



Årsrapport 2016 for Utlendingsdirektoratet

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Innhold | 3 |
| 1. Leders beretning | 5 |
| 2. Introduksjon til virksomheten og hovedtall | 9 |
| 2.1 Bemanning og organisering | 9 |
| 2.2 Ressursbruk 2016 | 12 |
| 3. Årets aktiviteter og resultater | 16 |
| 3.1 Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk | 16 |
| 3.2 Hovedmål: Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov | 17 |
| 3.3 Hovedmål: Raskere retur | 22 |
| 3.4 Hovedmål: Raskere avklaring av identitet | 29 |
| 3.5 Oppholdssaker | 30 |
| 3.6 Asylmottak | 40 |
| 3.7 Administrativ utvikling | 44 |
| 3.8 Internasjonalt arbeid | 44 |
| 3.9 Forskning og kunnskapsutvikling | 45 |
| 3.10 Tilskudd | 47 |
| 3.11 Effektrapportering 2016 | 52 |
| 3.12 Kvalitetsmålinger 2016 | 53 |
| 4. Styring og kontroll i virksomheten | 54 |
| 4.1 UDIs overordnede vurdering av styring og kontroll | 54 |
| 4.2 UDIs overordnede risikovurdering | 55 |
| 5. Vurdering av framtidsutsikter | 63 |
| 6. Årsregnskap | 65 |
| Vedlegg | 82 |

1. Leders beretning

I UDI ble 2016 preget av at antall asylsøkere til Norge falt markant etter rekordåret 2015 og at vi hadde 24 000 ubehandlede asylsaker fra 2015 når vi gikk inn i året. I 2016 kom det 3 460 asylsøkere til Norge. Det har ikke kommet færre asylsøkere til landet siden 1997, og antallet søkere var i 2016 en drøy tidel av det antallet som kom i 2015. Den sterke nedgangen i antallet asylsøkere har hatt stor betydning for UDIs virksomhet i 2016 på særlig to måter; det har bidratt til at antallet ubehandlede asylsaker er redusert med om lag 80 prosent i løpet av 2016 og det har vært igangsatt en betydelig nedbygging av antall mottaksplasser.

Antallet ubehandlede asylsaker er på ett år redusert fra 24 000 til 4 700. Totalt har vi fattet vedtak i nærmere 22 800 asylsaker. Dette er 1 300 flere enn budsjettforutsetning som var på 21 500 vedtak, men 1 200 lavere enn hva vi forventet i rapporten for 2. tertial. Dette gjør at vi på slutten av året fortsatt har en del saker fra 2015 til behandling. Hovedforklaringen er at vi undervurderte det faktum at sakene som ble behandlet tidlig på året ikke var representative for de sakene som ble behandlet senere på året i vanskelighetsgrad.

UDI hadde ved utgangen av 2016 noe over 1 200 søknader fra enslige mindreårige til behandling. Dette er en gruppe som skal prioriteres, men av ulike grunner har vi i 2016 ikke klart dette tilstrekkelig. Andre sakstyper ble i perioder prioriterthøyere på bakgrunn av føringer fra departementet. I tillegg hadde UDI over 250 nye saksbehandlere som trengte opplæring og de ble i først om gang satt til å behandle enklere saker. Fra slutten av andre tertial var kapasiteten til å behandle søknader fra enslige mindreårige styrket og sakene i denne porteføljen vil bli ferdigbehandlet i løpet av vinteren.

Saksbehandlingstiden i asylsaker har gått kraftig opp i løpet av 2016. Dette resultatet var som forventet, gitt den store mengden ubehandlede saker fra 2015. Fordi det kom så mange søkere på kort tid, ble politiets registreringer av søkerne mangelfulle. Dette gjorde jobben med å behandle søknadene vanskeligere, med unntak for syrerer der politiet tok utvidede registreringer. Vi har likevel klart å holde prioriteringen av avslagssaker (se kap 3) sett opp mot resten av saksporteføljen, samtidig som IMDi gjennom året har fått dekket sitt behov for innvilgede asylsaker.

De store svingningene i antall ansatte har vært utfordrende for UDI med oppbemanning og opplæring av nye saksbehandlere i engasjementer i første halvår og påbegynte prosesser med sikte på nedbemanninger fra tidlig 2017. UDI har jobbet for å kunne opprettholde et godt arbeidsmiljø og tilstrekkelig produktivitet gjennom året. Dette har krevd mye oppmerksomhet av ledelsen og HR.

Den sterke nedgangen i antallet asylsøkere har medført at UDI har bygget ned antall mottaksplasser betydelig i siste tertial 2016. Nedbyggingen fortsetter i 2017.

I første tertial 2016 gjennomførte UDI en egnevaluering av hvordan beredskapssituasjonen høsten 2015 ble håndtert. Dette ga grunnlaget for et revidert planverk for håndtering av en ekstraordinær økning i antall asylsøkere, slik at vi skal stå bedre rustet om en slik situasjon skulle oppstå. Samtidig bygger vi nå ned kapasiteten i mottak. Det vil si at vi ikke vil ha en ekstra beredskapen i mottakssystemet om vi skulle få en vesentlig økning i antallet ankomster i år.

De høye asylankomstene høsten 2015 tydeliggjorde hvor viktig ankomstfasen er for den videre saksbehandlingen i PU og UDI. Prosjektet PUMA ble opprettet før sommeren 2016 som et tverretatlig prosjekt mellom UDI og PU/POD for å finne bedre løsninger i ankomstfasen. Prosjektet la fram omforent forslag til løsningskonsept i desember, som innebærer nye prinsipper for ankomstfasen og en ny saksflyt der både UDI og PU må jobbe annerledes enn i dag. I 2017 vil vi utrede forslaget videre og starte en pilot på Råde.

Sommeren og høsten 2015 ble UDI tilført midler for å kunne øke saksbehandlingskapasiteten på familiesaker og utvisningssaker etter en periode med høye restanser. Etter dette har saksbehandlingstidene blitt redusert. UDI er nå på akseptabel saksbehandlingstid i utvisningsporteføljen, mens vi i familiesakene forventer å være på akseptabel saksbehandlingstid ved utgangen av 2017, gitt at det ikke kommer flere asylsøkere enn prognosen tilsier. UDI er godt fornøyd med denne utviklingen.

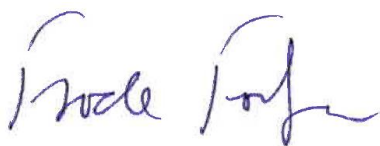
I 2016 har UDI hatt en økende oppmerksomhet på brukerorientering, og legger opp til å forsterke dette i 2017. Brukerorientering handler blant annet om kortere saksbehandlingstid i hele kjeden, økt forutsigbarhet for brukerne og tydelig og forståelig kommunikasjon. Som del av dette startet vi høsten 2016 et tjenstedesignprosjekt for familieinnvandringssaker som er finansiert gjennom Difi. Prosjektet handler om å se tjenestene våre fra et brukerperspektiv på tvers i forvaltningen, og gjennom det lage en mer brukerrettet søknadsprosess. Gjennom prosjektet har vi forpliktet oss til konkrete forbedringer for brukerne. Prosjektet fortsetter i 2017.

I 2016 reiste 1 457 personer assistert. I tillegg fikk 88 ledsaget assistert retur med politiet. Måltallet var 1 600. Antallet søknader har falt markant i løpet av året som følge av den radikale endringen i ankomstbildet med betydelig færre søkere. De høye returtallene i begynnelsen av 2016 knyttes til de store ankomstene høsten 2015. Det ser ut til at mange fikk endret sin oppfatning av mulighetene i Norge etter at de hadde søkt asyl her. Som forventet fortsatte ikke denne utviklingen. Det er for øvrig utfordrende å

finne tiltak som har effekt på antall assisterte returer, da det er mange eksterne faktorer som spiller inn i beslutningen om assistert retur og om hjemland bistår med ID-papirer.

I arbeidet med retur av personer som medfører særsilt store kostnader for samfunnet har vi lyktes bedre i 2016 enn i 2015 på grunn av et tett operativt samarbeid mellom UDI og PU. 19 personer i denne kategorien ble returnert i 2016. 11 av disse benyttet seg av assistert retur med IOM eller politiet.

Oslo, 23. februar 2017

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Frode Forfang'.

Frode Forfang
direktør

2. Introduksjon til virksomheten og hovedtall

UDI ble opprettet i 1988 og er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen.

UDI skal gjennomføre regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. Vi skal:

- legge til rette for lovlig innvandring
- gi beskyttelse til dem som fyller kravene
- gi tilbud om innkvartering til asylsøkere
- hindre misbruk av innvandringsregelverket
- bidra til raske returer av personer uten lovlig opphold
- gi faglige innspill til utviklingen av politikken

UDI behandler søknader om besøksvisum, familieinnvandring, oppholdstillatelser for å arbeide og studere, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokumenter. Vi fatter også vedtak om bortvisning og utvisning. For korthets skyld betegnes dette arbeidsområdet for oppholdsområdet. Videre behandler vi søknader om beskyttelse (asylområdet). Vi har ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om et sted å bo mens de venter på at vi skal behandle søknadene deres (mottaksområdet), og for å finne gode løsninger for de som vil reise tilbake til hjemlandet sitt (returområdet).

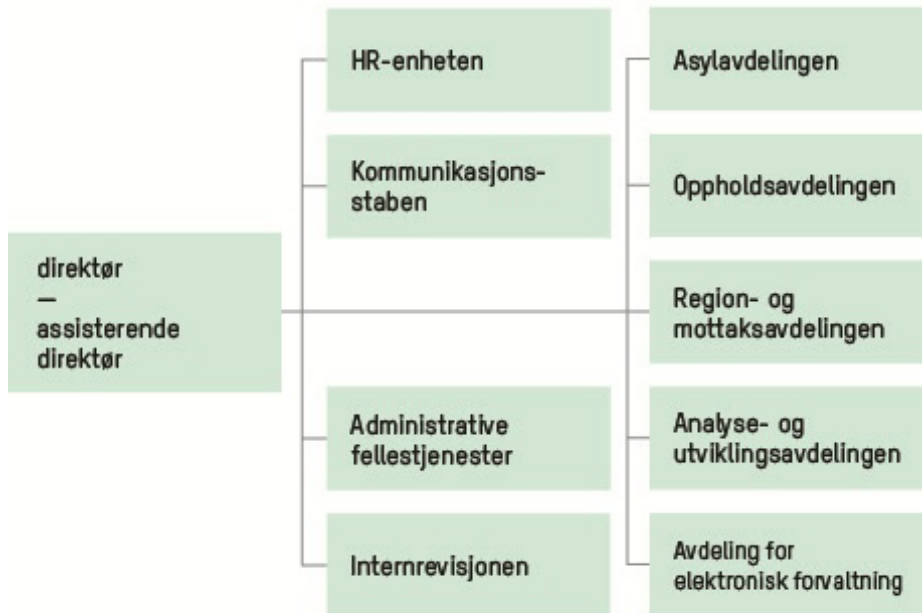
2.1 Bemanning og organisering

UDI har hovedkontor og regionkontor i Oslo og i tillegg regionkontorer i Narvik, Trondheim, Bergen, Kristiansand og Gjøvik.

Frode Forfang er direktør i UDI. Birgitte Lange er assisterende direktør.

Figuren på neste side viser Utlendingsdirektoratets organisasjonskart. UDI hadde i 2016 i gjennomsnitt 1 217 årsverk fordelt på 1 336 ansatte. I dette tallet er også fravær inkludert. I tillegg hadde UDI i gjennomsnitt 33 ansatte som timelønt ekstrahjelp.

Figur 1: UDIs organisasjonskart



Tabellen nedenfor viser produserte tjenester (fattede vedtak, tilbudte mottaksdøgn osv.). Tallene avviker fra andre volumtall i årsrapporten fordi definisjonene her er noe annerledes og fordi tallene inneholder etterregistreringer.

Tabell 1: Utvalgte volumtall 2014–2016

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------|--------|--------|
| Asylintervjuer ¹ | 6 841 | 9 185 | 15 940 |
| Asylvedtak | 9 762 | 3 397 | 22 776 |
| Overføringsflyktninger | 1 662 | 2 511 | 3 191 |
| Fornyelser asyl | 1 480 | 1 212 | 1 398 |
| Avledet asyl | 2 045 | 3 114 | 2 502 |
| Arbeidssaker | 11 763 | 12 413 | 10 936 |
| Familieinnvandringsaker | 18 980 | 21 640 | 26 857 |
| EØS-saker | 2 261 | 1 499 | 1 649 |
| Studiesaker | 5 912 | 5 816 | 5 574 |
| Au pair-saker | 1 666 | 1 556 | 1 490 |
| Andre oppholdssaker | 4 069 | 3 784 | 4 298 |
| Visumsaker | 3 835 | 4 333 | 4 797 |
| Permanente oppholdstillatelser | 3 410 | 3 563 | 4 060 |
| Statsborgerskapsaker | 18 248 | 14 521 | 15 886 |
| Reisedokumenter | 3 264 | 2 956 | 3 154 |
| Utvisningssaker | 7 537 | 10 624 | 9 962 |
| Tilbakekallssaker ² | 1 200 | 1 300 | 2 000 |
| Asylmottak | 113 | 140 | 210 |
| Beboere i asylmottak ³ | 15 000 | 18 000 | 21 750 |
| Tilsyn/etterkontroll av asylmottak | 108 | 61 | 126 |
| Assistert retur | 1 622 | 1 167 | 1 456 |
| Utreisepliktige i asylmottak og på kjent privat adresse ⁴ | 5 180 | 3 560 | 3 150 |

1 Kun førstegangs intervju.

2 Anslag.

3 Årsgjennomsnitt basert på beleggstall ved utgangen av hver måned.

4 Tall for utreisepliktige på privat adresse (med registrert adresse de siste to årene) er svært usikre. Tall for 2016 foreligger ikke enda og er derfor et foreløpig estimat.

Tabellen nedenfor viser utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet. Regnskapstallene kommenteres nedenfor.

Tabell 2: Nøkkeltall fra årsregnskapet 2013–2015

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|---------|---------|---------|
| Antall årsverk | 913 | 927 | 1 217 |
| Samlet bevilgning Post 01 Driftsutgifter (millioner kroner) | 847 | 919 | 1 200 |
| Utnyttelsesgrad Post 01* | 103 % | 99 % | 99 % |
| Driftsutgifter (millioner kroner) | 876 | 913 | 1 184 |
| Lønnsandel av driftsutgifter | 62 % | 61 % | 57 % |
| Lønnsutgifter pr. årsverk (kroner) | 596 899 | 603 338 | 604 589 |
| Konsulentsandel av driftsutgifter** | 8 % | 7 % | 9 % |

* Driftsutgifter i prosent av bevilgning. I tillegg til bevilgning kan UDI disponere refusjoner.

** Artskonti på post 01 knyttet til konsulentbistand i prosent av driftsutgifter.

2.2 Ressursbruk 2016

Her presenterer vi informasjon om Utlendingsdirektoratets ressursramme og ressursbruk i 2016 og kommenterer noen nøkkeltall fra årsregnskapet. I tillegg viser vi hvordan UDIs ressurser har vært prioritert mellom volumvariable tjenester, faste direktoratsoppgaver, IKT-tjenester og virksomhetsdrift i 2016 sammenlignet med året før.

2.2.1 Bevilgning etter post

UDIs samlede bevilgning (post 01–75) økte med 52 prosent i 2016 sammenliknet med 2015 og utgjorde 7 999 millioner kroner. I tillegg mottok UDI refusjoner fra NAV. Mottatte og avgitte belastningsfullmakter påvirket også direktoratets totale disponible ramme. Vi viser til kapittel 5 Årsregnskap for nærmere forklaringer og vurderinger av vesentlige forhold ved vårt årsregnskap.

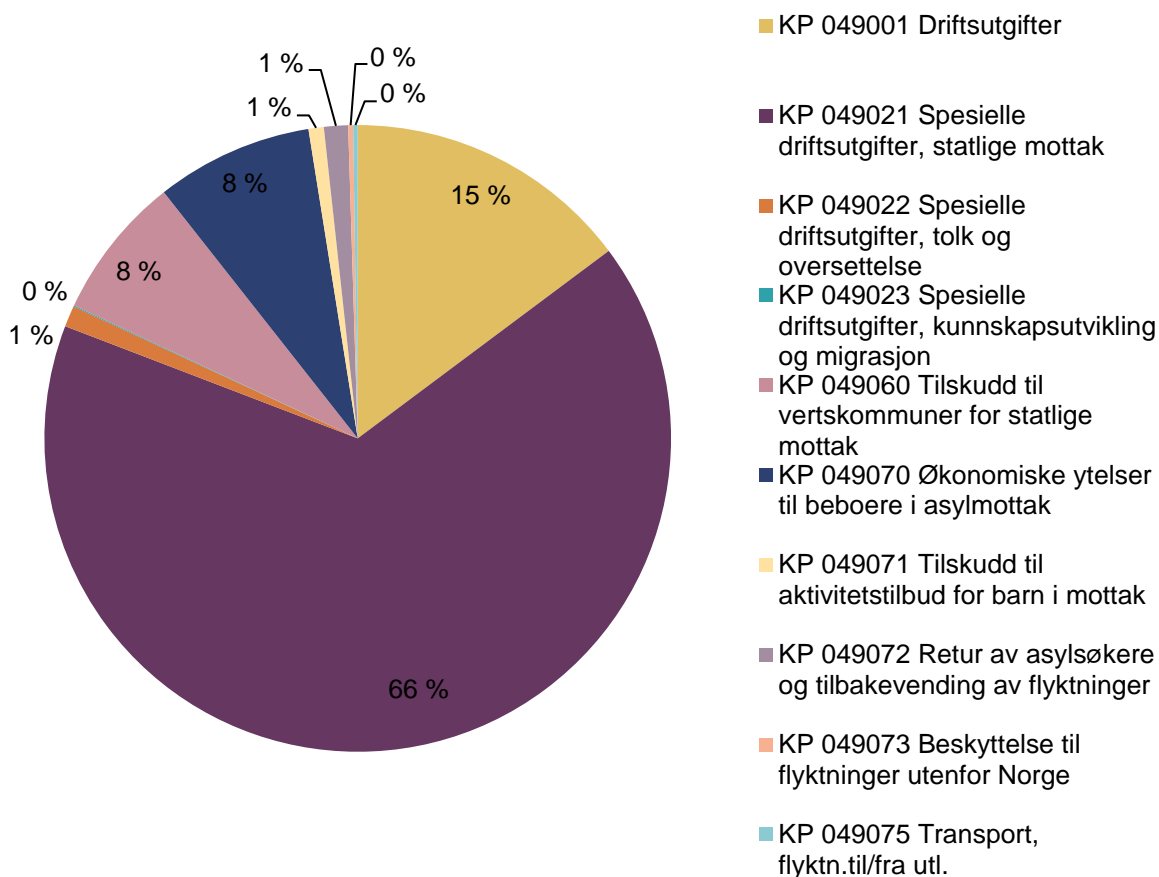
Tabellen nedenfor omfatter de midler som er stilt til disposisjon for direktoratet gjennom tildelingsbrevet for 2016 med tillegg. Bevilgninger som er disponert og regnskapsført av departementet er ikke medtatt.

