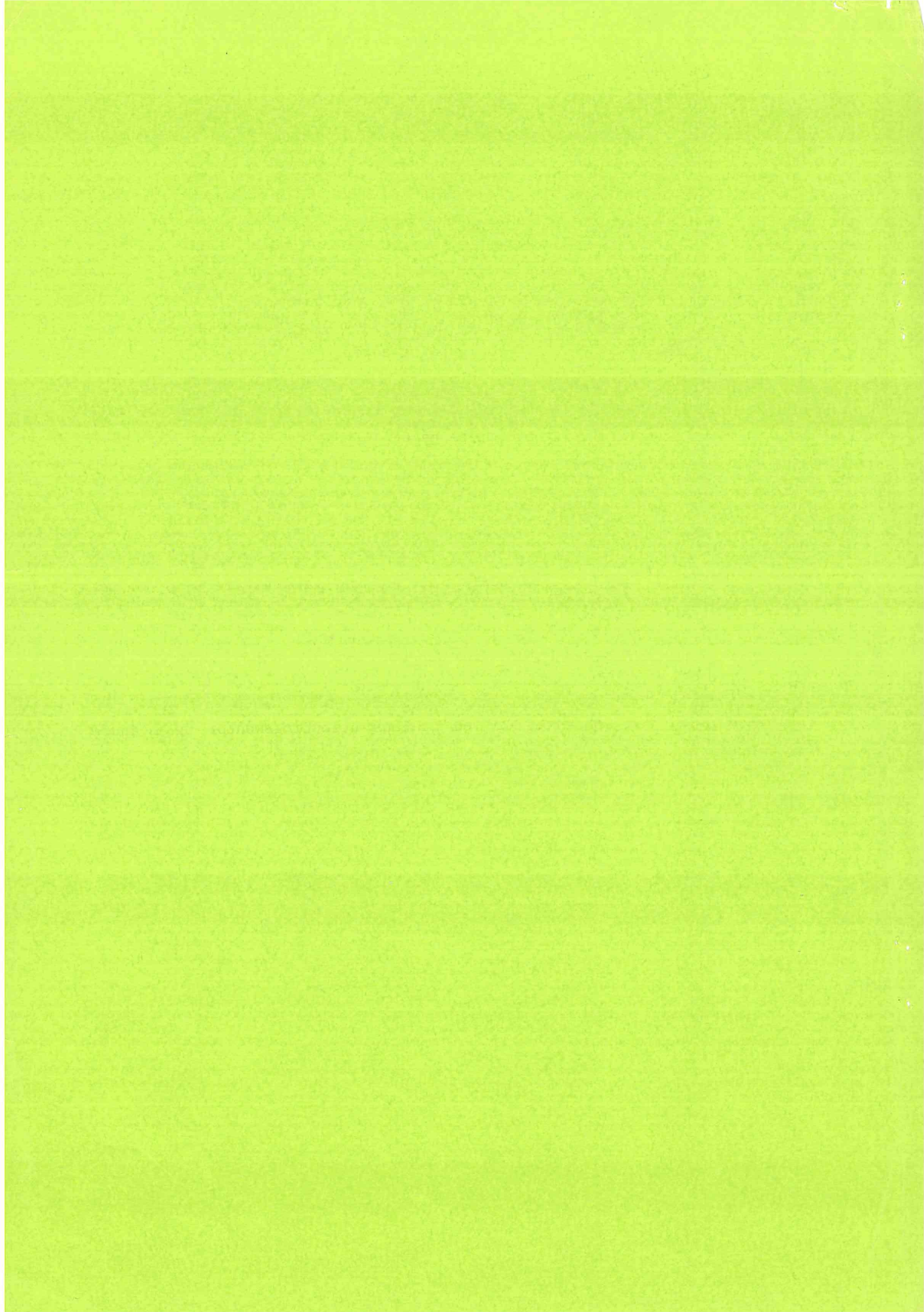


Ellen H. Hall

ÅRSMELDING

1986

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 kontorinstruksen, har vi lagt vekt på å utforme årsmeldingen med sikte på at den også vil bli lest av andre. Derfor har vi også tatt med mye materiale som Justisdepartementet allerede er vel kjent med, bl.a. opplysninger som stammer direkte derfra.

Statens utlendingskontor er ellers mest i søkelyset i forbindelse med enkelt-saker og enkelttiltak. Vi tror derfor at det kan være nyttig å gi en mer samlet oversikt over forhold som angår kontorets arbeidsområde og omtale noen av de generelle spørsmål som for tiden er aktuelle.

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

Oslo, 25. mars 1987

Arild Kjerschow

INNHALDSFORTEGNELSE

	Side
1. ADMINISTRASJON	
1.1. Personalet	1
1.2. Arbeidsmiljø. "Aksjon forenkling"	3
1.3. Budsjett og økonomi	4
1.4. EDB - FREMKON-prosjektet	5
1.5. Sakmengde, behandlingstider og restanser	6
1.6. Kontakten med Justisdepartementet, politiet og utenriksstasjonene. Opplæring, inspeksjon, m.v.	8
1.7. Utvalg, arbeidsgrupper, o.l.	11
1.8. Internasjonalt arbeid. Møter, konferanser, m.v.	14
1.9. Undervisning, kurser, konferanser, m.v.	15
2. GENERELT OM UTLENDINGER I NORGE. NOEN TALLOPPGAVER.	
2.1. Oppgave over utlendinger med lovlig opphold i Norge	16
2.2. Årsoppgave over nyregistrerte utlendinger i Norge 1986	19
2.3. Arbeidstillatelser etter dispensasjonsgrunn	22
3. ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER	
3.1. Antall asylsøkere	25
3.2. Avviste og bortviste asylsøkere	27
3.3. Avgjorte saker	28
3.4. Overførings- og kvoteflyktninger	30
3.4.1. Generelt	30
3.4.2. Mottatte kvoteflyktninger i 1986	31
3.4.3. Behandling i Adhoc-utvalget	31
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. STATSBOGERSAKER	35
6. NOEN GENERELLE KOMMENTARER	
6.1. Endringer i praksis	36
6.2. Saksbehandlingen i fremmedsaker	36
6.3. Behandling av asylsaker	39
6.4. Den aktuelle arbeidssituasjon	41
6.5. Perspektiver for 1987 - 1988	42

1. ADMINISTRASJON

1.1. Personalet

Statens utlendingskontor hadde pr. 1.1.1986 37 faste stillingshjemler som fordelte seg slik:

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

En del av stillingsbetegnelsene er endret i løpet av året.

En kontorsjefstilling og en førstekonsulentstilling var ny i 1986. I stillingen som kontorsjef ble ansatt tidligere førstekonsulent ved kontoret og visumattaché ved visumkontoret i Pakistan, Trygve Tvetter. Han tiltrådte stillingen 1.7.1986.

På det meste har fem av de faste ansatte saksbehandlerne hatt permisjon samtidig. Det har vist seg svært vanskelig å få besatt ledige stillinger/-vikariat utlyst for jurister. Kontoret har derfor i lange perioder hatt en undertallighet på 3-4 saksbehandlere. På slutten av året fikk vi tilsagn om to engasjementer for saksbehandlere i samband med den sterke økningen i antallet asylsaker. På slutten av året ansatte vi nye saksbehandlere i alle vikariatene og engasjementene. P.g.a. den store gjennomtrekken de 2 siste årene har kontoret for tiden uvanlig mange nye saksbehandlere. Vi har derfor brukt mye ressurser på opplæring og totrinnsbehandling i forhold til tidligere. Gjennomtrekken i kontorsektoren er langt mer moderat.

Som i tidligere år har det vært tatt inn ekstrahjelp både i kontorsektoren og i saksbehandlingen i forbindelse med de store saksmengdene fra mai til

september. Dessuten har vi brukt tre juridiske studenter som ekstrahjelp i saksbehandlingen i perioden september–desember.

Bruken av overtid blant saksbehandlerne har vært betydelig i 1986 med et samlet antall overtidstimer på ca. 1290. Overtidsbruken i kontorsektoren har vært langt mer moderat – ca. 1000 timer fordelt på 21 kontoransatte.

Kontoret har også hatt tidligere førstekonsulent i Justisdepartementet, Harald Rosendal, "på utlån" i perioden januar–september 1986.

I forbindelse med den nye kontorsjefstillingen, innførte vi følgende sakfordeling:

Kontorsjef Øystein Sagberg:

Søknader om visum

Søknader om oppholds- og arbeidstillatelser

Saker om avvisning, bortvisning, oppholdsnektelse og utvisning

Opplæring og inspeksjon av politi og utenriksstasjoner

Sikkerhets- og beredskapsspørsmål

Generell fremmedkontroll

Kontorsjef Trygve Tveter:

Søknader om statsborgerskap

Flyktningsaker

Intern administrasjon (personalforvaltning, økonomi og regnskap, m.v.)

EDB-planlegging og budsjett har i praksis ligget direkte under fremmedkontrollsjefen. Sakfordelingen vil i hovedtrekk bli opprettholdt under Sagbergs permisjon.

To av saksbehandlerne har utelukkende arbeidet med administrative spørsmål. De øvrige 11 saksbehandlere har arbeidet med fagsaker for begge kontorsjefer.

Tilsettingsrådet ved Statens utlendingskontor – som har tilsettingsmyndighet for samtlige stillinger innen kontorsektoren – har i 1986 skiftet sammensetning og har fra høsten 1986 bestått av:

Fremmedkontrollsjef Arild Kjerschow med kontorsjef Trygve Tveter som varamedlem

Skriveleder Gunvor Witt

Førstekontorfullmektig Gunda Olsen

Varamedlemmer for de 2 sistnevnte er konsulent Marit Paulsen og førstekontorfullmektig Else Jensen.

1.2. Arbeidsmiljø. "Aksjon forenkling"

Førstekontorfullmektig Gunda Olsen har vært verneombud ved Statens utlendingskontor i 1986.

Spørsmålet om bedriftshelsetjeneste, jfr. pkt. 1.4. i årsmeldingen for 1985, har vært tatt opp med Departementet på ny høsten 1986, jfr. brev av 21.11.1986.

Lokalene som Statens utlendingskontor leier i Chr. Krohgsgt. 30 har stort sett vært fullt belagt i 1986. Ved utgangen av 1986 arbeidet man med å få leie mer lokaler. Det økte plassbehov skyldes dels nye engasjementer og dels behovet for plass i forbindelse med konverteringen av data i FREMKON-prosjektet.

Kontoret har fra 1.10.1986 arbeidet med en "aksjon forenkling". Siktemålet har vært å forenkle arbeidsoppgaver og rutiner i en presset arbeidssituasjon. Etter en gjennomgang av aksjonen under et allmøte 3.10.1986 ble det gjennomført en dagskonferanse (kreativitetseminar) for samtlige ansatte ved kontoret 6.10. s.å. Justisdepartementet var representert ved konsulent Jo Forfang. Hensikten med dagskonferansen var gjennom gruppearbeid med "brain-storming" å få frem et størst mulig antall forenklingssidéer.

Det kom frem ialt 146 idéer/forslag. Allerede 15.10. ble det iverksatt 7 strakstiltak. På møter i de ulike delene av kontoret ble idéene bearbeidet videre.

I tillegg til forenklingforslag kom det også opp en rekke forslag vedrørende veiledning og opplæring internt i kontoret. Videre var samarbeid og fordeling av oppgaver mellom de ulike delene av kontoret berørt. Det er gjennomført et opplæringsprogram for kontorgruppa på 5 x 2 timer som gir en innføring i kontorets saksområder.

Vanskene med å komme igjennom på telefon til Statens utlendingskontor har vært tatt opp med Televerket og TBK. En fire-sifret forbindelse er etablert utenom sentralbordet mellom fremmedkontrollsjefen og regjeringskvartalet.

For øvrig er det ikke teknisk mulig å foreta forbedringer uten nytt sentralbord.

