

Marit Halle
(Kopiert fra Tungeborg-
Arkivet 1-3-1
Kontorvirksomhet
genvult 1982-87)

ÅRSMELDING 1985

Statens Utlendingskontor

FORORD

Etter § 10 i instruks for Statens utlendingskontor av 18. april 1958 skal kontoret hvert år avgi en rapport til Departementet.

Selv om utgangspunktet for årsmeldingen er § 10 i kontorinstruksen, har vi lagt vekt på å utforme årsmeldingen med sikte på at den også vil bli lest av andre institusjoner, interesserte privatpersoner m.v.. P.g.a. dette har man også tatt med mye stoff som Justisdepartementet allerede er vel kjent med, bl.a. opplysninger som stammer direkte derfra.

Statens utlendingskontor er ellers stort sett i søkelyset i forbindelse med enkeltsaker og enkelttiltak. Vi tror derfor at det kan være nyttig å gi en mer samlet oversikt over forhold som berører fremmedforvaltningen, å peke på oppgaver vi har stått overfor i løpet av året og å nevne enkelte aktuelle problemstillinger.

Dessuten er årsmeldingen i noen grad skrevet med sikte på å kunne fungere som en "oppslagsbok" for dem som arbeider ved Statens utlendingskontor og i andre deler av fremmedkontrollen.

Oslo, 16. april 1986

Arild Kjerschow

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	ADMINISTRASJON		
1.1.	Personalet	Side	1
1.2.	Tilsettingsrådet	"	2
1.3.	Verne- og miljøarbeid	"	2
1.4.	Bedriftshelsetjeneste	"	2
1.5.	Kontorforhold	"	3
1.6.	Budsjett og økonomi	"	3
1.7.	EDB - FREMKON-prosjektet	"	3
1.8.	Konsesjon for Statens utlendingskontors fremmedregistre	"	4
1.9.	Saksmengde og restanser	"	6
1.10.	Kontakten med politiet, Justisdepartementet og uten- rikstjenesten	"	7
1.10.1.	Kontakten med politiet, Inspeksjon, vegledning, møter	"	7
1.10.2.	Kontakten med Justisdepartementet	"	9
1.10.3.	Kontakten med utenrikstjenesten	"	9
1.11.	Deltagelse i kurser, seminarer, møter m.v.	"	10
1.12.	Utvalg, arbeidsgrupper m.v.	"	10
1.12.1.	Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter	"	10
1.12.2.	Samordningsutvalget for innvandringssspørsmål	"	11
1.12.3.	Arbeidet med ny fremmedlov	"	12
1.12.4.	Revisjon av forskriftene om innvandringsstopp	"	12
1.12.5.	Opprettelse av et Utlendingsdirektorat. Spørsmål om en videre samordning	"	12
1.13.	Internasjonalt arbeid. Møter, konferanser m.v.	"	13
1.13.1.	Nordisk utlendingsutvalg	"	13
1.13.2.	Andre internasjonale møter	"	14
1.14.	Opplæring av personalet	"	14
2.	GENERELT OM UTLENDINGER I NORGE. NOEN TALLOPPGAVER M.V.		
2.1.	Oppgave over utlendinger med opphold i Norge pr. 31.12.85	"	15
2.2.	Årsoppgave over nyregistrerte utlendinger i Norge 1985	"	18
3.	ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER		
3.1.	Asylsøkere	"	23
3.1.1.	Antallet søkere i 1985	"	23
3.1.2.	Avviste og bortviste asylsøkere	"	24

3.1.3.	Generelle kommentarer. Iranersaken	" 26
3.1.4.	Avgjorte asylsøknader	" 29
3.2.	Overførings- og kvoteflyktninger	" 32
4.	DE NEGATIVE REAKSJONER	
4.1.	Innledning	" 33
4.2.	Avvisning	" 33
4.3.	Bortvisning	" 33
4.4.	Utvisning	" 34
4.5.	Oppholdsnektelse	" 34
5.	STATSBORGERSAKER	" 36
6.	ENKELTE SPØRSMÅL I FORBINDELSE MED HÅNDHEVINGEN AV FREMMELOVGIVNINGEN	
6.1.	Innledning	" 37
6.2.	Saker om besøksvisum	" 37
6.3.	Saker om oppholds- og arbeidstillatelse	" 39
6.3.1.	Familiegjenforening o.l.	" 39
6.3.2.	Oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap	" 40
6.3.3.	Utdanningssøkende	" 41
6.3.4.	Enkelte spørsmål i forbindelse med praktiseringen av innvandringsstoppen	" 43

1. ADMINISTRASJON

1.1. Personalet

I 1985 hadde Statens utlendingskontor 35 fast organiserte stillinger, fordelt slik:

- Sjef for fremmedkontrollen
- 1 kontorsjef
- 4 førstekonsulenter
- 4 konsulenter
- 4 førstesekretærer
- 1 arkivleder
- 1 skriveleder
- 3 administrasjonssekretærer
- 3 førstekontorfullmektiger
- 4 kontorfullmektiger
- 9 kontorassistenter

Kontoret fikk i 1985 1 ny fast stilling som førstesekretær i 1985 i forbindelse med at sekretæroppgavene i adhoc-utvalget ble overført fra Statens flyktningsekretariat i 1984.

6 av de fast ansatte saksbehandlerne har hatt permisjon i hele eller deler av 1985. Disse stillingene har vært besatt med vikarer. 10 av de 12 saksbehandlerne er jurister.

P.g.a. en stadig økende arbeidsbelastning, jfr. avsnitt 1.9., har man prioritert en utstrakt bruk av vikarer og annen ekstrahjelp, spesielt i sommerhalvåret hvor sakstilgangen er særlig stor.

Statens utlendingskontor har i løpet av 1985 hatt "på utlån" to førstekonsulenter fra Justisdepartementet, nemlig Eva Vatne og Harald Rosendahl. Dette har vært begrunnet i behovet for en styrking av arbeidet med statsborgersaker og asylsaker. Førstekonsulent Arild Nesdal har på den annen side vært "utlånt" til Justisdepartementet i perioden mai - desember 1985.

1.2. Tilsettingsrådet

I 1985 har tilsettingsrådet bestått av:

fremmedkontrollsjef Arild Kjerschow med kontorsjef Øystein Sagberg som varamedlem
administrasjonssekretær Vilja Østli med administrasjonssekretær Reidun Moe som varamedlem
førstekontorfullmektig Astrid Nordgård med kontorassistent Tone Mandt som varamedlem.

Administrasjonssekretær Reidun Moe har i 1985 møtt fast i tilsettingsrådet p.g.a. at administrasjonssekretær Vilja Østli har hatt permisjon.

Rådet har holdt 7 møter. Rådet har tilsettingsmyndighet for alle stillinger under førstesekretær.

Det er ikke utarbeidet et eget tilsettingsreglement/personalreglement ved Statens utlendingskontor, og sammensetningen av tilsettingsrådet er heller ikke i samsvar med tjenestemannslovens § 5 nr. 2. Statsansattes Landsforening har i brev til Justisdepartementet 1.7.1985 krevd forhandlinger om utarbeiding av personalreglement. Denne henvendelse har foreløpig ikke ledet til noe. Av kapasitetsmessige grunner har heller ikke Statens utlendingskontor maktet å arbeide videre med disse spørsmål.

1.3. Verne- og miljøarbeid.

Kontorfullmektig Gunda Olsen har vært verneombud ved Statens utlendingskontor i 1985. Hun har gjennomgått den fastsatte opplæring i løpet av året.

1.4. Bedriftshelsetjeneste.

Ved brev til Justisdepartementet 26.3. 1985 tok Statens utlendingskontor opp spørsmålet om etablering av en bedriftshelsetjeneste ved kontoret. Denne henvendelsen har ikke ledet til noe resultat i løpet av 1985.

1.5. Kontorforhold.

Høsten 1985 ble det klart at det var behov for flere kontorplasser, dels p.g.a. det videre arbeid med FREMKON-prosjektet og dels p.g.a. 2 nye stillinger fra og med budsjettåret 1986. Gårdeieren har stilt ca. 110 m² til disposisjon for kontoret i 5. etg. i Chr. Krohgsgt. 30. Leiekontrakten var ikke undertegnet ved årets utgang.

1.6. Budsjett og økonomi.

I 1985 hadde kontoret kr. 6.260.000 til disposisjon under post 01, lønn og godtgjørelser. Til tross for en overskridelse på vel kr. 220.000 på underpost 01-1, organiserte stillingshjemler, p.g.a. utstrakt bruk av vikarer og overtid, kom regnskapet ut med en samlet innsparing på post 01 på mellom kr. 350.000 og 400.000. Dette skyldtes en vesentlig innsparing på post 01-2, ekstrahjelp, p.g.a. forsinket oppstart på FREMKON-prosjektet og en innsparing på ca. 190.000 på utgifter til rengjøringspersonell, jfr. underpost 01-5.

På post 11, varer og tjenester, hadde kontoret i 1985 til disposisjon kr. 2.045.000. Her viste regnskapet en samlet overskridelse på kr. 3.268. Denne overskridelse hadde bl.a. sammenheng med at man i slutten av 1985 gikk til anskaffelse av kontorinventar til de nye lokaler i 5. etg..

1.7. EDB - FREMKON-prosjektet.

Arbeidet med dette prosjektet - som tar sikte på å overføre Statens utlendingskontors og politiets fremmedregistre til EDB - startet opp i april 1985. Prosjektet drives i regi av Politiets Datatjeneste med bistand fra konsulentfirmaet Arthur Andersen & Co.. Formann i styringsgruppen er avdelingsdirektør Berit Fosheim, Justisdepartementet. Statens utlendingskontors medlemmer i styringsgruppen er fremmedkontrollsjefen og førstesekretær Marit A. Paulsen. I 1985 har Statens utlendingskontor vært representert i prosjektgruppen ved førstekonsulentene Arild Nesdal og Magni Djuve.

Første fase i prosjektet - prosjektdefinisjonsfasen - ble gjennomført omtrent etter planen i tidsrommet april - september 1985. Her ble omfanget av et EDB

orientert informasjonssystem i fremmedkontrollen skissert og det ble utarbeidet en foreløpig skisse til mulige funksjonelle og tekniske løsninger. I denne forbindelse ble det med utgangspunkt i en målsettingsdrøfting utformet en del foreløpige standpunkter til på hvilke områder man kan dra fordel av en overgang til EDB. Det synes klart at en overgang til EDB vil medføre store fordeler i form av raskere registrering og fordeling av saker, bedre saksoppfølging og kontroll med saksbehandlingstider, bedre statistikker og bedre publikumservice.

Etter planen skulle forprosjektet, med en detaljert beskrivelse av funksjonelle og tekniske løsninger, samt økonomiske og administrative konsekvenser, startet opp høsten 1985. Det har imidlertid vært nødvendig å klargjøre visse administrative og økonomiske spørsmål og å foreta enkelte nærmere undersøkelser ellers. Dessuten har ikke Politiets Datatjeneste kunnet sette inn de nødvendige ressurser. Av disse grunner kom forprosjektet ikke igang i løpet av 1985.

