

...
Att:

Vår ref.
09/2535-13-AKH

Deres ref.

Dato:
21.02.2011

SAMMENDRAG OG ANONYMISERT VERSJON AV UTTALELSE

Utlendingsdirektoratet handlet ikke i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisk opprinnelse.

Saken gjaldt en person som var bosatt i Norge sammen med sin familie og som ønsket besøk fra sin søster i Iran. Søknaden ble avslått etter henvisning til manglende returforutsetninger for søkere fra Iran. Klager mente at en slik begrunnelse er mangelfull og det er diskriminerende at alle søknader ikke i tilstrekkelig grad behandles individuelt, særlig når klager hadde stilt gode økonomiske garantier for at hans søster ville returnere etter besøket.

Hvor restriktiv utlendingsdirektoratets praksis er for innvilgelse av besøksvisum avhenger av blant annet statistikk for antall som returnerer til rett tid, søkerens tilknytning til hjemlandet og annen informasjon og erfaringer om returforutsetninger til det aktuelle landet. Ombudet kom etter en helhetsvurdering til at det kan være saklig å legge vekt på disse forholdene.

Saksnummer: 09/2535

Lovanvendelse: Diskrimineringsloven § 4

Heleuttalelsen, datert 11. februar 2011:

OMBUDETS UTTALELSE

Sakens bakgrunn

A er opprinnelig fra Iran, men ble norsk statsborger i 1992. Han er tannlege og har registrert et eget firma i Norge. I 2009 søkte hans søster i Iran om visum for å besøke A og hans familie. Søknaden om besøksvisum ble avslått under henvisning til manglende returforutsetninger og risikoen for at hun blir i Norge.

Partenes syn på saken

A:

A viser til at han er norsk statsborger, er gift og har to barn. Han er selvstendig næringsdrivende og har en veldig god inntekt, som han også har betalt skatt av. Dermed burde kravet til økonomi være tilfredsstillt.

Han hevder at han tidligere har hatt både sine foreldre og svigerforeldre på besøk, og at disse har returnert innen visumets utløpstid.

Videre viser han til at hans søster også har god økonomi, hun er fast ansatt i en statsbank i Iran. I tillegg har han sendt erklæring attestert av politiet i X om at han vil bære de økonomiske kostnadene i forbindelse med besøket. Han hevder også at han har tilbudt Den norske ambassaden i Teheran å stille penger eller sin faste eiendom i Norge som sikkerhet for at hans søster returnerer etter besøket.

Til tross for dette ble avslaget opprettholdt av Utlendingsdirektoratet på grunn av at hans søster er ugift, ikke har barn og kommer fra et risikoland. A mener at denne begrunnelsen ikke er saklig og er diskriminerende på grunn av etnisitet.

Utlendingsdirektoratet:

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser i sin redegjørelse til at vurderingen av søkerens returforutsetninger er sentrale når det gjelder spørsmål om besøksvisum skal innvilges. Innvandringsregulerende hensyn ligger til grunn for UDI sin behandling av søknader om besøksvisum. De generelle og individuelle reiseforutsetningene blir veid opp mot søkers behov for å komme til Norge, såkalte velferdshensyn. I saker hvor det foreligger velferdshensyn, kan UDI vurdere om et visum bør gis på tross av svake returforutsetninger. UDI mener at det ikke foreligger slike velferdshensyn i denne saken.

Videre viser UDI til at søkers individuelle returforutsetninger knytter seg til den enkelte søkers bånd til hjemlandet. I den forbindelse vurderer UDI blant annet søkers alder, sivilstatus, arbeids- eller studiesituasjon, økonomiske forpliktelser i hjemlandet og hvorvidt søker tidligere har reist i Schengenområdet eller andre vestlige land.

Iran regnes som et land med stort utvandringspotensial på grunn av de økonomiske, sosiale og politiske forholdene i landet. UDI mener derfor at

borgere fra Iran utgjør en stor innvandringsgruppe i Norge, og de generelle returforutsetningene er derfor ansett som svake. På bakgrunn av dette fører Norge en relativt restriktiv praksis for visumsøknader fra Iran, hvor søkeren må dokumentere god tilknytning til hjemlandet for at visum skal gis. Denne praksisen har også tilknytning til utfordringene forbundet med retur av personer til Iran, da Norge ikke har inngått noen returavtale med Iran.

UDI anfører videre at Iran utgjør det åttende største opprinnelseslandet for asylsøkere til Norge, men det finnes per i dag ikke statistikk for hvor mange av dem som ble gitt besøksvisum og som ikke har returnert til hjemlandet etter visumets utløp. Dette skyldes blant annet at et besøksvisum til Norge gjelder for hele Schengen området, og det finnes ikke noe sentralt register for hvem som har forlatt dette området. UDI mener imidlertid at deres vurderinger også bygger på tilbakemeldinger fra deres asylavdeling og politiet, som gir en viss pekepinn på manglende retur. Videre anfører UDI at uten den fremtidige innføringen av VIS og opptak av biometriske kjennetegn vil man ikke klare å få en god oversikt over dette. Inntil dette systemet er på plass, må UDI i vurderingen av det generelle utvandringspotensialet bygge på asylstatistikker og statistikk over andre oppholdsgrunnlag.