Tabell 3: Totaloversikt kap. 490 Utlendingsdirektoratet (1000 kr.)

| Kapittel/post | Ramme i tildelingsbrevet (TDB) | Regnskap | Avvik ramme/regnskap |
|--|--------------------------------|-----------|----------------------|
| Utgifter | | | |
| 490/01 Driftsutgifter | 1 200 157 | 1 183 696 | 16 461 |
| 490/21 Statlige mottak | 5 282 240 | 5 078 624 | 203 616 |
| 490/22 Tolk og oversettelse | 87 233 | 79 996 | 7 237 |
| 490/23 Kunnskapsutvikling, migrasjon | 4 318 | 2 998 | 1 320 |
| 490/60 Vertskommunetilskudd | 592 621 | 596 651 | -4 030 |
| 490/70 Pengereglemtingsytelser | 648 129 | 676 986 | -28 857 |
| 490/71 Tilskudd til aktivitetstiltak for barn mv | 63 119 | 60 404 | 2 715 |
| 490/72 Retur og tilbakevending | 99 130 | 88 443 | 10 687 |
| 490/73 Gjenbosetting av flyktninger | 20 425 | 20 400 | 25 |
| 490/75 Reiseutgifter for flyktninger | 18 596 | 16 314 | 2 282 |

Figuren nedenfor viser samlet tildeling etter post i 2016.

Figur 2: Samlet bevilgning i 2016 etter post, 1 000 kr



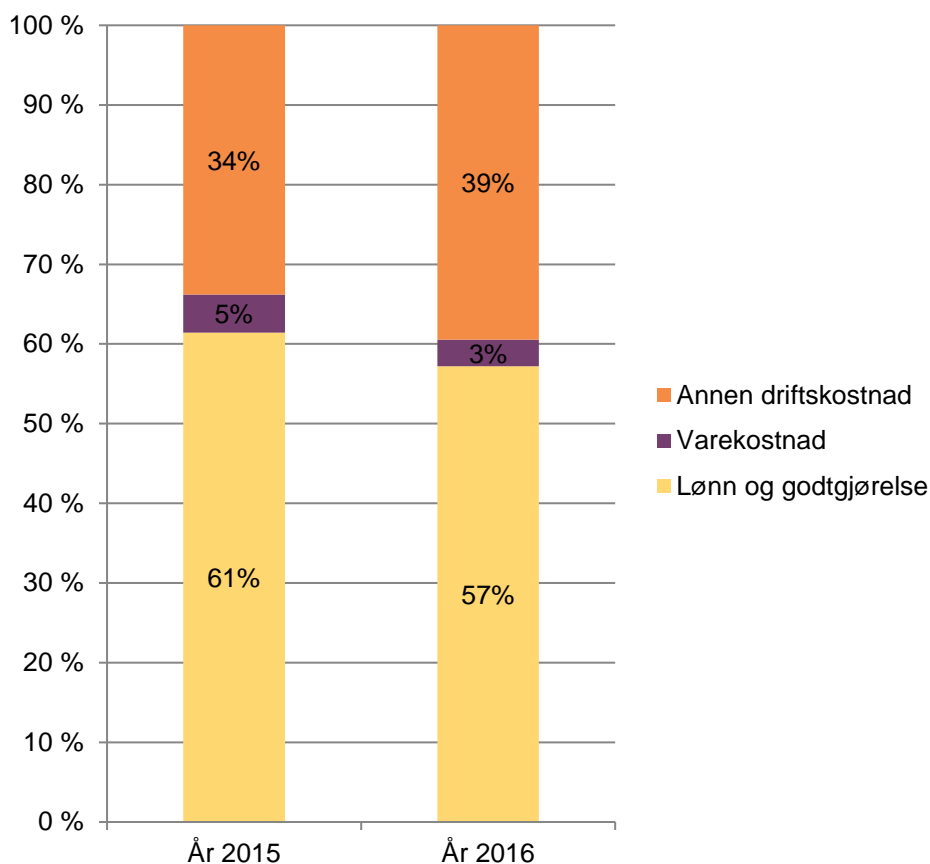
De fleste postene hadde i 2016 en økning på grunn av høyere aktivitetsnivå. Den største relative økningen hadde post 71, som dekker tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, og post 22, som dekker driftsutgifter til tolk og oversettelse.

Post 72 knyttet til retur av asylsøkere og tilbakevending av flyktninger hadde en mindre reduksjon. Årsrapporten viser at direktoratet hadde sitt høyeste aktivitetsnivå noensinne i 2016. Utnyttelsesgraden for alle bevilgningsposter sett under ett utgjorde 98,5 prosent.

2.2.2 Driftsutgifter etter art

Utgifter rapportert til bevilgningsregnskapet var 7 804,5 millioner kroner. Driftsutgiftene (post 01) utgjorde 16 prosent av dette. Driftsutgiftene økte med 43 prosent sammenlignet med 2015. Figuren nedenfor viser sammensetningen av driftsutgiftene etter art i 2015 og 2016.

Figur 3: Driftsutgifter etter art 2015–2016. Prosent



Varekostnader omfatter hovedsakelig programvarelisenser, men også datamaskiner, nettverk og annet datautstyr. Varekostnadene var i 2016 på om lag 43 millioner kroner og utgjorde tre prosent av driftsutgiftene mot fem prosent i 2015. Beløpet er om lag det samme i 2016 som i 2015, men andre driftskostnader har økt, slik at andelen har blitt mindre.

Lønn og godtgjørelse var i 2016 på ca. 736 millioner kroner og utgjorde 57 prosent av driftsutgiftene. Det er en økning på om lag 183 millioner kroner fra året før, men andelen har likevel gått ned med 4 prosentpoeng. Antall årsverk i alt økte med 31 prosent fra 2015 til 2016, mens antall fast ansatte økte med 28 prosent. I 2016 hadde UDI 1 217 årsverk. Lønnsutgifter per årsverk var tilnærmet uendret fra året før. Lønn og overtid til midlertidige ansatte er blant de artskonti som har økt mest på driftsbudsjettet fra 2015 til 2016. Utgifter til konsulenter og andre kjøp av tjenester fra eksterne utgjorde 9,5 prosent av drifts- og investeringsbudsjettet (post 01) i 2016. Dette er 2,5 prosentpoeng høyere enn året før. Konsulentbruken øker innenfor alle områder, mens økningen er størst innenfor IKT-relaterte tjenester.

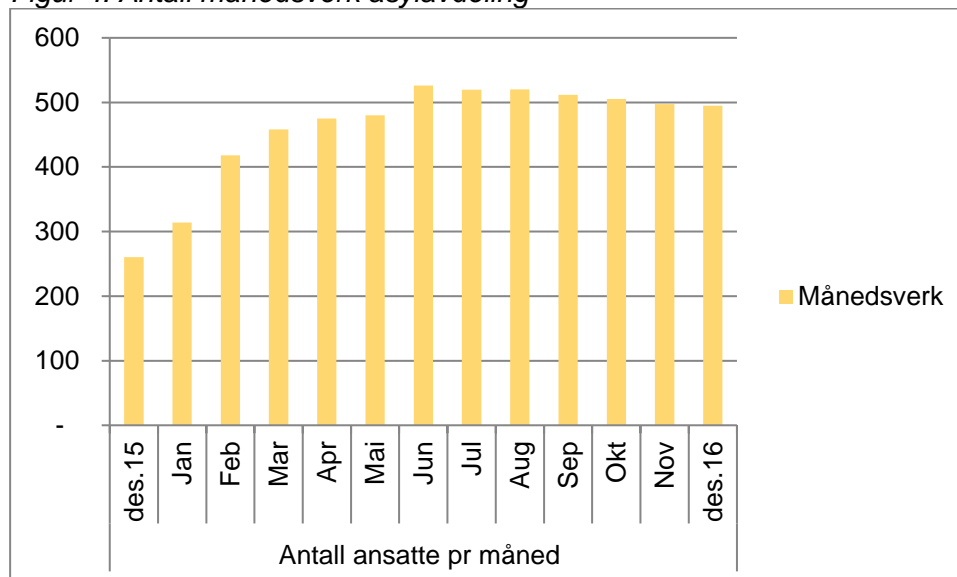
Annen driftskostnad omfatter hovedsakelig eiendomsdrift, konsulentbistand (særlig innen IKT-utvikling) og leie av kontormaskiner, inklusive service og vedlikehold, men også andre kontorkostnader. Disse kostnadene var i 2016 på om lag 508 millioner kroner og utgjorde om lag 39 prosent av de samlede driftskostnadene. Dette er fem prosentpoeng høyere enn året før. I tillegg til økningen i konsulentbruken kan dette forklares med større innkjøp av blant annet inventar og faglitteratur knyttet til mange nye medarbeidere. Disse to faktorene forklarer vel halvparten av økningen i annen driftskostnad, når vi ser bort fra endringer som følge av omposteringer.

3. Årets aktiviteter og resultater

3.1 Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk

2016 har vært et spesielt utfordrende år for UDI hvor mye av fokus første halvår har vært på å bemanne opp organisasjonen og lære opp nye saksbehandlere. Oppbemanningen har gjort det mulig å håndtere de store restansene på asylsaksbehandlingen som følge av historisk store ankomster siste tertial 2015.

Figur 4: Antall månedsverk asylavdeling*



*:Inkluderer Innsatsenhetene i Trondheim. Timeansatte er inkludert.

Antall asylsøknader ble lavere enn antatt, noe som har gitt rom for å bygge ned restanser i betydelig omfang.

Vi har klart å bygge ned restanser på de prioriterte porteføljene utvisning og spesielt familiegjenforening. Vi økte innsatsen noe på statsborgerskapsaker etter sommeren ved at vi overførte noe ressurser fra asylområdet.

Mottaksfeltet har fått økt bemanning i 2016 i forhold til tidligere år. Det har vært mye arbeid knyttet til å håndtere både opp- og nedbygging av mottaksapparatet, føringer om økt innhold i mottakene og integreringsmottak, arbeid med beredskap og kontroll/etterarbeid for å rydde opp i forhold på mottakssiden som oppstod under krisen høsten 2015. Erfaringene fra 2015 og 2016 viser at det er behov for både styrking av en mer robust grunnbemanning på mottaksfeltet i tillegg til at må være ressurser til å hente inn ekstern bistand ved behov.

UDI har hatt et mindreforbruk på ca. 16 mill. kroner på 01 posten. Dette er primært knyttet til betalingsforskyvning er på IT-prosjekter og bidrag til utvikling av felles-europeiske IKT systemer. Vi har overveiende eksterne aktører på disse områdene og utført arbeid i 2016 vil ikke alltid forfalle på regnskapsåret 2016. Vi henviser til en mer utførlig rapportering på alle poster i vedlagte regnskapsrapportering.

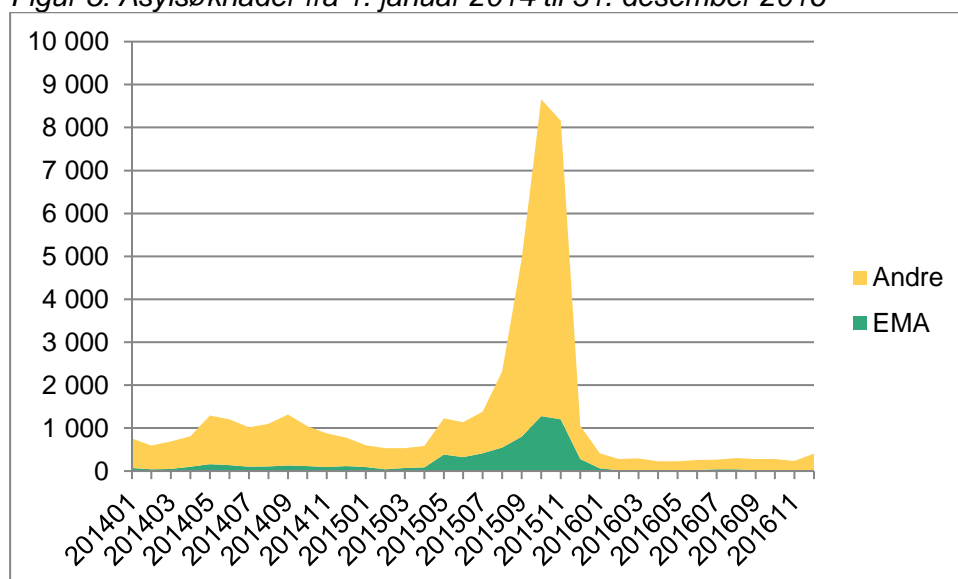
3.2 Hovedmål: Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov

Det kom 3 460 asylsøkere til Norge i 2016. Dette er det laveste antallet asylsøkere til Norge siden 1997, og bare en drøy tidel av antallet i 2015. Tallene inkluderer 256 asylsøkere som ble relokalisert fra Italia og Hellas, 320 enslige mindreårige og 427 barn født i Norge.

De fire største asyllandene i 2016 var Eritrea, Syria, Afghanistan og Irak. Dette var også de fire største asyllandene i 2015. I 2016 har vi hatt en større spredning i hvilke land asylsøkerne kommer fra. Mens søkere fra disse fire landene utgjorde om lag tre av fire asylsøkere i 2015, var andelen fra disse landene redusert til rundt halvparten av søkermassen i 2016.

For første gang har Norge mottatt vesentlig flere dublinanmodninger fra utlandet enn vi har sendt til utlandet. Dette har sammenheng med at mange av de som kom over Storskog trolig hadde ønske om å komme til andre land enn Norge og reiste videre etter å ha blitt registrert i Norge, samtidig som en rekordlav andel av som søkte asyl i 2015 i Norge hadde blitt registrert i andre land. Vi ser mindlertid andelen som er registrert i andre land av de som søkte i 2016 er på et normal nivå.

Figur 5: Asylsøknader fra 1. januar 2014 til 31. desember 2016



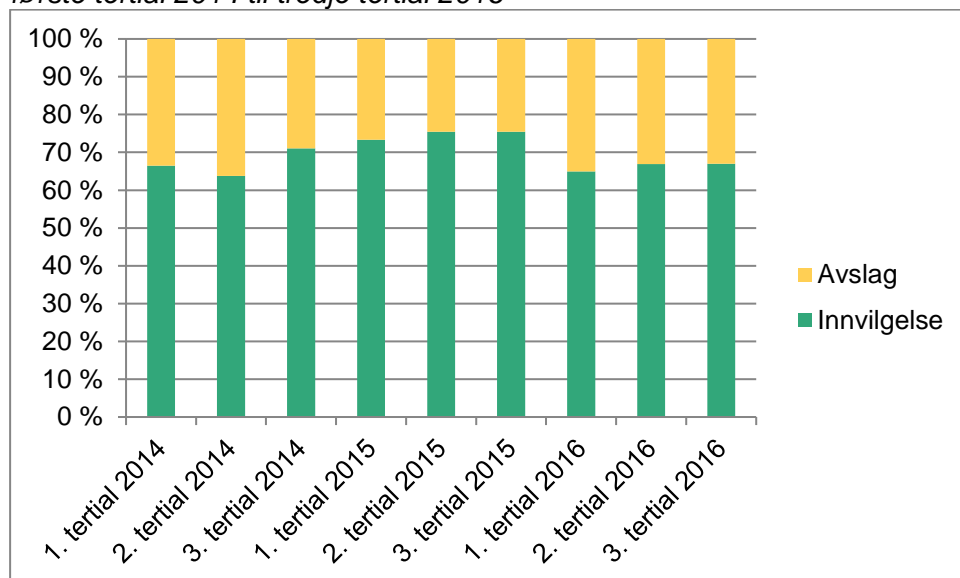
UDI har begrenset mulighet til direkte å påvirke målet om at Norge skal motta færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Ett tiltak er å fatte raske vedtak i klare avslagssaker. Det følger av tildelingsbrevet at UDI skal prioritere klare avslagsporteføljer. Søknader mottatt ved Storskog som lå an til avslag har hatt høyest prioritet i 2016. Andre klare avslagssaker er også prioritert.

Av de asylsøknadene UDI avgjorde i 2016, kom de aller fleste av asylsøkerne i 2015. Blant de søknadene som ble realitetsbehandlet, fikk 68 prosent innvilget opphold i 2016. Lavest var andelen i første tertial, noe som har sammenheng med prioriteringen vi gjorde av Storskogsakene som lå an til avslag.

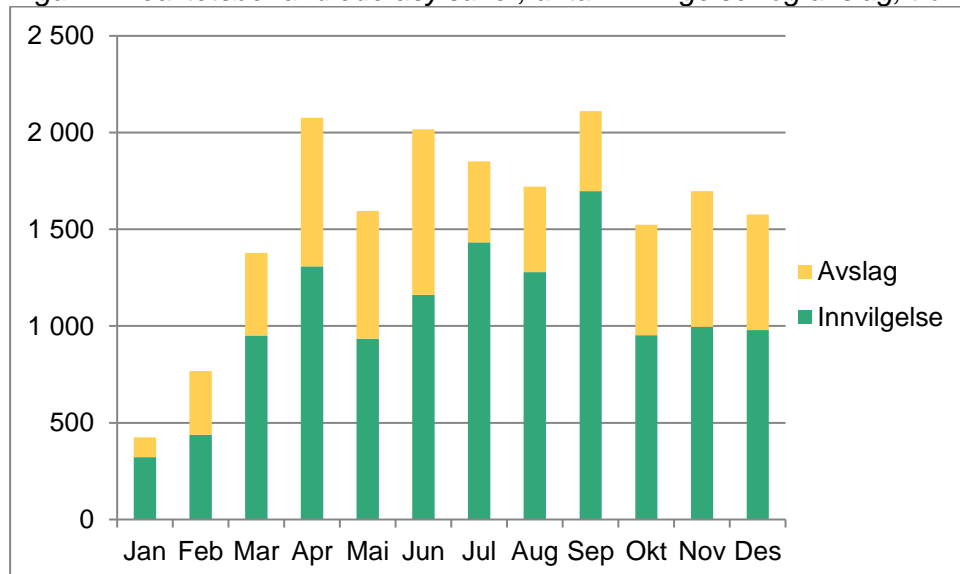
Andelen søkere fra typiske innvilgelsesporteføljer som Syria, Eritrea og Sudan er lavere i 2016 sammenlignet med 2015. Søkere fra disse landene utgjorde 44 prosent av

søkermassen i 2015, mens de bare utgjør 33 prosent i 2016. En slik utvikling kan gi en høyere andel avslagssaker på sikt, selv om de relokaliserte Norge mottar i 2017 vil trekke i motsatt retning.