Systemet skal naturligvis utformes i nær forståelse med Datatilsynet, slik at det ikke oppstår utforutsette problemer av personvernmessig karakter.

1.8. Konesesjon for Statens utlendingskontors fremmedregistre.

6.3.1985 ble Statens utlendingskontor meddelt konesesjon for sine fremmedregistre i medhold av personregisterloven. Konesesjonen ble revidert 18.6.1985, etter at Statens utlendingskontor i samarbeid med Justisdepartementet hadde tatt opp en del spørsmål som konesesjonen reiste med Datatilsynet. Den første konesesjonen var i det alt vesentlige i samsvar med den tilsvarende konesesjon for politiets og lensmannskontorenes fremmedregistre av 10.9.1984. I brev til Datatilsynet 30.10.1985 tok Justisdepartementet opp forslag om endringer i politiets og lensmannskontorenes konesesjon med sikte på å bringe den mer i samsvar med den som er gitt for Statens utlendingskontor.

I hovedsak innebærer konesesjonen antakelig en rimelig avveining av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende. Men på et par punkter volder den ganske store praktiske problemer:

Av konesesjonen fremgår det at dokumenter som inneholder "sensitive opplysninger" skal ligge i eget saksomslag, betegnet dok. 0, og at dette omslag skal oppbevares

ved Statens utlendingskontor, selv om saksdokumentene forøvrig oppbevares ved det enkelte politikammer. Datatilsynet har gitt uttrykk for at dette kan anses som en prøveordning. I enkelte saker kan det være et relativt stort antall dokumenter som inneholder sensitive opplysninger, og ofte vil situasjonen være at det enkelte dokument både inneholder slike opplysninger og opplysninger som ikke er sensitive. Dette fører til en form for "dobbel bokholderi" som volder praktiske problemer. Det er også tungvint at saksdokumenter på samme person må oppbevares forskjellige steder, spesielt når ny sak vedrørende vedkommende utlending reises.

Selv om det er et udiskutabelt behov for å behandle sensitive opplysninger med stor forsiktighet, kan det – på bakgrunn av den erfaring både politiet og Statens utlendingskontor har med å behandle slike taushetsbelagte opplysninger – reises spørsmål ved om en så tungvint ordning som den nåværende er nødvendig.

I Statens utlendingskontor er det et inntrykk at noe av grunnen til at Datatilsynet krevde en slik ordning var at det har gjort seg en skepsis gjeldende til i hvilken utstrekning det er nødvendig å registrere slike opplysninger overhodet. Fremmedkontrollen har i denne forbindelse pekt på at slike opplysninger i meget stor utstrekning stammer fra utlendingen selv og at de utgjør en helt nødvendig del av søknadsgrunnlaget.

Spesielle problemer oppstår i forbindelse med slettingsbestemmelsen i konsesjonens 4.3 annet ledd, i det politiet innvilger oppholdstillatelse på ubestemt tid uten å ha dok. O for hånden.

Forøvrig er det Statens utlendingskontors inntrykk at politiet ikke fullt ut er blitt fortrolige med begrensningene i konsesjonens 3.2 og 4.4 første ledd med hensyn til hvilke deler av politiet som har tilgang til registrene og hva registret kan brukes til. Også forøvrig er det behov for en ytterligere oppfølging med sikte på å oppfylle de krav konsesjonen stiller.

1.9. Sakmengde og restanser.

Tabellen nedenfor viser sakmengden ved kontoret målt i innkomne ekspedisjoner (innkommet post) for årene 1983 - 1985:

	1983	1984	1985
Arbeidstillatelser	8828	9716	11158
Visum	9797	13018	17212
Visummeddelelser	17641	20974	20132
Oppholdstillatelser	2348	3048	4274
Ubestemt tid	1196	367	487
Diverse	27246	27068	30898
Reist	8152	8185	9953
Utvist	102	76	79
Avvist	192	224	251
Bortvist	106	89	81
Klage	651	830	963
Statsborgersaker		254	1753
TOTALT	73259	83849	97241

Oppgavene for hvert av årene i perioden følger som bilag 1-3 til årsmeldingen.

Tabellen viser at saksmengden er raskt stigende, og særlig har økningen fra 1984 til 1985 vært stor. Det er grunn til å vente en forsatt økning i årene fremover.

Det fremgår også at økningen i sakmengden i stor grad er knyttet til relativt arbeidskrevende sakstyper. Dessuten er som kjent antallet asylsøknader henimot tredoblet i forhold til 1984, jfr. 3.1.1. nedenfor. Disse sakene inngår i posten

"diverse" som man tar sikte på å splitte mer opp fra og med 1986. Den sterke økningen i visumsakene må bl.a. antas å være en konsekvens av det økende antall utlendinger fra visumpliktige land med bopel i Norge. En stor del av visumsakene gjelder nemlig visum i forbindelse med besøk til slektninger. Det samme gjør seg antakelig i noen grad gjeldende forsåvidt gjelder saker om oppholdstillatelse. Økningen i saker vedrørende arbeidstillatelser kan ha sammenheng med den økte internasjonalisering. Økningen i statsborgersakene skyldes at disse først ble overtatt av Statens utlendingskontor 1.10.1984. Man kommer tilbake til enkelte av disse spørsmål nedenfor.

I 1985 er det innhentet kvartalsvise restanseoppgaver fra saksbehandlerne. Som tidligere har man bare registrert behandlingstiden for den enkelte ekspedisjon hos saksbehandlerne. Det er ikke innhentet noen oversikt over total behandlingstid for sakene. Slike oversikter kan antagelig lages etter overgang til EDB.

Restansene varierer ganske sterkt både etter saksbehandler, sakstype og årstid. Men særlig i sommerhalvåret er behandlingstidene for lange. Dette skaper problemer både for søkere, arbeidsgivere og pårørende. Dessuten skaper det problemer for Statens utlendingskontor ved den merbelastning som oppstår på grunn av purringer.

1.10. Kontakten med politiet, Justisdepartementet og utenrikstjenesten.

1.10.1. Kontakten med politiet. Inspeksjon, vegledning, møter.

Det har vært foretatt inspeksjon ved 22 politikamre i løpet av 1985, jfr. kontorinstruksens § 6, 3. ledd. Tallet på inspeksjoner i 1983 og 1984 var henholdsvis 17 og 5. Grunnen til det lave tallet i 1984 var at man da måtte foreta en vesentlig innsparing på budsjettet i forbindelse med innflytting i nye lokaler.

Følgende politikamre har vært inspisert i 1985:

13.2.1985 Sarpsborg og Halden politikammer,
 19.2.1985 Follo, Moss og Fredrikstad politikammer,
 26.-28.3.1985 Vadsø, Vardø og Sør-Varanger politikammer,

23.-24.4.1985 Kongsberg og Rjukan politikammer,
8.-10.5.1985 Bodø, Helgeland og Rana politikammer,
24., 28.-30.5.1985 Kragerø, Arendal, Kristiansand og Vest-Agder politikammer,
28.-30.5.1985 Hamar, Østerdal og Gudbrandsdal politikammer,
10.-12.12.1985 Stavanger og Bergen politikammer.

I forbindelse med den sistnevnte inspeksjon, ble det også holdt møter hvor det deltok ansatte fra Rogaland, Haugesund og Hordaland politikammer.

Videre har Statens utlendingskontor i løpet av 1985 hatt flere møter med Oslo politikammer og med Asker og Bærum politikammer.

Som tidligere år har flere tilsatte ved Statens utlendingskontor forelest på de kurs i fremmedkontroll m.v. som siden 1982 har vært arrangert i regi av Politiskolen. Det ble holdt 2 slike kurs i 1985.

5. og 6.12. 1985 ble det holdt et særskilt kurs for polititjenestemenn ved fremmedavdelinger i Oslo-området i saksbehandling med utgangspunkt i forvaltningsloven. 16. og 17.12. 1985 ble det holdt et tilsvarende kurs i behandlingen av asylsaker. Slike kurs vil også bli holdt i 1986.

Statens utlendingskontor har dessuten utferdiget følgende rundskriv til politimestrene i løpet av 1985:

Rundskriv nr. 114. Konesjon for politiets- og lensmannskontorenes fremmedregister

Rundskriv nr. 115. Oppholds- og arbeidstillatelse for ikke-nordiske sjømenn som seiler på norsk-registrerte skip i utenriksfart

Rundskriv nr. 116. Søknad om oppholdstillatelse fra visumpliktige som oppholder seg i riket med besøksvisum. Avgjørelsesmyndighet.

Rundskriv nr. 117. Fremmedsaksdokumenter for nordiske borgere som har fått norsk statsborgerskap.

Rundskriv nr. 118. Stempler for utdanningssøkende.

Rundskriv nr. 119. Bruk av arbeidstilbudsskjema KA 1935 a - Offer of employment ved søknad om førstegangs arbeidstillatelse.

Rundskriv nr. 120. Endrede opplysninger fra pakistanske borgere.

1.10.2. Kontakten med Justisdepartementet.

Samarbeidet mellom Justisdepartementet og Statens utlendingskontor vil vanskelig kunne fungere helt knirkefritt til enhver tid. Bl.a. vil det antakelig være en tendens til at det utvikler seg ulike kulturer i et typisk iverksettende organ med et stort saksantall og krav til ekspeditiv og konsekvent saksbehandling på den ene side, og i et politisk ledet organ med et mindre og mere spesielt utsnitt av sakene på den annen. Tradisjonelt har man fra Statens utlendingskontors og politiets side sett med skepsis på omgjøringer fra Justisdepartementets side som synes å stå i strid med gjeldende retningslinjer, når disse omgjøringer ikke følges opp av generelle nye signaler som gir et klart grunnlag for endring i praksis. Det sier seg selv at slike omgjøringer - som gjerne følger i kjølvannet av mediaoppmerksomhet - kan være belastende for underordnede organer.

Bl.a. med utgangspunkt i problemer av denne karakter arrangerte Justisdepartementet 21. og 22.10. 1985 et seminar med deltagere fra Departementet og Statens utlendingskontor. Ved siden av samarbeidet mellom Departementet og Statens utlendingskontor, tok man opp behandlingen av asylsaker, visumsaker og saker hvor det foreligger spesielle rimelighetsgrunner. Innledningene ble fordelt mellom tilsatte i de to organer.

I Statens utlendingskontor er det en alminnelig oppfatning at seminaret var meget nyttig og at slike seminarer bør arrangeres med jevne mellomrom.

1.10.3. Kontakt med utenriksstjenesten.

Det er ikke noe spesielt å fremheve i forbindelse med den løpende kontakt mellom våre utenriksstasjoner og Statens utlendingskontor i forbindelse med behandlingen av visumsaker og andre fremmedsaker. Men som man kommer tilbake til, har Statens utlendingskontor gjort hyppigere bruk av utenriksstasjonene for innhenting av opplysninger i forbindelse med asylsaker enn tidligere.

I en særstilling står Visumkontoret i Islamabad som har som sin primære oppgave å drive saksbehandling, vegledning og kontroll i fremmedsaker. Av visumkontorets årsrapport avgitt til Utenriksdepartementet 10.1.1986 fremgår det at det har

vært en sterk økning i sakstallene og i tallene for innvilgede visa. Det er på det rene at den økte saksmengde har medført at Visumkontoret nå må anses som underbemannet.