En rekke av forslagene har vært av en slik karakter at de har vært forelagt departementet. Det gjelder bl.a.:

- Utvidet bruk av foreløpig svar
- Håndtering av visuminnberetninger
- Sanering av straff- og bøtemeldinger
- Diverse spørsmål om innvilgelse av generell arbeidstillatelse, tillatelser av lengre varighet enn ett år og betingede tillatelser.

Det vil føre for langt å komme inn på endringer i rutiner i forholdet til politiet og de rent interne tiltakene av mer praktisk og avgrenset art. Vi viser til brev med vedlegg herfra til departementet 10. februar 1987, der det gis en mer utførlig rapport om Aksjon forenkling.

Det som gjenstår i aksjonen er bl.a. kontakt med Arbeidsdirektoratet for å ta opp rutiner i forhold til arbeidsmarkedsetaten.

1.3 Budsjett og økonomi

Bevilgning og regnskap for 1986 på kap. 445 Fremmedkontrollen var som følger (1000 kr.):

	<u>bevilgning</u>	<u>regnskap</u>
Post 01 lønn og godtgjørelser	6640	6316
post 11 varer og tjenester	<u>2115</u>	<u>2316</u>
	<u>8755</u>	<u>8632</u>

Innsparingen på post 01 skyldtes både den omtalte undertallighet blant saksbehandlere og forsinkelsene med igangsettingen av hovedprosjektet i FREMKON (post 01-2). På den annen side har det på post 11 påløpt ekstrautgifter på kontorets budsjett bl.a. til konsulentbistand i FREMKON-prosjektet (kr. 100.000) og til annen innleid hjelp, samt utgifter til nye lokaler i 5. etasje ved årsskiftet 1985/86.

Kontoret har fått samtykke til å omdisponere mellom post 01 og post 11 etter de nye reglene i bevilgningsreglementet.

1.4. EDB - FREMKON-prosjektet

Arbeidet med FREMKON-prosjektet fortsatte i 1986 med oppstart av forprosjektet tidlig på året. Forprosjektrapporten var ferdig i oktober 1986, noe etter tidsplanen. På møte i styringsgruppen 21. november 1986 ble det besluttet at hovedprosjektet kunne startes opp etter de retningslinjer som var trukket opp i forprosjektrapporten inntil eventuell annen beskjed fra Justisdepartementet. Resten av året gikk med til forberedelse av hovedprosjektet, herunder valg av maskinvare.

Det formelle prosjektlederansvar har ligget hos Politiets datatjeneste. Det daglige arbeidet har i det alt vesentlige vært utført av to konsulenter på heltid fra firmaet Arthur Andersen & Co., samt 1 prosjektmedarbeider fra Oslo politikammer. Disse har hatt plass i kontorets lokaler. De fleste av kontorets tilsatte har fått demonstrert en prototype av det fremtidige system. Tilsatte ved Statens utlendingskontor har ellers bidratt løpende med synspunkter og avklaringer bl.a. når det gjelder datagrunnlag, statistikk, meldinger og rutiner i det fremtidige systemet.

Statens utlendingskontors medlemmer i styringsgruppen var i 1986 fremmedkontrollsjefen og konsulent Marit Paulsen. Dessuten har førstekonsulent Per Omtvedt og deretter førstekonsulent Magni Djuve deltatt i styringsgruppen som representanter for Norges Juristforbund. Det har vært avholdt 4 møter i styringsgruppen i løpet av 1986.

I juli 1986 gikk førstekonsulent Peter Bøgh inn i prosjektgruppen som kontorets representant. På slutten av 1986 ble det utpekt ytterligere en person ved kontoret som skal være med i prosjektgruppen på heltid, nemlig førstekontorfullmektig Else Jensen. Hun skal lede konverteringsarbeidet, bl.a. ved å sørge for at det manuelle datagrunnlaget tilrettelegges for konverteringspersonalet. Siden vil hun formodentlig få medansvar for brukeropplæring, m.v.

Som ledd i utredningsarbeidet om opprettelsen av Utlendingsdirektoratet, jfr. nedenfor, har en egen gruppe bestående av representanter for Statens rasjonaliseringsdirektorat, Kommunaldepartementet, Statens flyktningssekretariat og Statens utlendingskontor avgitt en rapport om forholdet mellom ulike innførte og planlagte EDB-systemer på feltet, og om fremtidige EDB-behov i et direktorat. Førstekonsulent Peter Bøgh har vært kontorets representant i denne arbeidsgruppen.

1.5. Sakmengde, behandlingstider og restanser

Når det gjelder sakmengden ved kontoret målt i innkomne ekspedisjoner (innkommet post) for årene 1983-85, vises det til tabellen på s. 6 i årsmeldingen for 1985. Tabellen over innkommet post for 1986 - som følger som vedlegg 1 - er ikke direkte sammenlignbar med tabellen for tidligere år, ettersom man f.o.m. 1986 foretok en oppsplitting i ytterligere sakstyper. Det fremgår imidlertid at man de 4 siste år har hatt en økning i sakmengden på ca. 50%. Antallet innkomne ekspedisjoner i 1986 ligger på ca. 111.000.

Særlig markert har økningen vært for asylsakene, der man har hatt en 20-dobling i perioden 1983-86. Men det har også vært en kraftig økning i saker om visum, arbeidstillatelse og oppholdstillatelse som er de sakstyper som tradisjonelt har utgjort de største sakstall og vært de mest arbeidskrevende ved kontoret. Denne økningen representerer derfor en stor merbelastning.

Utviklingen i saksstatistikken ser slik ut i perioden 1983 - 1986:

	1983	1984	1985	1986
Arbeidstillatelse	8828	9716	11158	13239
Visum	9797	13018	17212	18563
Visummeddelelser	17641	20974	20132	22331
Oppholdstillatelser	2348	3048	4274	4570
Ubestemt tid	1196	367	487	475
Diverse	27246	27068	30898	39032
Reist	8152	8185	9953	9439
Utvist	102	76	79	110
Avvist	192	224	251	334
Bortvist	106	89	81	133
Klage	651	830	963	1035
Statsborgersaker		254	1753	1803
TOTALT	73259	83849	97241	111064

Som det fremgår er antallet søknader om visum og oppholdstillatelse nesten fordoblet bare i løpet av siste 4-årsperiode. Søknader om arbeidstillatelse er økt med ca. 50%.

Gjennomsnittlig behandlingstid for asylsakene i kontoret har økt fra ca. 1 måned til 2-3 måneder i løpet av året.

De totale saksbehandlingstidene svinger generelt svært meget, avhengig både av sakstype, tid på året, hvilket politikammer saken hører under og etter saksbehandler. Men som gjennomsnittlige behandlingstider for de ulike hovedgrupper av saker kan følgende antydes:

Søknad om visum og/eller oppholdstillatelse som skal forelegges politiet: 3-8 uker.

Søknad om visum og/eller oppholdstillatelse som avgjøres direkte: 1-2 uker.

Søknad om arbeids-/og oppholdstillatelse fra utlandet: 4-12 uker.

Søknad om arbeids-/og oppholdstillatelse fra Norge: 3-12 uker.

Søknad om norsk statsborgerskap: 5 måneder.

Mengden innkommet post har også i år vært særlig stor i perioden mai-oktober. Ved enkelte anledninger har innkommet post ligget uregistrert i journalen i opptil 3 uker. På et tidspunkt i juni lå det ca. 2000 saker til registrering i journalen, og av disse var ca. 30% eldre enn 10 dager. Ved årsskiftet lå det 1000 saker til registrering. Det er foretatt omlegging av enkelte rutiner med sikte på å øke registreringstempoet, men det er usikkert om dette har hatt noen vesentlig effekt. Det synes således vanskelig å holde posthåndteringen under kontroll uten en betydelig økning i overtidsbruken og/eller mer personale.

Postmengden er nå blitt så stor at det i det hele tatt er vanskelig å holde orden og oversikt uten bruk av EDB.

Også på skrivestua har det i perioder i 1986 vært betydelige restanser.

Antallet saker til behandling hos saksbehandlerne økte med ca. 50% fra utgangen av 1985 til juni 1986. På sistnevnte tidspunkt lå det 1625 saker til behandling, hvorav ca. 25% var eldre enn 1 måned. Dette tallet var økt ytterligere ved utgangen av året.

Antallet asylsaker til behandling i kontoret økte fra ca. 400 ved utgangen av oktober 1986 til ca. 700 ved utgangen av året.

1.6. Kontakten med Justisdepartementet, politiet og utenriksstasjonene.
Opplæring, inspeksjon, m.v.

Statens utlendingskontor har hatt god, løpende kontakt med Justisdepartementet i 1986. Dette er meget viktig sett på bakgrunn av mediaoppmerksomheten og de stadige endringer som skjer innenfor feltet.

Som i 1985, arrangerte Justisdepartementet også i 1986 et seminar med deltagere fra Departementet og Statens utlendingskontor. Seminaret ble avholdt på Sundvollen hotell 24. og 25. november. Et av temaene var forenkling av rutiner mellom de to organ. Flere av de forslag som kom opp under dette emnet, er siden gjennomført.

Som i tidligere år har det vært utstrakt uformell kontakt mellom Statens utlendingkontor og politiet. En stor andel av telefonene til kontoret er således fra politiet og gjelder innhenting av samtykke fra Statens utlendingskontor til tillatelser av ulike slag, muntlig veiledning, m.v. I denne sammenheng er det et alvorlig problem at kontorets sentralbordkapasitet gjør det vanskelig å komme gjennom.

I henhold til kontorinstruksens §6, 3. ledd, har det vært foretatt inspeksjon ved følgende 11 politikamre i 1986:

Oslo politikammer
Ringerike politikammer
Vest-Oppland politikammer
Sunnmøre politikammer
Nordmøre politikammer
Romsdal politikammer
Larvik politikammer
Skien politikammer
Telemark politikammer
Trondheim politikammer
Uttrøndelag politikammer

Samtlige inspeksjoner fant sted i første halvår 1986. Av kapasitetsmessige grunner fikk man inspisert bare ca. halvparten av det antall politikamre som var planlagt. I 1985 ble 22 politikamre inspisert. Det vises ellers til oversendte inspeksjonsrapporter.

Som tidligere år ble det også i 1986 arrangert 2 kurs i fremmedkontroll m.v. i regi av politiskolen. Kursene ble avviklet 12.-16.5. og 27.-31.10.. Ved disse kursene har tilsatte ved kontoret undervist i de fleste temaer vedrørende fremmedlovgivning og fremmedkontroll, samt i saksbehandling.

Kontoret har dessuten i løpet av 1986 avholdt særskilte kurs for politiet i asylsaker og i forvaltningsloven med gjennomsnittlig en hel dag på hvert hovedemne. Det ble holdt ett kurs for politikamrene i Oslo-området 13.-14.2 (forvaltningsloven) og 3.-4.3 (asylsaker). 14.-15.4 ble kurs holdt i Stavanger for politikamrene i Telemark, Agder-fylkene, Rogaland, Hordaland, samt Sogn politikammer. 22.-23.5 ble kurs holdt i Trondheim for Fjordane politikammer, politikamrene i Møre og Romsdal, Trøndelagsfylkene og Helgeland, Rana og Bodø politikammer i Nordland. Endelig ble det holdt kurs i Oslo 29.-30.9 for resten av Østlands-området, og med ytterligere deltakere fra Oslo og Asker og Bærum politikamre.

Kursene var dels lagt opp med forelesninger og dels med praktiske oppgaver i grupper, samt diskusjon i plenum. Kursene hadde også med deltakere fra Statens utlendingskontor og Justisdepartementet. Kursene ble gjennomgående positivt vurdert av deltakerne.