Figur 6: Realitetsbehandlede asylsaker, innvilgelses- og avslagsandel, fordelt på tertial fra første tertial 2014 til tredje tertial 2016



Figur 7: Realitetsbehandlede asylsaker, antall innvilgelser og avslag, t.o.m. tredje tertial 2016



R 1: Status for porteføljen av asylsaker, herunder aktuelle problemstillinger knyttet til saksbehandlingstider, omfang av ubehandlede saker, og prioriteringer innenfor saksporteføljen, herunder om hensynet til bosetting i kommunene

Ved inngangen til 2016 hadde UDI 24 000 asylsaker til behandling. Ved utgangen av året var det nærmere 4 700 saker til behandling. I løpet av vinteren vil alle asylsøkere fra 2015, hvor det ikke er behov for ytterligere undersøkelser, ha fått et vedtak fra UDI.

Budsjettforutsetningen i tildelingsbrevet til UDI for 2016 er 21 500 vedtak. Ved utgangen av første tertial meldte UDI en prognose på 25 875 vedtak. Denne ble i andre tertialrapport satt ned til 24 000 vedtak. Faktisk antall vedtak i 2016 ble 22 776. UDI redegjorde i andre tertial for flere forhold som har bidratt til at faktisk antall vedtak har blitt lavere enn prognosen UDI selv satt i første tertial. Hovedforklaringen er at vi undervurderte det faktum at sakene som ble behandlet tidlig på året ikke var representative for de sakene som ble behandlet senere på året i vanskelighetsgrad. De viktigste to faktorene som bidro til høy produksjon tidlig på året var uvanlig mange henleggelse og vedtak i enkle saker. Dette bidro til for optimistiske prognoser. Det var videre forventet at UDI skulle bidra til at antall bosettingklare til en hver tid var tilstrekkelig til at bosettingen kunne gå etter planen, samtidig som avslagssakene skulle prioriteres. Dette medførte at UDI stadig måtte endre på interne ressursdisponeringer og prioriteringsrekkefølgen i løpet av året, noe som skapte utfordringer for effektivitet og saksflyt. Fordi det kom så mange søkere på kort tid, ble politiets registreringer av søkerne mangelfulle. Dette gjorde jobben med å behandle søknadene vanskeligere.

UDI vil i tillegg gjøre oppmerksom på at vi i 2016 tok 340 Storskogsaker til realitetsbehandling etter først å ha fattet vedtak etter § 32 1. ledd med henvisning til «Trygt tredjeland». At vi behandlet sakene to ganger går ikke fram av vårt totale produksjonstall på 22 776 vedtak.

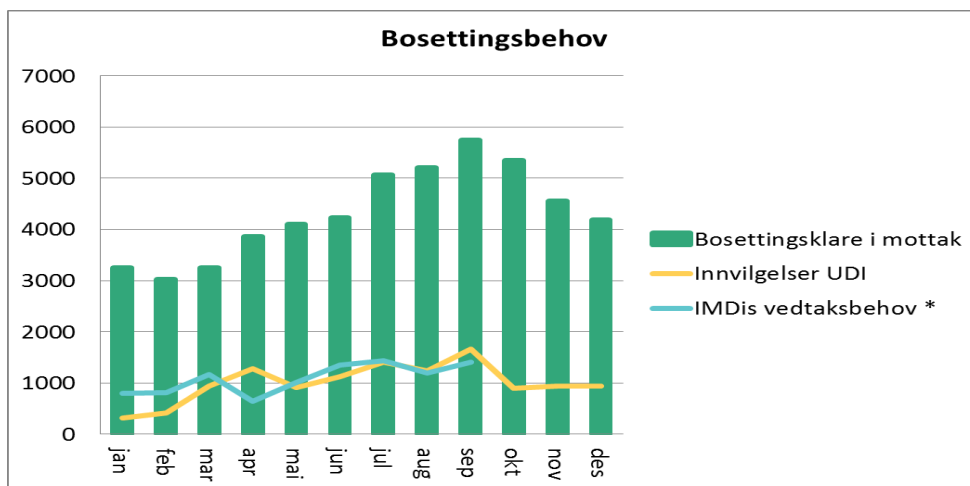
I begynnelsen av 2016 ble antatt enslige mindreårige prioritert bak flere andre porteføljer. Ved utgangen av 2016 var det fortsatt 1 269 ubehandlede saker i denne porteføljen⁵. De aller fleste sakene er fra 2015. Det er ulike grunner til at andre porteføljer har blitt prioritert foran enslige mindreårige. På begynnelsen av året prioriterte vi høyest søknader fra personer som kom over Storskog og som lå an til avslag. Vi prioriterte også dublinsaker, 48t sakene og kriminelle foran de enslige mindreårige. Av innvilgelsessakene ble heller ikke de enslige mindreårige prioritert høyest. En grunn til det var at bosettingsbehovet for enslige mindreårige ifølge IMDi ikke var så stort i begynnelsen av året. Fra juni ble flere ressurser satt inn på å behandle søknader fra antatt enslige mindreårige. Dette er ofte kompliserte saker. Opplæring av nyansatte måtte derfor gjøres på en kontrollert måte med balanse i forholdet mellom erfarne og nye medarbeidere. Derfor trakk opplæringstiden ut i tid. Mange av sakene har også blitt mer vanskelige å vurdere, bl a som følge av økt bruk av begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, jf utlendingsforskriften §8-8 for søkere fra Afghanistan. Vi viser til omtale av dette i 2. tertialrapport.

Antallet antatt enslige mindreårige som venter på svar på sin søknad er imidlertid redusert kraftig i tredje tertial 2016, fra nesten 3 000 saker til 1 269 saker. Fra mars vil de av sakene fra 2015 som kan behandles ha fått vedtak. Gjenstående saker etter dette, vil være søknader hvor det må foretas ytterligere undersøkelser utenfor UDI fordi det er behov for ekstra sikkerhetsvurderinger.

UDI skal fatte tilstrekkelig med innvilgelsesvedtak slik at bosettingen i kommunene går etter planen. UDI er i løpende dialog med IMDi om UDIs prioriteringer og prognoser for innvilgelse. Som figur 8 viser har UDI i stor grad klart å dekke behovet i 2016. Behovet for bosetting av enslige mindreårige over 15 år ble imidlertid ikke dekket i annet halvår. Som omtalt over har vi ikke klart å prioritere disse saken tilstrekkelig i 2016. I tillegg medførte praksisomlegging for Afghanistan at flere fikk avslag eller begrenset tillatelse enn tidligere antatt.

Figur 8: Prognoser bosettingsklare

⁵ En del av disse søkerne har blitt vurdert som voksne etter alderstest, men føres i statistikken fortsatt som enslige mindreårige



* Behov meldt fra IMDi på e-post 16.02.2016

UDI og PU har dialog på både overordnet og operativt nivå for at innsatsen på avslagsporteføljene er samordnet i den grad det er mulig. PU har behov for at vi prioriterer avslagssaker i porteføljer med gode returforutsetninger, og som PU dermed kan uttransportere. Det er i dag få saker som fyller disse kriteriene.

Tabell 4: Oversiktstabell for asylsaker: Antall saker og klager til behandling og produksjon tertialvis 2015 og 2016

| | 1. tertial 2015 | 2. tertial 2015 | 3. tertial 2015 | 1. tertial 2016 | 2. tertial 2016 | 3. tertial 2016 |
|---------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Saker til behandling | 3 342 | 6 227 | 23 990 | 18 054 | 10 889 | 4 673 |
| Klager til behandling | 338 | 325 | 714 | 573 | 419 | 539 |
| Produksjon (vedtak, akkumulert) | 3 397 | 6 607 | 11 660 | 7 141 | 15 355 | 22 776 |

SP 1: Saksbehandlingstid i asylavslagssaker

UDI har i 2016 prioritert saker i klare avvisning- og avslagsporteføljer. Tabellen under med median saksbehandlingstider viser to forhold. For det første har 48t sakene og Dublinsakene en betydelig lavere saksbehandlingstid enn alle andre saker. For det andre ser vi at mens saksbehandlingstiden i andre saker øker utover i 2016 fordi de aller fleste sakene er fra 2015, reduserer vi saksbehandlingstiden for disse to prioriterte saksområdene. Vi har imidlertid ikke klart å prioritere 3 ukers-sakene slik som vi ønsker, selv om saksbehandlingstiden går ned i tredje tertial. Hovedårsaken til redusert prioritering i 2016 er at UDI i første halvår måtte prioritere Storskogsaker som lå an til avslag så høyt at det forlenget saksbehandlingstiden i alle andre saker enn 48t sakene. Ser vi på saker som var til

behandling pr utgangen av 2016, hadde 70 prosent vært til behandling i mer enn 12 måneder. Det skyldes at vi i 2016 i stor grad har behandlet saker som kom inn høsten 2015.

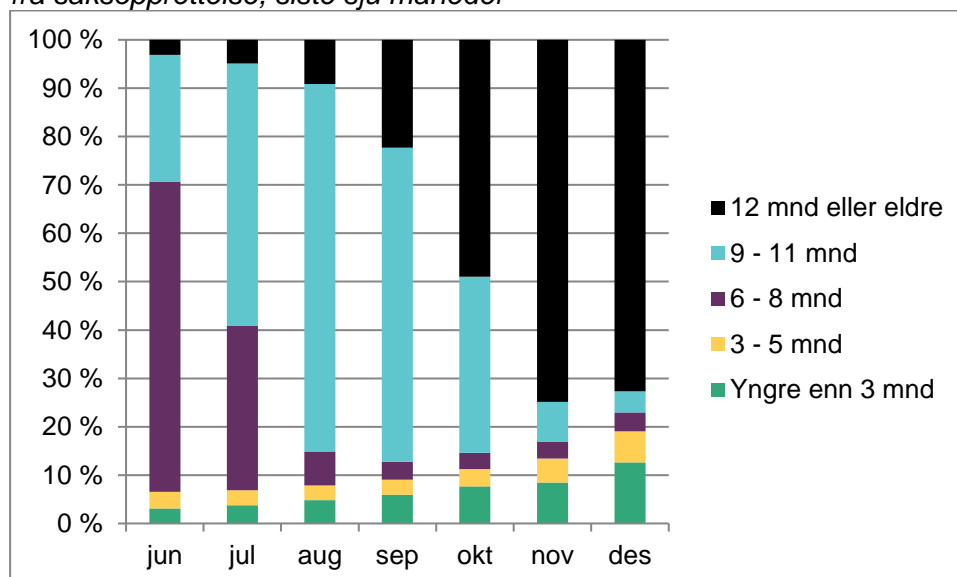
Saker som avvises på grunn av trygt tredjeland har i 2016 i stor grad bestått av Storskogsakene.

Tabell 5: Median saksbehandlingstid i dager fram til førstegangsvedtak

| | 1. tertial 2016 | 2. tertial 2016 | 3. tertial 2016 | Antall saker 2016 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| 1. Innvilgelser | 185 | 276 | 363 | 12 595 |
| 2. Dublin | 85 | 31 | 20 | 1 352 |
| 3. 3u | 101 | 209 | 87 | 143 |
| 4. 48t | 2 | 1 | 1 | 227 |
| 5. Andre avslåtte (realitetsbehandlede) | 154 | 231 | 381 | 5 453 |
| 6. Trygt tredjeland | 93 | 245 | 374 | 559 |
| 7. Henlagt | 129 | 245 | 334 | 2 440 |

Den store økningen i saksbehandlingstiden i saker som avvises på grunn av trygt tredjeland består i stor grad av Storskogsakene. 9. september 2016 sendte UDI en praksisforeleggelse til departementet der vi berostilte behandlingen av Storskogsaker der søkerne hadde utgåtte oppholdstillatelser eller multivisum. 7. oktober fikk vi et brev der departementet stilte spørsmål ved denne berostillelsen. Saksbehandlingen ble derfor gjenopptatt og mange vedtak om retur til Russland ble fattet i tredje tertial. 30. november ble UDI så instruert om å realitetsbehandle de samme sakene og dermed omgjøre vedtakene vi fattet etter den 7. oktober.

Figur 9: Oversikt over alder på asylsøknader til behandling (saker, ikke klager), fordelt på tid fra saksopprettelse, siste sju måneder



3.3 Hovedmål: Raskere retur

I 2016 var det i første halvdel av året et særskilt trekk at mange asylsøkere besluttet å reise hjem med assistert retur allerede før de fikk et asylvedtak. Dette har vært et vesentlig bidrag til målet om rask retur.

Selv om vi ikke har nådd måltallet i 2016, har vi oppnådd gode resultater på flere prioriterte områder på returfeltet. UDI har i 2016 lykket særlig godt med retur av personer som medfører store kostnader for samfunnet. Vi har hatt en vesentlig økning av returer i denne gruppen sammenliknet med året før, med 19 returer totalt. Dette er et arbeid vi jobber sammen med PU om, og som UDI mener det er viktig å prioritere innsats mot også i år. Vi har også oppnådd gode resultater av et økt operativt samarbeid med PU, som i 2016 blant annet førte til et høyere antall ledsagete returer.

Ut over de raske returene i første halvdel av 2016, har et trekk ved returarbeidet vært at målgruppen for assistert retur har bestått av grupper og nasjonaliteter som er utfordrende å motivere til å velge å reise hjem. Dette gjelder nasjonaliteter som det er vanskelig for politiet å returnere og som derfor har mindre insitament til å søke assistert retur, blant dem en del barnefamilier med lange ulovlige opphold.

Det er en stor gruppe enslige mindreårige i mottak som venter på vedtak i saken sin. Flere vil få avslag eller tidsbegrenset tillatelse, og denne gruppen vil derfor utgjøre en betydelig målgruppe for returarbeidet fremover. Majoriteten er afghanere.

Et trekk ved mottaksbefolkningen i 2016 var at mange av de nyankomne høsten 2015 flyttet ut av mottak og/ eller forsvant. Vi vet ikke hvor mange som fortsatt er i Norge og hvor mange som har reist videre til nye destinasjoner.

SP 4: Antall assisterte returer

I løpet av 2016 reiste 1456 personer med assistert retur. Måltallet for var 1 600, og vi har med det 9 prosent avvik fra full måloppnåelse. Vi vil samtidig fremheve økningen i antallet ledsagede returer, altså assisterte returer som PU gjennomfører for oss. Samlet utgjør assisterte og ledsagede returer 1544 returer, se rapportering under R2.

I 2016 prioriterte vi returinnsats overfor personer som nylig hadde fått, eller som sannsynligvis ville få, avslag. Samtidig har vi hatt innsats opp mot lengeværende utreisepliktige og personer som medfører store kostnader for samfunnet, se rapportering under R3.

Det har vært en nedgang i antall assisterte returer i løpet av 2016 og antallet søknader om assistert retur har fulgt samme synkende utvikling. Nedgangen ser ut til å henge sammen med den sterke nedgangen i asylankomster. Nedgangen kan også delvis forklares med at gruppen utreisepliktige i mottak består av nasjonaliteter og grupper som er vanskelige å returnere med tvang.

Hovedvekten av de som søkte om assistert retur og returnerte innenfor ordningen i 2016 var irakere. Det ble i 2016 gjennomført 777⁶ assisterte returer til Irak og dette utgjør over halvparten (53 prosent) av alle assisterte returer i løpet av året. Disse returene skjedde innenfor det ordinære FSR⁷-programmet. De som dro hjem fikk kun pengestøtte, ettersom landprogrammet IRRINI⁸ ble avsluttet høsten 2015. Andelen returer til Irak har imidlertid sunket i løpet av året, fra 61 prosent av alle assisterte returer i første tertial til 47 prosent i 3. tertial. De høye tallene i begynnelsen av 2016 knyttes til de store ankomstene i 2015. Som påpekt i første tertialrapport 2016 tror vi at mange fikk endret sin oppfatning av mulighetene i Norge etter at de hadde søkt asyl her.

Returer til Afghanistan utgjør den nest største gruppen med 14 prosent av alle assisterte returer (203 returer i 2016), men andelen har økt gjennom året og er 21 prosent i tredje tertial. At andelen var lav i begynnelsen av året skyldes at saksbehandling av retursøknader og gjennomføring av assisterte returer til Afghanistan ble midlertidig stanset i første tertial på grunn av mistanke om utilstrekkelige kontrollsystemer ved kontoret for programdrift i Kabul. I løpet av andre tertial ble det etablert en midlertidig ordning for assistert retur og i tredje tertial ble det gjennomført 61 assisterte returer. Det er fortsatt uavklart når vi kan få på plass en mer langsiktig ordning for assistert retur til Afghanistan.

Suspensjonen av landprogrammet IRRANA kan ha hatt negativ effekt på antallet assisterte returer. Dette er imidlertid vanskelig å kvantifisere. Vi vet erfaringsmessig at personer som må vente lenge fra søknad til retur har en tendens til å trekke søknaden eller forsvinne. Etter at den midlertidige ordningen med retur til Afghanistan kom på plass i juni 2016 var det et stort antall voksne som returnerte i juli/august, deretter flatet det ut. Det har ikke vært mulig å gjennomføre assisterte returer til Afghanistan av enslige mindreårige under den midlertidige ordningen.

Etter Afghanistan følger Iran (92 returer), Libanon (78)⁹ og Russland (44) som landene med flest assisterte returer i 2016¹⁰.

Ved årskiftet var det rundt 2000 beboere i mottak som hadde utreiseplikt. De største nasjonalitetene med utreisepliktige var Etiopia, personer som har oppgitt å være fra Eritrea, men som UDI antar har en annen nasjonalitet, Afghanistan, Somalia, Iran og Irak. I tillegg er det mange fra Afghanistan og Irak som har en søknad til behandling eller avslag i første instans som forventes å få endelig avslag. Disse vil være særlig aktuelle målgrupper for assistert retur i 2017.

