EU-utvidelsen.

#### **Restansesituasjonen**

Direktoratet hadde pr. 31.12.03, 21 141 oppholdssaker til behandling. I tillegg til dette hadde vi ca. 2500 ubehandlede klagesaker.

Antall ubehandlede saker økte i forhold til foregående halvår. Denne økningen har flere årsaker, blant annet forhold relatert til innføringen av det nye datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Innføringen medførte et produktivitetstap på anslagsvis 20 – 25 %.

Det er igangsatt en rekke tiltak for å øke saksbehandlingskapasiteten av oppholdssakene, og for å forbedre vår service overfor søkerne.

## 2.2 Overordnede faglige spørsmål

### 2.2.1 Kontroll av ulovlig innvandring

Det pågår et omfattende arbeid i EU-regi hvis formål bl.a. er å bekjempe ulovlig innvandring. Norge deltar i dette arbeid i kraft å være med i Schengen-samarbeidet, og vil således kunne være med på å påvirke innholdet av de beslutninger som treffes. Det er opprettet en rekke arbeidsgrupper med forskjellige mandat hvor direktoratet er representert.

Sentralt i tiltakene for bl.a. å bekjempe ulovlig innvandring, er økt bruk av biometri og registreringer. Tiltakene reiser en rekke problemstillinger knyttet til personvern med de betenkeligheter som kan ligge i et så omfattende kontrollsystem. På den andre siden kan økte kontrollmuligheter også gi nye muligheter til å lempe på andre restriksjoner.

#### **Arbeid vedrørende registrering, biometri og personvern**

Direktoratet har etablert en arbeidsgruppe som skal overvåke utviklingen av nye tiltak fra EU som vil berøre spørsmål knyttet til etablering av databaser, elektroniske saksbehandlingssystemer, krav om biometriske data og kobling av registre.

En betydelig utfordring i arbeidet er å utvikle en balansert tilnærming til vurderingen av kontrollhensyn på den ene siden og personvernens hensyn på den andre siden. Vårt arbeid skal sikre en helhetlig og koordinert tilnærming til de prinsipielle og praktiske spørsmålene som er aktuelle å vurdere på nasjonalt og internasjonalt nivå.

#### **Nye visum- og oppholdsetiketter**

EU har besluttet at alle Schengen-land skal benytte ensartede visum- og oppholdsetiketter. Det er også bestemt at fotografi av søker skal integreres i etikettene senest 5 år etter at de tekniske spesifikasjonene er vedtatt, dvs. i 2007.

Direktoratet inngikk høsten 03 ny produksjonsavtale for levering av visum- og oppholdsetiketter som oppfyller EUs krav. Begge etikettyper har maskinlesbare felt hvor opplysninger skal skrives inn i samsvar med The International Civil Aviation Organization (ICAO)s anbefaling 9303. Det er videre satt av plass til fotografi.

Fristen for å integrere fotografi i etikettene kan bli fremskyndet til 2005. Grunnen er at EU allerede nå vurderes å ta i bruk ytterligere sikkerhetslementer i form av elektronisk lagrede biometriske data som fingeravtrykk og /eller "facial image"(ansiktsscanning), og at det da er hensiktsmessig å ha tatt i bruk de sikkerhetslementer som allerede er vedtatt.

Når det gjelder biometriske data, er hverken art eller lagringsmedium endelig vedtatt i EU. Det antas at det vil bli stilt krav om innføring av biometri i nær fremtid, slik at arbeidet med vurdering av ulike tekniske løsninger er igangsatt i den tekniske komiteen som skal bistå visumarbeidsgruppen og kommisjonen.

Innføringen av fotografi og biometriske data byr på til dels store tekniske utfordringer både i form av teknisk utstyr og logistikk. De fleste av direktoratets samarbeidspartnere vil bli berørt, og det vil være viktig å arbeide for at de berørte etater utfører de tiltak som skal til for å få en forsvarlig gjennomføring innen de frister som vil bli satt.

### **Nye reisedokumenter**

De nye Reisebevis for flyktninger og Utlendingspass, inneholder de samme sikkerhetselementene som de norske politipassene. De skal være maskinlesbare og tilfredsstillende anbefalinger gitt av ICAO i doc 9303 Machine Readable Travel Documents.

Våren 2004 vil det antagelig bli gjennomført en ny anbudsrunde hvor både de vanlige norske passene, utlendingspass og reisebevis for flyktninger, blir lagt ut på felles anbud. Disse reisedokumentene forventes å inneholde flere sikkerhetselementer enn det som kreves i dag ved at de blir tilført biometriske data som fingeravtrykk og /eller såkalt "facial image"(ansiktsscanning). Det er ikke fastsatt konkret hvilke biometriske data som vil bli valgt og heller ikke hva slags lagringsmedium som vil bli tatt i bruk. Det er nedsatt en egen gruppe under ledelse av Justisdepartementet som vil følge utviklingen på dette området, og der direktoratet deltar.

Opplysningene som blir lagret i tilknytning til reisedokumentene, er tenkt å skulle avleses elektronisk. Dette forutsetter at utenriksstasjoner og andre som har behov for avlesning, blir tilført passende utstyr.

## **2.2.2 VISION**

Da Norge gikk inn i Schengen-samarbeidet i 2001 måtte vi tilpasse oss nye prosedyrer for utstedelse av visum (St prp. nr. 42 (1996-97)). Før vi utsteder et standardisert Schengen-visum, skal det undersøkes om søker er innmeldt i SIS artikkel 96-basen for uønskede personer. Det skal også undersøkes hvorvidt søker kommer fra et land der andre Schengen land ønsker å bli konsultert før visum utstedes. Sistnevnte konsultasjon gjøres gjennom et elektronisk meldingsutvekslingssystem og kalles VISION (VISa Inquiry Open-border Network)-systemet. I tillegg til funksjonalitet for konsultasjon bygget UDI inn et saksbehandlersystem slik at utenriksstasjonene kunne gjøre direkte oppslag i SIS-basen. Systemet automatiserte også konsultasjonen med andre Schengen-medlemsland samt ble et verktøy for å sende hjem visumsøknader som skal behandles i UDI. VISION slik det er definert i Schengen-samarbeidet vil bli innkorporert i det nye VIS-systemet, som vil bli det felles visumsystemet for Schengen.

### **VISION-prosjektet**

Direktoratet har igangsatt et prosjekt med mål å gjennomføre endringer i dagens visumsystem (VISION). I dette arbeidet deltar våre samarbeidspartnere i Utenriksdepartementet, Kripas, Politiets Sikkerhetstjeneste, Politidirektoratet og Politiets Utlendingsenhet.

Hensikten er å få en mer effektiv og kvalitativt bedre saksbehandling, samt styrke brukergrensesnitt og funksjonalitet i vårt nåværende system. En analyse/kravspesifikasjon for et endret/nytt visumsystem forventes å foreligge innen september 2004. Prisen på eventuelle forbedringsmuligheter må deretter avveies i forhold til investeringer i det framtidige EU-VIS.

### **EU – VIS (Visa Information System)**

VIS skal være både en sentral database for lagring av alle visum som utstedes i EU og et informasjonssystem for kommunikasjon med medlemslandene. Systemet vil også ha

forretningslogikk for å gjøre intelligent SIS-søk og for å avgjøre om søker er innmeldt i SIS. VIS vil inkorporere VISION funksjonene.

VIS systemet skal fullt utbygd gi medlemslandene (inkl. Norge og Island) tilgang til oppdatert on-line informasjon om alle visumsøkere til EU. Denne informasjonen skal være tilgjengelig for det enkelte lands utlendingsmyndighet, visumutstedende myndigheter, grensekontroller og politidistrikter. Databasen skal fullt utbygd inneholde personopplysninger om søker, søkerhistorikk, flere biometriske kjennetrekke på søker (2 fingeravtrykk, ansiktsskannet bilde og muligens Iris skanning) samt innskannede relevante dokumenter. VIS basen vil etter planen være operativ i løpet av 4. kvartal 2006, og vil gradvis bli implementert mot medlemslandene.

Norge må innen 2006 ha omarbeidet vårt nåværende VISION system til å kunne kommunisere med VIS samt ha bygget inn nødvendig funksjonalitet for å ivareta behandling av Biometriske data etter de nye prosedyrene. Sannsynligvis vil vår nasjonale VISION slik den er i dag bli endret til å bli Norges VIS system. VIS vil også kreve en datainfrastruktur som setter politidistriktene og grensestasjonene i stand til å kommunisere med VIS.

### **2.2.3 Andre arbeidsområder**

#### **Prosjektet ”Kompetanse, ressurser og tekniske forbedringer knyttet til utlendingsfeltet på utenriksstasjonene”**

Utenriksstasjonene har ansvar for å forberede og behandle søknader om visum, oppholds- og arbeidstillatelse. Håndteringen av disse saksområdene forutsetter et tett samarbeid med direktoratet vedrørende bl.a. regelverks- og praksisutvekslingen.