Statens utlendingskontor mener at det fortsatt er et stort behov for opplæring og trening når det gjelder anvendelsen av forvaltningsloven i behandlingen av fremmedsaker. Dette skyldes for det første at det store antallet saker og tempoet i saksbehandlingen stiller spesielle krav til årvåkenhet med at saksbehandlingsreglene blir fulgt. Videre har det sammenheng med at sakene i stor utstrekning fortsatt behandles av personell uten juridisk utdanning og at de politiembetsmenn som medvirker i saksbehandlingen vel har forholdsvis liten befatning med forvaltningsloven i sitt daglige arbeid ellers. Etter Statens utlendingskontors oppfatning bør de sentrale fremmedmyndigheters ansvar på dette felt suppleres med en mer aktiv oppfølging fra ledelsens side ved det enkelte politikammer. I tillegg til den mer tradisjonelle opplæring, bør man fremover vurdere mer utradisjonelle virkemidler, f.eks. utarbeiding av sjekklister til saksbehandlerne og økt bruk av veiledningsmateriale, slik at klientene blir satt bedre i stand til selv å utnytte sine rettigheter.

I tillegg til ovennevnte opplæringstiltak og den løpende veiledning, har Statens utlendingskontor utferdiget følgende rundskriv til politimestrene i løpet av 1986:

Rundskriv nr.	121	07.01.86	Behandling av saker om avvisning av asylsøkere.
"	"	122	13.01.86 Reisebevis og Fremmedpass. 1) Utvidelse av gyldighetsområdet. 2) Utstedelse av duplikat.
"	"	123	31.01.86 Fremmedkontrollens behandling av polakker.
"	"	124	14.03.86 Generell arb. till. til innvandreringdom. Saksbehandlingen.
"	"	125	14.03.86 Midlertidig arb. till. for asylsøkere. Fremgangsmåten ved behandlingen.
"	"	126	14.03.86 Søknader om politisk asyl - Statistikk.
"	"	127	10.04.86 Tuberkulosekontroll av asylsøkere.
"	"	128	23.06.86 Oppholdstillatelse for utdanningssøkende.
"	"	129	08.07.86 Midlertidig arb. till. til overførings(kvote-) flyktninger.
"	"	130	18.08.86 Søknader om politisk asyl - Statistikk.
"	"	131	17.09.86 Familiegjenforening med enslige foreldre.
"	"	132	01.10.86 Oppholdstillatelse på grunnlag av samboerforhold.
"	"	133	01.10.86 Reisedokument for enslige, umyndige flyktninger, m.v.
"	"	134	01.10.86 Oppholds- og arbeidstillatelse til Fulbright- stipendiater.
"	"	135	03.11.86 Telefonhenvendelser til Statens utlendingskontor. "Telefonfri" onsdag.
"	"	136	24.11.86 Kopi av avhør i asylsaker sendes Politiets over- våkingstjeneste.

Den løpende kontakten med utenrikstjenesten er økende i takt med økningen i sakstallene.

Det oppleves i mange tilfelle som et problem at behandlingen av visumsøknader som sendes Statens utlendingskontor til avgjørelse tar for lang tid. Både av denne grunn og ut fra ønsket om forenkling i saksbehandlingen blir det fra kontorets side i kontakten med utenriksstasjonene jevnlig understreket at adgangen til å gi visum på egenhånd bør brukes i større utstrekning i samsvar med fremmedforskriftenes § 26. Rett etter årsskiftet gikk det ut et rundskriv fra Utenriksdepartementet om dette, etter anmodning fra Statens utlendingskontor og Justisdepartementet. Mer opplæring av de ansatte ved de mest aktuelle utenriksstasjonene ville antagelig være av stor betydning for en mer utstrakt og samtidig fullt forsvarlig bruk av viseringsretten. Dette kunne f.eks. skje ved kurser arrangert i forbindelse med avviklingen av ferien til de aktuelle personalgrupper.

Når det gjelder saksforberedelsen av de visumsøknader som ikke avgjøres ved utenriksstasjonene, finner man ellers grunn til å peke på at denne gjennomgående er langt mer summarisk enn det som er forutsatt i fremmedforskriftenes § 28. Dette fører til at vurderingen i en del visumsaker må bygge på et spinkelt grunnlag. På grunn av tidsmomentet er det sjelden at Statens utlendingskontor returnerer saken til utenriksstasjonen for ytterligere saksforberedelse. Det er klart at den stadig økende mengde visumsaker ytterligere vanskeliggjør en omfattende skriftlig saksforberedelse med den bemanning som nå er avsatt til dette arbeid ved mange utenriksstasjoner.

Mulighetene for å besøke utenriksstasjoner har i 1986, som tidligere, vært meget begrensede. Førstekonsulent Harald Rosendahl arbeidet imidlertid som ferievikar ved visumkontoret i Islamabad i juni-august 1986, dessuten hadde konsulent Astrid Lund-Andersen et 14-dagers arbeidsbesøk ved visumkontoret. Bortsett fra dette har ingen utenriksstasjoner vært besøkt i 1986.

1.7. Utvalg, arbeidsgrupper, o.l.

- Siste møte i kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter ble avholdt 3.2.1986. Utvalgets prøveperiode løp egentlig ut ved utgangen av 1985. Kontorets rundskriv 122 og 128 er et resultat bl.a. av saker som tidligere var tatt opp i dette utvalget. Ytterligere to av de emner som har vært tatt opp i utvalget, har vært behandlet i Nordisk utlendingsutvalg.

- Samordningsutvalget for innvandringssspørsmål består av sentrale statlige organer som arbeider med spørsmål som berører utlendinger/innvandrere. Det har vært avholdt 6 møter i utvalget i løpet av 1986. Etter at kontorsjef Tvetter tiltrådte har han erstattet fremmedkontrollsjefen som kontorets faste medlem i utvalget.

- Arbeidsgruppen som ble nedsatt i mai 1985 for å vurdere en nærmere organisatorisk samordning av arbeidet med innvandrere og flyktninger, avsluttet sitt arbeid i 1986, jfr. s. 12 i årsmeldingen for 1985.

Et flertall i arbeidsgruppen gikk inn for at det ble opprettet et direktorat med oppgaver som skulle omfatte både håndheving av fremmedlovgivningen og støtte- og oppfølgingsarbeidet. Forslaget innebar i praksis at Statens flyktningssekretariat og Statens utlendingskontor slås sammen, og at visse oppgaver fra de berørte departementer overføres til direktoratet. I tillegg til flyktningsmottak og håndheving av fremmedlovgivningen skulle direktoratet etter forslaget ha det sentrale ansvar for samordning av de praktiske tiltak vedrørende integrering av innvandrere i det norske samfunn, herunder informasjon til offentlige instanser, utlendingene og samfunnet ellers. Arbeidsgruppen tok ikke stilling til departementstilknytning for direktoratet, men det ble forutsatt at Justisdepartementet fortsatt skulle ha ansvaret for fremmedlovgivningen og håndhevingen av denne.

19.8.1986 sluttet regjeringen seg til hovedpunktene i flertallets forslag. Den besluttet videre at direktoratet administrativt skulle høre under Kommunal- og arbeidsdepartementet og at dette departement også skulle få overført Sosialdepartementets nåværende ansvar for flyktningspolitikken. Justisdepartementet skulle fortsatt ha ansvaret for fremmedlovgivningen og håndhevingen av denne.

Regjeringen bestemte også at de berørte departementer skulle utarbeide forslag til organisering av utlendingsdirektoratet i samarbeid med Statens rasjonaliseringsdirektorat og de ansattes organisasjoner. I samsvar med dette ble det 24.9.86 oppnevnt en styringsgruppe til å gjennomføre regjeringens vedtak. Styringsgruppen fikk følgende mandat:

"1) Gruppen skal fremme forslag om hvilke arbeidsoppgaver som skal ligge til et Statens utlendingsdirektorat, herunder overføring av oppgaver fra aktuelle ytre etater og departementer.

2) Gruppen skal fremme forslag om organisatorisk oppbygging av direktoratet, herunder vurdere:

- Stillingsstruktur
- Fordeling av stillinger
- Myndighetsfordeling mellom direktorat og departement(er)

3) Gruppen skal selv vurdere behov for opprettelse av undergrupper.

4) Gruppen skal legge fram et forslag til oppbygging og organisering som ligger innenfor nåværende ressursrammer.

5) Gruppens tilråding skal foreligge senest 1. juli 1987, og oversendes Kommunal- og arbeidsdepartementet."

Følgende organer/organisasjoner har vært representert i styringsgruppen: Kommunaldepartementet, Sosialdepartementet, Justisdepartementet, Finansdepartementet, Statens flyktningssekretariat, Statens utlendingskontor, Rasjonaliseringsdirektoratet, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund/Seksjon Stat, Akademikernes Fellesorganisasjon og Statstjenestemannskartellet. Kommunaldepartementet har hatt formannen og sekretariatet. Fremmedkontrollsjefen har vært Statens utlendingskontors representant i styringsgruppen.

Styringsgruppen holdt sitt første møte 25.9.1986 og hadde innen årets utgang holdt i alt 3 møter.

Styringsgruppen nedsatte en arbeidsgruppe med deltakere fra Kommunaldepartementet, Statens flyktningssekretariat, Statens utlendingskontor og Rasjonaliseringsdirektoratet til å utarbeide forslag for styringsgruppen når det gjelder hovedlinjene i organiseringen. Fremmedkontrollsjefen er kontorets representant i denne gruppen.

Videre ble det nedsatt en arbeidsgruppe til å se spesielt på innholdet i og organiseringen av informasjonsoppgavene i direktoratet. Her var Statens utlendingskontor representert ved kontorsjef Tveter. Endelig nedsatte styringsgruppen en gruppe til å se på EDB-funksjoner og andre støttefunksjoner i direktoratet. Førstekonsulent Bøgh har vært kontorets representant i denne gruppen.

Kontoret har ellers gjennom året deltatt i det videre arbeid i departementet

med et utkast til ny utlendingslov, dels gjennom arbeidsgruppen nevnt i forrige årsmelding, og dels i møter med departementet. Proposisjonen ventes fremmet i løpet av våren 1987.

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

Nordisk utlendingsutvalg skal etter den nordiske passkontrolloverenskomst av 12.7.57 art. 13 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 spørsmål, f.eks. aktuelle flyktningespørsmål, spørsmål om regelverk og praksis på ulike områder m.v.

I 1986 ble det holdt 1 møte i utvalget - på Skagen i Danmark i tiden 2.-4.6. Her deltok fra norsk side fremmedkontrollsjefen, kontorsjef Øystein Sagberg og førstekonsulent Magni Djuve, Statens utlendingskontor og byråsjef Peter Blom og førstekonsulent Liv Lie fra Justisdepartementet. Protokollen fra møtet er oversendt Justisdepartementet tidligere.

Det 19. og 20. møte i CAHAR (Europarådets ekspertkomité for territorialt asyl og flyktninger) ble avholdt henholdsvis 22.-25.4 og 9.-12.9 1986. På disse møter deltok fremmedkontrollsjef Kjerschow, sammen med avdelingsdirektør Fosheim, Justisdepartementet. Det 21. møtet i CAHAR ble avholdt 27.-29. oktober 1986 på grunnlag av en anmodning fra Forbundsrepublikken Tyskland. Til dette møtet møtte kontorsjef Tvetter sammen med avdelingsdirektør Fosheim.

I CAHAR arbeides for tiden med utkast til en avtale om territorialt asyl. Dessuten har man gjenopptatt arbeidet med å finne løsninger på første asyl-lands-problematikken. Av betydning er den informasjonsutveksling som løpende finner sted om lovgivning og praksis m.h.t. asylspørsmål i deltagerlandene.

Dette arbeid må ses i sammenheng med det samarbeid som har foregått mellom en del vest-europeiske land og FNs høykommisær siden 1985 for å finne løsninger på problemene knyttet til "irregulær movements". Som ledd i dette arbeid deltok fremmedkontrollsjefen på et møte i Geneve 8.-9.12.86.

I tillegg til ovenstående har fremmedkontrollsjefen deltatt i to skandinaviske møter om asyl- og flyktningespørsmål i København, samt to møter i Stockholm,

ett om flyktningsespørsmål og ett om statsborgersaker. I mars 1986 foretok Klaus Tornøe og Frederik Schydt, tidligere og nåværende direktør for Direktoratet for Utlændinge et besøk i Norge. Kontorsjef Finn Cristiansen, Direktoratet for utlændinge, besøkte kontoret i juli 1986.