Kontorsjef Sagberg har som tidligere undervist i fremmedrett på Utenriksdepartementets kurs for aspiranter/etatsopplæringen.

Følgende utenriksstasjoner har vært besøkt av Statens utlendingskontor i 1985: ambassadene i Bonn og Paris og generalkonsulatet i Stockholm.

1.11. Deltagelse i kurser, seminarer, møter m.v..

Tilsatte ved Statens utlendingskontor har i løpet av året bidratt i forbindelse med seminarer m.v. arrangert bl.a. av Rådet for Videregående Opplæring, Oslo Lærerhøyskole og Universitetet i Oslo. I vårsemestret 1985 ble det for første gang arrangert en forelesningsserie i fremmedrett ved Universitetet i Oslo. Siktemålet var bl.a. å få et grunnlag for å vurdere om fremmedrett burde innføres som spesialfag i jusstudiet. Fra Statens utlendingskontors side underviste kontorsjef Sagberg. Dessuten fulgte de fleste av saksbehandlerne ved kontoret forelesningsserien helt eller delvis.

21.2.1985 hadde Statens utlendingskontor besøk av Justisdepartementet ved justisminister Mona Røkke, departementsråd Leif Eldring, ekspedisjonssjef Herman Berger og underdirektør Ragnar Askheim.

31.10.1985 besøkte Justiskomiteen kontoret. Justisdepartementet var her representert ved avdelingsdirektør Fosheim.

Representanter for Statens utlendingskontor har deltatt i møter med NOAS, UNHCR og ECRE i løpet av året.

1.12. Utvalg, arbeidsgrupper m.v..

1.12.1. Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter.

Kontaktutvalget ble opprettet med virkning fra 1. mars 1984 for en prøveperiode på 1 år. Prøveperioden ble siden forlenget ut 1985. Utvalget har i prøveperioden

bestått av 15 representanter for innvandrere og 15 representanter fra norske myndigheter og organisasjoner.

Kontaktutvalget hadde 4 møter i løpet av 1985, samt et avsluttende møte i begynnelsen av 1986. Ca. halvparten av de saker som ble tatt opp berørte fremmedkontrollmyndighetene. Følgende emner nevnes:

Morsmåslærere og spesialistparagrafen.

Foholdet mellom fremmedloven og barnevernsloven.

Behandlingstid ved visumsøknader.

Behandlingstid ved asylsøknader.

Passfrihet mellom de nordiske land.

Visumplikt for fast bosatte innvandrere i nordiske land.

Strafferegistrering og brudd på fremmedloven.

Sommerarbeidstillatelse for utenlandske studenter.

Fengsling i fremmedsaker.

Praksis ved tap av reisebevis for flyktninger.

Flere av disse sakene var ikke ferdigbehandlet ved årets utgang. Kontoret har i 1985 vært representert i Kontaktutvalget ved fremmedkontrollsjefen.

Statens utlendingskontor mener at den nåværende organisering av Kontaktutvalget i hovedtrekk er hensiktsmessig. Sett fra Statens utlendingskontors side er det et nyttig kontaktforum som kan gi fremmedkontrollmyndighetene verdifulle impulser og korrektiver.

1.12.2. Samordningsutvalget for innvandringsspørsmål.

Samordningsutvalget består av sentrale statlige organer som arbeider med spørsmål som berører utlendinger og innvandrere. Utvalget har avholdt 7 møter i 1985. Kontoret har i alle møter vært representert ved 2 tilsatte, men p.g.a. møtekollisjoner har det dessverre ikke vært mulig å være representert med den nødvendige kontinuitet. Fremmedkontrollsjefen er kontorets faste medlem i utvalget.

I 1985 har Samordningsutvalget først og fremst fungert som et informasjonsforum.

1.12.3. Arbeidet med ny fremmedlov.

Arbeidet med ny fremmedlov på grunnlag av NOU 1983:47 har i 1985 i det vesentlige foregått i en arbeidsgruppe med medlemmer fra Justisdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Statens utlendingskontor. Justisdepartementet har ledet arbeidet og hatt sekretariatet. Det har vært holdt et stort antall møter i arbeidsgruppen i 1985. De fleste bestemmelsene i lovutkastet ble gjennomgått i 1985 og det ble foretatt endringer i de fleste av bestemmelsene i utkastet. Gruppens arbeid var nesten avsluttet ved årets utgang. Kontoret har deltatt i gruppen med fremmedkontrollsjefen og førstekonsulent Omtvedt.

1.12.4. Revisjon av forskriftene om innvandringsstopp.

Statens utlendingskontor har også vært representert i arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til revisjon av forskriftene om innvandringsstopp. Arbeidsgruppen har forøvrig bestått av medlemmer fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, Justisdepartementet og Arbeidsdirektoratet. Dessuten har Kirke- og undervisningsdepartementet og Statens Lånekasse deltatt i en del av arbeidet. Ved årets utgang var arbeidet med et utkast etter mønster av de någjeldende forskrifter, samt et alternativt utkast på det nærmeste ferdig. Førstekonsulent Nesdal har vært kontorets medlem i gruppen.

1.12.5. Opprettelsen av et Utlendingsdirektorat. Spørsmålet om en videre samordning.

I forbindelse med fremmedlovutvalgets forslag om opprettelsen av et utlendingsdirektorat tok justisministeren våren 1985 opp spørsmålet om å vurdere en nærmere samordning av arbeidet med innvandrere og flyktninger med sosialministeren og kommunalministeren. På dette grunnlag ble det i mai 1985 besluttet å nedsette en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på dette spørsmålet. Arbeidsgruppen har hatt medlemmer fra Justisdepartementet, Sosialdepartementet, Kommunaldepartementet, Statens Flyktningesekretariat og Statens utlendingskontor. Det ble holdt en rekke møter i arbeidsgruppen resten av året. Dessuten gjennomførte arbeidsgruppen en studietur til Sverige og Danmark. Siktemålet med arbeidet i gruppen har vært å gi underlag for en prinsippbeslutning på

politisk nivå om etter hvilke linjer et eventuelt videre arbeid med en ytterligere samordning skulle legges opp. Dette arbeid ble først fullført i mars 1986. Fremmedkontrollsjefen har vært kontorets medlem i denne gruppen.

1.13. Internasjonalt arbeid. Møter, konferanser m.v..

1.13.1. Nordisk utlendingsutvalg.

Etter den Nordiske Passkontrolloverenskomst av 12.7.1957 artikkel 13 skal Nordisk utlendingsutvalg samordne kontrollen av utlendinger og forøvrig ta opp og drøfte saker som er av betydning for det felles passkontrollområde i de nordiske stater. I den senere tid har møtene i Nordisk Utlendingsutvalg også vært brukt til å ta opp mer generelle problemer, f.eks. aktuelle flyktningsspørsmål, spørsmål om regelverk og praksis på ulike områder m.v..

Utvalget består av 1 medlem fra hvert av de nordiske land. Lederen for Statens utlendingskontor har tradisjonelt vært det norske medlem. Men til det enkelte møte vil det normalt møte 2-6 representanter fra hvert land.

I 1985 ble det holdt 2 møter i utvalget. Det første møtet ble holdt i Oslo i tiden 18.-21.3. 1985, og det andre i Mariehamn, Åland, i tiden 23.-26.9. 1985. På Oslo-møtet deltok fra Norge bl.a. fremmedkontrollsjef Kjerschow og kontorsjef Sagberg fra Statens utlendingskontor og avdelingsdirektør Fosheim, underdirektør Askheim og byråsjef Blom fra Justisdepartementet. Dessuten deltok flere saksbehandlere både fra Statens utlendingskontor og departementet under møtet og de ulike arrangementer i den forbindelse. Til møtet i Mariehamn var Statens utlendingskontor representert ved fremmedkontrollsjefen, kontorsjef Sagberg og konsulent Melin. For Justisdepartementet møtte underdirektør Askheim og byråsjef Blom.

17. og 18. møte i CAHAR (Europarådets ekspertkomite for territorialt asyl og flyktninger) ble avholdt henholdsvis 4.-8.3. og 10.-13.9.1985. Kjerschow deltok på disse møter sammen med avdelingsdirektør Fosheim.

1.13.2. Andre internasjonale møter.

I januar 1985 deltok Kjerschow sammen med statssekretær Husebø, avdelingsdirektør Fosheim og konsulent Mæland, Justisdepartementet, i et nordisk møte i Stockholm om enkelte spørsmål knyttet til dobbelte statsborgerskap. Fosheim, Mæland og Kjerschow besøkte i denne forbindelse også Statens Innvandrарverk i Norrköping hvor det ble gitt en generell orientering om Innvandrарverket m.v..

22. - 24.5.1985 deltok førstekonsulent Djuve og førstesekretær Tolonen på en nordisk flyktningekonferanse i Finland arrangert av det finske social- og helsevårdsministeriet.

Kjerschow møtte som norsk representant i det første møtet i en ekspertkomité om skjult innvandring og illegale innvandrere under Europarådet 25. - 28.6.1985.

14. og 15. november deltok konsulent Melin på en nordisk konferanse om organisert illegal innvandring i regi av Rikspolisstyrelsen, Stockholm.

Førstekonsulent Rosendahl og konsulent Melin foretok 9. - 10.12.1985 et studiebesøk i Sverige om reisedokumenter, aktuelle flyktningestrømmer m.v. med hovedvekt på forholdene i Iran og Tyrkia. Besøket omfattet møter ved Statens innvandrарverk, Rikspolisstyrelsen og Arlanda Lufthavn.

1.14. Opplæring av personalet.

Saksbehandlerne ved kontoret har i 1985 deltatt i forelesninger i fremmedrett ved Universitetet, samt deltatt i de kurser som har vært holdt for politiet i saksbehandling med utgangspunkt i forvaltningsloven og behandlingen av asylsaker. I disse emner har det også vært drevet intern opplæring. De to ikke-juridiske saksbehandlerne har dessuten deltatt i eksterne kurs i forvaltningsrett og saksbehandling. Videre har ansatte ved kontoret deltatt i kurs i arkivlære, innstillings- og tilsettingssaker, teksbehandling, verne- og miljøarbeid, samt i EDB og organisasjonsutvikling.

2 GENERELT OM UTLENDINGER I NORGE. NOEN TALLOPPGAVER M.V..

2.1. Oppgave over utlendinger med opphold i Norge pr. 31.12.1985.

Nedenfor følger Statens utlendingskontors årsoppgave over antallet utenlandske statsborgere med oppholdstillatelse i Norge, samt antallet registrerte nordboere. Oppgavene - som bygger på de meldinger som hvert år blir innsendt til Statens utlendingskontor fra landets politikamre - gir tallene ved utgangen av årene 1982 - 1985.