Grenseoppgangen mellom direktoratet og utenriksstasjonene er under stadig utvikling, og Utenriksdepartementet har sett et behov for å starte prosjektet ”Overføring av arbeidsoppgaver fra Utlendingsdirektoratet til utenriksstasjonene”. Som et ledd i dette prosjektet arbeider direktoratet i et delprosjekt ”Kompetanse, ressurser og tekniske forbedringer knyttet til utlendingsfeltet på utenriksstasjonene”. Hensikten er å kartlegge, vurdere og foreslå tiltak knyttet til opplæring, ressurser, og infrastruktur herunder tekniske forbedringer på utlendingsfeltet.

Prosjektgruppens rapport forventes ferdigstilt i mars 2004, og dens tilrådninger vil bli implementert og evaluert i desember 2004.

#### **Politiet/utenriksstasjonenes forberedelse av sakene**

Alle søknader i medhold av utlendingsloven og statsborgerrettsloven, skal fremmes overfor politiet eller norsk utenriksstasjon. Deres oppgave er å forberede saken før den sendes til UDI for avgjørelse. Forberedelsen består av å påse at nødvendig dokumentasjon foreligger og innhente ytterligere opplysninger som det måtte være behov for. Godt forberedte saker er av stor betydning for den totale saksbehandlingstiden.

I perioden 01.07 – 31.12.03 deltok vi ved en samling for flere politidistrikter, tilsvarende for enkelte utenriksstasjoner, i tillegg til å undervise ved politihøgskolens oppdateringskurs. Hensikten med denne deltagelsen var å bidra til økt kompetanse innen de oppgaver politiet og utenriksstasjonene utfører som del av norsk utlendingsforvaltning.

Vi mener det er hensiktsmessig om politiet og utenriksstasjonene gis ytterligere opplæring.

### **Innføring av gebyr**

1. oktober 2003 ble det innført gebyr for å søke om arbeids- og oppholdstillatelse, fornyelse av slik tillatelse, bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Noe av intensjonen er å få redusert antallet ufullstendige søknader og søknader som ikke under noen omstendighet vil bli innvilget.

Det er lite som tilsier at innføringen har påvirket antallet søknader i særlig grad.

### 3 De enkelte sakstyper

#### 3.1 Familiegjenforening

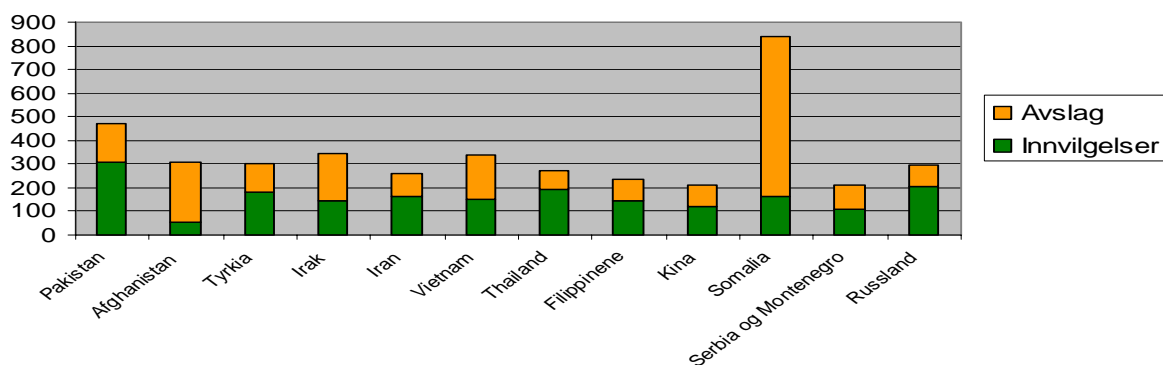
Familiegjenforening innebærer at en utenlandsk borger søker om å bosette seg i Norge med den hensikt å leve sammen med et nært familiemedlem som allerede er bosatt i Norge, f. eks. ektefelle.

##### Statistikk

Direktoratet mottok i alt 7067 søknader om familiegjenforening. Dette er en økning på 20,9 % sammenliknet med første halvår 03.

Det ble truffet vedtak i 5162 av sakene, hvorav 52,6 % ble innvilget og 47,4 % ble avslått. Det ble truffet vedtak i 12 % færre saker enn i første halvår.

Nedenfor følger en nærmere oversikt over de mest aktuelle landene.



##### Hovedprofil

Det er kun de landene som står for de fleste/tyngste sakene som kommenteres nedenfor.

##### - Irak

Antallet søknader om familiegjenforening fra Irak er redusert kraftig (- 57,1 %) det siste halve året. Dette kan skyldes at det ble innført et underholdskrav for nye grupper, i mai 2003. Mange irakere er uten jobb i Norge. De færreste har bosettingstillatelse, slik at en stor del av familiegjenforeningssakene blir avslått på grunn av manglende underhold. Nedgangen i antall søknader om familiegjenforening er antagelig også en følge av at alle søknader om asyl fra irakere har vært stilt i bero siden den amerikansk/britiske invasjonen i Irak.

Irakiske dokumentene er ofte falske. Dessuten kan ekte dokumenter gi gale opplysninger, samtidig som falske dokumenter kan gi uttrykk for reelle forhold. Dette vanskeliggjør arbeidet med disse sakene, og er årsaken til at irakere nå får tilbud om DNA-testing for å kunne sannsynliggjøre familierelasjonene med den i Norge som de ønsker å bli gjenforent med (herboende). Vi har også erfaring for at det er søkt familiegjenforening for barn som feilaktig hevdes å være herboendes biologiske barn. Slike tilfeller vil bli borte etter at vi nå tilbyr DNA-testing når vi er i tvil. Endelig har vi mistanke om i relativt mange saker at barn som hevdes å være under 18 år egentlig er over 18 år. Vi vil av den grunn arbeide for at det innføres alderstesting på disse søkerne.

Etter den amerikansk/britiske invasjonen i Irak ble alle søknader om familiegjenforening fra irakere som oppholder seg i Norge, stilt i bero. Dette skyldtes utlendingsmyndighetenes generelle oppfatning om at det ikke var trygt å returnere til Irak.

Etter invasjonen har vi også besluttet å godta at søknad om familiegjenforening fremmes av herboende på vegne av søkeren.

#### **- Pakistan**

Antallet søknader fra Pakistan har det siste halvåret økt kraftig (+ 59,6 %) sammenlignet med første halvår.

I 2003 under ett, ble 27 søknader om familiegjenforening avslått på grunn av at ekteskapet vurderes som proforma.

Tendensen med at unge, etniske norske jenter eller modne etniske norske kvinner gifter seg med pakistanske menn i Pakistan etter meget kort bekjentskap, synes å ha avtatt betraktelig. Dette skyldes antagelig at utlendingsmyndighetene i større grad enn før, har fokusert på disse antatte proforma ekteskapene. Ambassaden i Islamabad foretar grundige intervjuer av søker og herboende dersom det er mistanke om proforma-ekteskap.

Vi ser fra tid til annen også enkeltsaker hvor det er mistanke om tvangsgifte. Det er vanskelig å anslå omfanget av fenomenet, fordi det er glidende overganger mellom det arrangerte ekteskapet og det lovstridige tvangsekteskapet. I alle tilfellene vi har sett, har det vært norsk borger som har definert situasjonen som tvang, og ikke den som søker familiegjenforening. Fellestrekk i disse sakene er de sterke lojalitetsbånd til familien som fremkommer, samt ønsket om anonymitet i forhold til de opplysninger som gis. Dette skyldes ikke minst frykt for familiens reaksjoner, alt fra trusler om drap til brudd med familien.

I løpet av 2003 ble 5 søknader om familiegjenforening avslått fordi referansen opplyste at ekteskapet er inngått ved tvang. I en sak ble tidligere gitt tillatelse tilbakekalt på grunn av opplysning om tvang.

I hele 2003 ble 3 søknader om familiegjenforening avslått på grunn av bigami. I samme perioden ble 4 saker innvilget etter den såkalte "mishandlingsbestemmelsen", mens 4 saker ble avslått etter denne bestemmelsen.

Det er mye falske dokumenter i sakene fra Pakistan, og ambassaden i Islamabad utfører verifiseringsarbeid tilknyttet dette.

Personene som omfattes av Quetta-prosjektet, kom som asylsøkere til Norge på slutten av 80- /begynnelsen av 90-tallet under påskudd av å være afghanske borgere. Nærmere undersøkelser viste at de egentlig var pakistanske borgere, og deres tillatelser ble derfor trukket tilbake i tillegg til at de ble utvist. I 1999 ga regjeringen Bondevik et betinget amnesti fordi det oppsto problemer med å sende en del av personene tilbake til Pakistan. I 2000 ble disse gitt oppholdstillatelse som ikke kan gi grunnlag for familiegjenforening, bosettingstillatelse og erverv av norsk statsborgerskap.

Mange av disse har anmodet om å få tillatelser uten begrensninger grunnet velferdshensyn. I desember 2003 ble dette avklart, og de personer som fremlegger bevis på sin rette identitet (pakistanske pass), kan innvilges tillatelser uten begrensninger mot

familiegjenforening, bosettingstillatelse og ervervelse av statsborgerskap. Dette er aktuelt for 7 hovedpersoner og 6 bipersoner. I de sakene hvor det ikke fremlegges dokumentasjon på rett identitet (pakistansk identitet) opprettholdes begrensningene. Dette gjelder også begrensningen i forhold til statsborgerskap.