1.9. Undervisning, kurser, konferanser, m.v.

Flere av kontorets ansatte har også i 1986 holdt foredrag og innlegg i forskjellige fora. Spesielt nevnes at Norges Juristforbund for første gang arrangerte et kurs i flyktningerett i Sandefjord 5.-6.5 1986 hvor fremmedkontrollsjefen holdt foredrag og hvor forøvrig førstekonsulent Jon-Arne Jensen og konsulent Astrid Lund-Andersen var med som kursdeltakere. Ansatte ved kontoret har ellers i løpet av året deltatt i forskjellige møter med NOAS, norsk avdeling av Amnesty International og med FNs høykommissærs representant i Norden. UNHCRs nordiske kontor i Stockholm ble offisielt åpnet vinteren 1986.

2. GENERELT OM UTLENDINGER I NORGE. NOEN TALLOPPGAVER.

2.1. Oppgave over utlendinger med lovlig opphold i Norge

Nedenfor følger oppgavene over antall utenlandske statsborgere med oppholds-
tillatelse i Norge, samt antall registrerte nordiske borgere ved utgangen
av hvert år 1982-1986. Oppgavene bygger på de meldinger som ved utgangen
av hvert år blir sendt til Statens utlendingskontor fra landets politikamre.

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Danmark	16416	16505	15980	16977	17615
Finland	4432	4389	4214	4653	4464
Island	1716	1852	1830	2217	2497
Sverige	9866	10424	10440	10857	11923
NORDBOERE tilsammen	32430	33170	32464	34704	36499
Belgia	256	277	276	271	355
Frankrike	1854	2035	2105	2155	2234
Hellas	149	166	187	190	203
Irland	251	269	273	304	358
Italia	743	752	759	760	815
Jugoslavia	1646	1720	1752	1752	1842
Nederland	2204	2286	2372	2355	2449
Portugal	286	297	293	316	345
Spania	703	699	707	729	794
Storbritannia	10913	11594	11889	12645	12838
Sveits	759	738	786	758	789
Tyrkia	2966	3198	3321	3437	3674
Vest-Tyskland	3899	3870	3975	3901	4030
Østerrike	496	481	528	566	592
Øvrige Vest-Europa	26	34	42	48	40
VEST-EUROPA tilsammen	27151	28416	29265	30187	31358
Bulgaria	188	265	226	204	276
Polen	1160	1433	1537	1776	2048
Sovjet-Unionen	155	176	178	188	182
Tsjekkoslovakia	338	342	326	368	358
Ungarn	329	289	322	307	327
Øvrige Øst-Europa	105	113	126	148	152
ØST-EUROPA tilsammen	2275	2618	2715	2991	3343
EUROPA tilsammen	61856	64204	64444	67882	71200
Algerie	104	114	122	130	181
Etiopia	240	278	322	381	404
Gambia	204	242	257	297	364
Marokko	1374	1465	1334	1475	1538
Nigeria	144	160	174	205	242
Tanzania	86	88	101	101	115
Tunis	106	104	101	117	146
Sør-Afrika	125	113	110	112	122
Øvrige Afrika	546	662	693	769	886
AFRIKA tilsammen	2929	3226	3214	3587	3998

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Bangladesh	77	94	129	134	182
Filippinene	921	1038	1053	1217	1443
India	1829	2072	2216	2380	2590
Iran	160	155	180	294	481
Israel	205	211	225	250	273
Japan	345	257	391	394	388
Kina/Hong Kong	343	393	437	655	788
Pakistan	7597	7360	7995	8284	8831
Sri Lanka	461	579	790	1076	1557
Sør-Korea	369	315	320	380	385
Thailand	298	356	407	408	505
Vietnam	3406	4152	4598	5195	5556
Øvrige Asia	419	418	466	475	549
ASIA tilsammen	16430	17400	19207	21142	23528
Canada	1027	1014	1010	1061	1201
USA	10949	10763	10691	10524	10746
NORD-AMERIKA tilsammen	11976	11777	11701	11585	11947
Argentina	123	147	119	119	127
Brasil	127	121	139	172	206
Chile	974	1005	1055	1086	1172
Colombia	191	229	290	348	355
Mexico	91	94	103	93	117
Uruguay	101	109	112	103	114
Øvrige Latin-Amerika og Vest-India	448	468	487	523	581
LATIN-AMERIKA og VEST-INDIA tilsammen	2055	2173	2305	2444	2672
Australia	421	412	426	445	466
New Zealand	158	135	132	135	149
Øvrige Oseania	15	10	34	10	9
AUSTRALIA og OSEANIA tilsammen	594	557	592	590	624
Statsløse	153	150	166	144	151
I ALT	96002	99487	101629	107374	114120

Statistikken omfatter langt flere kategorier enn det som representerer innvandringen til Norge i betydningen varig innvandring. Her kan bl.a. nevnes utdanningssøkende, slektninger på besøk, au-pairer og praktikanter, personell på entrepriser eller på spesielle oppdrag, misjonærer, m.v. Dessuten er det også blant personer med et varig oppholdsgrunnlag (innvandrere) en del utflytting. Selv om det er en økning i tallene for utlendinger registrert med opphold i Norge, ligger det altså betydelige bevegelser under endringene i totaltallene. Det er rimelig å anta at noe av økningen skyldes et stadig økende internasjonalt samkvem på en rekke områder. Men det meste av økningen gjelder nok varig bosetting.

Ettersom statistikken bare gjelder personer med utenlandsk statsborgerskap, gir den ikke fullstendig uttrykk for hvor mange med utenlandsk bakgrunn som bor i Norge. Statens utlendingskontor har innvilget norsk statsborgerskap til 1639 personer i 1986. I tillegg kommer de som har fått statsborgerbevilgning av fylkesmennene.

Den prosentvise fordeling av utlendinger i Norge etter verdensdeler er slik:

Europa	62 pst.
herav Norden	32 pst.
Afrika	4 pst.
Asia	21 pst.
Nord-Amerika	10 pst.
Latin-Amerika og Vest-India	2 pst.
Australia og Oseania	<u>1 pst.</u>
	<u>100 pst.</u>

Nedgang av betydning fra 1985 til 1986 finner man kun for finske statsborgeres vedkommende. Et mindre antall andre land har en liten nedgang i antall statsborgere med oppholdstillatelse. De øvrige land har hatt et økning fra 1985 til 1986 - om enn i ulik grad. Kun svenske statsborgere økte med mer enn 1000 personer. Størst prosentvis økning var det for statsborgere fra Sri Lanka og Iran, med henholdsvis 45% og 64%. Asylsøkere som ikke har fått sin sak avgjort er ikke med i oppgavene.

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.

Ifølge Statistisk Sentralbyrås oppgaver var antallet utlendinger bosatt i Norge pr. 1.1.1976 - rett etter innføringen av den såkalte innvandringsstoppen - 71.000 utlendinger. I 1981 var tallet 86.500, og i 1986 101.500. Tallet pr. 1.7.1986 var på 105.700, m.a.o. en økning på 4200 i løpet av første halvår 1986. Tallene pr. 1.1.1987 foreligger ennå ikke.

2.2. Årsoppgave over nyregistrerte utlendinger i Norge 1986

Oppgaven nedenfor viser summen av tillatelser gitt statsborgere i de enkelte land. Den baserer seg på meldinger fra politikamrene i forbindelse med førstegangsregistrering. Fornyelser av tillatelser er derfor ikke med. Arbeidstillatelse som blir gitt personer etter at de først har hatt oppholdstillatelse i kortere eller lengre tid registreres derfor ikke i oppgaven. Dette betyr at arbeidstillatelser gitt f.eks. til familiemedlemmer etter at de først har fått oppholdstillatelse for familiegjenforening ikke er med.

Nordiske borgere trenger ikke oppholds- og arbeidstillatelse, og er derfor ikke med i oppgaven.

Hvert enkelt familiemedlem registreres med egen oppholdstillatelse og tallene inkluderer derfor også barn.

Årsoppgaven viser ikke økningen i antall utlendinger med oppholdstillatelse i Norge. Mens det ble gitt førstegangs oppholdstillatelse til 16.620 utlendinger i 1986 var økningen i antall utlendinger med oppholdstillatelse fra 1985 til 1986 på 4951 når nordiske borgere holdes utenfor. Forskjellen skyldes at mange utlendinger forlater Norge hvert år, jfr. over.

20.
 ÅRSOPPGAVE OVER NYREGISTRERTE UTLENDINGER I NORGE 1986

	Oppholds- tillatelse	menn	kvinner	Arbeids- tillatelse	menn	kvinner
Frankrike	560	371	189	233	178	55
Nederland	470	274	196	299	203	96
Storbritannia	3168	2420	748	2370	2116	254
Vest-Tyskland	653	390	263	418	289	129
Øvrige Vest-Europa	888	616	272	550	456	94
VEST-EUROPA tilsammen	5739	4071	1668	3870	3242	628
Bulgaria	514	444	70	395	337	58
Polen	1238	738	500	768	591	177
Tsjekkoslovakia	266	213	53	234	200	34
Ungarn	203	169	34	190	166	24
Øvrige Øst-Europa	80	57	23	53	45	8
ØST-EUROPA tilsammen	2301	1621	680	1640	1339	301
Jugoslavia	334	229	105	198	172	26
Tyrkia	391	227	164	104	96	8
EUROPA tilsammen	8765	6148	2617	5812	4849	963
Etiopia	66	38	28	9	6	3
Gambia	70	50	20	9	8	1
Marokko	168	110	58	42	39	3
Tanzania	70	60	10	16	16	-
Øvrige Afrika	405	286	119	90	83	7
AFRIKA tilsammen	779	544	235	166	152	14
Israel	224	161	63	195	146	49
Bangladesh	50	39	11	6	5	1
Filippinene	442	122	320	80	31	49
India	445	268	177	64	58	6
Japan	85	53	32	45	39	6
Kina/Hong Kong	234	152	82	90	81	9
Pakistan	1044	497	547	44	36	8
Sri Lanka	551	374	177	46	35	11
Sør-Korea	257	112	145	37	36	1
Thailand	141	40	101	16	12	4
Vietnam	476	249	227	55	33	22
Øvrige Asia	396	266	130	94	81	13
ASIA tilsammen	4345	2333	2012	772	593	179
Canada	286	180	106	162	127	35
USA	1596	841	755	723	516	207
NORD-AMERIKA tilsammen	1882	1021	861	885	643	242
Chile	174	78	96	37	30	7
Colombia	148	78	70	14	13	1
Øvrige Latin- Amerika og Vest-India	309	127	182	62	44	18
LATIN-AMERIKA og VEST-INDIA tilsammen	631	283	348	113	87	26
Australia	147	65	82	60	41	19
Øvrige Oseania	64	46	18	47	38	9
AUSTRALIA og OSEANIA tilsammen	211	111	100	107	79	28
Statsløse	7	5	2	-	-	-
I ALT	16620	10445	6175	7855	6403	1452

Følgende oppstilling viser utviklingen i tallene i perioden 1975-1986:

ÅR	OPPHOLDS- TILLATELSE	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
1986	16.620	7.855

Som det fremgår er antallet gitte "førstegangstillatelser" omtrent det samme i 1986 som i 1985.

Tallet på gitte oppholdstillatelser har vist en økende tendens i perioden 1975-1986. For førstegangsarbeidstillatelser har det ikke vært noen tilsvarende klar trend fra 1975 til i dag, bortsett fra at tallene for de to siste år ligger på et noe høyere nivå enn tidligere.

I perioden 1975-1979 ble ca. 25% av førstegangsarbeidstillatelser gitt til borgere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika. Den tilsvarende andel i perioden 1980-1984 var ca. 31%. I 1986 var det tilsvarende tall 35%.

Forsåvidt gjelder registrerte arbeidstillatelser ble bare 13% av disse gitt til borgere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika i perioden 1975-1979. For perioden 1980-1985 var andelen 16%. Andelen var i 1984 13%, i 1985 14% og i 1986 15%.