SP 2 og SP 3 Tiden fra avslag på søknad om beskyttelse til retur og andelen som reiser innen utreisefristen

Resultatkravet er at for de som returnerer, skal det i 2016 gå kortere tid fra avslag på søknad om beskyttelse til faktisk retur enn i 2015. I tillegg skal andelen av de som returnerer innen utreisefristen være større i 2016 enn i 2015.

⁶ Tallet omfatter ikke ledsagete returer til Irak. Tallet omfatter 776 irakere og en person fra andre nasjonaliteter som hadde oppholdstillatelse i Irak.

⁷ Financial Support to Assisted Voluntary Return (det ordinære returprogrammet).

⁸ Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq

⁹ At Libanon ligger såpass høyt kan tilskrives økning i ankomster fra Libanon høsten 2015. De returnerte er i hovedsak statsløse palestinere og libanesere.

¹⁰ Dette er detsinasjoner, Libanon og Russland inneholder flere nasjonaliteter

Av de som fikk avslag på søknad om beskyttelse søkte rundt halvparten assistert retur før utreisefristen. For mange av disse gikk utreisefristen ut mens de ventet på at søknaden om assistert retur ble behandlet. Det betyr at de returnerte raskt, selv om de hadde oversittet utreisefristen. Andelen er noe lavere sammenlignet med 2015 da i underkant av tre firedeker søkte før fristen. I motsetning til 2015 søkte imidlertid rundt halvparten av alle som reiste før de fikk vedtak. I 2015 var den andelen på 25 prosent.

Som rapportert i forrige tertialrapport er ikke tid fra vedtak (avslag på søknad om beskyttelse) til faktisk retur, og andelen som har reist innen utreisefrist et egnet styringsparameter på målet om raskere retur, slik returmønsteret har vært det siste året.

Gjennom flere år har det vært en vedvarende problemstilling å forsøke å unngå at personer trekker seg og forsvinner i søknadsprosessen. I 2016 mottok IOM 2692 søknader om assistert retur, mens antallet avreiser var 1456. UDI vil i samarbeid med IOM i 2017 jobbe for å redusere andelen søkere som forsvinner i prosessen fra søknad til faktisk retur.

R 2: UDI og PU skal felles redegjøre for arbeidet med å oppnå flest mulige returer samlet sett, prioritering av returer som vil ha effekt på tilstrømningen fremover, samt hvordan tvangsreturer påvirker antall assisterte returer

Returanalysen

Analysen for 2016 er et samarbeid mellom UDI, PU og UNE og omfatter alle typer retur. Analysen legger vekt på at måloppnåelsen for retur, både assistert og tvang, i framtida vil være enda mer avhengig av nye saker og en forbedring av returforutsetningene. Hovedutfordringene for retur har vært å motivere utlendinger til å returnere assistert, ID-avklaring, manglende aksept for retur fra tredjeland og at personer forsvinner før retur. Måltallsfokus i returarbeidet kan skape utfordringer for samarbeidet i utlendingsforvaltningen da dette fører til prioriteringer av måloppnåelse foran felles operasjoner mellom UDI og PU.

Returporteføljeverktøy

UDI og PU har sammen utviklet et felles porteføljeverktøy for returarbeidet. Formålet med verktøyet er å skape løpende god oversikt over porteføljene, muligheter/hindringer og aktuelle tiltak. Det vil skape et bedre grunnlag for prioritering og styring av tiltak på returområdet.

Samling for spesialutsendingene

PU arrangerte samling for spesialutsendingene i Dubai 15. til 17. november i samarbeid med UDI. Samlingen er et viktig møtested for å koordinere returarbeidet mellom POD, PU, UDI, ambassader, JD og UD.

PU – UDI samarbeid om charter til Libanon

I november 2016 ble det gjennomført en charterflyvning til Libanon i regi av PU. Det var til sammen 46 personer som returnerte. 38 personer reiste assistert og fikk utbetalt reintegreringsstøtte, mens de resterende åtte var tvangsreturnerte. PU tok initiativ til charteren og tilbød UDI plasser på flyet for assisterte returer. Charteren sammenfalt med at IOM i en periode ikke kunne tilby retur til Libanon. Det var betydelig planlegging i forkant av

charteren, men den ble gjennomført uten problemer. Denne typen charter er et nytt og strategisk viktig samarbeid mellom PU og UDI som bidro til raskere returer.

Felles informasjonsmøter om retur overfor somaliere

UDI og PU har i høst hatt felles informasjonsmøter på fire mottak med somaliske beboere etterfulgt av individuelle samtaler. En sentral tanke bak fellesprosjektet har vært at tvangsreturer motiverer til assisterte returer. Prøveprosjektet har resultert i tre søknader om assistert retur til Somalia og en til Djibouti. Det er også gjennomført en tvangsretur til Somalia. Prosjektet har bidratt til styrket returforståelse i de aktuelle mottakene og i lokalmiljøet. Det er forventninger om ytterligere assisterte returer som følge av fellesprosjektet.

Felles opplæring i Integrated Return Management Platform (IRMA)

UDI og PU har samarbeidet i introduksjonen og opplæringen i den nye returapplikasjonen innen europeisk retursamarbeid, IRMA. IRMA skal styrke innsamlingen og koordineringen av operasjonelle returdata i EU. Dette vil styrke EUs forhandlinger med mottakerland om retur av avviste asylsøkere.

Returer til Somalia og Afghanistan

PU og UDI samarbeider om reiselogistikk og utbetaling av reintegreringsstøtte til personer som returneres til Somalia og Afghanistan. I tredje tertial ble det gjennomført tre ledsagete returer til Somalia, og 249 assisterte returer og tvangsreturer til Afghanistan.

Ledsagede assisterte returer

PU har i alt ledsaget 88 personer i 2016 mot 25 i 2015. Årsaken til økningen skyldes blant annet de ledsagende returene til Somalia, charterflygningen til Libanon og også det vesentlig høyere antallet krevende saker som er returnert i 2016, se lenger ned. UDI ser dette samarbeidet som viktig og verdifullt. Assistert retur der PU gjør reiselogistikken åpner opp for muligheten til å returnere assistert til land hvor IOM av ulike grunner ikke kan bistå, og det gir oss mer fleksibilitet. Ledsagede returer har gitt gode resultater og UDI er opptatt av å videreføre samarbeidet med PU i 2017.

R 3: UDI skal redegjøre for tiltak og ev. utfordringer ved retur av utfordrende grupper, lengeværende, barnefamilier, enslige mindreårige, samt utreisepliktige som medfører særskilt store kostnader for samfunnet

Tiltaket rettet mot de som medfører høye kostnader for samfunnet har gitt godt resultat for 2016, noe som også indikerer at innsatsen som er lagt i disse sakene de siste årene har hatt effekt på lang sikt.

UDI har utover dette iverksatt ulike tiltak rettet mot utfordrende grupper utreisepliktige. Vi erfarer at det er komplisert å identifisere gode tiltak. Problemstillingene i sakene er mange og komplekse.

I 2016 så vi at gruppen enslige mindreårige vil bli en stor og krevende målgruppe for retur fremover. Majoriteten av de enslige mindreårige er afghanere. Mange enslige mindreårige i mottak venter på vedtak på sin asylsøknad. Vi forventer imidlertid at mange vil få midlertidig opphold og på sikt representere en betydelig utfordrende målgruppe for retur.

Utreisepliktige som medfører særskilt store kostnader for samfunnet

I 2016 returnerte 19 utreisepliktige personer som medfører særlig store kostnader for samfunnet, det er henholdsvis seks personer fra SÆRBOL¹¹-plasser og 13 fra såkalt tilrettelagt avdeling. Av disse 19 har seks personer returnert assistert med IOM og fem assistert med ledsagelse fra PU. Åtte personer har blitt returnert med tvang. Antall returer av disse særlig kostnadskrevende utreisepliktige er en vesentlig økning fra 2015, da vi kun hadde to assisterte returer fra SÆRBOL og to fra tilrettelagt avdeling. Gjennomsnittsprisen for en SÆRBOL-plass er anslått å utgjøre ca. 2,8 mill. kroner i året. Økningen i antall returer innebærer en vesentlig kostnadsbesparelse for samfunnet. Erfaringer fra motiverende informasjonsarbeid, inkludert realitetsorienterende samtaler, viser at det ikke finnes en enkel oppskrift på å øke antallet søkere og returer. Dette prosjektet tyder på at det kan ha hatt god effekt at politiet er med på denne type informasjonstiltak. Det er i slike saker vesentlig at både PU og UDI prioriterer dette arbeidet. UDI vil fortsette å prioritere dette arbeidet i 2017.

Ekstra støtte til lengeværende barnefamilier som søkte assistert retur før 31. desember 2016

15. november 2016 lanserte UDI en tidsbegrenset innsats for barnefamilier som har hatt endelig avslag i mer enn to år og som søkte om assistert retur i perioden mellom 15. november og 31. desember 2016. UDI økte den økonomiske støtten med 20 000 kroner per barn i tillegg til den vanlige returstøtten. Vi ønsket å forsøke en innsats med ekstra økonomisk støtte, da det kan være en betydelig økonomisk belastning for barnefamilier å reintegreres i hjemlandet. Vi valgte hovedsakelig å informere om tiltaket i mottakene via retursamtaler i tillegg til informasjon på våre nettsider.

Det var kun én familie i målgruppen som søkte om assistert retur i kampanjeperioden. Ekstrastøtten kan dermed ikke sies å ha hatt den ønskede effekten. Dette tiltaket er ikke ferdig evaluert. Vi vil rapportere mer detaljert på dette per 1. tertial 2017.

Lengeværende somaliere og etiopiere

Programmet for retur og reintegrering til Somalia ble forlenget og utvidet i første tertial til 15. mai 2017, og programmet for retur og reintegrering til Etiopia ble forlenget frem til 26. januar 2017. Flertallet av somaliere og etiopiere med utreiseplikt har hatt ulovlig opphold i Norge i mer enn to år. I 2016 returnerte 37 personer til Etiopia, hvorav 32 var lengeværende. Totalt 12 personer returnerte til Somalia i 2016, hvorav 9 var lengeværende. Vi ser nå en økt interesse for Somaliaprogrammet med 17 nye personer i prosess for retur etter årsskiftet. Det begrensede antallet returer i programmene til Somalia og Etiopia må sees i lys av det er vanskelig å få til tvangsretur til disse landene og målgruppen er i stor grad lengeværende og vanskelig å motivere til retur. Sammenlignet med antallet returer til Somalia og Etiopia fra andre europeiske land, klarer Norge å returnere et høyere antall. Sett i lys av at målgruppen i Norge for retur til disse landene er stor, er det viktig å prioritere assistert retur til Somalia og Etiopia. Vi viser også til at vi antar at utreisepliktige eritreere i stor grad kan være fra Etiopia.

¹¹ Særskilt bo- og omsorgstilbud for personer som kan være en risiko for andre

Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) (se også R 9)

Per 31. desember 2016 bodde 1 564 enslige mindreårige asylsøkere i asylmottak. 955 av disse hadde en søknad til behandling i UDI, hvorav 83 prosent er fra Afghanistan. 10 enslige mindreårige hadde utreiseplikt og 240 hadde tidsbegrenset tillatelse til de fyller 18 år.

I 2016 reiste 16 enslige mindreårige asylsøkere med programmet for assistert retur, etter statsborgerskap:

Tabell 6: Landoversikt returer enslige mindreårige

| | |
|---------------|-----------|
| Afghanistan | 9 |
| Irak | 3 |
| Albania | 2 |
| Iran | 1 |
| Syria | 1 |
| TOTALT | 16 |

Ingen av de som reiste hjem hadde en begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8 1. 11 mindreårige trakk søknaden om retur, hvorav åtte er fra Afghanistan. I tillegg har tre som søkte om retur forsvunnet. Videre har én person med tillatelse etter § 8-8 1 returnert assistert etter fylte 18 år i 2016.

Returarbeidet mot enslige mindreårige asylsøkere er en integrert del av mottaksarbeidet. Alle mottak for enslige mindreårige har en returansvarlig med faglig koordinerende ansvar for returarbeidet, og alle som utfører retursamtaler skal tilegne seg kunnskap i samtalemotodikk. Videre skal alle de ansatte kunne ha uformelle samtaler med de enslige mindreårige om returrelaterte emner som for eksempel hjemland eller familie.

I tillegg har UDI ansatt fem returrådgivere i 2016 som også har som hovedoppgave å følge opp de enslige mindreårige med avslag eller tidsbegrenset tillatelse gjennom samtaler. Erfaringsmessig er samtalene med de enslige mindreårige med på å dempe uro i mottakene. UDI ønsker å styrke dette arbeidet i 2017.

UDI har for tiden ikke et returprogram til Afghanistan for enslige mindreårige etter at vi suspenderte samarbeidet med IOM Afghanistan 18. februar 2016, se tidligere rapportering. UDI har inngått en avtale med et advokatkontor i Kabul om utbetaling av stønad til returnerte voksne. UDI mener at denne løsningen fungerer godt, men vi anser ikke løsningen som tilstrekkelig for enslige mindreårige, da disse krever ytterligere oppfølging. UDI arbeider med å få på plass en løsning for retur av enslige mindreårige til Afghanistan.

Afghanerne er den største gruppen enslige mindreårige i mottak. Grunnet utfordringer med å gjennomføre retur av enslige mindreårige til Afghanistan, har det vært behov for at returrådgiverne arbeider mer langsiktig med forberedelsene på retur etter fylte 18 år. Dette returforberedende arbeidet blir samtidig godt omsorgsarbeid som kan forebygge uro og uønskede hendelser i mottaket.

UDI har i samarbeid med Politiets utlendingsenhet utarbeidet et forslag til en ordning for «myndighetsarrangert retur» av enslige mindreårige med oversittet utreisefrist som ble oversendt departementet i desember 2016. Målgruppen for ordningen er enslige mindreårige som ikke samarbeider om assistert retur innen utreisefristen. Ordningen er foreslått iverksatt

fra 1. juni 2017 og forutsetter at involverte etater prioriterer arbeidet med tiltaket. UDI vurderer at det vil være få returer gjennom ordningen, men at de vil være viktige for det enkelte barn og vil kunne gi betydelig innsparinger i utgifter til plasser og livsopphold i mottak.

R 4: UDI skal rapportere om hvilke returtiltak som er evaluert og hvordan resultatene følges opp i det videre arbeidet

Evaluering av returstøtte for gyldige reisedokumenter ved retur (VTD¹²)

30. april 2015 ba Justis- og beredskapsdepartementet UDI om å innføre en prøveordning hvor personer som legger frem gyldig reisedokument (VTD) ved søknad om assistert retur kan motta en ekstra støtte på 5 000 kroner ved retur. UDI har evaluert ordningen. Evalueringen viser at det er en nedgang i antall saker der IOM har måttet bistå i anskaffelser av reisedokumenter fra ambassadene. Dette på tross av at det har vært en økning i antall søknader om assistert retur fra 2015 til 2016. Dette kan tyde på at flere legger frem reisedokumenter ved søknad om assistert retur nå enn tidligere. Det er imidlertid vanskelig å si om dette skyldes VTD-ordningen, eller om det skyldes andre faktorer. Evalueringen viser videre at å levere gyldig reisedokument, og dermed komme innenfor ordningen, bidrar til raskere saksbehandlingstid og raskere retur.

Oppfølging av evaluering av Outreach

En FoU-rapport fra 2015 om informasjon om assistert retur utenfor mottak^[1] anbefaler langsiktig arbeid for å gi informasjon om assistert retur og å bedre tilliten til UDI på et generelt nivå.

I kjølvannet av Outreachrapporten i 2015 ble det avholdt møter med frivillige organisasjoner og sektormyndigheter. Som en oppfølging av disse møtene har vi i 2016 inngått intensjonsavtaler med en rekke større frivillige organisasjoner. Formålet med intensjonsavtalene er å ha tett dialog med disse organisasjonene samt konkret å kunne tilby aktiviteter til beboere i mottak. I møter med organisasjonene har det vært etterspurt informasjon om hvordan UDI jobber med assistert retur. Gjennom intensjonsavtalene har vi en arena hvor vi kan gi kunnskap om rammer og retningslinjer til ansatte i organisasjoner som har ansvar for frivillige. Etter vår vurdering er det et potensiale for å gi mer informasjon om assistert retur til de organisasjonene vi har inngått avtale med. Organisasjonene ønsker imidlertid ikke å ha noen aktiv rolle i å videreformidle informasjonen.

Vi inviterte også alle frivillige organisasjoner til seminar om personer uten lovlig opphold, deres levekår og muligheter til assistert retur. Det var deltakere fra 23 forskjellige organisasjoner, sektormyndigheter og asylmottak. I dette møtet ga også Helsedirektoratet informasjon om «Rett til helsetjenester for personer uten lovlig opphold».

Det har også vært gjennomført regionale Outreach-møter med mange ulike eksterne aktører innen utdanning, helse, politi og representanter for enslige mindreårige asylsøkere. En prioritert målgruppe har vært kommunalt ansatte. Formålet har vært å skape større forståelse for at ikke alle som søker asyl i Norge får opphold og å gi informasjon om hvordan UDI

¹² Valid Travel Document

^[1] *OUT-reach – informasjon om frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak* (2015; UNI Research)

jobber med assistert retur. Det fremkommer av møtene at budskapet er positivt mottatt av deltakerne. Det kan se ut som at det at UDI står som arrangør bidrar til å sikre et entydig budskap, samt å bedre tilliten til utlendingsforvaltningen.

Etter avtale har også IOM gjennomført en rekke tilsvarende møter som i tillegg har omfattet innvandrersorganisasjoner og diaspora-nettverk samt forretninger og tjenester som benyttes av irregulære migranter. UDI har nå avviklet Outreach-avtalen med IOM fordi mange av tjenestene dekkes gjennom VARP-avtalen. Dette vil bidra til å gi UDI større kontroll med innhold, form og budskap i informasjonsarbeidet.

UDI har offentliggjort returfilmer på Assistert retur-siden på Facebook. Vi promoterte filmene i perioden 20.-27. september. I løpet av de syv dagene filmene ble promotert, ble lenken vist til nærmere 94 000 personer og filmene ble sett 68 500 ganger. UDI har i liten grad brukt denne metoden tidligere, og vi har ikke tilstrekkelig erfaring til å vurdere effekten av slike tiltak nå.