#### **- Tyrkia, India, Marokko og Algerie**

Tyrkia, India, Marokko og Algerie er i forrige halvårsrapport særskilt nevnt i forbindelse med proforma-ekteskaps problematikken. Få saker er avslått på grunn av proforma fra disse landene for hele 2003. Det lave antallet kan tyde på at det er et forholdsvis marginalt problem.

Kjennetegnet ved proforma er generelt at etniske norske kvinner gifter seg på feriereise etter få dagers bekjentskap med en mann fra disse landene, eller at utlendingen som søker om tillatelse, gifter seg i Norge i visumperioden eller i tilknytning til en asylsak. Ofte mangler ektefellene felles språk og aldersforskjellen kan være stor.

I 2003 avsto vi 6 søknader om familiegjenforening fra Tyrkia, 3 saker fra Marokko og 14 saker fra på grunn av proforma. Det var ingen saker fra Algerie som ble avslått med denne begrunnelsen.

#### **- Afghanistan**

Antallet søknader fra Afghanistan har holdt seg forholdsvis jevnt i 2003. Søknadene fremmes i all hovedsak gjennom ambassadene i Islamabad og Teheran. Innføringen av underholdskravet slår sterkt ut i forhold til afghanere som sjelden har vært i riket mer enn 1-2 år, og som i hovedsak ikke er i jobb.

Dersom kravet til underhold er oppfylt, vil det særlig være spørsmål om identitet og slektskap som volder problemer. I tillegg vil det ofte være problematisk å fastslå alderen på barn. Dette er et problem som til stadighet er blitt påpekt av ambassaden i Islamabad (som mottar hovedtyngden av søknadene), og man vil ofte kunne oppleve at søkere, som det er grunn til å anta er langt opp i 20-årene, hevder å være under 18 år.

Dette problemet lar seg ikke løse ved krav til dokumentasjon, da dokumentasjonssituasjonen i Afghanistan er svært mangelfull. Afghanske dokumenter blir heller ikke verifisert. Ved behandlingen av søknader om familiegjenforening fra afghanere, må derfor de dokumenter som fremlegges kun vurderes som tilleggsinformasjon. På denne bakgrunn er afghanere nå gitt tilbud om DNA-testing. Ambassaden i Islamabad har også begynt å tilby aldersundersøkelse i tråd med svenskenes praktisering av dette i Islamabad.

Det er svært sjelden at det er grunnlag til å betvile ekteskapets realitet.

#### **- Sri Lanka**

Det har vært en sterk økning (+ 142 %) i antall søknader fra Sri Lanka.

Dokumentasjonen fra myndighetene på Sri Lanka er til å stole på. Mange saker dreier seg om foreldrebesøk, og vi må vurdere returforutsetningene. Dersom søkeren kommer fra krigsområder i den nordlige delen av landet, anser vi returforutsetningene svakere enn dersom søker kommer fra Colombo.

I 2003 ble 5 søknader om familiegjenforening avslått på grunn av proforma.

### **- Somalia**

Søknader om familiegjening fra somaliske borgere, kjennetegnes i stor grad av at det foreligger tvil med hensyn til identitet, alder og påstått familierelasjon. Vi har også erfaring for at det gis uriktige opplysninger fra de involverte parter.

Dokumentasjonssituasjonen i Somalia er svært mangelfull, og somaliske borgere gis tilbud om DNA-testing.

Somalia utgjør den største søkergruppen i forhold til bestemmelsen om fosterbarn. Vi erfarte en økning i antall saker da DNA-analyser ble innført fordi disse påviser at de oppgitte familierelasjoner ikke er korrekte. Vi har sett at barn som opprinnelig ble oppgitt å være biologiske barn av personer i Norge, nå påstås å være fosterbarn til de samme personene. Adopsjon og fosterhjemsordninger i den form dette har i Norge, er ikke noen universell rettsdannelse.

### **- Russland**

Vi har erfaring for at russiske borgere kan være involvert i proforma-ekteskap. Likeledes har vi erfaring for at dokumenter forfalskes for å oppnå en tillatelse i Norge.

Russiske borgere gjør seg særlig gjeldende ved problematikken omkring særkullsbarn som kommer til Norge uten at de har fått oppholdstillatelse før de kommer hit. En rekke personer, primært kvinner, kommer til Norge på visum for å inngå ekteskap her. De kommer hit sammen med barn de har fra tidligere forhold. Etter at mor har inngått ekteskap kan hun søke om familiegjening fra landet, mens barnet i utgangspunktet skal ha avslag på sin søknad og må fremme ny søknad fra hjemlandet.

Vi får også mange søknader fra foreldre til voksne personer bosatt i Norge, som gjerne vil ta bopel i Norge og bo sammen med sine barn. I disse sakene kreves at underholdsplikten er oppfylt og at foreldrene ikke har andre omsorgspersoner i hjemlandet.

### **Særskilte problemstillinger**

Enkelte søknader om familiegjening kan være vanskelige og tidkrevende begrunnet ut fra de problemstillingene som den konkrete sak reiser. Dette gjelder saker der følgende problemstillinger er aktuelle;

- proforma-ekteskap, hvor det er reist tvil om ektefelle har til hensikt å leve sammen i et reelt samliv,
- bigami, hvor det foreligger grunn til å undersøke ytterligere om den ene ektefellen har mer enn 1 ektefelle. Dersom det første ekteskapet oppløses ved skilsmisse eller død, reparerer imidlertid mangelen ved ekteskap nr 2,
- mishandlingssaker, der kvinnen påberoper å ha blitt mishandlet av sin ektefelle, dokumentforfalskning, enten dette gjelder saker der dokumentene som sådan er ekte, men med et innhold som ikke er korrekt, eller at dokumentet er falsk, men med et korrekt innhold for øvrig,
- identitetstvil, der det er grunn til å stille spørsmål om oppgitt identitet er riktig. I noen saker blir det gitt tillatelse selv om det fortsatt foreligger tvil om vedkommendes identitet, og
- tvil om påstått familierelasjon. Søkere fra land der vi har erfaring for at det forekommer tvil om påstått familierelasjon, får tilbud om å foreta DNA-test. I oktober 03 ble tilbudet utvidet slik at det nå omfatter flere land. Tilbudet er betinget av at alle de øvrige vilkårene for tillatelse er oppfylt, og at søknaden er fremmet fra en ambassade som er operativ for DNA-testing.

DNA-testingen gjennomføres ved bruk av spytttesting. Metoden er enklere å utføre og mindre belastende for de som avgir tester sammenholdt med blodprøver, som vi benyttet tidligere. Selve analysen utføres også på kortere tid enn tidligere.

318 personer fikk tilbud om DNA-testing siste halvår.

### **Lov-, forskrifts- eller praksisendring**

- Iranske myndigheter nekter personer som oppholder seg ulovlig i Iran utreise til Norge, selv om de er innvilget familiegjening her. Ambassaden er derfor fra juli 03 pålagt å avvise søknader fra personer som mangler lovlig opphold i Iran, jf uf § 11 annet ledd første punktum. Denne praksisendring gjelder kun i forhold til Iran. Andre utenriksstasjoner som mottar søknader fra irakere og afghanere skal behandle disse, selv om søkerne mangler oppholdstillatelse i det landet de søker fra.
- Forventet arbeidsinntekt basert på konkret arbeidstilbud, skal tas med i vurderingen av om underholdskravet er oppfylt. I slike saker pålegges søkeren å sende inn etterfølgende dokumentasjon på at det påståtte arbeidstilbudet var reelt. Kontrollen med at dette er skjedd, blir gjort i forbindelse med fornyessøknaden.
- For at vi skal godta stedfortrederektenskap som grunnlag for familiegjening kreves fremlagt skriftlig fullmakt fra herboende . Vi har fått opplyst fra bl a notarius publicus i Oslo at de avviser å notarialbekrefte slike fullmakter. Manglende notarialbekreftelse av fullmakten skal følgelig ikke føre til automatisk avslag på familiegjeningssøknaden.

## **3.2 Arbeidstillatelse**

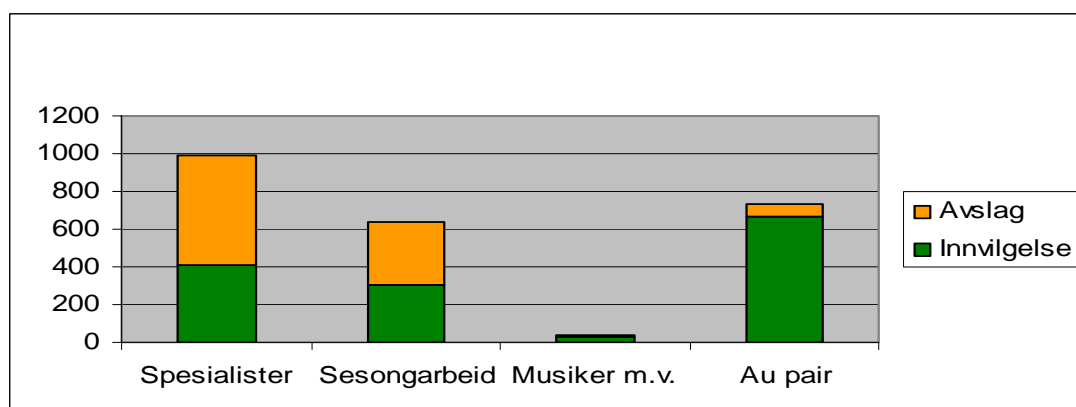
Arbeidstillatelse er nødvendig for alle utenom nordiske borgere for å kunne arbeide i Norge.