På ombudets spørsmål om det er andre visumpliktige land som kan sammenlignes med Iran, viser UDI i sin redegjørelse til statistikk fra Pakistan. I perioden mellom 2006 og 2009 ble totalt 803 personer bedt om rapportere personlig tilbake til ambassaden i Islamabad. 472 meddelte at de hadde returnert, 128 hadde fortsatt gyldig visum, 43 hadde beviselig ikke returnert og 160 meldte seg ikke. UDI mener at den siste gruppen utgjør et stort usikkerhetsmoment, og andelen av visumsøkere som returnerer til blant annet Iran vil være like usikkert som erfaringene fra Pakistan.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskrimineringsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 2.

Diskrimineringsloven:

Diskrimineringsloven forbyr forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. loven § 4 første ledd.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt over blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon. Personer som stilles i en dårligere stilling på grunn av

tilknytningen til en annen person med etnisk minoritetsbakgrunn, har også et vern mot diskriminering.

Forskjellsbehandling som er ”nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles”, jf. § 4 fjerde ledd, er tillatt.

Dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering, skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted, hvis ikke den som er ansvarlig for handlingen sannsynliggjør at det likevel ikke har skjedd diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 10.

En påstand om diskriminering er ikke nok til at ombudet kan konkludere med at det er ”grunn til å tro” at diskriminering er skjedd. Påstanden må støttes av andre opplysninger eller sakens omstendigheter for øvrig.

Ombudets vurdering

Ombudet skal ta stilling til om UDI ved sitt avslag på innvilgelse av besøksvisum, for søker fra Iran, har handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet, jf. diskrimineringsloven § 4.

UDI sin begrunnelse for å avslå søknaden om besøksvisum til As søster er at det er knyttet stor risiko til at personer fra Iran statistisk sett ikke returnerer til Iran når visumperioden utløper. Det er derfor klar sammenheng mellom avslag på søknaden og etnisitet.

Forskjellsbehandling på grunn av etnisitet er i utgangspunktet forbudt, jf. diskrimineringsloven § 4. UDI redegjør for at hvilket land søkeren kommer fra og returforutsetningene for søkere fra dette landet, har betydning for hvor restriktiv praksis er for innvilgelse av besøksvisum. UDI har en restriktiv praksis for visumsøknader fra Iran, dermed stilles A dårligere enn personer med tilknytning til personer fra andre land som ønsker besøk fra sine slektninger.

Spørsmålet som ombudet må ta stilling til, er om er om UDI sin behandling av denne søknaden likevel ikke er i strid med loven. Det ombudet må vurdere, er om UDI sin praksis ved behandling av søknader om besøksvisum for personer fra Iran er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og ikke er uforholdsmessig inngripende.

Det første ombudet må ta stilling til, er om UDI sin restriktive praksis ved behandling av søknad om besøksvisum fra personer fra Iran, er begrunnet i et saklig hensyn.

Formålet med tidsbegrenset besøksvisum er begrunnet i innvandringsregulerende hensyn; å regulere hvem som kommer inn i landet, og å sikre at vedkommende faktisk reiser tilbake til hjemlandet etter endt visumperiode. Etter ombudets vurdering er det ikke tvilsomt at hensynene bak retningslinjer og praksis ved behandling av søknader om besøksvisum er saklig begrunnet.

Ombudet må dernest ta stilling til om den praksis UDI har når det gjelder behandling av søknader om besøksvisum fra Iran, er nødvendig for å oppnå det saklige formålet, nemlig kontroll med og regulering av innvandringen til Norge. UDI viser til forskjellige faktorer som ligger til grunn for en restriktiv praksis ved behandling av søknader om besøksvisum fra Iran. Retningslinjene for behandling av disse søknadene bygger på konkret erfaring, statistikk, antall innvandrere fra Iran, erfaring med manglende retur osv. I tillegg legger UDI vekt på søkerens alder og sivilstatus, fordi erfaringene viser at den enkeltes returforutsetninger har nær tilknytning til alder, økonomisk situasjon og blant annet familiesituasjonen i hjemlandet. Søkeren i denne konkrete saken er ung og ugift, og har familie her i Norge, dermed anser UDI det som usikkert at vedkommende returnerer til Iran.

Ombudet finner grunn til å påpeke at det har vært stilt spørsmål ved utlendingsforvaltningens bruk av statistikk og det materialet som ligger til grunn for myndighetenes behandling av søknader om besøksvisum. Kritikken bygger på at statistikken er mangelfull, og ikke gir et godt nok grunnlag til å sikre nødvendig individuell behandling av søknadene. Ombudet har også ved tidligere anledninger tatt opp spørsmålet om UDIs praksis ved behandling av søknader om besøksvisum, spesielt fra land med dårlige returforutsetninger, og pekt på behovet for bedre statistikk. Ombudet har imidlertid stort sett ikke grunnlag for å overprøve utlendingsmyndighetenes skjønn i denne type saker, med mindre avgjørelsene fremstår helt vilkårlige.

Konklusjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet konkluderer med at Utlendingsdirektoratet ikke har handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet, jf diskrimineringsloven § 4, da søknad om besøksvisum til A sin søster ble avslått.

11. februar 2011

Sunniva Ørstavik
likestillings- og diskrimineringsombud