	1982	1983	1984	1985
Danmark	16416	16505	15980	16977
Finland	4432	4389	4214	4653
Island	1716	1852	1830	2217
Sverige	9866	10424	10440	10857
NORDBOERE tilsammen	32430	33170	32464	34704
Belgia	256	277	276	271
Frankrike	1854	2035	2105	2155
Hellas	149	166	187	190
Irland	251	269	273	304
Italia	743	752	759	760
Jugoslavia	1646	1720	1752	1752
Nederland	2204	2286	2372	2355
Portugal	286	297	293	316
Spania	703	699	707	729
Storbritannia	10913	11594	11889	12645
Sveits	759	738	786	758
Tyrkia	2966	3198	3321	3437
Vest-Tyskland	3899	3870	3975	3901
Østerrike	496	481	528	566
Øvrige Vest-Europa	26	34	42	48
VEST-EUROPA tilsammen	27151	28416	29265	30187
Bulgaria	188	265	226	204
Polen	1160	1433	1537	1776
Sovjetunionen	155	176	178	188
Tsjekkoslovakia	338	342	326	368
Ungarn	329	289	322	307
Øvrige Øst-Europa	105	113	126	148
ØST-EUROPA tilsammen	2275	2618	2715	2991
EUROPA tilsammen	61856	64204	64444	67882

Algerie	104	114	122	130
Etiopia	240	278	322	381
Gambia	204	242	257	297
Marokko	1374	1465	1334	1475
Nigeria	144	160	174	205
Tanzania	86	88	101	101
Tunis	106	104	101	117
Sør-Afrika	125	113	110	112
Øvrige Afrika	546	662	693	769
AFRIKA tilsammen	2929	3226	3214	3587
Bangladesh	77	94	129	134
Filippinene	921	1038	1053	1217
India	1829	2072	2216	2380
Iran	160	155	180	294
Israel	205	211	225	250
Japan	345	257	391	394
Kina/Hong Kong	343	393	437	655
Pakistan	7597	7360	7995	8284
Sri Lanka	461	579	790	1076
Sør-Korea	369	315	320	380
Thailand	298	356	407	408
Vietnam	3406	4152	4598	5195
Øvrige Asia	419	418	466	475
ASIA tilsammen	16430	17400	19207	21142
Canada	1027	1014	1010	1061
USA	10949	10763	10691	10524
NORD-AMERIKA tilsammen	11976	11777	11701	11585
Argentina	123	147	119	119
Brasil	127	121	139	172
Chile	974	1005	1055	1086
Colombia	191	229	290	348
Mexico	91	94	103	93
Uruguay	101	109	112	103
Øvrige Latin-Amerike og Vest-India	448	468	487	523
LATIN-AMERIKA OG VEST-INDIA tilsammen	2055	2173	2305	2444
Australia	421	412	426	445
New Zealand	158	135	132	135
Øvrige Oseania	15	10	34	10
AUSTRALIA OG OSEANIA tilsammen	594	557	592	590
Statsløse	153	150	166	144
I ALT	96002	99487	101629	107374

Statistikken omfatter langt flere kategorier enn det som representerer innvandringen til Norge i betydningen varig innvandring. Her kan bl.a. nevnes utdanningssøkende, au-pairer og praktikanter, oljearbeidere, misjonærer og utlendinger som har fått oppholdstillatelse i en begrenset tid for å besøke slektninger. Men også blant innvandrere er det antagelig en god del fraflytting. Selv om det år om annet er en økning i tallene for utlendinger registrert med opphold i Norge, ligger det altså betydelige bevegelser under endringene i totaltallene.

Ved vurderingen av tallene er det også naturlig å ta i betraktning at en del utlendinger blir norske statsborgere år om annet. Disse faller naturligvis utenfor utlendingsstatistikken. Det vises her til avsnitt 5.

Også Statistisk sentralbyrå fører utlendingsstatistikk. Denne føres på grunnlag av oppgaver fra personregisteret (folkeregisteret) og omfatter personer som har bopel i Norge, jfr. folkeregisterlovens § 8, 2. ledd, 2. punktum. Statens utlendingskontors tall har alltid ligget litt høyere enn tallene fra Statistisk sentralbyrå. Dette skyldes det ulike statistikkgrunnlag. Byråets tall pr. 31.12.1985 er ennå ikke klare.

Tallene for 1985 indikerer at den utvikling man har hatt gjennom de senere år i grove trekk fortsetter uendret.

I følge Statistisk sentralbyrås oppgaver var antallet utlendinger bosatt i Norge i året etter at innvandringsstoppen ble innført, nemlig 1976, på 71147. I 1981 var tallet 86476, mens tallet i 1984 var 97403. Som det fremgår var det tilsvarende tall i Statens utlendingskontors oppgaver 101629 i 1984. Pr. utgangen av 1985 har dette tall økt med vel 5700. Det er rimelig å anta at også tallene fra byrået vil vise en økning fra 1984 til 1985.

En grovinndeling på grunnlag av Statens utlendingskontors tall for 1985 viser at 25 % av utlendingene er statsborgere i Afrika, Asia eller Latin-Amerika (inklusive Vest-India). Av de resterende 75 % er 32 % nordiske statsborgere. En vesentlig del av de resterende 43 % kommer fra et fåtall land med relativt store kontingenter, nemlig Storbritannia, USA, Vest-Tyskland, Tyrkia, Nederland, Frankrike, Polen og Jugoslavia.

Tallene viser at de fleste nasjonaliteter har økt i antall fra 1982 til 1985. Basert på inndelingen i tabellen har de ulike grupper hatt denne økning i prosent i nevnte periode:

Norden	7 %
Vest-Europa	11 %
Øst-Europa	31 %
Afrika	22 %
Asia	29 %
Nord-Amerika	0 % (nedgang)
Latin-Amerika	19 %

Det er naturligvis betydelige variasjoner mellom de enkelte land. I absolutte tall står Storbritannia og Vietnam for den største økningen med mellom 1700 og 1800 hver. Deretter kommer Sverige med ca. 1000 og landene Pakistan, Polen og Sri Lanka med mellom 600 og 700.

For stater, eksklusive de nordiske land, som ved utgangen av 1985 hadde mer enn 1000 statsborgere i Norge, er den prosentvise økning fra 1982 til 1985 slik, gruppert som i tabellen:

Vest-Europa:	Frankrike 16 %, Jugoslavia 6 %, Nederland 7 %, Storbritannia 16 %, Tyrkia 16 % og Vest-Tyskland 0 %
Øst-Europa:	Polen 53 %
Afrika:	Marokko 7 %
Asia:	Filippinene 32 %, India 30 %, Pakistan 9 %, Sri Lanka 133 % og Vietnam 52 %
Nord-Amerika:	Canada 3 % og USA 0 %
Latin-Amerika:	Chile 11 %

2.2. Årsoppgave over nyregistrerte utlendinger i Norge 1985.

Betegnelsen på denne oppgaven - som er inntatt nedenfor - er misvisende. Oppgaven gir sumtall for tillatelser som fremgår av de enkelte registerkortene når Statens utlendingskontor mottar disse fra politiet i forbindelse med første gangs registrering. Tillatelser som gis og påføres kortene etterpå faller dermed

utenfor. F.eks. de som kommer hit for familiegjenforening e.l. og skaffer seg arbeid etter noen tid kommer derfor ikke med i tallene for arbeidstillatelser. Også av andre grunner har oppgaven begrenset interesse.

Nordiske borgere er ikke med i oppgaven, da disse ikke trenger oppholds- og arbeidstillatelse. Hver enkelt familiemedlem registreres med egen oppholdstillatelse og tallene inkluderer derfor også barn.

At tallene er så meget høyere enn tallene for netto "tilvekst" av utlendinger i løpet av et år, skyldes at det år om annet som nevnt også er et stort antall utlendinger som forlater Norge, jfr. over.

	Oppholds- tillatelse			Herav m/ Arbeids- tillatelse		kvinnr
		menn	kvinner	menn	kvinnr	
Frankrike	601	382	219	315	271	44
Nederland	516	326	190	330	262	68
Storbritannia	3819	2812	1007	2647	2348	299
Vest-Tyskland	794	534	260	508	418	90
Øvrige Vest-Europa	792	525	267	484	392	92
Vest-Europa tilsammen	6522	4579	1943	4284	3691	593
Bulgaria	461	398	63	437	385	52
Polen	903	597	306	627	475	152
Tsjekkoslovakia	277	207	70	244	204	40
Ungarn	225	187	38	183	168	15
Øvrige Øst-Europa og Sovjet	149	95	54	100	84	16
Øst-Europa tilsammen	2015	1484	531	1591	1316	275
Jugoslavia	208	140	68	112	95	17
Tyrkia	303	160	143	44	38	6
Europa tilsammen	9048	6363	2685	6031	5140	891
Etiopia	66	38	28	22	16	6
Gambia	55	48	7	3	3	-
Marokko	143	91	52	13	11	2
Tanzania	74	61	13	29	27	2
Øvrige Afrika	369	255	114	96	85	11
Afrika tilsammen	707	493	214	163	142	21
Israel	168	133	35	120	98	22
Bangladesh	28	20	8	3	3	-
Filippinene	389	115	274	61	27	34
India	383	210	173	48	45	3
Japan	104	51	53	36	31	5
Kina Hong Kong	287	211	76	130	122	8
Pakistan	1055	467	588	21	19	2
Sri Lanka	391	265	126	28	24	4
Sør-Korea	282	132	150	9	9	-
Thailand	97	29	68	17	10	7
Vietnam	561	299	262	256	151	105
Øvrige Asia	264	187	77	100	83	17
Asia tilsammen	4009	2119	1890	829	622	207
Canada	251	133	118	105	77	28
USA	1729	959	770	772	629	143
Nord-Amerika tilsammen	1980	1092	888	877	706	171
Chile	160	78	82	27	17	10
Colombia	140	88	52	7	4	3
Øvrige Latin- Amerika og Vest-India	248	117	131	49	39	10
Latin-Amerika og Vest-India tilsammen	548	283	265	83	60	23
Australia	135	62	73	45	34	11
Øvrige Oseania	30	44	36	41	33	8
Australia og Oseania tilsammen	215	106	109	86	67	19
Statsløse	8	4	4	2	2	-
I alt	16515	10460	6055	8071	6739	1332

Følgende oppstilling viser antallet tillatelser opprinnelig registrert på kortene i hvert år i perioden 1975 - 1985.

ÅR	OPPHOLDSTILLATELSE	HERAV MED ARBEIDSTILLATELSE
1975	12.399	6.560
1976	13.260	6.159
1977	14.177	7.350
1978	13.041	6.288
1979	12.568	6.131
1980	13.431	7.019
1981	13.669	6.891
1982	14.696	7.282
1983	14.056	6.742
1984	14.615	7.003
1985	16.515	8.071

Som det fremgår er antallet gitte "førstegangstillatelser" regnet på denne måte klart høyere i 1985 enn i noe tidligere år. Forsåvidt gjelder oppholdstillatelser er dette en foreløpig sluttsten på en nokså jevn økning i perioden. For førstegangs arbeidstillatelser har det ikke vært noen tilsvarende klar trend fra 1975 til idag.

I perioden 1975 - 1979 ble ca. 25 % av førstegangs oppholdstillatelser gitt til borgere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika. Den tilsvarende andel i perioden 1980 - 1984 var ca. 30 %. I 1985 var det tilsvarende tall 32 %.