### **Statistikk**

Direktoratet mottok 4907 søknader om arbeidstillatelse i perioden 01.07 – 31.12.03. Det ble truffet 4998 vedtak, hvorav 53,3 % ble innvilget og 46,7 % ble avslått.

Politiet, som blant annet kan innvilge søknader om sesongarbeidstillatelse fremsatt i Norge, innvilget 6600 søknader om arbeidstillatelse.

Nedennevnte tabell viser de største søkerkategoriene behandlet i direktoratet, uavhengig av nasjonalitet.



## **Hovedprofil**

Det skiller mellom arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, og arbeidstillatelse som ikke gjør det.

Spesialistarbeidstillatelse er den eneste av arbeidstillatelsene som danner grunnlag for bosettingstillatelse. De øvrige tillatelsene har begrenset varighet fra tre måneder til fire år.

## **Nærmere om spesialisttillatelser**

Med spesialister menes her faglært arbeidskraft som er tilbudt arbeid i Norge

Den største gruppen av søkere etter denne bestemmelsen er håndverkere, som snekkere, tømrere, malere og murere. Andre store grupper er helsepersonell og ingeniører.

De vanligste grunnene til at søknadene har blitt avslått er at søker ikke fyller vilkåret om fagkompetanse og/eller at tilbudt lønn er for lav.

Det ble fattet 502 vedtak i saker fra de nye EU-landene. Polen og Estland pekte seg klart ut som de landene vi mottar flest søknader fra. Avslagprosenten for disse landene var på 73,7 %. Årsakene var de samme som nevnt i forrige avsnitt.

## **Nærmere om sesongarbeid**

Med sesongarbeid siktes det til arbeid som på grunn av dets karakter, kun kan utføres en begrenset del av året. Den største gruppen av søkere etter denne bestemmelsen, gjelder arbeid innen jord- og skogbruk. Andre store grupper søker arbeid i fiskeindustrien og arbeid ved turisthotell.

Et eksempel på virksomhet som ikke er sesongbetont er gartnerivirksomhet som dyrker i drivhus jevnt gjennom hele året. Også fiskeindustrien har ofte en jevn produksjon og behov for arbeidskraft hele året. Det kan imidlertid forekomme sesongtopper i begge bransjer.

En vesentlig del av søknadene om sesongarbeidstillatelse blir behandlet av politiet. De har myndighet til å innvilge slike søknader, men kan ikke avslå en søknad.

De søknadene som UDI har behandlet og som har blitt avslått, begrunnes hovedsakelig med at arbeidstilbudet ikke er sesongbetont arbeid.

På grunn av stor arbeidsledighet, særlig i fiskeindustrien, har Aetat det siste året vært mer tilbakeholdne med å anbefale innvilgelse i søknader om sesongarbeidstillatelse.

Gjennomgående for sesongarbeid er at tilbudt lønn ofte er for lav sett i forhold til lønnsnivået for tilsvarende yrkesgruppe i Norge.

Det ble fattet 302 vedtak i saker fra de nye EU-landene. Personer fra Polen og Litauen utgjør de største søkergruppene. Avslagsprosenten for disse landene var 59,8 %.

## **Nærmere om musiker/artist/sirkus**

Søkerne kommer i hovedsak fra Bulgaria, og utgjør 82,3 % av søkermassen 5,7 % av søkerne er fra de nye EU-landene.

Alle søknadene sendes pr.d.d. til Aetat for vurdering av lønn. Dette er ikke et krav i henhold til utlendingsforskriften, men fremgår av Aetats rundskriv. Vi har nylig tatt opp med Arbeidsdirektoratet muligheten for å endre denne rutinen fordi Aetat ofte ikke uttaler seg om lønsspørsmålet. Nytt i Aetats rundskriv med hensyn til vurdering av lønns- og arbeidsvilkår for musikere, er at det skal tas utgangspunkt i overenskomsten mellom LO/Musikernes Fellesorganisasjon og NHO/Reiselivsbedriftenes Landsforening. Det vil korte ned saksbehandlingstiden om vi slipper å sende sakene til Aetat. Sakene har et hastepreg og de behandles fortløpende i UDI av kontorpersonale, da sakene anses å være enkle og opplysningene troverdige.

Søknadene som har blitt avslått, gjelder i hovedsak personer som skal arbeide innen sirkus og tivoli. Avslaggrunnen for disse sakene er som regel at lønnen er for lav, og at kravet om fulltidsarbeid ikke er oppfylt.

### **Nærmere om au-pair tillatelser**

Den største gruppen av au-pair ansatte, kommer fra Filippinene.

Det ble fattet 247 vedtak i saker fra de nye EU-landene. Polen og Litauen pekte seg klart ut som de landene vi mottar flest søknader fra. Innvilgelsesprosenten for disse landene var på 92,2 %.

Formålet med et au-pair opphold er å gi søkeren innsikt i norsk kultur og språk. At søkerne er av samme nasjonalitet som arbeidsgiver utgjør en stor del av de sakene som avslås fordi formålet ikke anses oppfylt. Vi utreder nå om det kan åpnes for å gi tillatelse til søkere som har samme nasjonalitet som vertsfamilien.

Den hyppigste avslaggrunnen er imidlertid at søker har hatt en tillatelse som au-pair i to år. Det er i forskriften fastsatt en absolutt grense for arbeidstillatelse som au-pair på to år. Denne toårsgrensen praktiseres meget strengt, da forskriften ikke gir rom for noe annet.

### **Særskilte problemstillinger**

Spesialister som søker om arbeidstillatelse for en periode av 3 – 12 måneder, faller verken inn under bestemmelsen om de såkalte korttidsspesialistene eller spesialistbestemmelsen. En korttidsspesialist – spesialist med arbeidstilbud som er begrenset i tid - kan få tillatelse i inntil tre måneder, mens det for spesialisten som hovedregel må foreligge et arbeidstilbud for minst ett år. Dette oppleves som uheldig i enkelte tilfeller. Når det gjelder helsepersonell (spesielt leger) har vi ofte godtatt at arbeidstilbudet gjelder for mindre enn ett år.

Vi har igangsatt et arbeid for å fastlegge hvilket nivå lønnen bør ligge på innen forskjellige yrker, slik at avtalt lønn minst samsvarer med lønnsnivået innen tilsvarende yrkesgruppe i Norge. Bakgrunnen er at det innen visse yrker pr i dag tilbys en lønn som er lavere enn det som ellers er normalt innen bransjen. Aetat er også involvert i dette arbeidet.

Saksbehandlingstiden i arbeidssakene kan bli opp til 5-6 måneder. Dette skaper problemer både for arbeidsgivere og søkerne. Noe av årsaken er at søknadene ikke er godt nok opplyst når UDI mottar dem fra utenriksstasjonene eller politiet. I stedet for at slike saker sendes politiet som så skal innhente nødvendig tilleggsdokumentasjon, kontakter vi ofte arbeidsgivere pr. mail eller telefon da det er mer effektivt.

### **Lov-, forskrifts- eller praksisendring**

Vi har jobbet med endringer av rundskriv på flere områder, bl.a. for gruppearbeids-tillatelser og au-pairer. Det arbeides også med oversikt over hvilke områder der vi trenger nye eller endrede rundskriv.

Kravene for å bli ansett som spesialist for nasjonalitetskokker ble skjerpet i oktober 03<sup>1</sup>. Det stilles nå strengere krav til nivå på fagutdannelsen samt dokumentasjon på tidligere yrkeserfaring. Bakgrunnen for endringen var at det tidligere i stor grad viste seg at dokumentasjonen var falsk.

Vi krever ikke arbeidstillatelse for imamer som kommer til Norge for å lede religiøse møter under Ramadan. Imamene lønnes som regel fra hjemlandet og oppholdet i Norge er kortvarig, som regel kortere enn tre måneder. Disse reiser da inn på turistvisum.

I enkelte saker er det spørsmål om vi kan godta yrkeserfaring som erstatning for fagutdanning ved vurderingen etter spesialistbestemmelsen. Vi krever nå som utgangspunkt, at søkeren kan dokumentere en fagutdanning innenfor det yrket søkeren har. Dette gjelder f. eks. innenfor håndverkerfagene. Praksis innenfor et fagfelt kan ikke uten videre erstatte en fagutdanning. Dette gjør seg særlig gjeldende hvor erfaringen er av begrenset varighet. Dersom søkerens erfaring skal komme i betraktning, kreves det at han kan dokumentere sin erfaring med attester som angir hvilke arbeidsoppgaver han har hatt og hvor selvstendig disse har vært utført.