Se for øvrig omtale av Proba-rapporten «*Evaluering av pilotprosjekt om saksflyt og retur*» under O4

3.4 Hovedmål: Raskere avklaring av identitet

R 5: UDI skal rapportere om sitt arbeid for å bidra til målet om raskere ID-avklaringer

Målet om raskere avklaring av identitet avhenger av felles innsats så tidlig som mulig i saksløpet.

Kompetanseoppbygging i førstelinjen

I 2015 og 2016 har UDI i samarbeid med Nasjonalt ID-senter hatt identitet som tema på regionalsamlingene for politiet og utenriksstasjonene. Opplæring i ID-arbeid har også vært tema på utreisekurs for ansatte på utenriksstasjoner og på egne kurs for lokalt ansatt. Identitet står også alltid på agendaen til samlingene for spesialutsendinger for utlendingssaker, som avholdes årlig.

Tiltak i den forberedende saksbehandlingen i oppholdssaker

Fra tredje tertial 2016 blir søknader som trenger mer opplysninger om blant annet identitet sendt til førstelinjen for ytterligere opplysninger vesentlig raskere enn tidligere. Søknader som kommer tilbake fra førstelinjen blir også vurdert vesentlig raskere enn tidligere. Dette fører til tidligere ID-avklaringer.

UDI har i tredje tertial tilrettelagt for at ambassaden i Ankara kan ta DNA-tester på eget initiativ. Dette kan føre til raskere ID-avklaring i de aktuelle sakene ved at vi kan ta stilling til saken i det den kommer inn, i stedet for å sende den til politiet og ambassaden for DNA-test.

Tiltak i asylsaksbehandlingen

PUMA-prosjektet har kartlagt ankomstfasen for asylsøkere i detalj. I ankomstfasen er ID-arbeidet en sentral del. Prosjektet har vektlagt hvor viktig informasjonsinnhenting i ankomstfasen er, og hvor tid- og ressurskrevende det er å foreta slik informasjonsinnhenting

på et senere stadium i saken. Prosjektet vil i løpet av våren 2017 foreslå hvordan ankomstfasen kan optimaliseres, herunder hvordan ID-arbeidet kan forbedres.

Retur

UDI registrerer systematisk inn dokumenter som vi får oversendt fra IOM i forbindelse med søknader om assistert retur. I 2016 har UDI særlig prioritert dokumenter knyttet til søknader fra syriske borgere, da det har vært avdekket falske dokumenter i denne gruppa, og hvor det viser seg at flere ikke har vært syrere. Ofte mottar UDI disse dokumentene rett før eller rett etter en avreise. UDI har opparbeidet et godt samarbeid Politiets utlendingsenhet om identitet.

R 6: UDI skal rapportere om fremdriften og utviklingen i arbeidet med tildeling av ansvar for aldersundersøkelser til Folkehelseinstituttet

UDI har i 3. tertial hatt utstrakt møtevirksomhet og kommunikasjon med Folkehelseinstituttet (heretter Avdeling for rettsmedisinske fag [1]) angående ansvarsovertakelsen for aldersundersøkelser.

I disse møtene har man diskutert UDIs behov, nåværende metode for aldersundersøkelser og utfordringene ved den, samt etablering av et forskningsmiljø for aldersundersøkelser hos Avdeling for rettsmedisinske fag. UDI har nøye fulgt gjennomføring og resultater av kunnskapsoppsummeringen som Avdeling for rettsmedisinske fag gjennomfører. Kunnskapsoppsummeringen om bruk av håndrotrøntgen og tannrøntgen skal etter planen foreligge 15. mars 2017.

Avdeling for rettsmedisinske fag kommer ikke til å levere individuelle aldersundersøkelser i 2017. Finansieringsmodellen og de øvrige avtalevilkår vedrørende individuelle aldersundersøkelser må derfor reforhandles. UDI vil vurdere midertidige løsninger.

3.5 Oppholdssaker

R 7: Status for porteføljen av oppholdssaker

UDI skal redegjøre for status for porteføljen av oppholdssaker, herunder aktuelle problemstillinger knyttet til saksbehandlingstider, omfang av ubehandlede saker, og prioriteringer.

[1] Avdeling for rettspatologi og klinisk rettsmedisin er flyttet over til Avdeling for rettsmedisinske fag/Oslo Universitetssykehus fra 1. januar 2017.

Tabell 7: Oversikt oppholdssaker per tredje tertial 2015 og tredje tertial 2016

| | Per 3. tertial 2015 | Per 3. tertial 2016 |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Antall innkomne saker | 85 933 | 90 169 |
| Antall behandlede saker | 84 971 | 90 723 |
| Ubehandlede saker per 31. desember | 32 004 | 32 450 |

Behandlede oppholdssaker

UDI har behandlet 90 723 oppholdssaker i 2016 inkludert 778 oppholdssaker vi har fattet ved ambassaden i Manila.

I tråd med tildelingsbrevet har vi i 2016 prioritert behandling av søknader om familieinnvandring og behandling av utvisningssaker. Vi har bygget ned antall ubehandlede saker i begge porteføljene.

Vårt mål har vært å ha en forutsigbar saksbehandling og gi bedre veiledning til brukeren, samt gradvis å redusere saksbehandlingstiden for utvisning-, familie- og arbeidssaker, som er våre prioriterte sakstyper. I løpet av året har vi opprettholdt forutsigbar saksbehandlingstid for arbeidstakere, studenter, au pairer og personer som søker visum. Vi har gradvis redusert saksbehandlingstiden for personer som søker opphold i Norge med familie. Personer som skal utvises fra landet har raskt blitt behandlet og vi har særlig fokus på rask oppfølging av saker der politiet anmoder om prioritering.

UDI satt inn ekstra ressurser for å behandle søknader om statsborgerskap. Vi hadde en utvikling som tilsa at omfanget av ubehandlede søknader ville bli svært krevende med hensyn til saksbehandlingstid og administrering av porteføljen. Vi har videre sett det som nødvendig å prioritere ressurskrevende statsborgersaker, med særlig fokus på søkere fra Somalia og Irak, selv om denne prioriteringen har ført til noen færre vedtak i statsborgerskapssaker totalt sett. Disse sakene er ressurskrevende fordi vi ofte må innhente ytterligere opplysninger før vi kan ferdigstille saken. Dette er søkere som har ventet lenge på å få svar og det var nødvendig å få fremdrift i disse sakene, også av hensyn til søkerne.

Tilgjengeligheten i veiledningstjenesten var bedre i 2016 enn i 2015, og særlig høsten 2016 var ventetiden på telefonen vesentlig kortere enn tidligere. Vi så en nedgang i antall brukerhenvendelser i oppholdssaker. Dette mener vi først og fremst skyldes mer presis og forutsigbar informasjon om saksbehandlingstider, og aktiv bruk av tilbakemeldinger fra brukerne i styringen og i det kontinuerlige forbedringsarbeidet i avdelingen. Det var særlig en nedgang i henvendelser om status i sak, og nedgangen var spesielt stor på familieinnvandringsområdet. På dette området så vi også en markert nedgang i antallet brukere som kontaktet oss mange ganger. Utviklingen i brukerhenvendelser på området for familieinnvandring ser vi også i sammenheng med bedret kontroll og forutsigbarhet i saksbehandlingen på dette saksområdet.

Tabell 8: Oversikt over faktisk behandlede saker

| Faktisk 2016 | |
|----------------------------------|---------------|
| Andre oppholds- /arbeidssaker | 3 303 |
| Andre saker | 995 |
| Arbeid | 10 936 |
| EØS-saker | 1 649 |
| Familieinnvandring | 26 857 |
| Permanent oppholdstillatelse | 4 060 |
| Reisedokument | 3 154 |
| Statsborgerskap | 15 886 |
| Utdanning | 8 333 |
| Utvisning | 9 962 |
| Visum | 4 797 |
| Totalt | 89 932 |

Saksinngang

Vi mottok 90 169 saker i 2016. Det har vært en økning i saksinngang på rundt 4 000 saker sammenlignet med 2015. Saksinngangen for oppholdssaker totalt sett var som forventet i henhold til prognosene fra januar 2016.

Instruks GI 14/2016 jf RS 2016-002 førte til at vi har mottatt flere søknader om permanent opphold enn forventet, og dette har resultert i at antallet ubehandlede søknader om permanent opphold har gått opp.

Saksinngangen for statsborgerskapssaker har vært ujevn og uforutsigbar gjennom året. Dette har gjort det utfordrende å styre porteføljen og få til god flyt i sakene. Også i familie og - utvisningssaker har vi hatt utfordringer med saksflyt og samarbeid med politidistriktene og utenriksstasjonene. Utvisningssaker der vi er avhengig av at politiet underretter om forhåndsvarsel før videre behandling i UDI, får ofte noe lengre saksbehandlingstid enn øvrige saker. Vi har kontakt med Politiets utlendingsenhet, hvor de fleste av disse sakene ligger, og bedre oppfølging vil trolig kunne korte ned saksbehandlingstiden. Ventetiden for oppmøte hos de ulike politidistriktene varierer, og vi ser at ventetiden for intervju har økt i enkelte politidistrikter gjennom året. Ambassadene i Beirut og Ankara har ved utgangen av året ca 2000 søkere som venter på å få søke om familieinnvandring.

I 2017 vil vi bistå både ambassadene og politidistriktene med saksforbredende oppgaver og fortsette arbeidet med å forbedre oversendelsen av saker mellom etatene.

Tabell 9: Oversikt over innkomne saker - faktisk og prognose

| | Faktisk 2016 | Prognose fra januar 2016 | Avvik |
|------------------------------|---------------|--------------------------|-----------|
| Andre oppholds-/arbeidssaker | 3 301 | 3 200 | 101 |
| Andre saker | 979 | 776 | 203 |
| Arbeid | 10 965 | 12 130 | -1 165 |
| EØS-saker | 1 455 | 1 452 | 3 |
| Familieinnvandring | 22 812 | 22 744 | 68 |
| Permanent oppholdstillatelse | 5 277 | 4 159 | 1 118 |
| Reisedokument | 4 163 | 3 767 | 396 |
| Statsborgerskap | 18 459 | 19 000 | -541 |
| Utdanning | 8 421 | 8 823 | -402 |
| Utvisning | 9 512 | 9 885 | -373 |
| Visum | 4 825 | 4 168 | 657 |
| Totalt | 90 169 | 90 104 | 65 |

Ubehandlede oppholdssaker

Som tabellen under viser hadde vi 32 450 oppholdssaker til behandling ved årsskiftet. Dette er en liten økning sammenlignet med status ved utgangen av 2015. Vi har fattet flere vedtak i 2016 enn i 2015, og vi har bygget ned restanser på våre prioriterte saksområder. I 2017 vil vi fortsette arbeidet med å bygge ned antall ubehandlede saker gitt at ikke økte ankomster av asylsøkere krever omdisponering av ressurser til asylfeltet.

Det er antall ubehandlede søknader om statsborgerskap som øker mest. I første tertial anslo vi at det ville være 17 000 ubehandlede søknader om statsborgerskap ved utgangen av året, dersom det ikke ble satt inn tiltak. Det ble derfor satt inn ekstra ressurser for å behandle søknader om statsborgerskap. Restansen ved utgangen av 2016 var på rundt 12 400. Antall innkomne saker har vært noe lavere enn antatt.

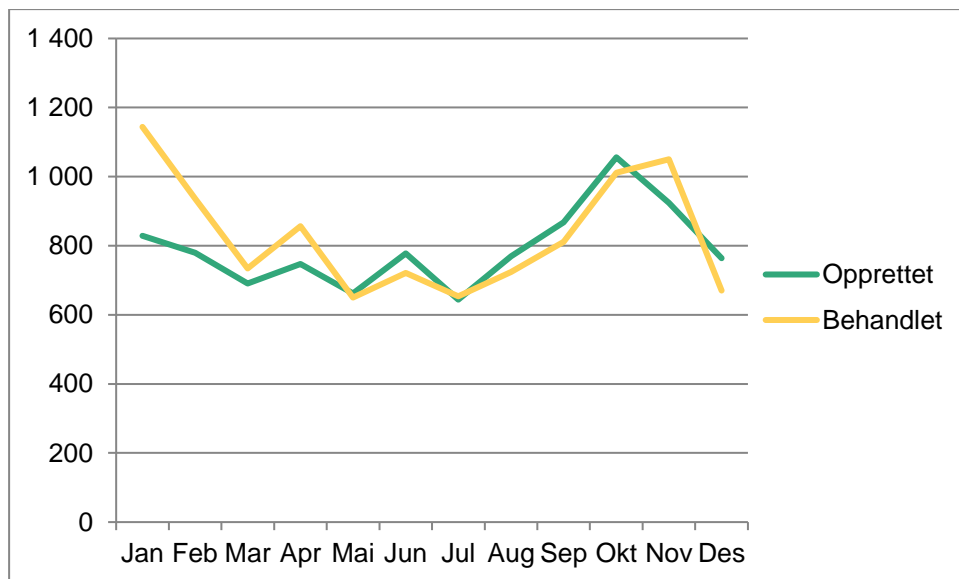
Vi har redusert antallet ubehandlede utvisningssaker og familieinnvandringssaker og sakene har gradvis blitt yngre. Samtidig har vi opprettholdt et nivå på ubehandlede arbeid-, studie-, au pair og visumsaker som gjennom året som skaper god flyt.

Økningen i antall ubehandlede søkander om permanent oppholdstillatelse skyldes først og fremst økt saksinn gang.

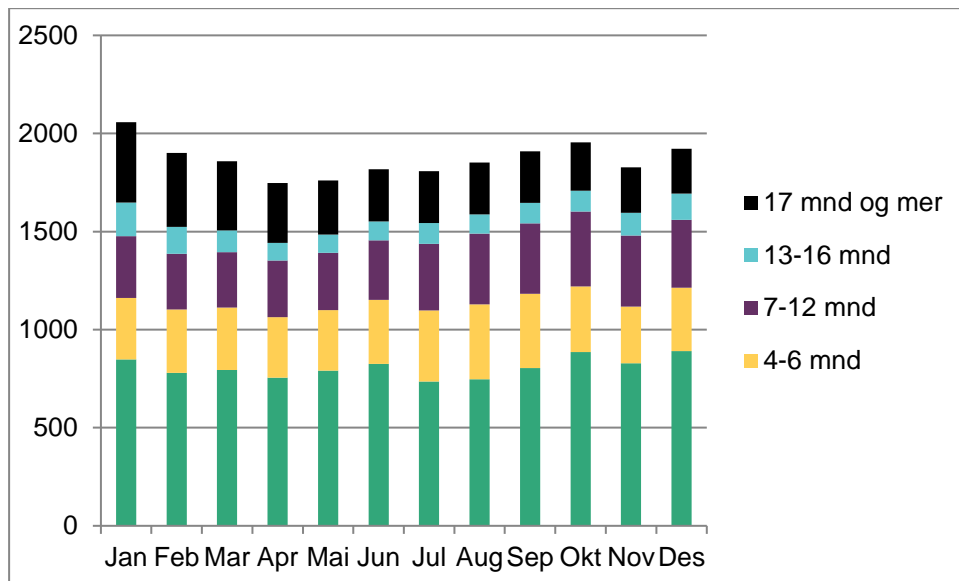
Tabell 10: Oversikt over ubehandlede oppholdssaker ved utløpet av 2015 og ved utløpet av andre tertial 2016, fordelt på sakstype

| Sakstype | 31.12.2015 | 31.12.2016 | Utvikling |
|------------------------------|---------------|---------------|------------|
| Andre oppholds-/arbeidssaker | 1 269 | 1 285 | 16 |
| Andre saker | 369 | 369 | 0 |
| Arbeid | 524 | 571 | 47 |
| EØS-saker | 523 | 345 | -178 |
| Familieinnvandring | 12 433 | 8 537 | -3 896 |
| Permanent oppholdstillatelse | 2 441 | 3 663 | 1 222 |
| Reisedokument | 1 325 | 2 272 | 947 |
| Statsborgerskap | 9 837 | 12 437 | 2 600 |
| Utdanning | 393 | 515 | 122 |
| Utvisning | 2 373 | 1 939 | -434 |
| Visum | 498 | 517 | 19 |
| Totalt | 31 985 | 32 450 | 465 |

Figur 10: Utvisnings saker opprettet og behandlet så langt i år



Figur 11: Alder på ubehandlede utvisningssaker fra saksopprettelse, ved utgangen av måneden så langt i år



SP 5: Saksbehandlingstid for arbeidssaker

Arbeidssaker skal normalt behandles innen 30 dager etter at de er kommet til UDI. Sesongsaker skal behandles i rimelig tid før arbeidsstart.

Vi er fornøyd med måloppnåelsen på arbeidssaker. Vi har god kontroll på porteføljen. Andelen saker som ble behandlet innen 30 dager var 88 prosent i 2016. Dette er en bedring fra 76 prosent i 2015.

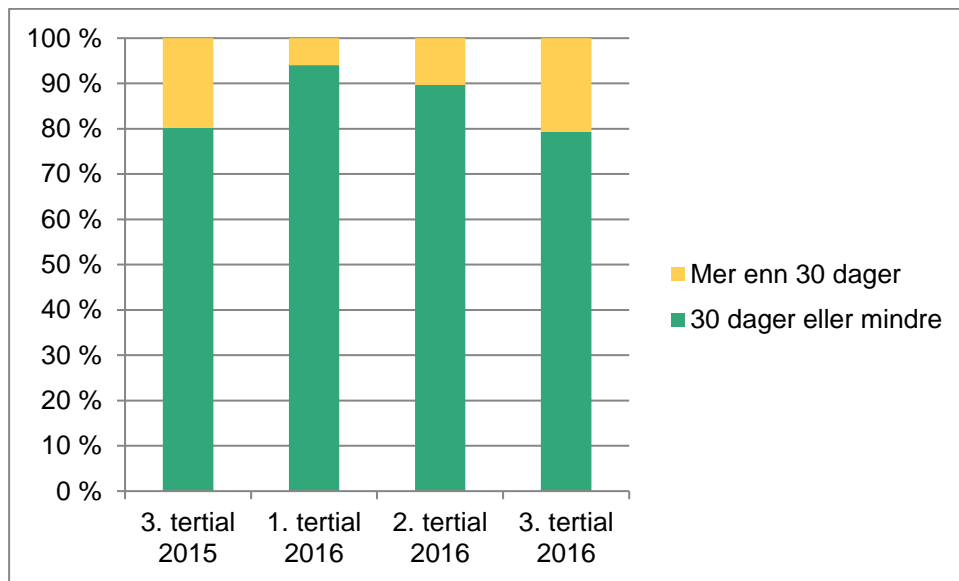
Vi jobber for at saksbehandlingstiden for arbeidssaker skal være forutsigbar. Forutsigbarhet er viktig for brukerne våre og manglete forutsigbarhet genererer flere brukershenvendelser til forvaltningen. Dette er en portefølje med sesongsvingninger. Med kort saksbehandlingstid er det mer utfordrende å møte svingninger i saksinngangen. I 2015 hadde vi stor variasjon i måloppnåelsen gjennom året. I 2016 har vi hatt bedre kontroll på porteføljen og mer forutsigbar saksbehandlingstid gjennom året.