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 arbeidsøkende. På det tidspunkt disse eventuelt gis arbeidstillatelse, vil regis-

terkortene allerede være mottatt ved Statens utlendingskontor, med en oppholdstillatelse påført.

2.3. Arbeidstillatelser etter dispensasjonsgrunn

I 1986 har det vært ført statistikk over innvilgede arbeidstillatelser fordelt på noen av unntaksbestemmelsene i forskrifter om forlenget innvandringsstopp av 12.12.1975. Siktemålet har vært å forsøke å få et noe bedre bilde av hvorledes noen av de viktige dispensasjonsgrunnene fordeler seg på ulike nasjonaliteter og verdensdeler, særlig når det gjelder de dispensasjonsgrunner som ofte medfører varige opphold (innvandring).

De dispensasjonsgrunner man har ført statistikk på, er følgende:

- § 3a) Ektefeller og barn til norske statsborgere og til utlendinger som har arbeidstillatelse i Norge.
- § 3c) Andre utlendinger som har en langvarig og særlig tilknytning til Norge.
- § 3f) Praktikanter
- § 3g) Au-pair ansatte
- § 3j) nr. 2 Utenlandske spesialister m.v. som anses absolutt nødvendig for en bedrift.
- § 3k) Rimelighetsgrunner.

Det må tas et vesentlig forbehold når det gjelder bruken av denne oppgaven. Det er på det rene at det i løpet av året har vært svikt når det gjelder statistikkføringen, slik at en del tillatelser gitt etter ovennevnte dispensasjonsgrunner ikke har kommet med. Det er noe usikkert om dette kan ha påvirket den prosentvise fordeling mellom dispensasjonsgrunner og nasjonaliteter.

Det er på det rene at det gis et stort antall arbeidstillatelser som ikke har kommet med i statistikken. Det gjelder bl.a. sommerarbeidstillatelsene, jfr. innvandringsstopps § 2, 2. ledd og arbeidstillatelser til utdanningsøkende, jfr. § 2, 1. ledd c). Videre gjelder det § 3 e), hvor særlig musikere utgjør en stor gruppe. Av disse og andre grunner lar det seg ikke gjøre å sammenligne denne statistikken med tallene for registrerte førstegangsarbeidstillatelser, eller tallene for arbeidstillatelser i statistikken over innkommet post.

ARBEIDSTILLATELSER - DISPENSASJONER

	3 a	3 c	3 f	3 g	3 j nr. 2	3 k
I ALT.....	1.223	29	152	54	1.210	310
Europa i alt.....	488	18	90	39	868	128
Belgia.....	5	1	0	0	15	0
Frankrike.....	32	0	8	0	68	8
Hellas.....	13	0	0	0	1	7
Italia.....	11	0	0	0	30	3
Jugoslavia.....	38	0	0	1	14	3
Nederland.....	30	1		3	45	9
Polen.....	35	2	10	0	22	27
Portugal.....	11	7	0	0	3	3
Spania.....	20	3	1	0	4	2
Storbritannia og Nord-Irland.....	160	1	10	18	477	31
Sveits.....	9	0	10	0	23	0
Tsjekkoslovakia..	1	0	1	0	0	2
Tyrkia.....	88	1	5	0	16	6
Forbundsrepublik- ken Tyskland.....	62	0	31	12	111	19
Ungarn.....	0	1	2	0	4	2
Østerrike.....	6	1	0	3	26	4
Europa ellers.....	10	0	1	0	9	2
Afrika i alt.....	187	1	9	2	8	18
Egypt.....	1	0	2	0	1	3
Marokko.....	74	0	0	0	1	0
Afrika ellers.....	112	1	7	2	6	15
Asia i alt.....	345	8	31	10	134	65
Filippinene.....	92	3	12	6	10	2
India.....	63	0	7	0	17	8
Indonesia.....	5	1	2	0	0	0
Iran.....	6	0	0	0	2	16
Kina.....	14	0	1	1	56	1
Rep. Korea.....	1	0	0	0	2	1
Sri Lanka.....	3	0	3	1	3	12
Pakistan.....	95	3	0	1	5	8
Vietnam.....	1	0	0	0	3	3
Asia ellers.....	65	1	6	0	36	14
Nord-Amerika i alt	141	1	14	2	166	84
Canada.....	15	0	9	0	26	8
Costa Rica.....	0	0	0	0	0	0
USA.....	122	1	5	2	140	75
Nord-Amerika ellers	4	0	0	0	0	1
Sør-Amerika i alt.	45	1	2	0	15	10
Chile.....	11	0	0	0	0	7
Colombia.....	3	0	0	0	5	0
Sør-Amerika ellers	31	1	2	0	10	3
Oseania i alt.....	16	0	6	1	19	5
Australia.....	12	0	6	0	13	3
New Zealand.....	4	0	0	1	6	2
Oseania ellers.....	0	0	0	0	0	0
Statsløse.....	1	0	0	0	0	0

Som det fremgår av statistikken, er det § 3a) og § 3j) nr. 2 som er de dominerende dispensasjonsgrunnene. Statistikken viser som ventet at § 3j) nr. 2 er den viktigste dispensasjonsgrunn for borgere fra de fleste land i Europa, samt for nordamerikanere. For borgere fra land i Asia og særlig Afrika er § 3a) gjennomgående den dominerende dispensasjonsgrunn. Tallene for Kina henger formodentlig sammen med det forholdsvis betydelige antall spesialisttillatelser til kokker til kinesiske nasjonalitetsrestauranter.

I henhold til statistikken er 47% av tillatelsene etter § 3a) gitt til borgere fra Afrika, Asia og Sør-Amerika, mens det tilsvarende prosenttall etter § 3j) nr. 2 er 13%. Disse tall stemmer ganske godt med det som fremkommer i oppgaven over nyregistrerte utlendinger, og det som er uttalt i den forbindelse.

3. ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER

3.1. Antall asylsøkere.

Nedenfor følger en oversikt over antall asylsøknader i 1986 fordelt på asylsøkernes statsborgerskap. Oppgaven viser også antallet asylsøknader ved de politikamre som hadde flest søknader i 1986.

Antall asylsøkere - 1986

<u>Europa</u>		<u>Asia</u>	
Jugoslavia	117	Afghanistan	9
Polen	266	Bangladesh	7
Romania	6	India	9
Tsjekkoslovakia	10	Irak	52
Tyrkia	199	Iran	785
Ungarn	10	Libanon	105
Øvrige Europa	<u>4</u>	Pakistan	22
SUM	<u>612</u>	Sri Lanka	213
		Syria	10
		Øvrige Asia	<u>10</u>
		SUM	<u>1222</u>
<u>Afrika</u>		<u>Amerika</u>	
Egypt	6	Chile	515
Elfenbenskysten	7	Colombia	7
Etiopia	140	Øvrige Amerika	<u>10</u>
Gambia	5	SUM	<u>532</u>
Ghana	69		
Marokko	12		
Nigeria	7		
Somalia	63		
Sør-Afrika	10		
Togo	5		
Uganda	6		
Øvrige Afrika	<u>26</u>		
SUM	<u>356</u>	TOTALT	<u>2722</u>

NOEN POLITIKAMRE

Asker og Bærum	1399
Oslo	863
Bergen	72
Stavanger	69
Trondheim	62

Asylsøknadene fordeler seg da slik på verdensdeler:

Europa, herunder Tyrkia og Sovjet-Unionen	22 pst.
Asia	45 pst.
Afrika	13 pst.
Amerika	20 pst.

Antall asylsøknader det enkelte kvartal var slik:

1. kvartal	274
2. kvartal	345
3. kvartal	796
4. kvartal	<u>1307</u>
	<u>2722</u>

De foregående år var antall asylsøknader slik:

1983: ca.	150
1984: ca.	300
1985:	829

Økningen i antallet asylsøkere i 1986 kom ikke uventet. Allerede utviklingen i 1984 og 1985 og situasjonen ellers i Europa bar bud om at man kunne forvente en fortsatt klar økning i 1986. Det var også klare tegn som viste at Norge ikke lenger var et ukjent reisemål i de aktuelle miljøer.

Den sterke økningen på slutten av 1986 kan ha hatt sammenheng med endringene i den danske utlendingsloven som førte til en markert nedgang i antall asylsøkere til Danmark fra medio oktober 1986. Imidlertid hadde vi også i tiden forut for lovendringene i Danmark en klar økning i ankomstene. Også i 1985 var dessuten antallet asylsøkere i 2. halvår langt høyere enn i 1. halvår med h.h.v. 605 og 224.

Tallene for asylsøkere i 1986 lå fortsatt på en nokså moderat nivå i vest-europeisk sammenheng både i absolutte tall og i forhold til folketallet. I forhold til folketallet var antallet asylsøkere både i Sverige og Danmark mellom 2 1/2 og 3 ganger større enn i Norge. I Forbundsrepublikken Tyskland var antallet asylsøkere (ca. 100.000) tett oppunder 2 1/2 gang våre tall. Også i Belgia var de relative asyltall noe høyere enn i Norge, mens de relative tall i Frankrike, Nederland og Storbritannia lå under de norske.

De danske tall for h.h.v. 1985 og 1986 var på 8700 og 9300. 8900 av de 9300 hadde søkt asyl før den danske lovendringen i oktober. De tilsvarende svenske tall for 1985 og 1986 var 14.500 og 14.600.

Eneste land av betydning med færre asylsøkere enn i 1985 var India. For de andre land har det vært en tildels betydelig økning. Særlig er antallet fra Iran høyt. Den prosentvise økning har likevel vært sterkere når det gjelder borgere fra Libanon, Sri Lanka, Tyrkia, Jugoslavia og Chile. Ved siden av den generelle økningen er det mest iøyenfallende trekk at antallet borgere fra Sri Lanka økte meget sterkt i løpet av de to siste månedene i 1986. En noe tilsvarende utvikling har man hatt når det gjelder borgere fra Libanon. I enkelte andre land i Europa utgjorde både tamiler og libanesere betydelige grupper allerede i 1984 og 1985.

Av et totalt antall asylsøknader på knapt 2000 som kom inn til Statens utlendingskontor fra politiet i løpet av 1986 var søkeren i 564 tilfeller uten noen form for reisedokument ved ankomst. Ca. halvparten av disse var fra Iran. Det er på det rene at antallet asylsøkere uten papirer ville vært betydelig høyere, dersom ikke Asker og Bærum politikammer hadde hatt anledning til å beslaglegge pass i København. Det understrekes at tallene ikke inkluderer falske, forfalskede eller lånte reisedokumenter. Det er vanskelig å angi eksakte tall for disse kategorier. Men det er ikke grunn til å tro at antallet "uregelmessigheter" av denne karakter er lavere. I tillegg kommer det meget store antall falske viseringer.

3.2. Avviste og bortviste asylsøkere.

Nedenfor er det gitt en oversikt over hvor mange asylsøkere som ble avvist eller bortvist før asylsøknaden var ferdigbehandlet. Tallene må holdes opp mot tallet på knapt 2000 asylsaker som kom inn til Statens utlendingskontor i løpet av året. I tabellen framgår det hvor mange som ble sendt til h.h.v. hjemlandet, til nordisk land/Vest-Tyskland og til annet tredje land. Tilbakesendelse til nordisk land skjer normalt i medhold av den nordiske pass-kontrolloverenskomst fra 1957, mens tilbakesendelse til Vest-Tyskland skjer i medhold av en bilateral avtale av 1950. Meget få av tilbakesendelsene er til Vest-Tyskland.

	Til hjem- landet	Til nordiske land/ Vest-Tyskland	Annet tredjeland	SUM
Etiopia			4	4
Ghana	6	5	2	13
Iran		5		5
Libanon/palestinere		43		43
Polen		12		12
Tyrkia		29		29
Øvrige land	2	12	5	19
SUM	8	106	11	125

Totaltallet for 1985 var 49. Det har altså vært en noe lavere økning i antall avvisninger/bortvisninger enn i antallet asylsøkere. 1. halvår i 1986 ble det avvist/bortvist 55 asylsøkere av et totaltall på 482 innkomne saker. Andelen avviste i annet halvår har med andre ord vært langt lavere enn i 1. halvår.