### **Annet**

Det har vært stor pågang etter informasjon i forbindelse med den forestående EU/EØS-utvidelsen, særlig om eventuelle overgangsordninger.

Vi har i løpet av siste halvdel av 2003 hatt møter med enkelte arbeidsgivere. Formålet har vært gjensidig opplysning og å trekke opp retningslinjer som gjør saksgangen enklere både for arbeidsgiver og direktoratet.

Politiet har i økende grad gitt spesialister foreløpig tillatelse når søknaden er fremmet fra Norge, også i saker hvor dette ikke burde vært gjort. Dette førte til en del problemer sommeren 2003 fordi flere søkere ikke fylte kriteriene, men dette ser ut til å ha bedret seg noe.

Vi mener det vil være effektivt om utenriksstasjonene får kompetanse til å innvilge arbeidstillatelser til søkere som er ansatt i multinasjonale selskaper. Dette er som regel helt enkle saker. I dag får de jobbsøkervisum av utenriksstasjonene og kan fremme søknad fra riket, men politiet innvilger ikke alltid en foreløpig tillatelse fordi arbeidstilbudet ofte er mindre enn ett år. Dermed må de vente til UDI har behandlet søknaden.

---

<sup>1</sup> Rundskriv UDI 2003-032 OPA

### 3.3 Utdanning

Utlendinger fra land utenom Norden som ønsker å ta en utdanning i Norge, må ha oppholdstillatelse i henhold til de bestemmelser som gjelder for studenter.

#### Statistikk

Direktoratet mottok totalt 3199 søknader fra personer som ønsker å ta en utdanning i Norge. Det ble truffet 3506 vedtak.

Søknadene kan deles i to hovedgrupper:

- 1) Utdanningsøkende til høyskoler og universiteter (inkl. videregående skole). Det ble her truffet vedtak i 1483 saker, hvorav 81,7 % av søknadene ble innvilget og 18,3 % ble avslått.

Kina, med 272 vedtak hvorav 92,3 % ble innvilget og 7,7% avslått, og Russland med 119 vedtak hvorav 82,4 % ble innvilget og 17,6 % ble avslått, utgjør de største søkergruppene. Øvrige land har en søkermasse på under 100 personer.

- 2) Utdanningsøkende til folkehøgskoler/livssynskoler. Antall for denne hovedgruppen er 406 saker, hvorav 42,9 % av søknaden ble innvilget og 57,1 % ble avslått.

Ghana – 124 vedtak hvorav 8,1 % ble innvilget og 91,9 % ble avslått, og Kina – 52 vedtak hvorav 96,2 % ble innvilget og 3,8 % ble avslått, utgjør de største søkergruppene. Øvrige land har en søkermasse på under 50 personer.

#### Hovedprofil

Søkere fra den første hovedgruppen faller inn under kvoteprogrammet gjennom Statens Lånekasse, mottar NORAD-stipend, er selvfinansierende eller har såkalt tredjemanns garanti. Nesten alle søkere som er omfattet av NORAD- eller kvoteordningen får innvilget sin søknad.

Det er noen ytterst få studenter som får avslag fordi det er overveiende sannsynlig at utdanningen ikke er hovedformålet med oppholdet og/eller at vedkommende ikke kommer til å returnere til hjemlandet som forutsatt. For øvrige studenter til høyskoler og universiteter, får en del avslag på grunn av at utdanningsinstitusjonen eller selve studiet ikke er godkjent, eller det kan være at kravet til underhold, bolig, studieprogresjon/endring i studieplanen ikke er oppfylt.

Hovedregelen for elever til videregående skole er at det ikke gis oppholdstillatelse. Det kan gjøres unntak dersom det er tale om elevutveksling i form av internasjonalisering i skolen i regi av fylkeskommunen eller elevutveksling via en ideell organisasjon.

Det er en forskjell i underholdskravet for søkere til folkehøgskoler og livssynskoler. Kravet til elever på folkehøgskoler er kr. 54.600, fordi de fleste søkerne bor på internat på selve skolen. Underholdskravet til elever ved livssynskoler er kr.80.000 (lik underholdet for å gå på høyskoler og universiteter), da disse må skaffe seg egne hybler.

#### Spesielle forhold, generelt og i forhold til sakstypen

Det har vært en drastisk økning av innkomne saker fra Kina. Ambassaden i Beijing hadde i 2003 en økning på 25 % i forhold til 2002. Dette gjelder i hovedsak søknader til folkehøgskoler, men også høyskoler og universiteter.

Sist høst oppdaget ambassaden i Beijing at et stort flertall av kinesiske borgere bruker agenter som oppretter kontakt med en utdanningsinstitusjon i Norge pr. e-post. For dette betaler søkerne mellom kr.60.000 til 100.000. Imidlertid tror utdanningsinstitusjonene at de er i kontakt med søker selv og legger ofte til grunn e-postene for søkers språkferdigheter i engelsk. Intervjuer som ambassaden foretar av søkerne viser ofte at søkeren verken snakker eller forstår engelsk. Når søker så kommer til Norge får utdanningsinstitusjonene store vanskeligheter med å kommunisere med studentene, da engelsk er det eneste kommunikasjonsspråket. Dette bidrar også til at søkeren har problemer med å opprettholde normal studieprogresjon.

Det er de enkelte utdanningsinstitusjonene som bestemmer hvilket nivå søkeren skal ha i engelsk. Det er imidlertid Utdannings- og forskningsdepartementet som eventuelt kan pålegge de forskjellige utdanningsinstitusjoner i Norge å stille krav om at søkerne har visse ferdigheter i engelsk eller kreve at språktester blir utført.

Ambassaden har opplyst at store Schengen-land som Frankrike og Tyskland, har begynt å stille strengere krav til studenter fra Kina. Dette har ført til en nedgang i antall søknader, mens mindre Schengen-land som bl.a. Norge, opplever en merkbar økning. Det er reist spørsmål om studenter fra Kina som ikke har mulighet til å komme til de store og kjente utdanningsland, nå heller søker seg til nye og små land der det antas lettere å få oppholdstillatelse for utdanning.

Ambassaden i Beijing har også opplyst at det er et økende antall forfalskede dokumenter blant kinesiske studenter og på grunnlag av økningen av antall innkomne søknader har ambassaden problemer med å få verifisert alle dokumentene.

### **Særskilte problemstillinger**

Tillatelse for utdanning er betinget av at søkeren skal returnere til hjemlandet etter endt utdanning. Studentene kan likevel søke om en annen tillatelse når de har vært lovlig i Norge i minst ni måneder.

En god del avslag begrunnes med at returforutsetningene ikke er ansett som gode nok. Det gjelder særlig i forhold til folkehøgskoler og livssynskoler. Det har vist seg at hovedandelen av søkere fra enkelte land, søker om ny tillatelse; både studietillatelse på høgskoler og universiteter, arbeidstillatelse og familiegjenforening. Dette har de anledning til etter å ha oppholdt seg lovlig her i minst ni måneder.

Erfaring viser for øvrig at mange av søkerne til folkehøgskoler og livssynskoler baserer kravet til underhold på en tredjemanns garanti. Dette godtas kun unntaksvis, og etter en konkret vurdering. Siden forrige rapport er det blitt foretatt en fullstendig gjennomgang av praksisen på dette området.

### **Lov-, forskrifts- eller praksisendring**

Vi har revidert ulike rundskriv<sup>2</sup> slik at begreper og vilkår er presisert tydeligere for å unngå at tolkningstil oppstår.

---

<sup>2</sup> Rundskriv UDI 2004-003 OPA og -004 OPA

### 3.4 Visum

Et visum er en tillatelse til å reise inn i Norge og Schengen-området og oppholde seg her i en begrenset periode på inntil 90 dager. Det er ulike kategorier visum:

- lufthavntransittvisum(A-visum)
- transittvisum(B-visum)
- besøksvisum (C-visum)
- visum for innreise med henblikk på å få oppholds-/arbeidssøknad behandlet i riket(D-visum)
- kombinasjon av C- og D-visum
- nasjonalt visum(LTV (Limited Territorial Visa))
- fellesvisum/gruppevisum
- nødvisum.

#### Statistikk

Ca. 90 % av alle søknader om visum avgjøres av utenriksstasjonene, mens de øvrige 10 % avgjøres av direktoratet.

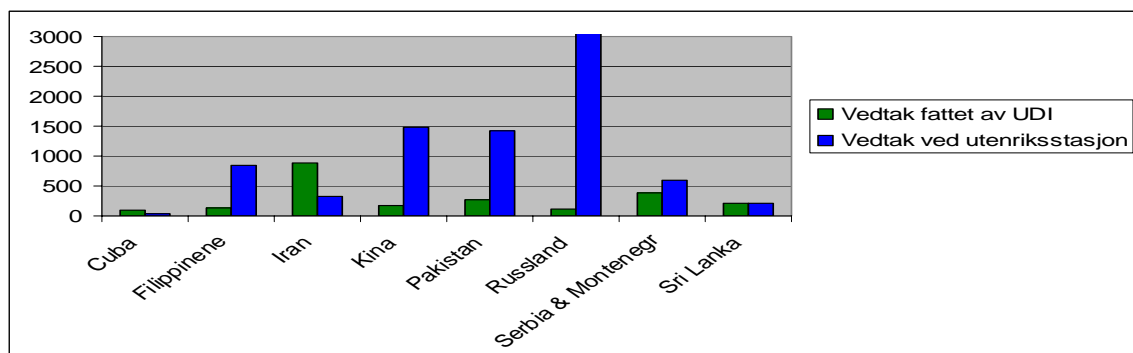
Vi fikk 3105 søknader inn til behandling, hvilket er en økning på 3,5 % sammenliknet med første halvår 2003.