Forsåvidt gjelder registrerte arbeidstillatelser ble bare 13 % av disse gitt til borgere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika i perioden 1975 - 1979. For perioden 1980 - 1984 var andelen 16 %. Andelen var i 1984 13 % og i 1985 14 %.

Den uforholdsmessig lave andel arbeidstillatelser registrert på borgere fra den 3. verden har delvis sammenheng med måten statistikken er ført på, idet utlendinger fra den 3. verden kommer til Norge som flyktninger, familiemedlemmer eller utdanningssøkende i langt større utstrekning enn som arbeidssøkende. På

det tidspunkt disse eventuelt gis arbeidstillatelse vil registerkortene allerede være mottatt ved Statens utlendingskontor med en oppholdstillatelse påført. Det vises ellers til s. 11 nederst i årsmeldingen for 1984.

F.o.m. 1986 vil det bli ført statistikk over innvilgede arbeidstillatelser fordelt på nasjonalitet og de viktigste unntak i forskriftene om innvandringsstopp.

3. ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER

3.1. Asylsøkere

3.1.1. Antallet søkere i 1985.

Det er heller ikke for 1985 ført statistikk over asylsøkere basert på tidspunktet når søknaden fremsettes. Dette vil bli gjort f.o.m. 1986. Det er imidlertid ført statistikk over saker innkommet til Statens utlendingskontor fra politiet i løpet av året. Der søknaden omfatter flere personer er dette registrert. Tallene fremgår av nedenstående tabell:

ASYLSØKERE TIL NORGE I 1985 REGISTRERT VED SU.

<u>Europa</u>		<u>Asia</u>	
Polen	178	Iran	258
Tyrkia	31	India	51
Jugoslavia	20	Bangladesh	11
Tsjekkoslovakia	7	Sri Lanka	11
Ungarn	6	Statsløse palestinere	9
Øvrige Europa	<u>4</u>	Øvrige Asia	<u>18</u>
	<u>246</u>		<u>358</u>
<u>Afrika</u>			
Etiopia	51		
Ghana	13		
Sør-Afrika	8		
Marokko	7	<u>Amerika</u>	
Somalia	7	Chile	93
Øvrige Afrika	<u>21</u>	Peru	8
	<u>111</u>	Øvrige Amerika	<u>13</u>
			<u>114</u>
		SUM	<u>829</u>

Totaltallet på 829 søkere representerer henimot en tredobling i forhold til 1984 da antallet asylsøkere var ca. 300. I 1983 var det tilsvarende tall ca. 150.

Ved siden av økningen i totaltallet, er det viktigste nye trekk i situasjonen at iranske asylsøkere var den største gruppen i 1985, mens disse utgjorde et lite antall i 1984. Asylsøkere fra Polen, Chile og Etiopia har gjennom noen år utgjort de største gruppene. Antallet asylsøkere fra Chile og Polen har økt ganske sterkt i 1985, mens antallet søkere fra Etiopia (eritreere) bare har vist en moderat økning.

I enkelte andre europeiske land har søkere fra Sri Lanka, Tyrkia, Libanon og statsløse palestinere utgjort betydelige grupper i 1984 og 1985. Som det fremgår er det ikke registrert en tilsvarende utvikling i Norge. Imidlertid registrerte man en økning i asylsøkere fra Tyrkia på slutten av 1985.

Av de 829 asylsøkerne som ble registrert ved Statens utlendingskontor i 1985, ble 224 registrert i første halvår og 605 i annet halvår. De aller fleste asylsøkere melder seg for Asker og Bærum politikammer eller Oslo politikammer. Begge disse politikamre registrerte således en ganske sterk økning i antallet søkere i siste del av 1985.

350 av asylsøkerne var ikke i besittelse av reisedokument da de meldte seg for politiet. 192 av disse var iranske statsborgere.

3.1.2 Avviste og bortviste asylsøkere.

Antallet asylsøkere som ble avvist eller bortvist før asylsøknaden var ferdigbehandlet fremgår av nedenstående tabell. I tabellen fremgår det hvor mange som ble sendt til hjemlandet, respektive et tredjeland.

	Til hjemlandet	Til nordisk land eller V-Tyskland	Til annet 3. land	SUM
Iran	-	2	10	12
India	1	3	-	4
Polen	-	7	-	7
Bangladesh	2	-	2	4
Etiopia	-	4	1	5
Tyrkia	-	3	-	3
Uganda	1	1	-	2
Sri Lanka	-	2	-	2
Romania	-	2	-	2
Marokko	1	-	-	1
Jugoslavia	1	-	-	1
Tanzania	1	-	-	1
Sudan	1	-	-	1
Irak	-	-	1	1
Ungarn	1	-	-	1
Libanon	-	-	1	1
Jordan	-	<u>1</u>	-	<u>1</u>
	<u>9</u>	<u>25</u>	<u>15</u>	<u>49</u>

Tabellen inkluderer ikke de 8 iranere som ble avvist i den såkalte iranersaken. Som kjent ble alle disse etter noen tid mottatt i Norge, jfr. nedenfor.

Som det fremgår av tabellen ble 25 av de 49 returnert til et av de nordiske land - det vil i praksis si Danmark eller Sverige - og til Vest-Tyskland. Disse er tatt tilbake i medhold av den nordiske passkontrolloverenskomst av 1957 og i medhold av en bilateral avtale med Vest-Tyskland av 1950. I de fleste av disse tilfelle har man lagt til grunn at vedkommende stat er å betrakte som første asylland. Også endel av de 15 som ble sendt tilbake til et annet 3. land ble returnert i medhold av regelen om første asylland.

Det foreligger ikke tilsvarende tall for 1983 og 1984, men det er på det rene at antallet utsendelser før asylsøknadens behandling var meget lite i disse to årene.

3.1.3. Generelle kommentarer. Iranersaken.

Økningen i antallet asylsøkere fra 1983 til 1985 har ikke kommet uventet. Utviklingen kunne forutses allerede p.g.a. utviklingen i våre naboland. Antallet asylsøkere til Danmark i 1984 og 1985 var således henholdsvis 4300 og 8700. For Sverige var de tilsvarende tallene 11000 og 14500. Også i resten av Vest-Europa har det i varierende grad vært registrert en tilsvarende utvikling.

Som det fremgår av tallene over, var over 40% av asylsøkerne uten reisedokument da de meldte seg for politiet. Det at såpass mange kvitter seg med reisedokumentene utgjør et ganske stort problem. Helt vesentlige opplysninger til bedømmelse av asylgrunlaget mangler når man ikke engang kan fastslå søkerens identitet og når man mangler sikker informasjon om søkerens reiserute, opphold i andre stater og reisevirksomhet ellers. Også ellers kan reisedokumentet være et viktig bevismiddel. Videre umuliggjør det ofte tilbakesendelse til et 3. land, selv om grunlaget for dette ellers ville vært tilstede.

Selv om det ikke skulle bli aktuelt å innføre regler om plikt for transportselskaper til å kontrollere reisedokumenter, p.g.a. de betenkeligheter som gjør seg gjeldende mot et slikt forslag, burde det derfor regelfestes en uttrykkelig adgang til å beslaglegge reisedokumentene til asylsøkere på vei til Norge, slik at disse er i behold ved søkerenes ankomst. Det samarbeid man har hatt med dansk politi på Kastrup med sikte på å sikre seg reisedokumentene til asylsøkere på vei til Norge har vært nyttig og bør kunne fortsette på et klarere juridisk grunnlag enn tilfellet er i dag. Det er ikke de samme prinsipielle betenkeligheter ved et slikt forslag som ved forslaget om kontrollplikt for transportselskaper. I førstnevnte tilfelle er det jo ikke tale om å avbryte reisen, men om et mottiltak for å hindre at nødvendig bevismateriale blir ødelagt.

Ellers har siste del av 1985 vært preget av et sterkere engasjement fra Statens utlendingskontors side i arbeidet med asylsaker enn tidligere. Det er flere grunner til dette, men som stikkord kan nevnes iranersaken, jfr. nedenfor, og den økte bruk av avvisning og bortvisning av asylsøkere. Men det har også vært et generelt ønske om å styrke kontorets kompetanse og arbeid på dette

felt. Satsingen har bl.a. bestått i økt kontakt og vegledning i forhold til politiet og en mer utstrakt bruk av våre utenriksstasjoner, UNHCR, Amnesty International m.v.. Man har også arbeidet med å utvikle mer betryggende rutiner for saksbehandlingen i avvisnings- og bortvisningssaker. Videre har kontoret arbeidet med gradvis å gjøre kontorets innstillinger ved oversendelse av sakene til departementet noe mer omfattende. Med den bemanning og sakmengde kontoret har i dag er det imidlertid meget begrenset hvor langt man kan gå i denne retning. I forbindelse med den økte satsing har det også vært drevet intern opplæring av saksbehandlerne ved kontoret, og i desember 1985 ble det som tidligere nevnt for første gang arrangert et spesialkurs for politikamrene i Oslo-området i asylrett, i avhør av asylsøkere og i behandling av asylsaker forøvrig. Kurset gikk over 8 timer. Minst 2 nye slike kurs vil bli arrangert i 1986. "Utlånet" av førstekonsulent Harald Rosendahl fra Justisdepartementet har vært en viktig forutsetning for dette arbeidet.

Året 1985 var ellers preget av den såkalte iranersaken. Bakgrunnen var følgende:

29.7.1985 ankom 8 iranske asylsøkere via Tyrkia til Fornebu. 31.7. besluttet Statens utlendingskontor at de 8 asylsøkerne skulle avvises til Tyrkia. Justisdepartementet nektet oppsettende virkning samme dag. Vedtaket ble effektivt 1.8.. 2 av de 8 kom tilbake umiddelbart, fordi de var uten pass og derfor ble avvist av tyrkiske grensemyndigheter.

Avgjørelsene ble truffet etter at Statens utlendingskontor var blitt instruert av departementet om at iranske asylsøkere kunne avvises til Tyrkia, dersom det var åpenbart at de ikke var å anse som flyktninger i lovens forstand. Det var forutsatt i instruksjonen at iranske asylsøkere ikke risikerte politisk forfølgelse eller retur til Iran ved avvisning til Tyrkia.

Umiddelbart etter utsendelsen rykket bl.a. den norske avdeling av Amnesty International ut med sterk kritikk av beslutningene. Også NOAS (Norwegian Organization for Asylum Seekers) engasjerte seg sterkt i saken. Saken førte til en omfattende mediadekning i tiden som fulgte.

Justisdepartementet besluttet i samråd med UNHCR at de 6 som var i Tyrkia skulle intervjues av UNHCRs stedlige representant i Tyrkia og at norske myndigheter

deretter skulle gis råd om den videre håndtering av sakene. På grunnlag av det råd som ble gitt besluttet Justisdepartementet 19.8.1985 at 3 av de avviste skulle gis politisk asyl og at de 3 øvrige skulle innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Iranersaken aktualiserte enkelte generelle problemstillinger av både administrativ og faglig art, og det er på det rene at saken har hatt betydning for behandlingen av asylsaker og særlig behandlingen av saker om avvisning av asylsøkere.