Det er et forholdsvis lite antall saker i 1986 hvor det har vært mulig å treffe avvisningsvedtak innen 7-dagers fristen. De aller fleste utsendelser har således skjedd med utgangspunkt i et bortvisningsvedtak.

3.3. Avgjorte saker

Nedenfor er gitt en oversikt over antallet asylsøknader avgjort av Justisdepartementet i 1986 og utfallet av sakene fordelt på verdensdeler og nasjonaliteter. Avgjørelsene knytter seg dels til søknader fremmet i 1986 og dels til søknader fremmet i 1985 eller tidligere.

ASYLSØKNADER BEHANDLET I 1986

Søkers opprinnelsessted	Innvilget asyl	Gitt opph. tillatelse	Oppholdsnektet/ avvist	Trukket tilbake	Tilsammen
Polen	4	80	47	93	224
Bulgaria		3			3
Tsjekkoslovakia	3	1			4
Ungarn			5		5
Romania		4	2		6
Jugoslavia	3	12			15
Frankrike			1		1
Tyrkia	5	24	13		42
EUROPA ialt	15	124	68	93	300
Sør-Afrika	8	6			14
Ghana	1	1	27		29
Somalia	1	4			5
Marokko	2	2			4
Liberia		2			2
Mauretania	1	2			3
Uganda			3		3
Etiopia	31	32	4		67
Tunis		1			1
Øvre Volta			1		1
Sudan			1		1
Algerie		1		1	2
Sierra Leone			1		1
Kenya			1		1
Mali			1		1
AFRIKA ialt	44	51	39	1	135
India	3		2		5
Bangla Desh		1			1
Iran	54	169	16		239
Sri Lanka	1	8	1		10
Syria	1	1			2
Irak	1	1			2
Libanon			22		22
Statsløse palestinere	6	2	6		14
Pakistan		13			13
ASIA ialt	66	194	48		308
Chile	51	52		2	105
Bolivia		1	2		3
Venezuela			1		1
Columbia		4			4
AMERIKA ialt	51	57	3	2	113
TILSAMMEN	176	426	158	96	856
Avviklede saker					856
Trukket tilbake					96
Avgjorte saker					<u>760</u>

Det forholdsvis store antall søknader som er trukket tilbake skyldes vesentlig grupper av polakker som har forlatt landet etter å ha søkt asyl.

De tilsvarende totaltall for årene 1982-1985 var som følger:

År	Innvilget asyl	Asyl avslått men innvilget opp- holdstillatelse av humanitære el. andre grunner	Oppholdsnektet/ avvist	Trukket tilbake	Totalt
1982	31	80	5	-	116
1983	31	56	20	-	107
1984	43	93	43	3	182
1985	126	351	150	12	639

Andelen som har fått innvilget asyl har i perioden variert mellom 29% (1983) og 20% (1985). I 1986 var innvilgelsesprosenten 23%. I samme periode har andelen som har blitt oppholdsnektet (herunder avvist eller bortvist) variert mellom 4% (1982) og 24% (1984). I 1986 var andelen på 21%.

I 1986 var andelen som fikk innvilget oppholdstillatelse 56%, mot 57% i 1985. De aller fleste av disse har fått oppholdstillatelse av humanitære grunner påberopt i asylsøknaden. Men det er også et fåtall som har fått oppholdstillatelse på annet grunnlag, f.eks. ekteskap.

3.4. Overførings- og kvoteflyktninger

3.4.1. Generelt

Beslutning om innreisetillatelse for flyktninger m.v. på de årlige flyktningekvoter treffes av Statens utlendingskontor, normalt etter at søknadene har vært behandlet i adhoc-utvalget. Først etter innreise blir det - etter søknad - tatt stilling til om vedkommende skal gis flyktningestatus (asyl og/eller reisebevis for flyktninger) i Norge. Det er Statens utlendingskontor som avgjør søknader om reisebevis. I brev fra Justisdepartementet 12.11.86 fikk kontoret også myndighet til å innvilge søknader om asyl fra kvoteflyktninger.

I 1986 var kvoten på 1000 inklusive familiegjenforening med kvote- og spontanflyktninger. I løpet av året ble det gitt innreisetillatelse til 965 av kvoten på 1000.

3.4.2. Mottatte kvoteflyktninger i 1986

Totalt ankom 686 overføringsflyktninger til Norge i 1986. En del av disse hadde fått innreisetillatelse i 1985 eller tidligere. Tilsvarende vil mange av de overføringsflyktninger som fikk innvilget innreisetillatelse i slutten av 1986, først bli mottatt i 1987, jfr. over.

For 185 av disse 686 personer var grunnlaget for innreise gjenforening med familien i Norge. Tallet var noe lavere enn 1985, noe som delvis skyldes de vanskeligheter som familier til vietnamesiske flyktninger har hatt med å få utreisetillatelse fra Vietnam.

Vietnamesiske flyktninger er fortsatt den største gruppen blant overføringsflyktninger med 381 personer. Denne gruppen omfatter både familiegjenforeninger, RASRO-flyktninger, samt den såkalte leirkvoten som består av langtidsflyktninger i leirene i Sørøst-Asia, de fleste fra Hong Kong.

Den nest største gruppen var iranere (140 pers.), fulgt av afghanere (44 pers.) og latinamerikanere (35 pers.). De fleste iranske og afghanske overføringsflyktninger ble akseptert av Norge etter anbefaling fra UNHCR (FN's høykommissariat for flyktninger), mens den latinamerikanske gruppen hovedsakelig besto av familiemedlemmer til herboende flyktninger.

3.4.3. Behandlingen i adhoc-utvalget

De fleste søknader for overføringsflyktninger ble også i 1986 behandlet i adhoc-utvalget, hvor Statens flyktningsekretariat (formann), Utenriksdepartementet og Statens utlendingskontor er representert. Statens utlendingskontor har sekretærfunksjon. Utvalget har hatt 14 møter, og antallet behandlede saker var omtrent det samme som i 1985, ca. 620. Hver sak vil ofte omfatte flere personer.

Av disse 620 saker ble 51% anbefalt innvilget, mot 35% i 1985. Stigningen skyldes hovedsakelig den økte flyktningekvoten i 1986 (1000 pers.).

Tidligere har hovedvekten blant behandlede saker vært på familiegjenforenings-søknader. I 1986 kom derimot over halvparten av søknader fra UNHCR. Av disse ble ca. 60% anbefalt innvilget. Bare 180 søknader om familiegjenforening ble behandlet i adhoc-utvalget i 1986, og av disse ble ca. 20% anbefalt innvilget. Grunnen til nedgangen på familiegjenforeningssaker i utvalget er at søknader som etter gjeldende retningslinjer kan innvilges, avgjøres i Statens utlendingskontor uten forberedende behandling i adhoc-utvalget. Der tar man opp bare saker hvor det er tvil om utfallet og hvor søkeren i Norge påberoper seg særlige humanitære hensyn.

4. DE NEGATIVE REAKSJONER

4.1. Innledning

Avgjørelse om avvisning, bortvisning, utvisning og oppholdsnektelse treffes i første instans av politiet. Den måten kontoret foretar registreringen på gir neppe 100% riktige tall. Registreringen er imidlertid vesentlig bedret siden 1985 og tidligere år. Avvisninger og bortvisninger av asylsøkere er medregnet i tallene.

4.2. Avvisning (Fremmedlovens § 11, Fremmedforskriftenes §§ 57-58)

Tallene for registrerte avvisninger i perioden 1982-1985 var som følger:

1982: 198 personer
 1983: 219 personer
 1984: 227 personer
 1985: 246 personer

Antallet avvisninger for 1986 viser en nokså kraftig økning til 364 personer. Økningen skyldes delvis at flere asylsøkere har blitt avvist i 1986 enn i tidligere år, jfr. tabellen under 3.2.

Ingen land eller verdensdeler peker seg spesielt ut. De "største" land har kun 15-20 avviste (Algerie, Iran, Italia og Tyrkia). Antallet avviste nordiske statsborgere har gått ned betydelig fra 1985 (28) til 1986 (8).

Den mest anvendte avvisningsgrunn var i 1986 som tidligere manglende midler (116 personer). Deretter følger manglende pass (85 personer), manglende visum (70 personer) og manglende arbeidstillatelse (49 personer).

Oslo og Asker og Bærum politikammer stod for hele 80% av samtlige avvisninger, med 148 i Oslo og 137 i Asker og Bærum.

4.3. Bortvisning (Fremmedlovens § 12, Fremmedforskriftenes § 59)

Antallet bortvisninger økte fra 120 i 1985 til 132 i 1986. Også her er det forholdsvis lave tall for det enkelte land. Høyest er Libanon med 12 bortvisninger. Også antallet bortvisninger av nordiske statsborgere har gått ned betydelig fra 24 personer i 1985 til 6 personer i 1986.

Den vanligste bortvisningsgrunn er manglende arbeidstillatelse (41 personer). Deretter følger manglende pass (33 personer), manglende midler (25 personer) og manglende visum (13 personer). De fleste som er bortvist for manglende pass eller manglende visum har formodentlig innreist over inter-nordisk grense og først blitt oppdaget etter utløpet av 7-dagersfristen.

4.4. Utvisning (Fremmedlovens § 13 flg., Fremmedforskriftenes § 60 flg.)

I motsetning til andre negative reaksjoner innebærer en utvisningsbeslutning at vedkommende gis innreiseforbud. Antallet utviste i perioden 1982-1985 var som følger:

1982: 82 personer
1983: 85 personer
1984: 83 personer
1985: 102 personer

I 1986 ble det truffet utvisningsbeslutning vedrørende 84 personer. Av disse var 18 nordiske statsborgere mot 23 i 1985.

De vanligste grunner for utvisning er straffbare forhold, særlig overtredelse av narkotikalovgivningen. Overtredelse av fremmedloven spiller meget liten rolle som utvisningsgrunn.

4.5. Oppholdsnektelse

Ordnningen med å treffe vedtak om oppholdsnektelse anvendes etter praksis bare overfor personer som uten å søke om opphold, har oppholdt seg i Norge ut over den oppholdsfriske tid på 3 måneder. Tallet på avslag på søknader om oppholdstillatelse er naturlig nok langt høyere. Ifølge registreringene ble det truffet 34 vedtak om oppholdsnektelse både i 1984 og 1985, mens tallet for 1986 var 25.

5. STATSBORGERSAKER

Statens utlendingskontor har siden 1.10.84 hatt kompetanse til å treffe vedtak om erverv og bibehold av statsborgerskap etter Statsborgerlovens §§ 6 og 8 og om løsning etter § 9.

Antallet saker om bibehold og løsning er meget lavt. Når det gjelder erverv (herunder gjenerverv) har Statens utlendingskontor i 1986 gitt bevilling til 1639 personer, mot 1702 personer i 1985. Barn som blir norske statsborgere samtidig med sine foreldre er medregnet i tallene. Tallene og fordelingen av statsborgerbevillinger på nasjonaliteter gjenspeiler i noen grad størrelsen på og sammensetningen av innvandringen og flyktningsmottaket i de 5-10 siste år. Bevillingene fordelt på endel nasjonaliteter fremgår av nedenstående tabell (1985-tall i parentes):

STATSBORGERBEVILLINGER 1986

EUROPA		AFRIKA		
Tyrkia	99	Marokko	90	
Polen	72	Etiopia	36	
Jugoslavia	63	Øvrige Afrika	<u>54</u>	
Vest-Tyskland	56	AFRIKA ialt	<u>180</u>	(209)
Storbritannia	46			
Sverige	30	NORD-AMERIKA		
Danmark	29	USA	21	
Nederland	19	Øvrige Nord-Amerika	<u>6</u>	
Finland	15	NORD-AMERIKA ialt	<u>27</u>	(35)
Tsjekkoslovakia	13			
Ungarn	13	LATIN-AMERIKA		
Frankrike	12	Chile	39	
Italia	12	Øvrige Latin-Amerika	<u>49</u>	
Spania	12	LATIN-AMERIKA ialt	<u>88</u>	(149)
Øvrige Europa	<u>43</u>			
EUROPA ialt	<u>529</u>			(623)
ASIA		OSEANIA		
Pakistan	284	Australia	<u>3</u>	(7)
Vietnam	185			
Filippinene	119	STATSLØSE	<u>8</u>	(16)
India	67			
Kina/Hong Kong	30	IALT	<u>1639</u>	(1702)
Thailand	29			
Sri Lanka	24			
Sør-Korea	17			
Israel	14			
Iran	11			
Øvrige Asia	<u>24</u>			
ASIA ialt	<u>804</u>			(623)

6. NOEN GENERELLE KOMMENTARER

6.1. Endringer i praksis

Den liberalisering av visumpraksis som er nevnt i årsmeldingen for 1985, jfr. s. 38, er videreført i 1986 i tråd med en del klagevedtak truffet av Justisdepartementet. På bakgrunn av den økende tilstrømming av asylsøkere er det antagelig ikke rom for en videre liberalisering. Derimot er det behov for en ytterligere klargjøring av praksis når det gjelder visumsøknader fra nære familiemedlemmer til utlendinger som har kommet hit som asylsøkere.