Det ble truffet 3608 vedtak. Dette er en økning på 12,8 % sammenliknet med første halvår.

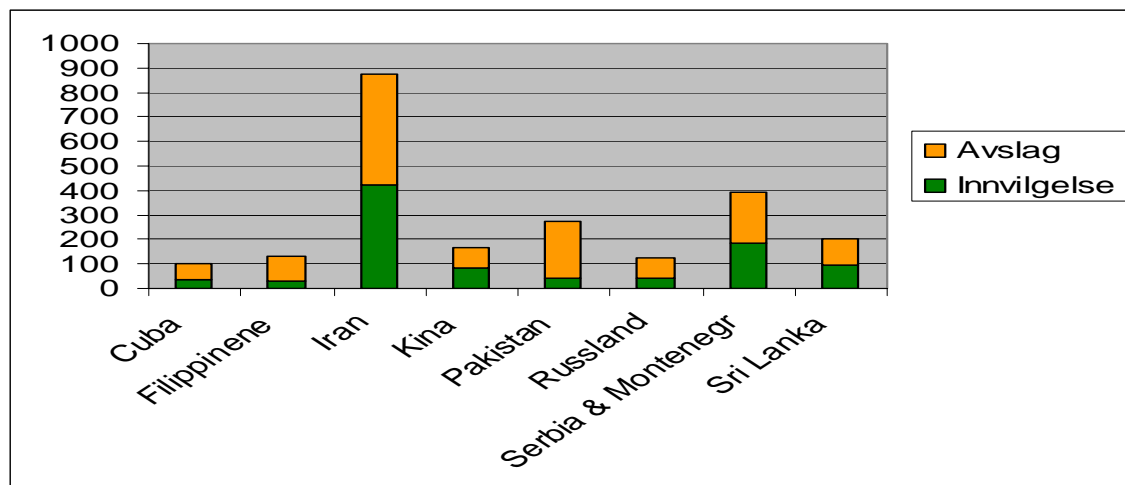
Av de søknadene vi behandlet siste halvår 2003, ble 35,67% av søknadene innvilget og 64,33 % avslått. Årsaken til den høye avslagsprosenten kan forklares ved at utenriksstasjonene stort sett sender tvils- og avslagssaker til UDI til avgjørelse.

Russland utgjør den største gruppen av utlendinger som søker om visum til Norge. Brorparten av disse sakene avgjøres ved utenriksstasjonene. Tilsvarende gjelder for Pakistan, der ambassaden i Islamabad avgjør ca 95 % av søknadene fra pakistanske borgere.

Iran, Pakistan og Serbia og Montenegro er de 3 landene som direktoratet får flest visumsøknader fra. Av andre store grupper kan nevnes søkere fra Cuba, Filippinene, Kina, Serbia og Montenegro og Sri Lanka.



Fordeling av saker avgjort av henholdsvis UDI og norske utenriksstasjoner



Oversikt over land flere enn 100 søknader, behandlet av direktoratet

Det fremgår at innvilgelsesprosenten er stor ved utenriksstasjonene med unntak av Islamabad.

### Hovedprofil

Besøksvisum (C-visum) er størst i antall. Det gir innreisetillatelse og rett til opphold i Schengen/deler av Schengen-territoret eller kun i Norge for turistbesøk, familiebesøk, offentlig oppdrag, forretningsreise, studiebesøk eller annet formål som ikke krever arbeids- eller oppholdstillatelse. Flertallet av visumsøkerne har familiebesøk som formål.

Visum kan også gis til utlending som har såkalt spesialistkompetanse og som har til hensikt å søke jobb i Norge, eller har inngått arbeidskontrakt med arbeidsgiver i Norge (jobbsøker-visum). Hensikten med ordningen er at næringslivet raskt skal kunne få kvalifisert arbeidskraft. Det er et vilkår at returforutsetningen anses å være tilstede. I tilfelle hvor søker ikke har et konkret jobbtillbud og kommer fra et land som erfaringsmessig har et stort utvandringspotensiale, har vi stått ovenfor vanskelige vurderinger. Lovgivers intensjon har vært å være mer liberale i slike saker enn hva som gjelder for turistvisum, når det gjelder vurdering av returforutsetningen. Jobbsøker-visum har derfor blir innvilget, med mindre vi har konkrete holdepunkter for å anta at søker ikke vil returnere når vedkommende ikke får tilbud om arbeid. Vår praksis kan bli strammet inn hvis ordningen blir misbrukt. For øvrig har vi registrert at ikke alle utenriksstasjoner er godt nok kjent med adgangen til å utstede jobbsøker-visum.

Visum skal ikke gis når det foreligger bortvisnings- eller utvisningsgrunn. For øvrig skal visum gis med mindre utenrikspolitiske, sikkerhetsmessige eller innvandringspolitiske hensyn taler mot det, eller det er grunn til å tvile på det oppgitte formål med reisen eller på riktigheten av de øvrige opplysningene som er gitt. Det er imidlertid en hovedforutsetning for innvilgelse av visum at de materielle vilkårene er oppfylt dvs. at vedkommende er i besittelse av gyldig pass 3 måneder utover oppholdstid på Schengenområdet, at vedkommende ikke allerede har oppholdt seg for lenge på Schengen-territoret i det

aktuelle tidsrommet, at vedkommende ikke er innmeldt i Schengen Informasjons System og at vedkommende er sikret tilstrekkelige midler til opphold og retur. I tillegg må søkerens generelle og individuelle returforutsetninger anses oppfylt. Vurderingen av returforutsetningen er således sentral og avgjørende i en visumsak. Det foretas en helhetsvurdering som knytter seg til generell informasjon om utvandringspotensialet der søkeren kommer fra, og forhold som knytter seg til den enkelte søker derunder dennes tilknytning til hjemlandet og vedkommendes behov for å komme på besøk til Norge. Direktoratet vil første halvår 2004 foreta en grundig gjennomgang av praksis vedrørende returforutsetninger.

Når det er nødvendig av humanitære grunner, nasjonale hensyn eller internasjonale forpliktelser, kan nasjonalt visum utstedes til søker som ikke fyller vilkårene for vanlig besøksvisum. Slikt visum er kun gyldig for innreise og opphold i Norge og utstedes kun unntaksvis. Det kan for øvrig nevnes at vi har erfart et visst press når det gjelder utstedelse av nasjonale visum til visumsøkere som har søkt så sent at de ikke får gjennomført besøket til ønsket tid hvis vanlige konsultasjonsprosedyrer skal gjennomføres. Dette gjelder ikke minst personer som ønsker å være til stede ved feiringen av Pakistans nasjonaldag 14. august.

Sakstilfanget er til dels meget ujevnt. Vi ser en betydelig økning i antall innkomne saker i sommerhalvåret. Dette har dels sammenheng med at antall personer som ønsker å besøke Norge, ønsker å komme om sommeren, dels med at det sendes flere saker hjem for behandling under ferieavvikling ved utenriksstasjonene.

For øvrig kan nevnes at utenriksstasjoner som tar i mot søknader fra borgere fra land som står oppført på Annex 5 til Schengens konsulerinstruks, må sende søknadene til oss til avgjørelse med mindre søkeren anses som "bona fide". Det er i alt 23 land på denne listen. Hovedtyngden av søknadene fra disse landene vil følgelig ikke bli avgjort ved utenriksstasjonen.

### **3.5 Bosettingstillatelse**

Bosettingstillatelse er en tillatelse som gir rett til varig opphold og arbeid i Norge. Tillatelsen er ikke tidsbegrenset og trenger derfor ikke å fornyes

#### **Statistikk**

Direktoratet mottok totalt 1179 søknader om bosettingstillatelse. Det ble truffet 409 vedtak, hvorav 63,1 % av søknadene ble innvilget og 36,9 % ble avslått.

Personer fra Somalia og Sør-Korea utgjør de største søkergruppene, med henholdsvis 56 saker og 53 saker. Innvilgelsesandelen er henholdsvis 57,1 % og 96,2 %, mens tilsvarende andel av avslag er 42,9 % og 3,8 %.

#### **Hovedprofil**

Politiet har en begrenset kompetanse til å innvilge søknader om bosettingstillatelse når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Øvrige søknader skal avgjøres av direktoratet.

UDI innvilger en rekke søknader som følge av at 3-årsvilkåret er oppfylt etter at saken er sendt inn fra politiet. Andre grunner for å innvilge en søknad, er når vi gjør unntak fra hovedreglene fordi søkeren har hatt et langvarig opphold i Norge eller ut fra særlig sterke

rimelighetsgrunner, jf. utlendingsforskriften § 45. Unntak gjøres f.eks. i saker som omfatter små barn som ikke har bodd 3 år i landet, men der foreldre og søsken har bosettingstillatelse.