Riktignok har man også siden iranersaken holdt fast ved at søkere med åpenbart grunnløse søknader bør kunne avvises/bortvises uten å avvente det endelige utfall av asylsøknaden, samt at iranske asylsøkere ved retur til Tyrkia med visse forbehold ikke risikerer alvorlige overgrep eller tilbakesendelse til Iran. Videre legger norske myndigheter som tidligere til grunn at selv kortvarige opphold i et land utenfor forfølgelsesområdet gir grunnlag for å nekte asyl i Norge etter reglene om første asylland og å sende vedkommende tilbake til dette land. Dette antas som utgangspunkt å gjelde, selvom det aktuelle førsteland ikke gir asyl eller formell oppholdstillatelse, dersom man kommer til at det i praksis ikke er noen fare for tilbakesendelse. Etter Statens utlendingskontors oppfatning er ikke førstelandsregelen etter gjeldende norsk rett avklart på en tilfredsstillende måte. Dels kunne det være behov for en nærmere vurdering av hva som må anses som gjeldende norsk rett i dag og dels er det spørsmål om man ikke på fritt grunnlag burde gjøre bruk av en noe mer liberal gjennomreiseregulering ("en route"). Dagens praksis må for øvrig ses i sammenheng med at man ikke hittil har lyktes i å komme frem til et felles syn på disse spørsmål innen Europarådet.

Iranersaken understreket imidlertid viktigheten av at det innhentes detaljerte og ajourførte opplysninger om de aktuelle land som bakgrunn for den vurdering som må foretas. Erfaringene etter iranersaken har da også, som nevnt, resultert i økt bruk både av utenriksstjenesten, av UNHCR og gradvis også av Amnesty International. Omkring årsskiftet ble det på et mer generelt grunnlag avtalt med Amnesty International hvorledes deres ekspertise bør brukes.

Videre bidro saken til en grundigere gjennomtenkning av saksbehandlingsrutinene ved avvisning av asylsøkere, bl.a. når det gjelder bruken av tolk og advokat. Disse og andre spørsmål i forbindelse med avvisning av asylsøkere har siden blitt regulert i en instruks fastsatt av Justisdepartementet, jfr. Statens utlendingskontors rundskriv nr. 121 av 7.1.1986. Disse sakene volder imidlertid fortsatt visse problemer, bl.a. hvorledes sakene bør håndteres i forhold til advokatene.

3.1.4.. Avgjorte asylsøknader.

Antallet avgjorte asylsaker og utfallet av sakene fordelt på verdensdeler og de største nasjonaliteter fremgår av nedenstående statistikk utarbeidet av Justisdepartementet. Tallene for årene 1982 - 1984 fremgår nederst i tabellen.

Søkers opprinnelsessted	Innvilget asyl	Asyl avslått men innvilget oppholdstillatelse av humanitære eller andre grunner	Oppholdsnektet/avvist	Trukket tilbake	Totalt
Europa	22	130	6	0	158
Herav: Polen	(14)	(88)	(4)		(108)
Asia	30	100	110	6	246
Herav: India	(0)	(23)	(91)	(4)	(114)
Iran	(23)	(51)	(2)	(10)	(76)
Afrika	37	81	30	6	154
Herav: Etiopia	(29)	(50)	(4)	(5)	(88)
Amerika	36	39	4	0	79
Herav: Chile	(35)	(35)	(2)	(0)	(72)
Statsløse	1	1			2
Totalt 1985	126	351	150	12	639
Totalt 1984	43	93	43	32	181
Totalt 1983	31	56	20		107
Totalt 1982	31	80	5		116

Oppgaven viser at Justisdepartementet har behandlet mer enn 3 ganger så mange saker i 1985 som i 1984. Tallene refererer seg både til søknader som innkom i 1985 og til søknader innkommet tidligere år. Antallet gamle saker har blitt redusert i 1985, og restansesituasjonen er forsåvidt bedre nå enn tidligere til tross for den stadig økende saksmengde. Justisdepartementet anslår at gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra søknaden fremmes til Justisdepartementet har truffet avgjørelse i førsteinstans er 1/2 år.

Det har vært en nedadgående tendens i andelen innvilgede asylsøknader i perioden 1982 - 1985. Den prosentvise andel innvilgelser har utviklet seg slik:

1982: 27%
 1983: 29%
 1984: 24%
 1985: 20%

I samme periode har andelen som har blitt oppholdsnektet eller avvist utviklet seg slik:

1982: 4%
 1983: 19%
 1984: 24%
 1985: 23%

Oppgaven viser ellers at andelen som får asylsøknaden avslått, men som innvilges oppholdstillatelse av humanitære eller andre grunner stadig er den klart største.

Endringene i innvilgelses- og avslagsprosjenter kan enten skyldes endret praksis eller endret søkermasse eller begge deler. Nedgangen i andelen som får asyl skyldes antakelig endringer i søkermassen. Derimot er det grunn til å tro at økningen i antallet avvisninger og oppholdsnektelser delvis har sammenheng med at spørsmålet har fått økt aktualitet som følge av en økende tilstrømming av asylsøkere. Forøvrig gjør det seg spesielle forhold gjeldende i tilknytning til ulike grupper av asylsøkere for det enkelte år, og det er derfor begrenset hva man kan trekke av slutninger på grunnlag av tallene.

3.2. Overførings- og kvoteflyktninger.

I 1985 kom - i tillegg til spontansøkerne - 637 overføringsflyktninger til Norge. En del av disse var blitt akseptert av Norge i 1984 eller tidligere. Tilsvarende er det i 1985 eller tidligere besluttet mottatt flyktninger som ikke hadde ankommet ved utgangen av 1985.

Av disse 637 personer, var 258 nære familiemedlemmer til herboende flyktninger, og grunnlaget for innreise var familiegjenforening. Vietnamesiske båtflyktninger og deres familier var fortsatt den største gruppen blant overføringsflyktingene, men antallet her var fortsatt for nedadgående og var i 1985 474, hvorav nesten halvparten var familiegjenforeninger. Det tilsvarende tall i 1984 var 503.

De nest største gruppene var iranere (76 pers.) og polakker (37 pers.). Antallet iranske kvoteflyktninger har økt i løpet av de siste år. Således var tallet i 1984 bare 18. Her ventes en fortsatt økning i 1986. På den annen side har tallet på polske overføringsflyktninger gått ned fra 75 i 1984. De resterende 50 personer fordelte seg på en rekke forskjellige land.

De fleste søknader for overføringsflyktninger ble behandlet i adhoc-utvalget som i 1985 har bestått av representanter for Statens flyktingesekretariat (formann), Utenriksdepartementet og Statens utlendingskontor (sekretær). Det ble avholdt 12 møter i utvalget i 1985. Ca. 600 saker ble behandlet, hvorav ca. 35 % ble anbefalt innvilget. Prosenten er betydelig høyere enn i 1984 og skyldes for det meste endrede retningslinjer for familiegjenforening til mindreårige flyktninger i Norge. Utvalgets anbefaling ble i de aller fleste tilfelle fulgt av Statens utlendingskontor.

Av de søknader som adhoc-utvalget behandlet i 1985, var ca. 400 familiegjenforeningssøknader for vietnamesiske flyktninger. 140 søknader var blitt fremmet gjennom UNHCR (FN's høykommissariat for flyktninger) og gjennom Røde Kors i Irak, hvor UNHCR ikke har representant. De fleste av disse søknader gjaldt iranske flyktninger i Irak, Thailand og Tyrkia. UNHCR fremmet også en del søknader for afghanske flyktninger samt for flyktninger fra afrikanske land. Det kan forventes at antallet søknader fra UNHCR vil øke som en følge av økningen i kvoten til 1000, inklusive familiegjenforeninger.

4. DE NEGATIVE REAKSJONER.

4.1. Innledning.

Kryssjekking av registreringene vedrørende antall avvisninger, bortvisninger, utvisninger og oppholdsnektelser i 1985 har avdekket visse mangler ved rapporterings- og registreringsrutinene som gjør at tallene hverken for 1985 eller for tidligere år kan antas å være helt riktige. Imidlertid gir de en indikasjon på nivået. Dessuten er det mulig å si noe om grunnlaget for avgjørelsene.

4.2. Avvisning.

I 1985 er det registrert 246 avvisninger på grensen. Registreringene for perioden 1982 - 1984 viser følgende tall:

1982:	198 personer
1983:	219 personer
1984:	227 personer

28 avvisninger er registrert på nordboere. De øvrige er ikkenordiske statsborgere. Noe under halvparten av de avviste var hjemmehørende i land i Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Den mest anvendte avvisningsgrunn er manglende midler (ca. 75 personer). Deretter følger manglende visum (ca. 50), at vedkommende antas å være arbeidsøkende (ca. 40) og manglende pass (ca. 30). Ellers viser opplysningene at "sekkbestemmelsen" i fremmedlovens § 11 2. ledd fortsatt er en del i bruk (ca. 25 personer).

4.3. Bortvisning.

I 1985 er det registrert 120 bortviste hvorav 24 nordiske borgere.

Den dominerende bortvisningsgrunn er manglende midler (ca. 50 - 60).

4.4. Utvisning.

I motsetning til andre negative avgjørelser innebærer en utvisningsbeslutning at vedkommende gis innreiseforbud. I 1985 ble det utvist 102 utlendinger fra Norge. De tilsvarende tall for perioden 1982 - 1984 var følgende:

1982:	82 personer
1983:	85 personer
1984:	83 personer

23 av de utviste var fra nordiske land, 47 personer var fra Vest-Europa og USA, 5 personer var fra Øst-Europa og 27 kom fra verden forøvrig.

Overtredelse av narkotikalovgivningen var den vanligste grunn med i alt 69 personer. Av disse var 21 fra de nordiske land, 35 fra Vest-Europa og USA og 13 fra verden forøvrig.

Ytterligere 29 personer ble utvist for straffbare forhold.

4 personer ble utvist for overtredelse av fremmedloven. Av disse var 3 fra den tredje verden.

4.5. Oppholdsnektelse.

Ordningen med å treffe vedtak om oppholdsnektelse anvendes etter praksis bare overfor personer som uten å søke om opphold, har oppholdt seg i Norge utover den oppholdsfrie tid på 3 måneder. Tallet på avslag på søknader om oppholdstillatelse er naturlig nok langt høyere. I følge registreringene ble det truffet 34 slike vedtak i 1985, det samme tall som i 1984. I 1982 og 1983 var de tilsvarende tall henholdsvis 29 og 31.

Statens utlendingskontor tror ikke at økningen i tallet på negative reaksjoner er utslag av en mer restriktiv praksis. Antagelig er det mer nærliggende å

se økningen som et utslag av økt reisevirksomhet m.v.. I den forbindelse nevnes at et par avgjørelser i saker om utvisning i 1985 indikerer en viss oppmykning i praksis i forhold til utlendinger med sterk tilknytning til Norge. Statens utlendingskontor anser dette som en naturlig og riktig utvikling. I forhold til det totale kriminalitetsvolum dreier det seg om så få tilfelle at de preventive hensyn som taler for utvisning langt på veg bør vike for de ganske sterke menneskelige hensyn som taler for å nøye seg med den alminnelige strafferettslige reaksjon.