For å ivareta en fleksibel og brukerorientert saksbehandling innhenter vi i noen tilfeller ytterligere informasjon der det er nødvendig, selv om dette innebærer at saken blir eldre enn 30 dager. For å få inn søknader som er fullstendig opplyst i første omgang, jobbes det kontinuerlig med god informasjon ut til søkerne, blant annet på udi.no. Vi prioriterer saker som haster særlig, men hovedfokus er at alle saker skal få svar innen 30 dager etter at de er kommet til UDI.

Vi fikk inn 2 842 sesongsaker i 2016 og behandlet 2 894 saker.

Vi behandlet 87 prosent av sakene innen 30 dager etter at de ble registrert i UDI. Vi er godt fornøyd med denne raske saksbehandlingen, som vi klarte å holde gjennom hele høysesongen.

Figur 12: Saksbehandlingstid arbeidssaker siste fire tertialer



SP 6: Saksbehandlingstid for familiesaker

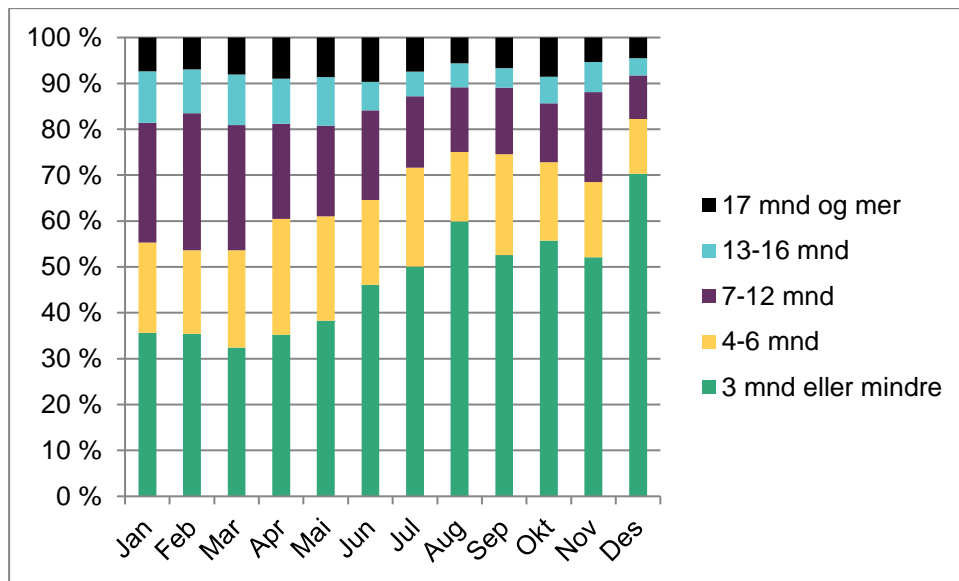
UDIs saksbehandlingstid i familieinnvandringsaker i 2016 skal være kortere enn i 2015.

Vi har i år nådd målet for familiesaker med kortere saksbehandlingstid enn i 2015. Vi er fornøyd med resultatene i 2016 og mener utviklingen går i riktig retning. Antall ubehandlede saker er lavere enn ved inngang av året, samtidig som de ubehandlede sakene blir yngre.

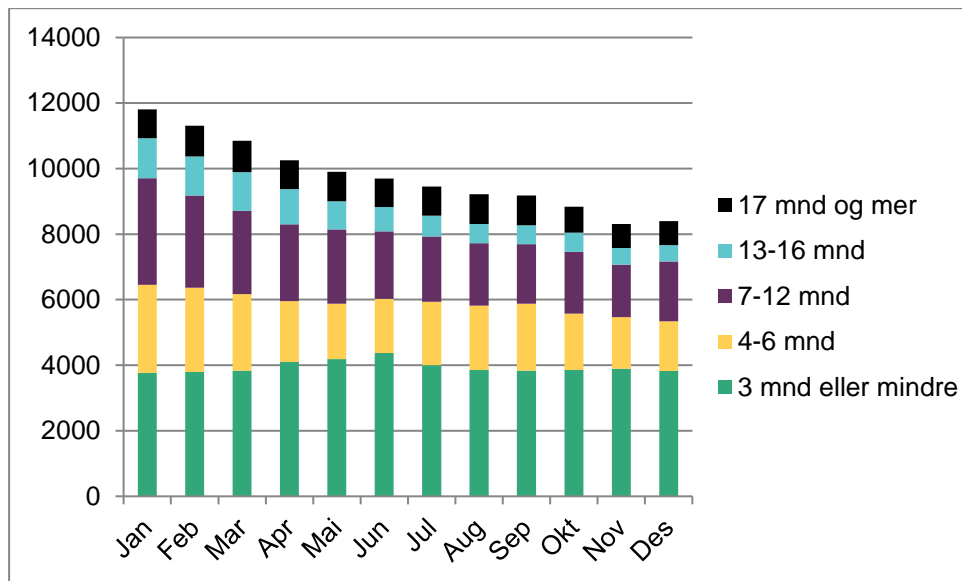
I 2016 fikk 17 670 brukere behandlet saken sin innen 6 måneder. Det utgjør 66 prosent av alle sakene som ble behandlet i 2016. Det er en betydelig bedring fra 2015 hvor 55 prosent fikk saken sin sak behandlet innen 6 måneder. Det er også en bedring i forhold til 2014 hvor 60 prosent av sakene ble behandlet innen 6 måneder.

Det er fortsatt mange som må vente for lenge på å få svar på sin søknad. utfordringen med å redusere saksbehandlingstiden er størst der vi må innhente ytterligere opplysninger etter at saken er mottatt i UDI. Dette gjelder for eksempel saker hvor det må gjennomføres intervju eller foretas DNA-test. Vi har derfor over tid arbeidet med en rekke tiltak for å bedre saksflyten i hele migrasjonsskjeden for familiesaker. Under avsnittet om evaluering av igangsatte tiltak som er gjort for å bedre saksflyten i familiesakene, gir vi en evaluering av disse tiltakene.

Figur 13: Saksbehandlingstid og utvikling i antall behandlede familieinnvandrings saker så langt i år



Figur 14: Utvikling i antall og alder på ubehandlede familieinnvandringsaker, januar til august



R 8: UDI skal redegjøre særskilt for utviklingen i saksbehandlingstiden i familieinnvandringsaker hvor referansepersonen er arbeidsinnvandrere, herunder redegjøre for resultatene av igangsatte tiltak

I 2016 har 90 prosent av søknadene om familieinnvandring der referansepersonen er faglært blitt behandlet innen 3 måneder og 62 prosent innen 30 dager. Andelen har vært økende gjennom året, men er noe lavere enn i 2015.

For å skape en bedre sammenheng mellom hovedpersonens sak og familiemedlemmenes sak, har vi valgt å organisere saksbehandlingen av disse sakene sammen med arbeidssakene. Da får hovedperson og familiemedlemmer en mer enhetlig saksbehandling, veiledning og kommunikasjon med oss. Vi gjorde denne endringen i oktober og det er for tidlig å si noe om effekten av tiltaket. Vi vil fortsette å prioritere denne porteføljen fremover.

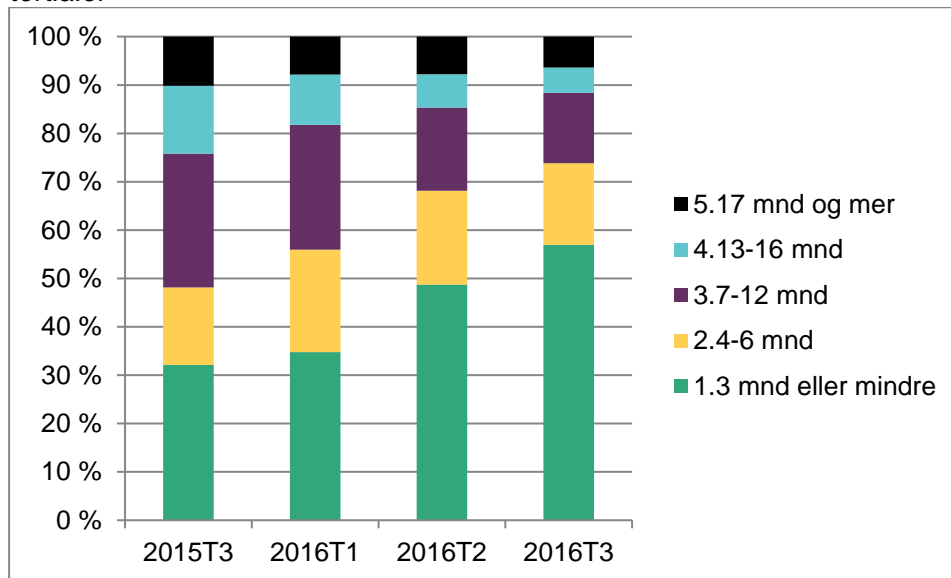
R som følger av tekst: UDI skal evaluere igangsatte tiltak som er gjort for å bedre saksflyten i familiesakene

Et tverretattlig prosjekt «FAM-hele kjeden» ble etablert på senhøsten 2015 og hadde fokus på saksflyten fra søknad om familieinnvandring blir fremmet til endelig vedtak er fattet i Utlendingsnemnda (UNE). Ett av hovedfunnene var at en av hovedårsakene til lang saksbehandlingstid i familieinnvandringsaker skyldes lang liggetid i UDI.

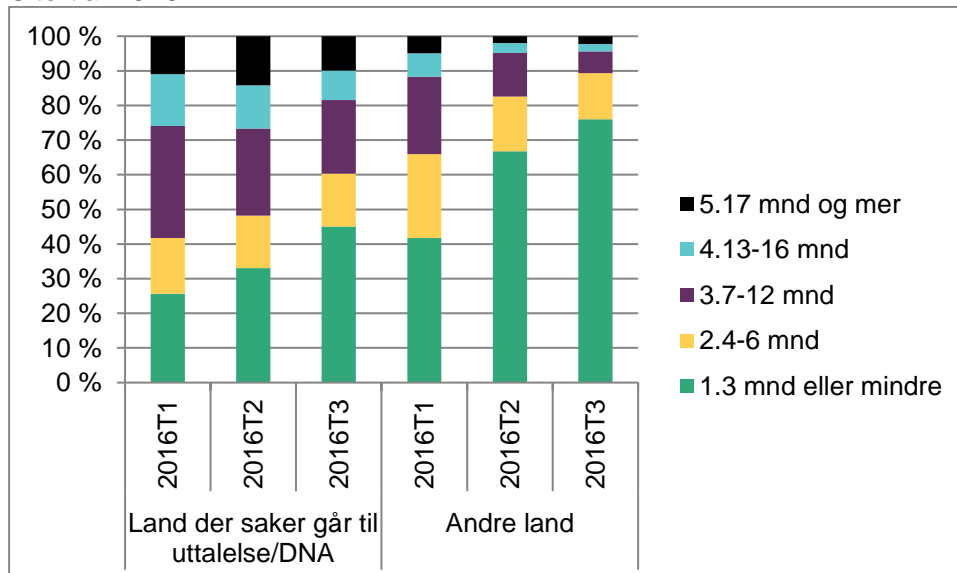
For å få bedre styring på porteføljen begynte UDI derfor å differensiere sakene i ulike løp i 2015. Ved å differensiere forventet vi kontroll over porteføljene og kortere saksbehandlingstid i familieinnvandringsaker. Differensieringen skjer tidlig i løpet, når saken kommer inn til området for familieinnvandring, slik at saken kommer i riktig løp så tidlig som mulig og vi kan angi riktig saksbehandlingstid.

Prosjektet viste behovet for å identifisere saker som skulle på intervju hos politiet eller DNA testing tidligere i saksbehandlingsprosessen. Vi besluttet derfor i løpet av 2016 å ta stilling til sakene der det er nødvendig med intervju og/eller DNA innen 3 måneder. Dette betyr at sakene som skal sendes til uttalelse og/ eller DNA-testing innen før vedtak sendes ut innen 3 måneder og at de sakene som kan avslås ute videre utredningen skal få vedtak innen 3 måneder.

Figur 15: Saksbehandlingstid for alle familieinnvandringsaker og -klager, andeler, fire siste tertialer



Figur 16: Saksbehandlingstid for alle familieinnvandringsaker og -klager fordelt på saker fra land som vanligvis går til uttalelse og/eller DNA og saker fra andre land, andeler, 1., 2. og 3.tertial 2016



Etter differensieringen av saker har det vært en positiv utvikling i saksbehandlingstiden. Gruppen av saker som får svar innen 3 måneder har samlet sett økt i løpet av 2016. For de saker der det normalt ikke innhentes ytterligere tilleggsinformasjon ble 60 prosent av sakene avgjort innen 3 måneder. For tredje tertial var denne andelen på hele 76 prosent.

Saksbehandlingstiden for de sakene hvor vi må innhente nødvendig tilleggsinformasjon er fremdeles lang. Selv om vi ser en positiv utvikling har vi som mål om på sikt å kunne redusere saksbehandlingstid ytterligere også i denne porteføljen. Familieinnvandringsaker vil i flere tilfeller avhenge av andre saker i andre områder og avdelinger i UDI. Vi må derfor se hele prosessen fra start til slutt, og prioritere best mulig flyt for sakene som er i systemet.

Vi ønsker å fokusere på helhet og flyt i prosessene. For å få til dette må vi ha gode ordninger for samhandling med andre involverte etater. Som et konkret resultat av «FAM-hele kjeden»-prosjektet er det etablert et samordningsforum for flyt i familieinnvandringskjeden på tvers av etatene i utlendingsforvaltningen, UNE, UD, POD og UDI, for å løse utfordringer og problemer som hindrer en god flyt. Målet med dette forumet er at det skal legge til rette for en god flyt og bedre brukerorientering i saksbehandlingen.

Oppsummert har differensiering av sakene etter type sak og land bidratt til at UDI har kortet ned saksbehandlingstiden i de ulike porteføljene. Vi vil i 2017 fortsette å differensiere sakene og videreutvikle modellen med fokus på flyt i et brukerperspektiv.

O 1: UDI skal bidra i arbeidet med å opprette et SUA-kontor i Trondheim, etter nærmere bestilling fra de involverte virksomhetene

UDI har bidratt i arbeidet med opprettelsen av SUA-kontor i Trondheim

3.6 Asylmottak

R 9: UDI skal redegjøre for igangsatte tiltak knyttet til forholdene på mottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år og status for disse, herunder tiltak for å forbedre omsorg og sikkerhet for gruppen og redusere risiko for uønskede hendelser der dette anses som nødvendig

På bakgrunn av den store andelen enslige mindreårige som kom høsten 2015 har vi i 2016 arbeidet med tiltak knyttet til omsorg og sikkerhet for å redusere risiko knyttet til gruppen (ref omtale av risiko nr 7 i kap 4). Det var et stort behov for å bygge opp mottaksansattes kompetanse for å sikre godt omsorgsarbeid i mottak, blant annet som følge av flere uerfarne driftsoperatører og mottak. Vi ser at aktørene som har ansvar og oppgaver inn mot de enslige mindreårige må ha tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om situasjonen de enslige mindreårige er i, for å kunne ivareta gruppen på en god måte. Videre erfarer vi at individuell oppfølging er svært viktig.

Vi har på bakgrunn av dette hatt en betydelig innsats for opplæring av mottaksansatte. Våren 2016 anskaffet vi kurs i omsorgsarbeid og kurs i konflikthåndtering med mål om å bedre mottaksansattes kompetanse på disse områdene. I samarbeid med Bufdir arrangerte vi også arbeidsseminarer for mottaksansatte og ansatte i barneverntjenesten for å bedre det lokale samarbeidet.

Utover dette har hovedinnsatsen vår i 2016 gått til å styrke bemanningen i mottak for enslige mindreårige. UDI fikk en ekstrabevilgning for 2016 på 48,5 mill. kroner til økt bemanning og

barnefaglig kompetanse på asylmottak for enslige mindreårige. Bevilgningen ble benyttet til å øke bemanningen på mottakene med i overkant av 50 årsverk (fordelt på om lag 100 personer). Andelen ansatte med barnefaglig kompetanse er med dette økt. Vi brukte 24,84 mill. av ekstrabevilgningen i 2016. Hovedårsaken til det lavere forbruket er at rekrutteringen ikke kom i gang før våren/ sommeren 2016, samt reduksjonen i antall mottak for enslige mindreårige. Tilbakemeldingene fra mottakene om ekstrabevilgningen har vært positive. Underveisrapportering fra november viser at mange mottak har iverksatt hensiktsmessige tiltak som kommer de mindreårige til gode. Vi viser for øvrig til rapporteringen for 2. tertial. UDI økte også bemanningen i Region- og mottaksavdelingen for å bedre mottaksoppfølgingen. I tillegg har vi styrket innsatsen med returrådgivere på mottak for enslige mindreårige. Vi ser at det er viktig å ha kompetanse på og ressurser til å snakke med de enslige mindreårige om hjemland, framtid og retur.

I januar 2016 antok vi at vi ville ha om lag 100 mottak for enslige mindreårige i gjennomsnitt i 2016. I første tertial 2016 hadde UDI 90 ordinære mottak/ avdelinger og 4 transittmottak for enslige mindreårige. Ved utløp av tredje tertial er det gjort ytterligere oppsigelser, slik at vi vil komme ned i 51 ordinære mottak/ avdelinger og 2 transittmottak for enslige mindreårige innen utgangen av mai i år. I 2017 har vi foreløpig sagt opp ytterligere åtte ordinære EMA-mottak.