Aktuelle grunner til å avslå er som regel at vandelskravet ikke er oppfylt, søkeren har vært over syv måneder i utlandet de siste tre år og – mest vanlig – såkalte ”glipper”, dvs. perioder på til sammen over tre måneder uten tillatelse de siste tre år. De fleste som får avslag oppfyller likevel kravet til fornyet oppholds- eller arbeidstillatelse. Noen fyller også vilkårene til tillatelse på annet grunnlag. En del søkere får avslag med utreisefrist da de verken fyller vilkårene til BOS, fornyet tillatelse eller tillatelse på nytt grunnlag.

### **Spesielle forhold**

Det er et vilkår for bosettingstillatelse at søkeren ikke har vært ute av Norge i mer enn syv måneder de siste tre årene. Denne problemstillingen er særlig aktuell i saker omfattende pakistanere og nordafrikanere. I forhold til de øvrige problemstillingene i forbindelse med behandlingen av sakene, er de stort sett de samme uavhengig av hvilket land søkeren er fra.

Personer som får bosettingstillatelse, får samtidig et returvisum til Norge som gjelder for 2 år ad gangen. Det er et problem at personene unnlater å fornye returvisum etter 2 år, slik at det utløper når de er i utlandet. Vi får mange henvendelser fra utenriksstasjonene om utlendinger med utløpt returvisum kan gis D-visum for innreise til Norge. Vi må da vurdere om vedkommende fortsatt har tillatelsen i behold eller om den kan ha bortfalt fordi vedkommende har vært for lenge ute av Norge. Dette er ganske tidkrevende da passene ikke alltid stemples ved grenseoverganger, eller fordi utlendingen har fått nytt pass.

Vi får også en del søknader om opprettholdelse av bosettingstillatelsen mens vedkommende oppholder seg i utlandet.

## **3.6 Statsborgerskap**

Statsborgerskap medfører tilhørighet til Norge med de rettigheter og plikter som gjelder for det landets borgere.

### **Statistikk**

Direktoratet mottak totalt 4065 søknader om norsk statsborgerskap. Det ble truffet 4264 vedtak, hvorav 96,1 % ble innvilget og 3,9 % ble avslått.

De høye innvilgestallene dette halvåret skyldes at det i oktober ble igangsatt er prosjekt til å nedbygge restansene i statsborgerskap. Prosjektet har i hovedsak bare behandlet saker som skulle innvilges.

### **Hovedprofil**

Den største andelen av innvilgelsene, gis på bakgrunn av at vilkåret om syv års botid i Norge er oppfylt. Deretter følger de som innvilges på bakgrunn av den såkalte 8-års regelen, d.v.s. at botid og ekteskapstid/samboertid til sammen utgjør 8 år.

Avslagene baserer seg på at vandelskravet ikke er oppfylt eller at søkeren ikke har bodd lenge nok i landet fordi søkeren har hatt lange opphold i utlandet. Andre grunner er at søkeren har vesentlig bidragsgjeld, eller at identiteten ikke kan legges til grunn.

### Spesielle forhold, generelt og i forhold til sakstypen

Søkere fra enkelte land har ofte en utstrakt reisevirksomhet. Dette gjelder særlig pakistanere og nordafrikanere. Det kan ofte være vanskelig å få en fullstendig oversikt over reisevirksomheten på grunn av manglende opplysninger om deres reiser, manglende passtempler eller at søkeren ofte har fått nytt pass. I slike saker blir søkeren bedt om å gi en ny redegjørelse for sin reisevirksomhet.

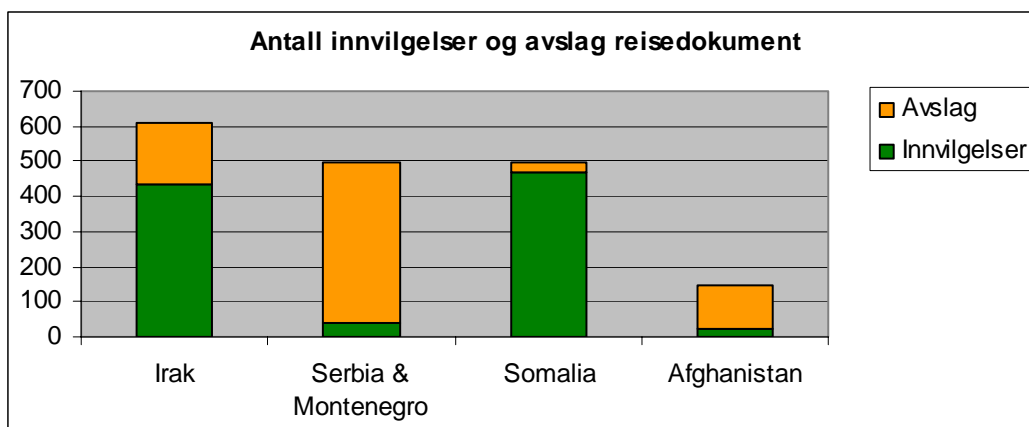
Utgangspunktet for å innvilge statsborgerskap er at søkeren må bli løst fra sitt tidligere statsborgerskap. UDI må av den grunn få informasjon om hva som skjer med søkerens tidligere statsborgerskap. Dette er avhengig av det enkelte lands statsborgerskapslovgiving. Løsningsreglene fastlegges ut ifra den informasjon/erfaring vi har til enhver tid. Vi dispenserer fra løsningskravet hvis det er dokumentert at myndighetene i søkerens opprinnelige hjemland setter "urimelige tyngende vilkår" for å bli løst fra sitt tidligere statsborgerskap. Vilkårene vil f. eks. anses som urimelige tyngende hvis søkeren må betale et høyt gebyr eller det tar lenger tid enn 6 måneder for å bli løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap.

## 3.7 Reisedokumenter

Reisedokumenter kan på nærmere betingelser utstedes til utlendinger med lovlig opphold i Norge. Der er to typer reisedokumenter – reisebevis for flyktninger og utlendingspass.

### Statistikk

Direktoratet mottok totalt 1821 søknader om reisedokumenter. Det ble truffet 2127 vedtak, hvorav 50,9 % ble innvilget og 49,1 % ble avslått.



Oversikt over søkerland med mer enn 100 søknader om reisedokument

Når det gjelder Irak er det en økning på 22,1 % i andelen av søknader som ble avslått, sammenlignet med første halvår 2003. Økningen ligger innenfor det som anses som normale svingninger. Det er små endringer hva gjelder andel positive og negative vedtak i forhold til de øvrige landene.

## Hovedprofil

De fleste søknader om reisedokumenter knytter seg til land hvorfra asyltilstrømningen er eller har vært stor. Praksis med hensyn til innvilgelser eller avslag knytter seg også opp mot vurderingen av den enkeltes beskyttelsesbehov. For personer uten beskyttelsesbehov er hovedregelen at de må skaffe hjemlandets pass. I tråd med forskriften gjøres det unntak der utlendingen dokumenterer at de ikke kan få pass fra hjemlandets myndigheter. Dette er situasjonene for mange somaliere.

For borgere av Serbia og Montenegro og Afghanistan hvor det tidligere ble gitt utlendingspass er praksis lagt om i 2002 etter endringene i disse landene, slik at personer uten beskyttelsesbehov får avslag på sine søknader om utlendingspass.

## Spesielle forhold, generelt og i forhold til sakstypen

Problemer knyttet til misbruk av reisedokumenter har vært i fokus den senere tid. Det pågår nå et arbeid for å se på nye retningslinjer. Etter UDIs oppfatning må den praksis som har vært ført til nå i konkrete misbrukstilfelle, sees kritisk på. En innskjerping på dette området er et av de tiltak vi nå vurderer. Det er imidlertid viktig for oss å se dette i et helhetlig perspektiv da dette blant annet også har sider til beskyttelsesvurderinger og arbeidet med tilbakevending som kan bli praktisk talt umulig på grunn av reisedokumenter. Det er derfor viktig å komme frem til løsninger som tar høyde for slike forhold.

## 3.8 EØS-saker

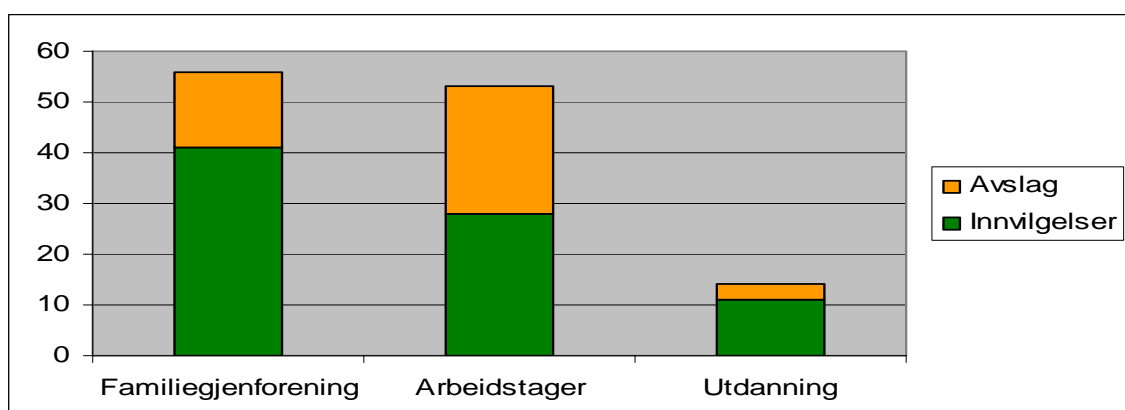
Med EØS-saker menes søknader om oppholdstillatelse i henhold til de regler som gjelder for borgere omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen.