5. STATSBOGERSAKER.

I forbindelse med at behandlingen av statsborgersaker ble overført fra Justisdepartementet til Statens utlendingskontor 1.10.1984, ble førstekonsulent Eva Vatne, Justisdepartementet, utlånt til kontoret for å drive opplæring av saksbehandlerne i behandlingen av disse sakene. Dette skjedde i tidsrommet januar/april 1985. I den forbindelse ble det også utarbeidet en veiledning som kontoret har stor nytte av.

Statens utlendingskontor har gitt statsborgerbevilling til 1702 personer i løpet av 1985. Inkludert i dette tallet er barn som har blitt norske borgere samtidig med sin mor eller far. Bevillingene fordelt på endel nasjonaliteter fremgår av nedenstående tabell:

GITTE STATSBOGERSAKER § 6, 1985.

<u>EUROPA</u>		<u>AFRIKA</u>	
Tyrkia	96	Marokko	97
Polen	81	Etiopia	53
Forbundsrep. Tyskland	72	Sør-Afrika	16
Danmark	62	Øvrige Afrika	<u>43</u>
Storbritannia	58	AFRIKA tilsammen	<u>209</u>
Jugoslavia	52		
Sverige	40	<u>NORD-AMERIKA</u>	
Nederland	36	USA	30
Ungarn	28	Øvrige Nord-Amerika	<u>5</u>
Finland	17	NORD-AMERIKA tilsammen	<u>35</u>
Italia	17		
Spania	17	<u>LATIN-AMERIKA</u>	
Hellas	12	Chile	87
Tsjekkoslovakia	10	Colombia	17
Østerrike	10	Øvrige Latin-Amerika	<u>45</u>
Øvrige Europa	<u>55</u>	SØR-AMERIKA tilsammen	<u>149</u>
EUROPA tilsammen	<u>663</u>		
		<u>OSEANIA</u>	
<u>ASIA</u>		Australia	<u>7</u>
Filippinene	168		
Pakistan	137	<u>Statsløse</u>	<u>16</u>
India	98		
Vietnam	52		
Thailand	33		
Sri Lanka	32		
Hong Kong	24		
Kina	21		
Iran	17		
Rep. Korea	14		
Israel	11		
Øvrige Asia	<u>16</u>		
ASIA tilsammen	<u>623</u>		

Gitte statsborgerbevillinger tilsammen 1702

Dessuten ble det i 1985 gitt 20 bibeholdsbevillinger.

6. ENKELTE SPØRSMÅL I FORBINDELSE MED HÅNDHEVINGEN AV FREMMEDLOVGIVNINGEN ELLERS.

6.1. Innledning.

I det følgende vil man ta opp et lite utvalg av spørsmål og problemstillinger som har vært aktuelle i 1985. Spørsmål i tilknytning til asylsøkere og flyktninger er tatt opp i avsnitt 3.

6.2. Saker om besøksvisum.

Av statistikken over innkommet post fremgår det at det har vært en kraftig økning i antallet visumsaker i 1985, det vil si søknader om visum som kommer inn til Statens utlendingskontor fra utenriksstasjonene til avgjørelse, jfr. pkt. 2) i statistikken på s. 9 .

I 1985 har man forsøkt å danne seg en viss oversikt over antallet innvilgelser, respektive avslag. Oversiktene er imidlertid for ufullstendige til å gi grunnlag for statistikk.

Som kjent har vi visumplikt med østblokklandene, de fleste landene i Asia og med en del land i Afrika. Visumplikten med østblokklandene er i det alt vesentlige begrunnet i sikkerhetspolitiske og utenrikspolitiske hensyn, og visumsøknader fra borgere fra disse land avslås sjelden. Ved siden av at det tradisjonelt har vært visumplikt med mange land i den tredje verden, er visumplikten i denne del av verden i stor utstrekning begrunnet i innvandringspolitiske hensyn. For de fleste land i denne kategori ser det ut til at avslagsprosentene varierer mellom 20 og 30 prosent. Men for enkelte land med få søknader ligger avslagsprosenten vesentlig høyere. Begrunnelsen for å avslå slike søknader vil gjennomgående være at det er særlig grunn til å anta at vedkommende vil søke opphold her etter ankomst. I den forhåndsvurdering som her må foretas vil det bli lagt vekt på om det er gitt uriktige opplysninger i søknaden, om søkeren oppholder seg i et tredje land hvor han ikke er sikret videre opphold, om vedkommende har referanse i Norge, søkerens tilknytning til hjemlandet m.v.. Dersom det er tale om besøk til slektninger, særlig nære slektninger, skal det sterke holdepunkter til for å avslå søknaden.

I 1985 ble det i forståelse med Justisdepartementet besluttet å gå til en forsiktig liberalisering av visumpraksis. Etter Statens utlendingskontors oppfatning er dette også fulgt opp i praksis både i kontorets avgjørelser og i departementets klagevedtak. Man mangler imidlertid tall som kan bekrefte dette. Man har heller ikke tall for hvor mange som har søkt oppholdstillatelse etter ankomst med eller uten nye grunner i forhold til de som forelå da visum ble gitt. Men det er ikke tale om noen betydelig andel. Man skal forøvrig være åpen for at etablerte innvandrergupper er innstilt på å bidra sitt til at forutsetningene for besøksvisumet overholdes. For eksempel har representanter for Pakistan Workers Welfare Union gitt uttrykk for dette. En slik holdning er naturlig, fordi gode erfaringer i så måte vil bidra til å lette besøk fra hjemlandet.

I 1985 har man arbeidet med å bygge ut begrunnelsene for avslag i visumsaker, med sikte på å gjøre dem mere utfyllende og konkrete. Dette har bl.a. sammenheng med en klagesak som har versert for Sivilombudsmannen i 1984-1985. Spesielt hans uttalelse av 25.11.1985 er av interesse i denne sammenheng. På grunn av det store og økende antall visumsaker er det imidlertid et kapasitetsspørsmål hvor langt man kan gå i å bygge ut begrunnelsene. Også for utenriksstasjonene som må oversette de stadig mer omfattende begrunnelser kan dette antakelig utgjøre et problem. Det er dessuten tidkrevende å utarbeide en tilfredsstillende begrunnelse for visumavslag. Dette skyldes dels at man mangler klare regler på området og dels at avgjørelsen må bygge på en prognose.

Dess større allmenn forståelse man kan vinne for at visumsøkere ikke skal vinne fordel i forhold til andre grupper på grunn av sitt nærvær i Norge når søknad om oppholdstillatelse fremmes, dess mer kan visumpraksis liberaliseres. Dette gjelder imidlertid ikke uten videre for utlendinger fra "asylproduserende" land, fordi nettopp nærværet i Norge av en asylsøker skaper en særlig forpliktelse.

Selv om Norge i sin visumpraksis antagelig er nokså på linje med andre vestlige land, er anvendelsen av visuminstituttet som innvandringspolitisk virkemiddel kontroversiell. Dette er derfor et område hvor det er behov for en klar standpunkttagen fra de ansvarlige politiske myndigheter. Imidlertid vil det, uten at det rokkes ved selve prinsippet, være mulig å gjøre forsøk med en videre liberalisering.

6.3. Saker om oppholds- og arbeidstillatelser.

6.3.1. Familiegjenforening o.l..

Prinsippet om familiegjenforening gjelder først og fremst ektefelle og barn opp til 20 år. Spørsmålet om når og i hvilken utstrekning familiegjenforening skal godkjennes utover dette reiser vanskelige og til dels uavklarte spørsmål. Et eksempel er spørsmålet om oppholdstillatelse for foreldre. Når det gjelder foreldre til herboende mindreårige flyktninger ble praksis endret i 1985, slik at den herboende kan bli gjenforenet med sine foreldre og sine mindreårige søsken dersom han eller hun er under 18 år. Når det gjelder foreldre til herboende voksne innvandrere gis det i Innst. S. nr. 183 (1980 - 1981) uttrykk for at gjenforening som regel bør godkjennes for "gjenværende foreldre, spesielt enslige foreldre, når hovedtilknytningen til disse er til barn her i landet". I henhold til dette gis normalt oppholdstillatelse til enslig forelder uten barn igjen i hjemlandet. Men det er usikkert hvor mye lenger enn dette man bør gå.

I 1985 ble imidlertid innført som fast praksis at de foreldre som antas å falle utenfor rammen av varig familiegjenforening kan gis et "besøksopphold" på 6 måneder, inklusive den oppholdsfriske tid.

For andre familiemedlemmer, for eksempel søsken, er det i Innst. S. nr. 183 (1980 - 1981) gitt anvisning på at disse "unntaksvis" bør gis oppholdstillatelse når det foreligger "spesielle medmenneskelige forhold". Mange vil antakelig hevde at det ganske ofte vil foreligge spesielle medmenneskelige forhold, og det er vanskelig å fastsette innholdet i denne anvisning uten å ha dannet seg en oppfatning av hvor omfattende man mener at denne form for innvandring skal være. Fremmedkontrollen har med utgangspunkt i uttrykket "unntaksvis" og i at det tales om "spesielle medmenneskelige forhold" lagt til grunn at det må foreligge relativt sterke og spesielle rimelighetsgrunner for å innvilge en søknad av denne art. På denne bakgrunn blir søknader fra søsken om varig familiegjenforening som regel avslått. Umiddelbart kan nok den praksis som er etablert virke streng.

En type søknader som man støter på relativt ofte er søknader om å få bo sammen med en bror eller søster for å hjelpe og støtte denne i en begrenset periode.

Når slike søknader bør innvilges er ett problem. Men denne typen saker aktualiserer også spørsmålet om grensen mellom arbeidstillatelse og oppholdstillatelse. Av lovens § 10 og fremmedforskriftenes § 46 fremgår det at arbeidstillatelse kreves, selv om det er tale om arbeid uten vederlag. Med dette utgangspunkt legges det til grunn at arbeidstillatelse kreves for eksempel for søsken som skal hjelpe til med barnepass og husarbeid og forøvrig være til støtte i familien. Det kan imidlertid hevdes at det er vel så nærliggende å betrakte vedkommende som et ordinært medlem av familien under oppholdet, og at det "arbeid" vedkommende skal utføre ikke er annet enn det som må ivaretas i enhver familie. Det kan spørres om det er i tråd med en naturlig språklig forståelse å karakterisere dette som arbeid. Det er dessuten tvilsomt om de hensyn som ligger bak reglene om arbeidstillatelse gjør seg gjeldende i forhold som dette. Det er vel det ubetalte eller sterkt underbetalte arbeid mellom en arbeidsgiver og en arbeidstaker i et ordinært arbeidsforhold man har hatt i tankene. Spørsmålet om det bør kreves arbeidstillatelse eller bare oppholdstillatelse kan i enkelte tilfelle ha stor betydning, både på grunn av de ulike regler som gjelder for søknadsprosedyren etter gjeldende regler og fordi innvandringsstoppen iallfall formelt ikke gjelder for søknader om oppholdstillatelse.