Bortsett fra de nye retningslinjene for innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere og kvoteflyktninger, har det ikke skjedd nevneverdige praksisendringer i saker om arbeidstillatelse. Det vises dog til kontorets rundskriv nr. 124 og 134.

Derimot har det skjedd enkelte endringer i praksis for visse kategorier opp-
holdssøkende:

Etter initiativ fra Kontaktutvalget gis nå som hovedregel utdanningssøkende oppholdstillatelse for et helt år, mens man tidligere bare ga for "undervisningsåret". Hensikten med endringen var å gjøre det lettere for utdanningssøkende å skaffe seg feriearbeid etter § 2, 2. ledd, pkt. c) i forskriftene om forlenget innvandringsstopp. Det vises til kontorets rundskriv 128 som erstattet rundskriv nr. 110.

I rundskriv 131 er det gitt nye retningslinjer for innvilgelse av oppholdstillatelse til enslige foreldre til herboende. Rundskrivet - som bygger på brev fra Justisdepartementet 31. juli 1986 - forutsetter at oppholdstillatelse bør gis til enslige foreldre på nærmere vilkår selv om de også har ett eller flere barn i hjemlandet.

Kriteriene for innvilgelse av oppholdstillatelse på grunnlag av samliv utenfor ekteskap var tidligere utilfredsstillende regulert, idet kontorets rundskriv nr. 95 inneholdt langt strengere kriterier enn det som Justisdepartementet praktiserte i klagesaker. I kontorets rundskriv 132 ble det fastsatt at oppholdstillatelse som regel bør gis når partene har bodd sammen i et fast samlivsforhold i 1 år eller mer. Etter rundskrivet kan ettårsgrensen fravikes ved forestående ekteskapsinngåelse, dersom partene har eller venter

barn, dersom det foreligger ekteskaphindringer eller hvor det forøvrig foreligger særlige forhold. Rundskrivet bygger på brev fra Justisdepartementet av 29.8.1986.

Kravet til "høvelig husvære" som vilkår for oppholdstillatelse, jfr. fremmedforskriftenes § 42, 1. ledd, fungerer ikke sjelden som en (midlertidig) hindring for familiegjenforening. Boligkontrollen, som er begrunnet i medisinsk-hygieniske hensyn og i ønsket om å unngå systematiske ulikheter mellom nordmenn og utlendinger når det gjelder boligstandard, har imidlertid vært håndhevet noe uensartet og selektivt. Det har dessuten vært uklart om det forhold at boligen vil bli bebodd av familiemedlemmer utover kjernefamilien er til hinder for at det dreier seg om et "høvelig husvære", dersom botetthet og bostandard forøvrig kan aksepteres. Dette spørsmål ble tatt opp i brev av 27.5.1986 til departementet med utgangspunkt i fire enkeltsaker. Justisdepartementets vedtak i sakene klargjør at det ikke uten videre er til hinder for å anse en bolig som et "høvelig husvære" at den vil bli bebodd av personer utover kjernefamilien. I de fire enkeltsakene hadde Helserådet konkludert med at boforholdet var "ikke akseptabelt" av nevnte grunn. Avgjørelsene betyr derfor også at fremmedforskriftenes § 42, 3. ledd, 2. punktum om at "godkjennelse av husværets standard foretas av helserådet ..." ikke medfører at fremmedmyndighetene er fullt ut bundet av helserådets konklusjon på dette punkt.

6.2. Saksbehandlingen i fremmedsaker

Anvendelsen av forvaltningslovens regler i behandlingen av fremmedsaker er såvidt berørt foran under pkt. 1.6. Det er ikke til å unngå at saksbehandlingen må bli preget at det meget store antallet saker pr. saksbehandler og av arbeidssituasjonen i sin alminnelighet. Det er likevel grunn til å tro at bedre rutiner og fortsatt opplæring kan gi resultater uten at dette behøver å gå nevneverdig ut over behandlingstidene.

Mulighetene for å gi veiledning i samsvar med forskriftene til forvaltningslovens § 11 påvirkes i stor grad av ressursituasjonen. Ved Statens utlendingskontor kan man ikke gi veiledning i tråd med forutsetningene. Det vises i denne forbindelse til Lovavdelingens rundskriv G-150/78, s. 3, hvor det fremgår at "fremmedarbeidere" er en gruppe hvor veiledning bør prioriteres. Ettersom den veiledning som gis i stor grad gis av kontortilsatte uten saksbehandleroppgaver, har kontoret i 1986 etablert et opplæringstilbud for å

sette kontorgruppen bedre i stand til å besvare henvendelser. I forbindelse med ny utlendingslov bør man prioritere arbeidet med å utforme lett-fattelig skriftlig veiledningsmateriale på de mest aktuelle språk, slik at behovet for konkret, muntlig veiledning kan bli redusert. Ellers forutsettes mye av den muntlige veiledningen å bli gitt av politiet og utenriksstasjonene.

Det som er sagt over om muligheten for å gi veiledning gjelder også for regelen om rett til muntlig konferanse i forvaltningslovens § 22, 1. ledd. Saksbehandlerne har nemlig ikke mulighet til å gjennomføre konferanser av lengre varighet. Justisdepartementet har forøvrig i sin brosjyre om forvaltningsloven fra 1986 uttalt at publikum vanligvis har "anledning til å få snakke personlig med den tjenestemann som behandler" saken. På dette punkt vil brosjyren kunne skape forventninger ut over det partene faktisk har krav på etter loven, og slik arbeidssituasjonen er finner vi det vanskelig å ta brosjyren i bruk.

Noe tilsvarende gjelder i forhold til regelen om foreløpig svar i forvaltningslovens § 11 a. Her gir brosjyren generelt uttrykk for at man har krav på foreløpig svar innen 2 uker, mens det i Justisdepartementets rundskriv G-38/78 er uttalt at det i tillatelsessaker som et "veiledende utgangspunkt" er nødvendig å gi foreløpig svar når saken ikke kan avgjøres innen 1 måned. Regelen om foreløpig svar har forøvrig ikke hittil vært praktisert som forutsatt av fremmedmyndighetene. Høsten 1986 tok man imidlertid opp arbeidet med konkrete instruksjer og forenklede rutiner for bruk av foreløpig melding i fremmedsaker. Justisdepartementet vil sende ut et rundskriv om dette innen kort tid.

Også regelen i Forvaltningslovens § 17, 2. ledd om at forvaltningen av eget tiltak skal forelegge parten nye opplysninger som fremkommer om ham blir i en del tilfeller oversett. Denne mangel vil langt på vei kunne bøtes på ved fortsatt opplæring både generelt og i forbindelse med behandlingen av enkeltsaker.

Når det gjelder begrunnelsen for vedtak arbeider Statens utlendingskontor fortløpende med å gjøre disse noe mer opplysende. Men fortsatt nøyer man seg kun med en regelhenvisning i større grad enn det som egentlig kreves etter § 25, 1. ledd, 2. punktum. Regelen i § 25, 2. ledd om at de faktiske forhold vedtaket bygger på kort skal nevnes blir heller ikke alltid overholdt. En betydelig utbygging av begrunnelsene vil imidlertid ubønnhørlig

gå ut over behandlingstidene.

Selv om fremmedmyndighetene langt fra er den eneste forvaltningsgren som praktiserer forvaltningslovens regler mangelfullt, jfr. bl.a. artikkel på s. 67 flg. i Lov og Rett 1987, er det svært viktig at arbeidet med å forbedre saksbehandlingen prioriteres. Dette gjelder ikke minst fordi fremmedsakene i stor utstrekning angår forhold som er viktige for den enkelte. Spørsmålet om praktiseringen av saksbehandlingsreglene vil få ytterligere aktualitet, dersom rettssikkerhetsgarantiene blir utbygget ytterligere i ny utlendingslov.

Ved det enkelte politikammer er det viktig at ledelsen og den ansvarlige politiembetsmann gjennom sin medvirkning i behandlingen av fremmedsakene sørger for at saksbehandlingen skjer i henhold til forvaltningslovens regler. I politiet kan det være en viss risiko for at håndteringen av fremmedsakene skjer med utgangspunkt i straffeprosessuelle regler. Bl.a. kan bruk av begreper fra straffeprosessen tenkes å føre til at sakenes forvaltningsmessige karakter mistes av syne. Det er f.eks. ikke noe til hinder for at opplysninger i en forvaltningssak innhentes ved "avhør", slik forholdet ofte er i fremmedsakene. Men dette må ikke føre til at reglene om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, retten til å uttale seg og plikten til å gjøre nye opplysninger kjent overses.

6.3. Behandling av asylsaker

Den økte tilstrømning av asylsøkere spesielt i 2. halvår 1986 og etter årsskiftet setter større krav til arbeidet enn tidligere.

Særlig i siste del av 1986 har man derfor ansett det nødvendig med en mer systematisk opplæring av saksbehandlerne i forbindelse med forberedende behandling av asylsaker. Dette er mye av bakgrunnen for at kontorets uttalelser gjennomgående har vært mer omfattende enn tidligere.

Dessuten er vi igang med å innhente supplerende landinformasjon og å systematisere det etterhvert betydelige materiale som finnes.

Kursene i asylrett og behandlingen av asylsaker nevnt i avsnitt 1.9. har etter kontorets mening vært verdifulle og har dessuten gitt nyttige erfaringer for kursopplegg i fremtiden. Slike kursopplegg må naturligvis tilpasses behovet til enhver tid.

Det bør også arbeides med å øke kunnskapene om hva som fremmer/hemmer god og pålitelig kommunikasjon under avhør og om hvordan bruken av tolk virker inn. I denne sammenheng er det også viktig å utveksle erfaringer og kunnskaper om bevisvurderingen, bl.a. om i hvilken grad uriktige opplysninger på ett punkt påvirker den generelle troverdighet, betydningen av endrede opplysninger for troverdighetsspørsmålet m.v.. Kontoret vil legge større vekt på temaer av denne karakter i fremtidige kursopplegg.

I 1986 tok Asker og Bærum politikammer i bruk et skjema som søkerne fyller ut ved hjelp av tolk forut for avhøret. Statens utlendingskontor har gitt beskjed om at også Oslo politikammer kan gjøre bruk av dette skjemaet. Skjemaet inneholder en rekke nødvendige standardspørsmål som det krever lang tid å få besvart under et avhør. Det er derfor nokså klart at bruk av slike skjemaer innebærer en mer effektiv bruk av ressursene. Samtidig er det en viss fare forbundet med en standardisering. Man må derfor i tiden som kommer vurdere hvordan ordningen virker. Er ordningen betryggende bør den kunne utvides til landets øvrige politikamre. Det bør i så fall lages en veiledning om bruken av skjemaet.