Der er ulike kategorier av EØS-saker.

### Statistikk

Politiet avgjør mer enn 90 % av antallet søknader om oppholdstillatelse til Norge, fra borgere omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. UDI mottok totalt 334 søknader fra personer som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen, og det ble truffet 211 vedtak. Tyskland, Storbritannia og Frankrike er de største søkerlandene. Det tilsvarer situasjonen første halvår.

Nedennevnte statistikk tar kun for seg søknader som ble sendt UDI for avgjørelse, basert på de ulike kategorier EØS-saker.



Den største gruppen av søkere i saker om familiegjening, er pakistanere. Som er gift med statsborgere fra EØS-/EFTA-land.

### **Hovedprofil**

Politiet har kompetanse til å fatte positive vedtak og behandler en stor andel av sakene. Statistisk ender en betydelig andel saker opp med positivt vedtak. UDI får til behandling de saker som byr på tvil og som må undersøkes nærmere og de saker som vil ende ut med et avslag. Som en tendens kan sies at antall avslag har økt med 40 % fra år 2001. Antall søknader har imidlertid også hatt en betydelig økning i dette tidsrommet.

### **Spesielle forhold, generelt og i forhold til sakstypen**

Antallet søknader antas å ville øke som følge av EUs utvidelse. Pr. i dag er de nye EU-landene blant de største gruppene innenfor kategorien arbeidstillatelser.

Vi avventer resultatet av arbeidet med overgangsordninger for åtte av de nye medlemslandene i EU. Det er å håpe på at de nye overgangsordningene legger til rette for at flest mulig saker kan behandles av politiet. Samtidig er det viktig at nye tillatelser kan behandles raskt og enkelt slik at de nye EU-borgerne slipper å vente lenge før de kan begynne å arbeide.

Arbeidet med informasjon overfor aktuelle grupper er igangsatt og vil bli intensivert når overgangsreglene er klare.

UDI var høsten 2003 i kontakt med Utlendingslovutvalget, hvis mandat er å utrede og utarbeide forslag til utlendingslov, vedrørende problemstillinger knyttet til det nåværende EØS-regelverket. Direktoratet gjorde blant annet oppmerksom på problemer knyttet til sosialkontorene og taushetsplikten. Det har i etterkant vært en positiv dialog med lovutvalget om dette og andre sider ved regelverket.

## **3.9 Utvisning**

Utvisning er en forvaltningsmessig reaksjon som innebærer at en den som utvises må forlate Norge. Vedkommende vil også bli avskåret fra senere innreise til Norge og øvrige Schengen-land, enten for en nærmere angitt tid eller for alltid. Vedtak om utvisning kan fattes overfor utlending som blant annet er ilagt straff eller etter alvorlige brudd på utlendingsloven.

### **Statistikk**

Direktoratet mottok 921 saker der det var reist spørsmål om utvisning. Det ble truffet 769 vedtak om utvisning hvorav 8 personer var omfattet EØS-avtalen/EFTA-konvensjonen. 111 saker ble henlagt.

330 personer ble utvist begrunnet i brudd på utlendingsloven, f. eks. fordi de har oppholdt seg ulovlig i Norge over lenger tid, og 290 personer ble utvist begrunnet med at de er dømt for straffbare handlinger.

Det er fattet flest vedtak om utvisning i forhold til Polen og Litauen. For begge land gjelder at en betydelig overvekt av sakene gjelder personer som er straffet. Etter Polen og Litauen følger henholdsvis Somalia, Russland og Ukraina

### **Hovedprofil**

De fleste saker knytter seg til de alminnelige bestemmelsene om utvisning etter utlendingslovens § 29 og § 30, hvor hovedtyngden av saker vurderes i forhold til utlendingslovens § 29.

Det er volds- og narkotikaforbrytere som utgjør den største gruppen av de som utvises etter å ha vært ilagt straff, mens de alvorlige bruddene på utlendingsloven består av lengre ulovlige opphold eller arbeid i Norge uten å ha oppholds- eller arbeidstillatelse.

Vi har også saker som gjelder utvisning av utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. Det er strengere krav til utvisning i disse tilfellene enn hva som gjelder overfor utlendinger som ikke omfattes av EØS-avtalen/EFTA-konvensjon. Dette gjenspeiles i det statistiske materiale. Polen og Litauen er de land som har vært registrert med flest antall utvisninger. Når disse landene innlemmes i EU, vil disse borgerne bli vurdert i henhold til EØS-regelverket, og det kan forventes en økning i antall henlagte saker.

Saker som krever rask avklaring/effektivering og hvor behovet for beskyttelse i henhold til utlendingslovens § 15 som regel ikke er et aktuelt vurderingstema behandles av en hastevakt som er operativ på dagtid og kveldstid. Sakene gjelder stort sett personer uten tilknytning til Norge.

De øvrige sakene preges av at det ofte knytter seg andre problemstillinger til saken. Det være seg vedtak om tilbakekall av tillatelser, søknader om oppholdstillatelser/bosettingstillatelser. Disse behandles i tilknytning til utvisningssaken og gjør at sakene er komplekse og tidkrevende.

### **Spesielle forhold, generelt og i forhold til sakstypen**

Direktoratet har gjenopptatt behandlingen av utvisningssaker til Irak. Det ligger anslagsvis 45 slike utvisningssaker til behandling. Selv om tvangseffektivering ennå ikke kan gjennomføres er ikke dette til hinder for at utvisningsvedtak blir fattet.

### **Særskilte problemstillinger**

Pr. 1.mai 2004 må alle personer som blir nye EU-borgere være utmeldt av SIS-registeret. Vi jobber med tekniske løsninger som kan sørge for automatisk utmelding da dette er sikrere enn manuelle løsninger.

Innlemmingen av nye medlemsland i EU reiser en rekke problemstillinger. Et sentralt spørsmål er om vedtakstidspunktet i UDI er avgjørende for hvilket regelverk utlendingen skal vurderes etter eller om det forhold at personen er blitt EU-borger skal få betydning for hvilket regelverk saken skal vurderes etter. Dette er spørsmål som vurderes i UDI for tiden.

### **Annet**

Direktoratet arbeider med oppfølgingen av regjeringens arbeid mot familievold. Vi skal lage rutiner for rask behandling av saker om grov vold og familie vold. Dette er en oppfølging av Kommunal- og regionaldepartementets rapport datert 16.5.2002 "Rapport fra arbeidsgruppe om trusler og alvorlig kriminalitet, særlig familievold og annen grov vold".

## **3.10 Bortvisning**

Bortvisning er en forvaltningsmessig reaksjon som innebærer at den som bortvises, må forlate Norge. En bortvisning er i seg selv ikke til hinder for at vedkommende kan reise inn igjen i Norge, i motsetning til den som utvises.

### **Statistikk**

Det er i perioden fattet 933 vedtak om bortvisning ved innreise. Disse vedtakene fattes av politiet. Nærmere 50 % av vedtakene er fattet i forhold til borgere av Polen og Litauen. Manglende tillatelse har oftest vært grunnlaget for bortvisning.

Det er truffet 106 vedtak om bortvisning etter innreise. Disse vedtakene fattes av UDI. Manglende pass/visum har her vært den største bortvisningsgrunnen. Borgere fra Russland og Serbia og Montenegro utgjør den største gruppen innen denne kategorien bortvisninger.

### **Hovedprofil**

Politiet har i saker om bortvisning vedtakskompetanse i saker etter utlendingslovens § 27 bokstavene a til i. § 27 j omhandler tilfeller der bortvisning er nødvendig av hensynet til Norges eller annet Schengenlands sikkerhet eller der offentlig orden eller internasjonale forbindelser tilsier det. I disse tilfellene skal vedtak treffes av UDI. Bortvisning etter § 27 må skje innen syv dager etter innreise, ellers kommer bestemmelsene i § 28 til anvendelse. Utgangspunktet er at Utlendingsdirektoratet skal fatte vedtak etter § 28, med mindre det ikke er tvil om at vilkårene i § 27 er oppfylt.

### **Lov-, forskrift-, eller praksisendringer**

UDI har gitt ut et nytt rundskriv<sup>3</sup> vedrørende utvisning i henhold til § 29 og § 30 og som trekker grensen mot bortvisning. Rundskrivet har hatt til formål å beskrive praksis. Rundskrivet innebærer imidlertid en endring av praksis når det gjelder brudd på narkotikalovgivningen. I forhold til tidligere praksis skal det større kvanta til for å kunne bortvise eller utvise.

---

<sup>3</sup> Rundskriv UDI 2003-025 SODA