Risikobildet har endret seg i løpet av året. Samtidig som ekstrabevilgningen har hatt en positiv effekt og vi har færre mottak, har UDI utover høsten mottatt flere bekymringsmeldinger grunnet økt grad av uro, nedstemthet og dårlig psykisk helse blant enslige mindreårige. Mottaksansatte knytter «stemningsskiftet» til lang saksbehandlingstid og dertil lang botid i mottak, koblet med økningen i vedtak med tidsbegrenset tillatelse, og frykten for å få et slikt vedtak. Det er også en utfordring at gruppen med begrenset tillatelse på grunn av manglende identitetsdokumenter øker. Det er flere enn før som ikke skal bosettes.

For å møte de utfordringene mottakene rapporterer om, mener UDI det er nødvendig at flere ansatte har relevant barnefaglig utdanning og kompetanse. Ekstrabevilgningen er, og vil være, viktig for å skape trygge rammer, forhindre konflikter og gi god omsorg til de enslige mindreårige. Fokuset på å dempe uroen og konfliktnivået på mottakene er bakgrunnen for at UDI har bedt om mer midler for 2018, på tross av at antall mottak vil gå ned ytterligere. Mottak for enslige mindreårige er i dag i liten grad innrettet for lang botid, og bo- og omsorgstilbudet må derfor tilpasses behovet.

Vi viser for øvrig til brev til departementet sendt 24. januar 2017 om situasjonen i mottakene, igangsatte og planlagte tiltak og samordningen med aktuelle etater i den forbindelse.

R 10: UDI skal redegjøre for arbeidet med å etablere mottaksplasser, herunder involvering av andre virksomheter og samarbeid med kommunene og andre sentrale aktører. Det skal også rapporteres på utvikling, herunder kostnadsutviklingen fremover

I 2016 har det vært en betydelig nedbygging av antall mottaksplasser. Totalt har vi lagt ned om lag 10 300 plasser i ordinære mottak, 710 plasser i transittmottak, 3 165 plasser i store løsninger, samt om lag 1 750 mottaksplasser for enslige mindreårige. Nedbyggingen

omfatter oppsigelse av opsjons- og tilleggsavtaler, avvikling av midlertidige mottak og oppsigelser av hele mottak. I tillegg er den ordinære driften ved Ankomstsenter Finnmark avviklet.

Ved utgangen av 2016 hadde UDI 155 mottak, inkludert Ankomstsenter Østfold. Avtalene for 18 av disse mottakene (12 ordinære mottak, 4 ordinære mottak for enslige mindreårige og 2 transittmottak for enslige mindreårige) ble sagt opp før jul, og er under avvikling. Direktoratet har i denne sammenheng lagt vekt på å formidle tydelig og samordnet informasjon til offentligheten og alle parter som er blitt berørt av nedleggelsene. Nedbyggingen er i denne sammenheng gjennomført med grunnlag i ankomstprognosen, og i samsvar med interne planer og føringer. Driftsoperatører, kommuner, andre sektormyndigheter og beboerne som er berørt har blitt informert om nedbyggingen, grunnlaget for denne, samt hvilke kriterier som er lagt til grunn. Det er blant annet gjennomført møter med driftsoperatørforum, enkeltdriftsoperatører og næringslivsorganisasjoner. Videre er det på lokalt nivå gjennomført møter med kommuner som er berørt.

I føringene som UDI har lagt til grunn for nedbyggingen har kontraktens pris har vært det avgjørende kriteriet. Ut over pris er det lagt til grunn at mottak som i 2016 ble etablert som integreringsmottak, ikke skal nedlegges i prøveperioden. Videre er nedbyggingen gjennomført tilnærmet likt fordelt mellom UDIs regioner. Hensynet til å ivareta nødvendige funksjoner som mottak med tilrettelagte avdelinger og ordinære mottak med avdelinger for enslig mindreårige, har også blitt vektlagt i enkelte tilfeller. UDI har i 3. tertial 2016 ikke lagt vekt på å ivareta variasjon i type driftsoperatør, ettersom UDI ser at andelen kommuner som er driftsoperatører holder seg stabilt og at frivillige organisasjoner og stiftelser stort sett har tatt sin forholdsmessige del av nedbyggingen.

I den videre nedbygging i 2017 vil UDI fortsatt vektlegge pris som det sentrale kriteriet, men vil også prioritere mottak som har lyktes godt i returarbeidet for videreføring, når dette ikke i vesentlig grad kommer i strid med priskriteriet. UDI ser en risiko i en eventuell videre nedbygging at enkelte driftsoperatører forsvinner ut av mottaksmarkedet og at dette spesielt kan ramme frivillige organisasjoner. UDI vil derfor vurdere kriteriene som legges til grunn ved nedbygging og eventuelt justere disse for å motvirke dette.

Nedbyggingen av mottakskapasiteten har medført en betydelig flytting av beboere. Utflytting av beboere fra mottak som legges ned har vært krevende og har også medført kostnader knyttet til kapasitetsutnyttelse. Dette er blant annet knyttet til at utflytting av et mottak må gjennomføres over noe tid og at det i slutten av utflyttingsperioden før mottaket legges ned ofte er lavt belegg. Det har i denne sammenheng også vært en parallell prosess med utflytting fra integreringsmottak av personer som har negativt vedtak eller ligger an til å få slikt vedtak, samt tilhørende innflytting av personer i målgruppen som har søkt og fått innvilget plass på disse mottakene.

I henhold til føringer i tildelingsbrevet tillegg 2 av 27. juni 2016 har UDI i 3. tertial 2016 opprettet til sammen 540 integreringsplasser ved fem eksisterende mottak. UDI samarbeider med IMDi, Kompetanse Norge (tidligere VOX) og Arbeids- og velferdsdirektoratet om utvikling av integreringsmottakene, og viser til felles månedlig rapportering til departementet.

Rapportering på kostnadsutvikling framover

Avviklingen av akuttinnkvarteringer og alle store løsninger har bidratt til et redusert prisenivå per plass/beboer. Fortsatt fokus på tilpassing av kapasitet til behov er også viktig. Som et

hovedkriterium ved oppsigelse av eksisterende kontrakter for mottak hvor det ikke bor enslige mindreårige legger vi somt nevnt over pris til grunn. Dette bør også få en effekt på den gjennomsnittlige kostnadsutviklingen.

Videre vil det være innholdet i den enkelte kontrakt som styrer kostnadsutviklingen. Slik situasjonen har vært i 2016, med en kraftig nedbygging av mottaksapparatet, har det i liten grad vært relevant å gå inn i kontraktsutforming av nye kontrakter med sikte på reduserte priser. Slik det ser ut nå vil nedbyggingen fortsette i 2017. Vi viser for øvrig til omtale under punkt O2.

O 2: Gjennomsnittlig utgifter per beboer i mottak (post 21) skal reduseres i løpet av 2016

Viser til vedlegg nr. 1 for omtale. (Regnskapsvedlegget)

Ekstra rapporteringskrav under O 2:

Det forutsettes at UDI løpende har oversikt over anslått behov for mottaksplasser på kort og lengre sikt, og en strategi for hvordan behovet kan dekkes på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Oversikten skal foreligge skriftlig, og bl.a. gi oversikt over ulike scenarier for mulig behov for plasser, herunder prissatte opsjoner for hvordan behovet kan dekkes ved bruk av ulike former for innkvarteringsløsninger

UDI gjør månedlige vurderinger av kapasitetsbehovet basert på de til enhver tid gjeldende prognoser for belegg i mottak, og justerer mottakskapasiteten for å tilpasse oss en kapasitetsutnyttelse på 85 prosent. I en normalsituasjon tar det om lag 4 måneder å etablere nye mottaksplasser. I den grad det er ubenyttede opsjonsplasser, kan disse utløses raskere (1 måned). Avvikning av mottaksplasser tar 3 eller 4 måneder, som tilsvarer oppsigelsestiden i normale avtaler. Vurderingene av kapasitetsbehovet gjøres dermed noen måneder frem i tid. Denne forsinkelsen medfører noen utfordringer knyttet til å nå en kapasitetsutnyttelse på 85 prosent, særlig i perioder hvor de faktiske ankomstene er lavere enn det prognosene har forutsatt.

Det er startet et arbeid for å utvikle en modell for antall døgn i mottak og kostnader pr år, som kan benyttes til å vurdere konsekvenser av tiltak i asylkjeden. Modellen skal kunne ivareta mikro- og makrosvingninger i asylankomstene, og vil benyttes inn i det påbegynte arbeidet med mottaksstrategi. Modellen skal blant annet kunne benyttes i samfunnsøkonomiske analyser.

Når det gjelder behov for mottaksplasser på lengre sikt, og en strategi for hvordan behovet kan dekkes på en mest mulig kostnadseffektiv måte, viser vi til den kommende mottaksstrategi.

3.7 Administrativ utvikling

R 11: UDI skal redegjøre for fremdriften og utgiftsutviklingen i sin del av prosjektet med modernisering av folkeregisteret. Rapporteringen skal avstemmes med SKD.

Hovedtiltakene for 2016 var å klargjøre for at:

- prosesser og systemer for automatisk rekvirering av d-nummer til asylsøkere ved registrering av søknad om beskyttelse blir tilpasset.
- prosesser og systemer for å vedlikeholde informasjon (herunder adresse og andre endringer) om asylsøkeren fram til fødselsnummer er tildelt blir tilpasset.

Innføring av løsningen for rekvirering av d-nummer skjedde 23. januar 2017.

Det har vært gjennomført regelmessige planleggings- og avklaringsmøter med SKD. UDI har siden oppstart i mars 2016 benyttet både interne og eksterne ressurser. Eksterne ressurser utfører bistand ifm. kravspesifisering og implementering.

I 2017 vil UDI arbeide sammen med MF-prosjektet i SKD om analyser og konsepter for leveranser knyttet til fødselsnummer. I tillegg vil det arbeides med overføring av informasjon om endelig avslag, «forsvunnet fra mottak» og utreise for asylsøkere med d-nummer. Prosjektet vil fortsette med aktiviteter tilpasset framdriften i SKDs program.

R 12: Rapportering på IKT – utviklingsprosjekter

Viser til vedlegg nr. 2 for omtale.

R 13: Rapportering på IKT – drift og – forvaltning

Viser til vedlegg nr. 3 for omtale.

3.8 Internasjonalt arbeid

R 15: UDI skal opplyse hvor mange asylsøkere som er re-lokalisert til Norge, fordelt på nasjonalitet og fra hvilket EU-land. Det skal også opplyses hvor stor andel som får innvilget opphold i Norge og hvordan det operative samarbeidet med uttakslandene har vært

I løpet av 2016 ble 256 søkere relokalisert til Norge, av disse ble 236 relokalisert fra Italia og 20 fra Hellas. Nasjonaliteten til søkerne som er relokalisert er som følger:

Italia:

Eritrea: 234

Den sentralafrikanske republikk: 1

Etiopia: 1 (I utgangspunktet registrert som eritreer, men etter intervju ble det avdekket at det var en etiopier)

Hellas:

Irak: 1

Syria: 16

Statsløse: 3

Det er per 1. januar 2017 fattet vedtak i 55 saker, hvorav 54 har fått innvilget søknaden om beskyttelse og én har fått avslag.

Det operative samarbeidet med Italia og Hellas har fungert greit. UDI har god kommunikasjon med italienske og greske myndigheter gjennom liaison offiserene.

3.9 Forskning og kunnskapsutvikling

O 4: I årsrapporten skal UDI gi en regnskapsoversikt for FoU-virksomheten foregående år samt en kort redegjørelse for nytten av foregående års ferdigstilte EMN og FoU-studier

Tillegg nr. 3 til TDB: I årsrapporten skal det gis en kort oversikt over UDIs EMN-virksomhet i 2016, herunder studie- og ad hoc virksomheten, deltakelse i EMN-events, utlegging på / utvikling av emnnorway.no, etc. Det skal også gis en vurdering av nytten av og anbefalinger til det videre EMN-arbeidet.

Kort redegjørelse for nytten av EMN- og FoU-studiene fra 2016

UDI gjennomført to EMN-studier, og publiserte fem FoU-rapporter i 2016.

De to EMN-studiene:

Som del av EMN-arbeidet, bidro UDI til følgende to studier: *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?* og *Family Reunification of TCNs in the EU: National Practises*. Synteserapporten fra studien om familieinnvandring vil bli ferdigstilt i 2017.

Vi vurderer at studien om gjenbosetting er interessant og gir et godt oversiktsbilde over status på gjenbosettingsfeltet i Europa. Rapporten inneholder imidlertid lite nytt for oss som jobber aktivt med gjenbosetting. De fleste landene som er omfattet av studien, har relativt små kvoter og har nylig startet sine gjenbosettingsprogram (2013 og utover, med unntak av Norden og Nederland av de som responderte). Andre med større kvoter, f.eks. Tyskland, gjennomfører uttak med «humanitære» tillatelser. Dette lar seg ikke direkte sammenligne med vårt system, som baserer seg på å gi beskyttelse. De nye landene opplever en del av de samme utfordringene som mer erfarne gjenbosettingsland allerede har funnet løsninger på for flere år siden. Vi tenker at nytteverdien av rapporten er størst for disse landene. De landene vi kan sammenligne oss med er i stor grad de nordiske landene, samt Nederland. Vi har allerede god kunnskap om prosedyrer og systemer i disse landene gjennom bilateralt samarbeid og faglig utveksling i internasjonale fora, f.eks. NSHF, Working Group on Resettlement (WGR), Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR), Core Group for Syrian Refugees (samt også deltakelse i diverse andre Core Groups tidligere).

De fem FoU-rapportene:

Rapporten *Norway's obligations under the EU Citizenship Directive* (Simonsen, Vogt & Wiig) har gitt oss informasjon om hvordan andre land forstår og utøver direktivet. Mye av stoffet om de primære oppholdsgrunnlagene er imidlertid kjent og viser til dels til UDIs egne rundskriv. Når det gjelder familieinnvandring identifiserer rapporten behov for presiseringer og justeringer i gjeldende praksis. Disse endringene/presiseringene er så langt ikke nedfelt i retningslinjer. Rapporten har ikke medført behov for endring av praksis eller regelverk når det gjelder utvisning.

Rapporten om aldersundersøkelser - *Development of improved methods or basis for medical age assesment of minors and young adults* – er skrevet av Norsk regnesentral i samarbeid med forskere fra andre institusjoner. Rapporten er et viktig steg videre for å etablere bedre kunnskap om styrker og svakheter ved aldersundersøkelser slik de gjennomføres i dag. Den utvider også grunnlaget for å videreutvikle metodene. Rapporten inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget i det videre arbeidet med spørsmålene ved Avdeling for rettsmedisinske fag ved Oslo universitetssykehus.

Evaluering av pilotprosjekt om saksflyt og retur ble gjennomført av Proba samfunnsanalyse. UDI hadde stor nytte av at gjennomføringen og organiseringen av pilotprosjektet ble løpende evaluert og at vi fikk direkte tilbakemeldinger, blant annet fra intervjuer med søkere og ansatte ved ulike mottak. En del av funnene er forventede og tydeliggjør noen av utfordringene utlendingsforvaltningen må arbeide mer med. Proba peker blant annet på at felles forankring av prosjektet i UDI og Politiets utlendingsenhet (PU) var vanskelig på grunn av ulike krav til måloppnåelse. UDI og Politiet har jobbet videre med denne utfordringen, blant annet gjennom returanalysen 2016. Videre har UDI, som følge av rapporten, besluttet å opprette seks stillinger for å gjennomføre vedtakssamtaler. IKT-systemer som skal gi oss bedre mulighet til å gjennomføre en strategisk mottaksplassering, er også under utvikling. Flere av prinsippene fra ROP-prosjektet, som spissede fellesinnsatser mellom PU og UDI, er videreført i 2017. Arbeidet med å følge opp landspesifikke returstrategier skal også styrke samarbeidet mellom PU og UDI og vår mulighet til å fjerne returhindringer.

Et forskerteam ledet av Arne Strand ved Christian Michelsens Institutt leverte rapporten *Komparativ studie av returprogrammer*. Prosjektet ble gjennomført i to deler og utgitt i to separate rapporter: *Programmes for Assisted Return to Afghanistan, Iraqi Kurdistan, Ethiopia and Kosovo* og *Why go Back*. Funn og resultater i dette prosjektet føyer seg inn i og underbygger tidligere studier og evalueringer samt UDIs erfaring fra feltet. Studien gir oss bred og nyttig kunnskap om arbeidet med returprogrammene. I tillegg til tiltak som allerede er satt i gang, vil UDI i 2017 følge opp sentrale forslag for å bedre kvaliteten på returarbeidet. Særlig vil vi jobbe for å forbedre informasjonsarbeidet i mottakene, videreføre arbeidet med å identifisere alternative operatører på returfeltet, vurdere innhold og sammensetning av komponenter i returprogrammene og styrke kontroll- og rapporteringskrav til våre operative samarbeidspartnere. For øvrig viser vi til oversendt rapport og øvrig korrespondanse om prosjektet.

Prosjektet og rapporten *Assistert retur til Nigeria* ble gjennomført av et forskerteam ledet av May-Len Skilbrei ved Institutt for kriminologi og rettspsykologi ved Universitetet i Oslo. På tross av at antallet utreisepliktige nigerianere i Norge er lavere nå enn da prosjektet ble satt i gang, bidrar studien med viktig generell og landspesifikk informasjon om assistert retur og

om utfordringer med retur for sårbare grupper. På bakgrunn av studiens funn, konklusjoner og forslag til tiltak har UDI identifisert et sett oppfølgingsområder. Vi arbeider videre med dette sammen med programmets operative partner, IOM. Vi vil også benytte kunnskap fra studien i informasjonsarbeidet i mottakene og i oppfølgingsarbeidet overfor sårbare returnerte migranter i 2017. UDI undersøker mulighetene for å gjøre programmet for sårbare mer fleksibelt slik at flere nigerianere velger det. For øvrig viser vi til oversendt rapport og øvrig korrespondanse om prosjektet.

Andre EMN-aktiviteter

UDI har aktivt deltatt i organisering og gjennomføring av den nasjonale EMN-konferansen «The future of the European asylum and refugee system – Rethinking asylum and refugee protection». I forkant av konferansen organiserte og gjennomførte vi et møte med de andre EMN NCP'ene med temaene «building, maintaining and developing national networks» og «The influence of media commentary and its effect on immigration policy in the context of recent developments». Dette har styrket UDIs kompetanse og gitt oss nyttige erfaringer med nettverksbygging, et område hvor det norske EMN kontaktpunktet fremdeles har et utviklingspotensiale.