Saksbehandlingen i avvisnings- og bortvisningssaker er meget arbeidskrevende, og selv om man aldri kan være 100% garantert mot feil, mener Statens utlendingskontor at beslutningene gjennomgående treffes på et betryggende grunnlag i dag. Man vil imidlertid vise til at kontoret i brev til Departementet 20. november 1986 har tatt opp spørsmålet om ytterligere retningslinjer for saksbehandlingen i disse sakene. Det er klart at det må bero på en avveining hvor langt man skal gå i å bygge inn maksimale garantier med de konsekvenser det vil ha for tidsbruken i den enkelte sak. Det kan i denne forbindelse vises til den klare prosentvise nedgang i andelen avvisninger og bortvisninger fra 1. til 2. halvår 1986. Kontoret tror at denne nedgang i noen grad kan forklares med at det har vært vanskelig å prioritere et større antall saker med eksisterende ressurser. Samtidig har antagelig ikke praksis i asylsaker i 1986 gitt grunnlag for å treffe vedtak om avvisning/bortvisning i et vesentlig større antall saker enn det som faktisk har skjedd. Med den styrking av bemanningen som nå skjer og med bakgrunn i Regjeringens nye signaler, er det grunn til å regne med at antallet avvisninger og bortvisninger vil vise en klar stigning.

Samarbeidet med Amnesty International i asylsaker hvor utsendelse overveies, har fungert godt. Det er en fordel med ordningen at Amnesty Internationals

uttalelse i mange tilfeller gir et mer betryggende grunnlag for utsendelse. Samtidig kan ordningen innbære et visst faremoment, dersom uttalelsen gis en videre rekkevidde enn det den faktisk gir grunnlag for. Vi tenker her særlig på tilfelle hvor uttalelsen er negativ i den forstand at Amnesty International ikke har kjennskap til konkrete forhold som påberopes.

Ordnningen med midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere - som ble innført ved Justisdepartementets rundskriv av 13.1.1986 - har ikke fungert fullt tilfredsstillende i 1986. For det første er det enkelte politikamre som ikke har vært påpasselige med å orientere søkeren om muligheten for å søke om slik tillatelse, og for det annet har nok ordningen - spesielt i den første tiden - vært praktisert for restriktivt. Dette gjelder særlig i forhold til det relativt store antall søkere som ankommer uten reisedokumenter eller med åpenbart falske eller forfalskede reisedokumenter. Statens utlendingskontor antar at ordningen nå er bedre klargjort, og at den også vil bli oftere påberopt når det nye registreringsbeviset for asylsøkere tas i bruk.

6.4. Den aktuelle arbeidssituasjon.

Kontorets vanskelige arbeidssituasjon i 1985 ble ytterligere forsterket i 1986. Det er flere grunner til dette. Utviklingen i asyltallene som har vært viet så stor oppmerksomhet har naturligvis vært en viktig faktor. Men med den bemanningsøkning som nå vil komme for å styrke behandlingen av asylsakene, er det grunn til å anta at situasjonen på denne sektor vil bli vesentlig bedret.

En annen viktig faktor er økningen i de sakstyper som tradisjonelt har utgjort hovedtyngden av kontorets arbeid, nemlig søknadene om visum og om oppholds- og arbeidstillatelse. Økningen i disse sakstyper i siste 4-års periode har tildels vært langt større i absolutte tall enn økningen i asyltallene. Det vises til avsnitt 1.5.. På dette felt har det heller ikke skjedd noen endring i bemanningen siden 1983. Det er derfor viktig at disse sakstypene vies oppmerksomhet i tiden fremover.

Endelig har kontoret hatt mer arbeid med generelle oppgaver enn tidligere. Dette gjelder bl.a. arbeidet med FREMKON-prosjektet hvor det har medgått ca. 1/2 årsverk i 1986. I 1987 vil kontorets innsats i prosjektet bli det mangedobbelte.

I 1986 har kontoret forsøkt å møte den negative utviklingen bl.a. gjennom "Aksjon forenkling", omtalt i avsnitt 1.2.. Aksjonen førte til en del forenklinger av betydning og hadde også forøvrig positive virkninger. Men Statens utlendingskontor antar at det vil være aktuelt å se seg om etter langt mer vidtrekkende forenklingstiltak, dersom det ikke er mulig å få gjennomslag for styrking av bemanningen i takt med volumøkningen. Vidtgående forenklingstiltak vil imidlertid lett få betydning både for kvaliteten på saksbehandlingen og for kontrollfunksjonene. Slike tiltak vil derfor kunne reise mer prinsipielle spørsmål. Innføring av EDB vil medføre klare gevinster på enkelte viktige felt, men innføringen vil få begrenset betydning for selve saksbehandlingen.

6.5. Perspektiver for 1987 - 1988.

I avsnitt 1.7. er arbeidet med planene om Utlendingsdirektoratet omtalt. Styringsgruppens rapport til Kommunal- og arbeidsdepartementet ble ferdig medio mars d.å.. Dersom den videre fremdrift går etter planene vil Utlendingsdirektoratet være i virksomhet fra årsskiftet 1987/88. Dette vil markere et viktig skille for fremmedforvaltningen (heretter "utlendingsforvaltningen") i Norge.

For Statens utlendingskontor vil overgangen til direktorat medføre to viktige endringer:

- Statens utlendingskontor vil - sammen med Statens Flyktningssekretariat og deler av Innvandrereksjonen i Kommunal- og arbeidsdepartementet - bli innlemmet i ett organ med totalansvar for den statlige "utlendingspolitikk" i Norge, dvs. både for utlendingskontrollen og innvandringsreguleringen og for mottaket og integreringen av innvandrere og flyktninger. Informasjonsoppgavene vil bli et prioritert område på hele saksfeltet.

- Administrativt vil alle deler av Direktoratet bli underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet. Dette betyr bl.a. at dette departement vil overta Justisdepartementets nåværende ansvar for personal- og økonomiforvaltning m.v.. Men i og med at Justisdepartementet fortsatt skal ha det faglige ansvar for håndhevingen av utlendingslovgivningen, vil det være naturlig at Kommunal- og arbeidsdepartementets administrative oppgaver på dette området blir utført i nært samarbeid med Justisdepartementet.

Omorganiseringen vil altså bety at den sentrale utlendingsforvaltning heretter vil få to departementer å forholde seg til mot ett nå. Videre vil direktoratet få en ledelse som forutsetningsvis vil være like opptatt med mottaks- og integreringsoppgavene som med kontroll- og reguleringsoppgavene. Innad i direktoratet vil utlendingsforvaltningen med sin juristdominans og sitt store antall enkeltsaker møte et bredt spekter av "nye" faggrupper med andre kunnskaper og arbeidsmåter og en annen "kultur". For utlendingsforvaltningen vil det være en utfordring å dra nytte av dette tverrfaglige miljøet. Samtidig vil de øvrige deler av direktoratet kunne trekke på utlendingsforvaltningens juridiske kompetanse, deres kunnskaper om politiske, sosiale og kulturelle forhold i andre land m.v..

Konsekvensene av omorganiseringen vil bli langt mindre følbare for politiet. Riktignok vil Utlendingsdirektoratet med sine sammensatte oppgaver erstatte Statens utlendingskontor som klageinstans og som faglig overordnet myndighet. Men Justisdepartementet vil også for fremtiden være det ansvarlige departement både faglig og administrativt når det gjelder politiets oppgaver på dette området.

Kommunal- og arbeidsdepartementet er ansvarlig for det videre arbeidet med opprettelsen av direktoratet. Men det er klart at en god del av det praktiske gjennomføringsarbeidet vil bli utført i nært samarbeid med ansatte i de andre berørte organer. Av oppgaver som særlig berører Statens utlendingskontor kan nevnes:

- Klargjøring av funksjonsfordelingen mellom Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet når det gjelder ansvaret for generelle oppgaver innen utlendingsforvaltningen.
- Utarbeiding av ny arkivnøkkel for Statens utlendingskontor med sikte på tilpasning til et fellesarkiv for direktoratet f.o.m. opprettelsen.
- En løpende vurdering av utformingen av FREMKON med sikte på tilpasninger til øvrige EDB-planer i direktoratet.

Arbeidet med ny utlendingslov vil også bli videreført og forhåpentligvis også slutført i løpet av 1987. Etter planen vil forslag til ny utlendingslov bli fremlagt for Stortinget før påske. Loven vil erstatte fremmedloven av

27.7.1956. Dersom loven vedtas av Stortinget før sommeren, kan man regne med et omfattende arbeid utover høsten med sikte på ikraftsetting av loven omtrent samtidig med opprettelsen av Utlendingsdirektoratet. Arbeidet vil bl.a. omfatte utarbeiding av forskrifter, veiledingsmateriale og blanketter samt opplæring av utlendingsforvaltningens ansatte. Vi regner med at Statens utlendingskontor skal bistå departementet i dette arbeidet. Statens utlendingskontor anser det som sannsynlig at den nye utlendingsloven vil legge flere avgjørelsestyper til direktoratet som førsteinstans enn hva som etter gjeldende fremmedlov er lagt til Statens utlendingskontor. Det er nærliggende at arbeidet med de administrative og økonomiske konsekvenser av slike og andre lovendringer må tilpasses det videre arbeid med opprettelsen av Utlendingsdirektoratet.

Samlet vil de utviklingsoppgavene som er nevnt over og det videre arbeid med FREMKON-prosjektet stille Statens utlendingskontor over for store utfordringer i tiden fremover. Men med det positive engasjement de ansatte har vist overfor de endringer som nå vil komme, tror vi at de ansatte vil være motivert for en ekstraordinær arbeidsinnsats. For at dette positive "klima" skal kunne opprettholdes i en vanskelig overgangsfase etter opprettelsen av direktoratet og vedtakelsen av ny lov er det meget viktig at direktoratet får et godt startgrunnlag administrativt og ressursmessig.

LØNKNOMMET POST 1986

	Jan.	Feb.	Mars	April	Mai	Juni	Juli	August	Sept.	Okt.	Nov.	Des.	Sum 1986
Arbeidstillatelse 1. gang	916	1.242	1.038	1.341	913	1.057	920	941	1.003	806	645	551	11.373
Arbeidstillatelse fornyelse	142	140	136	121	105	180	124	140	260	220	142	156	1.866
Visum 1. gang	914	1.047	950	1.974	2.946	3.047	3.324	1.190	878	849	796	648	18.563
Visum gitt	679	832	934	1.913	2.074	3.098	3.437	2.054	2.095	2.014	1.749	1.452	22.331
Keist	954	656	544	818	640	757	660	512	1.060	1.066	1.027	745	9.439
Oppholdstillatelse	317	277	253	413	426	572	716	529	316	274	210	267	4.570
Opphold på ubest. tid	57	37	42	30	27	53	38	36	64	50	21	20	475
Selvstendig erverv	30	31	28	33	26	39	17	33	24	60	54	34	409
Statsborgerskap	167	125	147	187	145	260	152	97	149	119	126	129	1.803
Klage	85	72	81	82	82	97	65	76	108	116	92	79	1.035
Politisk asyl	100	61	59	61	87	78	109	171	160	311	185	259	1.641
Avvist	26	23	11	26	28	39	29	26	37	15	49	25	334
Bortvist	9	6	2	4	6	5	9	3	13	19	28	29	133
Utvist	8	6	7	3	6	7	9	9	8	15	19	13	110
Diverse	2.647	2.498	2.155	2.823	2.899	3.149	3.677	2.827	2.896	3.474	3.058	2.051	34.154
Familiejenforening	110	70	92	127	80	82	65	65	74	152	194	119	1.230
UNHCR	32	19	81	32	17	64		43	8	9	74	5	384
Kvoteflyktn. andre	26	17	42	274	17	38			15	17	3	4	453
Flyktninger diverse	78	67	27	32	12	22	17	28	8	19	19	24	353
Reisebevis	30	18	19	42	24		13	8	28	40	38	54	314
Klage (flyktninger)	6	14	8	5	8		3	3	1	10	17	19	94
1986	7.333	7.258	6.656	10.341	10.568	12.644	13.384	8.791	9.205	9.655	8.546	6.683	111.064