6.3.2. Oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap.

Inngått ekteskap eller inngåelse av ekteskap er et selvfølgelig grunnlag for oppholdstillatelse når de alminnelige vilkår om underhold og bolig er tilfredsstillt. På dette trinn vil partens motivasjon for å inngå ekteskap ikke spille inn, med mindre det allerede i denne fase er klart at det ikke tas sikte på et ekteskapeleg samliv.

Derimot reiser det seg ved samlivsbrudd spørsmål om hvor lang tid ekteskapet må ha vart for at ektefellen skal ha opparbeidet et tilstrekkelig selvstendig tilknytning til Norge. Dessuten er det etablert en egen praksis for skilte kvinner som antas å ville få spesielle problemer ved hjemreise. Og endelig er det spørsmål om adgangen til oppholdstillatelse eventuelt bør falle bort allerede etter det faktiske samlivsbrudd eller først når ekteskapet er oppløst ved skilsmisse. I løpet av 1985 ble en sak om det sistnevnte spørsmål avsluttet for domstolene:

I den såkalte Ben Jamaa-saken ble det hevdet at oppholdstillatelse ikke kunne nektes, så lenge ekteskapet ikke var oppløst gjennom skilsmisse. Eidsivating

lagmannsrett kom imidlertid i dom avsagt 20.4.1985 til at det er det ekte- skapelige samliv som er tilgodesett gjennom fremmedforskriftenes regler om oppholdstillatelse, og at oppholdstillatelse derfor kunne tilbakekalles så snart samlivet faktisk var opphørt uten rimelige utsikter til at det ville bli gjenopptatt i separasjonstiden. Dommen er rettskraftig.

Det kan være delte meninger om det er rimelig og nødvendig å la et faktisk samlivsbrudd få fremmedrettslige konsekvenser umiddelbart. Mye kan tale for at det ikke straks ved samlivsbruddet bør treffes negative vedtak, blant annet fordi man som regel ikke kan ha sikre holdepunkter for at bruddet faktisk er endelig, til tross for herboendes bestemte uttalelser om dette. På den annen side vil det ofte oppstå problemer med å effektivere et vedtak på et senere tidspunkt. Tidsfaktoren viser seg erfaringsmessig å ha ganske stor betydning i blant annet denne typen fremmedsaker. Og særlig dersom det må anses klart at inngåelsen av ekteskapet fra den oppholdssøkendes side var motivert ut fra ønsket om å oppnå oppholdstillatelse og at ekteskapet for ham ikke har hatt noen vesentlig realitet utover dette, har han normalt ingen sterke legitime interesser i at avgjørelsen om å nekte videre oppholdstillatelse utsettes særlig lenge.

6.3.3. Utdanningssøkende.

Man har ingen tall for antallet utlendinger som oppholder seg i Norge i egenskap av utdanningssøkende. Men på basis av en undersøkelse foretatt i mars 1984 og den etterfølgende utvikling, kan man anslå tallet til vel 3000.

De utdanningssøkende rekrutteres nå som tidligere i stor utstrekning gjennom folkehøyskolene. For skoleåret 1985/86 var tilgangen på folkehøyskoleelever fra Sri Lanka særlig stort, anslagsvis 300 elever. I den nye loven om folkehøyskoler av 8.6.1984 som trådte ikraft 1.8.1985, er det åpnet adgang til å organisere blant annet halvårige kurs. Det er i samråd med Justisdepartementet allerede gitt et par oppholdstillatelser til slike kurs.

En del generelle spørsmål om de utdanningssøkende er omtalt i kontorets årsmelding for 1984, side 13 - 14 og i Statens utlendingskontors brev til Justisdepartementet 28.3.1985. Forøvrig synes sentrale skolemyndigheter i ferd med å engasjere seg sterkere enn tidligere i spørsmålene som knytter seg til de

utdanningssøkendes situasjon i skoleverket. Bl.a. har de utdanningssøkendes situasjon vært behandlet av RVO høsten 1985. Etter Statens utlendingskontors oppfatning ville en mer helhetlig planlegging og mer utstrakt bistand ha betydning også fra et rent fremmedkontrollmessig synspunkt. Det er nemlig nærliggende å anta at enkelte av de problemer vi blir konfrontert med har sammenheng med mangler i utdanningssystemet på dette felt. Det er på det rene at dagens ordning fører til tildels meget langvarige studier og hyppig skifte av utdanningsveier. De langvarige utdanningsopphold er medvirkende til at det ofte ikke blir aktuelt med retur til hjemlandet, selvom dette i utgangspunktet er den helt klare forutsetning.

Man har også i 1985 registrert visse problemer i det samarbeid med undervisningsinstitusjonene som ble etablert etter stortingsbehandlingen av Stortingsmelding 74 (1979 - 1980) Om innvandrere i Norge. Problemet består som før i at enkelte skoler ikke ser seg i stand til eller er villige til å avgi uttalelse om den enkelte elev bør gis deltidsarbeidstillatelse ved siden av utdanningen. I den forbindelse har det blant annet vært pekt på at skolen ikke har noe reelt grunnlag for å vurdere om vedkommende elev vil kunne gjennomføre skolegangen på en tilfredsstillende måte med en deltidsarbeidstillatelse ved siden av i de tilfelle hvor skolen ikke har noen kjennskap til eleven på forhånd. Det må erkjennes at dette er et problem. I disse tilfelle kunne det være en løsning å akseptere at skolen tok stilling til spørsmålet om deltidsarbeidstillatelse på et mer generelt grunnlag.

Et annet spørsmål som har vært fremme i 1985, er varigheten av oppholdstillatelser til utdanningssøkende, samt sommerarbeidstillatelser for utenlandske studenter, jfr. SU's rundskriv nr. 110 og 111 av henholdsvis 8.6. og 17.7.1984. Enkelte praktiske problemer knyttet til disse rundskriv ble tatt opp i brev til Justisdepartementet fra Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter 22.5.1985. I brev til Justisdepartementet 30.7.1985 avga Statens utlendingskontor uttalelse i saken. Kontaktutvalgets poeng var at utdanningssøkende ikke hadde et klart, formalisert grunnlag for sitt opphold i Norge om sommeren og at dette reduserte mulighetene til å skaffe seg sommerarbeidstillatelse. Denne saken ble ikke avsluttet i løpet av 1985.

6.3.4. Enkelte spørsmål i forbindelse med praktiseringen av innvandringsstoppen.

Det har ikke skjedd noe vesentlig nytt når det gjelder praktiseringen av forskriftene om innvandringsstopp i 1985.

Når det gjelder unntaket i § 3 pkt. e for kunstnere, artister m.v., forårsaker sakene vedrørende arbeidstillatelser for restaurantmusikere og turnéartister ganske store praktiske og kontrollmessige problemer. Bland annet med bakgrunn i et initiativ fra Norsk Musikerforbund ble det i april 1985 holdt et møte i Kommunaldepartementet med deltagere fra bl.a. Kommunaldepartementet, Arbeidsdirektoratet, Justisdepartementet og Statens utlendingskontor med sikte på spørsmålet om å foreta visse begrensninger i adgangen til å få arbeidstillatelse som restaurantmusiker. Dette initiativ har imidlertid ikke ført til endelige resultater i 1985.

Det har tidligere gjort seg en viss uklarhet gjeldende hvorledes man burde stille seg til søknader om oppholds- og arbeidstillatelse for misjonærer og forkynnere. I 1983/84 ble det innført som en fast ordning at disse grupper måtte ha arbeidstillatelse som grunnlag for sin virksomhet. I brev fra Justisdepartementet 30.8.1985 ble det fastsatt at misjonærer og forkynnere for ettertiden kunne gis arbeidstillatelse etter § 3 pkt. k i forskriftene til innvandringsstopp og at slik tillatelse kunne fornyes en gang, slik at den samlede tid blir 2 år. Det ble presisert at det måtte fremgå av den gitte arbeidstillatelse at den ikke gir grunnlag for varig bosetting, og at ytterligere fornyelse ikke kan påregnes.

Etter henvendelse fra Arbeidsdirektoratet ble det i september 1985 besluttet å sløyfe kravet om at søknaden om arbeidstillatelse skulle være vedlagt "Offer of employment" i enkelte praktisk viktige tilfelle. Bakgrunnen var at det fra innvandrers hold var blitt hevdet at en del arbeidsgivere foretrakk innenlandsk arbeidskraft på grunn av de krav som stilles til arbeidsgiver i skjemaet. Det som ble unntatt på denne måte var ferie- og deltidsarbeid for utdanningssøkende, sommerarbeidstillatelser, samt arbeidstillatelser til ektefelle og barn til norske statsborgere og til utlendinger som har arbeidstillatelse i Norge. Den nye ordningen fremgår av Statens utlendingskontors rundskriv nr. 119.

Statistikk over innkommet post
1 9 8 3

Bilag I

	Januar	Februar	Mars	April	Mai	Juni	Juli	August	Sept.	Okt.	Nov.	Des.	Sum
Arbeidstill	732	585	832	773	856	889	646	801	779	776	650	509	8828
Visum- løknader	491	559	720	917	1371	1381	1285	952	511	617	520	473	9797
Visum- innberetn.	742	662	804	1095	1739	2233	2612	1538	926	852	835	603	1464
Opphold- till.	185	153	265	193	193	258	298	219	75	180	183	146	2348
Opph.till. ubest.tid.	196	220	236	102	151	31	43	82	45	52	20	18	196
Diverse	2293	2003	2095	1909	2257	2499	3060	2220	1992	2226	3063	1629	27246
Avreise	591	421	808	423	458	550	492	645	764	1118	1120	762	852
Utviste	9	11	6	8	6	10	6	9	14	10	9	4	102
Avviste	8	11	19	5	19	21	20	21	8	25	23	12	192
Bortviste	6	10	10	5	7	10	12	6	13	9	14	4	106
Lager på avslag	74	45	56	44	49	49	54	45	40	66	70	59	651
Sum	5327	4680	5851	5474	7106	7931	8528	6538	5167	5931	6507	4219	73259

Statistikk over inkommet post

1984

Bilag 2

	Januar	Februar	Mars	April	Mai	Juni	Juli	August	Sept.	Okt.	Nov.	Des	Sum
rb. till.	911	820	861	708	722	908	876	797	902	1023	793	395	9716
isum	610	464	756	849	1868	2308	1661	1497	980	733	642	650	13018
i.s. meddelel	703	1741	2003	933	2648	3061	2747	2270	1477	1610	936	845	20974
dph. t	180	150	158	220	200	334	450	288	245	349	210	264	3048
bst. t	21	36	51	24	23	47	18	32	27	29	41	18	367
iverse	2268	2266	2168	1750	1739	2599	2908	2564	2097	2825	2202	1682	27068
eist	720	615	618	636	404	539	493	716	700	1131	909	704	8185
tvist	8	6	7	3	3	2	5	6	6	7	13	10	76
vvist	12	9	22	21	13	22	16	28	11	29	22	19	224
ortvist	7	3	5	4	7	8	5	21	5	13	7	4	89
lage	54	47	101	87	47	72	56	57	36	96	96	81	830
tatsb.													
sum	5494	6157	6750	5235	7674	9900	9235	8276	6486	7845	6029	4768	83849