I løpet av 2016 har vi koordinert besvarelser av ca. 75 ad hoc-forespørsler innen ulike innvandringsforvaltningsområder. Nettsiden www.emnnorway.no ble videreutviklet. I forbindelse med besvarelse av flere ad hoc-forespørsler og gjennomføring av studien om gjenbosetting har samarbeidet med IMDi blitt forsterket. Dette er et godt eksempel på samarbeid i det nasjonale nettverket som vi håper vi kan få til også med andre etater. EMN er blitt et godt kjent nettverk i organisasjonen og hyppigere brukt internt som informasjonskilde. For første gang har vi utgitt den årlige EMN-rapporten som gir oversikt over nasjonale utviklinger i ulike sektorer på innvandringsfeltet. UDI har aktivt samarbeidet med JD, herunder avklart og utviklet et mandat for det nasjonale kontaktpunktet. Vi har deltatt på EMNs årskonferanse under det nederlandske formannskapet og deltatt i alle REG og NCP møtene. Deltagelsen i EMN har, i flere ledd av organisasjonen, økt bevissheten og kompetansen om viktige prosesser på migrasjonsfeltet i europeisk kontekst.

Økonomi

UDI regnskapsførte i 2016 347 711 NOK på post 01, kap 0400. Dette var et underforbruk jamført med budsjett på 152 289 kroner. Underforbruket skyldes først og fremst at den siste fakturaen på EMN-studien fra 2016 om familieinnvandring først ble sendt i 2017. Den er på 100 000 kroner. En annen forklaringsfaktor er at opptrykk av EMN-ordliste på norsk ble forsinket. Vi besluttet at utgaven med norske «inngangstermer» skal speile den nye utgaven av EMNs ordliste som først blir ferdigstilt i 2017.

3.10 Tilskudd

R 16: UDI skal gjøre rede for effekter av tilskuddsordningene på post 71 og post 72

Det er begrenset i hvilken grad UDI kan måle effekten av tiltakene på post 71 og 72. Det er generelt en utfordring å måle effekten når feltet er i stadig endring, vi har flere ulike tiltak, og det er flere faktorer som påvirker måloppnåelse.

Post 71 Aktivitetstilbud for barn i asylmottak

UDI har i 2016 fordelt 58,4 millioner kroner til 451 tilskuddsmottakere som driver aktiviteter for barn i mottak, av en pott på 60 millioner. UDI har tildelt midler til frivillige organisasjoner og andre aktører over hele landet. Som eksempler på aktiviteter som har fått tilskudd i 2016 kan nevnes svømming, boksing, teater, klatring, cricket, ulike turer samt kurs i menneskerettigheter. Formålet med ordningen er at barn i mottak får en meningsfull hverdag og en så normalisert barndom som mulig innenfor rammene av et asylmottak. Det er et mål at barna skal være i fysisk aktivitet og at de skal tilegne seg ferdigheter gjennom forskjellige aktiviteter.

Et av vurderingskriteriene i regelverket er at det i vurderingen av søknadene skal prioriteres å gi støtte til tiltak som treffer flest mulig barn. UDI har prioritert å fordele midler til barn på flest mulig mottak. Året har vært preget av nedbygging av mottak og at mange har blitt bosatt, og antall barn har variert mye fra måned til måned. Det er derfor vanskelig å fastslå hvor mange barn som har nytt godt av aktivitetsmidlene. Basert på saksbehandlingen og tilbakemeldinger fra mottakene har rundt tre fjerdedeler av alle barn på tilnærmet alle mottak i landet har fått nytte godt av minst ett tiltak gjennom denne tilskuddsordningen i 2016.

I forbindelse med tildelingen til tilskuddsmottakere ble rapporter fra de som fikk tilskudd i 2015 gjennomgått. Disse rapportene bekrefter at tiltakene bidrar til at barn på mottak er i fysisk aktivitet og utvikler sine ferdigheter, og slik sett får en meningsfull hverdag og en så normal barndom som mulig. Stikkprøver og tilbakemeldinger fra enkeltmottak bekrefter dette. Rapporter for 2016 kommer inn i februar, i tråd med rapporteringsfristen UDI har satt. Disse rapportene vil bli gjennomgått i løpet av februar-mars, i forbindelse med behandling av søknader for 2017. Vi kommer tilbake til effekten av tiltaket.

I løpet av 2016 har vi hatt en dialog med departementet rundt forståelsen av regelverket på enkelte punkter. Dette har ført til at vi for 2017 har fått et klarere regelverk

Oversikt over tilskuddsmottakere og beløp er blitt publisert på UDIs nettsider.

Post 72 Retur og tilbakevendings tiltak

Post 72 finansierer returtiltak på hele returfeltet fra tiltak i Norge før retur, selve reisen tilbake til hjemland, samt reintegreringstiltak og støtte etter returen. Posten omfatter blant annet retur- og reintegreringsprogrammene VARP¹³, FSR¹⁴, programmene til Afghanistan, Etiopia og Somalia, samt VG¹⁵. De fem største nasjonalitetene som returnerte med returprogrammene i 2016 var Irak (776), Afghanistan (209), Iran (92), Libanon (47) og Etiopia (37)¹⁶. I 2016 returnerte 1 544 personer assistert til sine opprinnelsesland gjennom returprogrammene under Post 72, dette inkluderer ledsagete returnerer. Returprogrammet for sårbare grupper, VG, hadde i 2016 et rekordhøyt antall returnerer, 75, fordelt på et bredt antall nasjonaliteter. Dette kan tyde på at VG-programmet møter et behov i målgruppen.

¹³ Voluntary Assisted Return Programme

¹⁴ Financial Support to Assisted Voluntary Return

¹⁵ Vulnerable Groups

¹⁶ Disse tallene viser antall returnerte etter nasjonalitet.

UDI har i lengre tid arbeidet for å identifisere alternative operatører på feltet assistert retur. Dette har vist seg å være en utfordring. Det er få operatører som har kompetanse og kapasitet til å levere tjenester i hele returløpet. En større bredde på dette feltet ville vært ønskelig. UDI har erfaringer fra samarbeid med Dansk Flygtningehjælp om returprogram til Somalia og samarbeider direkte med etiopiske myndigheter om reintegreringsprosjekter i Etiopia. UDI deltar i ERIN-nettverket med hensikt å identifisere samarbeid om returprogrammer til aktuelle land. UDI ønsker et tettere samarbeid med ERIN i 2017. Dette åpner også for muligheten til å knytte til seg nye operatører på feltet.

UDI har finansiert ulike programgjennomganger og evalueringer for å få mer konkret kunnskap om programmenes effekt på assistert retur. Studiene viser at det er uklart i hvilken grad programmenes insentivordninger faktisk motiverer målgruppen for retur til å velge å reise hjem. Når enkelte først har bestemt seg for å returnere, er de imidlertid opptatt av hva de får i støtte. Videre kom det frem at faren for å miste retur støtte fremskyndet returprosessen. Studiene viser at retur støtten er viktig for den enkelte som en viktig startpakke den første tiden etter ankomst hjemland. Programmene har imidlertid mindre effekt på langsiktig bærekraftig reintegrering i hjemlandene.

Mottaksansatte, IOM og andre som arbeider med returinformasjon fastholder at insentivene som ligger i de ulike returprogrammene er viktige som element i det informasjonsarbeidet som drives. Innholdet i programmene og regelverket for individuell retur stønad rundt dette er et sentralt utgangspunkt for retursamtaler og informasjons- og motivasjonsarbeid før retur.

Post 72 Tilskudd til prosjekter som informerer om mulighetene til assistert retur til hjemlandet

I 2016 har UDI gitt til sammen 5 273 096 kroner i tilskudd til fem organisasjoner: Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Frelsesarméen, Caritas Norge, Innvandrernes Landsorganisasjon (ILO) og Det Felles Innvandrerråd i Hordaland (DFIRH). Denne rapporteringen baserer seg derfor på midtveisrapportene med frist 15. august 2016 og på øvrig oppfølging av tilskuddsmottakerne.

NOAS har holdt realitetsorienterende samtaler med asylsøkere med endelig avslag på søknad om beskyttelse og som NOAS ikke kan bistå med annen juridisk hjelp. De har i løpet av perioden mars til desember 2016 gitt tilbud om veiledning til 547 personer. Av disse har 59 personer søkt assistert retur.

Frelsesarméen og Caritas har gitt informasjon til målgruppen i egne virksomheter, som menigheter, slumstasjoner, akuttovernattinger og infosenter. Returinformasjonen er gitt som individuelle samtaler, informasjonsmøter og skriftlig materiell. De har arrangert opplæringstiltak for prester, ansatte og frivillige i sine organisasjoner flere steder i landet for at de igjen skal kunne gi informasjon om retur i sine møter med målgruppen.

INLO og DFIRH har avholdt en rekke informasjonsmøter med sine nettverksorganisasjoner for å øke kunnskapen om assistert retur og har også hatt møter med offentlige instanser som NAV og Utekontakten. De har avholdt en rekke informasjonsmøter om assistert retur for målgruppen på arenaer der målgruppen normalt ferdes, og videre oppsøkt restauranter, frisørsalonger, bibliotek, moskéer, helsesenter osv hvor de har gitt informasjon i samtaler og distribuert informasjonsmateriell. Prosjektene har videre formidlet informasjon om retur via minoritetsradiostasjoner.

Bortsett fra NOAS er det ingen av organisasjonene som har direkte kontaktinformasjon til personene i målgruppen. Organisasjonene sitter derfor med lite informasjon om hvilke valg personene tar i etterkant av at de har fått informasjonen om retur og kan følgelig ikke rapportere på antall returer deres arbeid har ledet frem til. UDI ser at organisasjonene når ut med informasjon om retur i en rekke miljøer der UDI normalt ikke har innpass og der organisasjonene har en annen tillit ovenfor målgruppen enn det UDI har.

Tilskuddsmottakerne bidrar også til at informasjon om retur blir gitt til organisasjoner, trossamfunn og miljøer som har vært skeptiske til å ta imot informasjon om retur. De opplever at i takt med at kunnskapen om assistert retur øker, øker også aksepten for at retur kan være den beste løsningen for mange som lever i en fastlåst situasjon.

R 17: I årsrapporten for 2016 skal UDI omtale resultatet av kartleggingen og eventuelt beskrive hvilke tiltak som planlegges eller allerede er iverksatt for å forbedre tjenestene overfor brukerne

UDI gjennomførte tre brukerundersøkelser i 2016:

- En e-postundersøkelse om erfaringer med søknadsprosessen i UDI blant arbeidsgivere
- En e-postundersøkelse om erfaringer med informasjon fra UDI underveis i saksbehandlingen blant statsborgerskapssøkere
- En kvalitativ undersøkelse blant mottaksbeboere på to asylmottak om deres erfaringer med informasjon fra og kontakt med UDI

De viktigste resultatene for undersøkelsen blant arbeidsgivere:

- To av tre arbeidsgivere er fornøyd med kontakten de har hatt med UDI og informasjonen de har fått. Mellom 10 og 15 prosent av arbeidsgiverne er misfornøyd med kontakten med UDI.
- De som har opplevd at saksbehandlingstiden ble lenger enn forespeilet, er mindre fornøyd med alle deler av søknadsprosessen sammenlignet med de som fikk saken behandlet innen oppgitt saksbehandlingstid. Dette viser at det å overholde saksbehandlingstiden er svært viktig for den totale brukeropplevelsen.

Planlagte tiltak:

- Promotere Facebook-sidene for arbeid, som få arbeidsgivere kjenner til.
- Bedre informasjon og veiledning til søkere og arbeidsgivere på udi.no og videreutvikling av brukerrådet for arbeidsgivere med flere temaer som arbeidsgivere selv etterlyser, gjennom blant annet innlegg fra skatteetaten og Arbeidstilsynet.

De viktigste resultatene for undersøkelsen blant statsborgerskapssøkerne:

- Nær 80 prosent av statsborgerskapssøkerne var tilfredse med kontakten de hadde hatt med UDI. 91 prosent oppga at de har tillit til at UDI behandler søknaden på en korrekt og forsvarlig måte. Det er en positiv utvikling sammenlignet med en tilsvarende brukerundersøkelse i 2014.

- En av tre hadde ikke hatt behov for å kontakte UDI underveis i søknadsprosessen.

Planlagte tiltak:

- Visualisering av søknadsprosessen (for eksempel ved bruk av film).
- Forbedring av vedtakstekstene.
- Spesifikke tiltak rettet mot de som kontakter oss ofte.

De viktigste resultatene for undersøkelsen blant mottaksbeboere:

- Asylsøkerne som ble intervjuet høsten 2016 var tydelig preget av lang og uforutsigbar ventetid, både på intervju og vedtak. De to altoverskyggende temaene for asylsøkerne var
 - 1) Her og nå – hvordan fylle tiden mens jeg venter?
 - 2) Når får jeg svar på asylsøknaden min?
- Likevel er informasjon noe asylsøkerne stadig strever med, da den ikke blir forstått eller det oppstår lange perioder med fravær av informasjon, noe som skaper usikkerhet.
- Det blir gitt mye informasjon i ankomstfasen, men asylsøkerne husker lite fra denne tiden og trenger å få informasjonen repetert.
- I mangel av andre informasjonskanaler, tyr asylsøkerne til facebookgrupper (for eksempel «arabere i Norge» og «syrere i Norge») og andre uformelle grupper, der man deler informasjon (rykter) og erfaringer.

Planlagte tiltak

For å møte asylsøkernes behov for jevnlig, mer personlig og direkte informasjon, planlegges det flere tiltak:

- Asylavdelingen vil teste ut muligheten for å arrangere informasjonsmøter på mottak via Skype, teste ut bruk av tolk i veiledningstjenesten, undersøke muligheten for chat, og forbedre tilgangen til informasjon på andre språk enn norsk og engelsk på udi.no.
- Mer bruk av illustrasjoner i skriftlig informasjon, utvide bruken av informasjonsskjermer på asylmottakene, samt utarbeide en informasjonsapp for asylsøkere. eMeldinger (informasjon om status i sak på e-post eller sms) i asylsaker implementeres innen 1. april.

R 19: UDI skal gjøre rede for planlagte og gjennomførte tiltak som fremmer likestilling på alle de tre diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne, i tråd med rapporteringsmalen i veilederen «Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten».

Lønnssituasjonen, herunder lønnsforskjeller mellom kjønnene, ble kartlagt i forkant av lokale lønnsforhandlinger i 2016. Som i 2015, så vi at gjennomsnittslønnen for menn ligger høyere enn gjennomsnittslønnen for kvinner i enkelte avdelinger. Som tidligere så vi også i 2016 at ansatte i stillingskodene førstekonsulent og rådgiver ligger noenlunde likt uavhengig av kjønn, men at kvinner i gjennomsnitt har lavere lønn enn menn innenfor seniorrådgiverkoden.

I underdirektørkoden er det over dobbelt så mange kvinner som menn, så en sammenligning blir ikke særlig relevant. I stillingskoden seksjonssjef er det like mange kvinner som menn. Her ligger menn gjennomsnittlig høyere i lønn enn kvinner. Grunnen til dette er at mange menn i denne koden er seksjonssjefer i vår IT-avdeling (Avdeling for elektronisk forvaltning). IT-avdelingen er den lønnsledende avdelingen i direktoratet.

Kjønnsfordeling i UDI ligger stabilt på rundt 70 prosent kvinner og 30 prosent menn. UDIs toppledergruppe består av seks kvinner og tre menn.

I alle eksterne stillingsutlysninger står følgende: «Utlendingsdirektoratet er opptatt av mangfold, og vi oppfordrer derfor alle som er kvalifiserte til å søke stilling hos oss, uansett alder, kjønn, funksjonshemming, nasjonal eller etnisk bakgrunn. UDI er en IA-virksomhet, og vi tilpasser arbeidsplassen om du har behov for det». Ingen søkere til stillinger i 2016 har anført i sin søknad at de har nedsatt funksjonsevne. Dette fremkommer eventuelt under intervjuet. UDI har ikke tilfredsstillende universell utforming av alle sine lokasjoner med tanke på ansatte som er avhengige av rullestol. Dette er noe vi må jobbe videre med i 2017, og ved inngåelse av eventuelle nye leiekontrakter.

UDI har noen få tilsatte med synlige funksjonshemminger. Vi tar hvert år inn rundt 6-8 personer med nedsatt funksjons-/arbeidsevne som har behov for arbeidspraksis. I 2017 skal vi ha inn en praktikant via NAV som er sterkt hørselshemmet. Vedkommende skal i første omgang være hos oss i tre måneder, med mulighet for forlengelse.

Vi har tilbud om arbeidsplassvurdering med fysioterapeut, bl.a. av hensyn til medarbeidere som har nedsatt funksjons-/arbeidsevne grunnet muskel/skjelettplager. Vi tilbyr også ansatte samtale med psykolog i forhold til stressmestring eller en forbigående vanskelig livssituasjon.

I 2017 skal UDI delta i Trainéeprogrammet for personer med høyere utdanning og nedsatt funksjonsevne som går over 1,5 år, og som er i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Difi. UDI planlegger å ta inn en medarbeider gjennom programmet.

Det ble i august 2014 inngått en ny IA-avtale for perioden 2014 til 2018 hvor de tre delmålene er:

- å redusere sykefraværet i perioden med 20 %.
- Legge til rette for medarbeidere med redusert arbeidsevne
- legge til rette for ansatte uansett livsfase.

I 2016 har vi hatt ekstra oppmerksomhet omkring delmål to: Tilrettelegging for redusert arbeidsevne og/eller funksjonsevne. En IA-arbeidsgruppe bestående av ledere, medarbeidere, hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og NAV har utarbeidet en IA-veileder for UDI-ledere. Veilederen skal bidra til økt kunnskap om inkluderende arbeidsliv og gi gode tips til tilrettelegging av arbeidet i UDI.

3.11 Effektrapportering 2016

O som følger av tekst: Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendingsregelverket

Se vedlegg nr 4 for omtale

O som følger av tekst: Kortfattet vurdering av praksis- og regelverksendring (herunder departementets instruksjer og rundskriv) som er gjort gjennom de siste to årene

Se vedlegg nr 5 for omtale

3.12 Kvalitetsmålinger 2016

O som følger av tekst: UDI skal gi en redegjørelse for gjennomførte kvalitetsmålinger og funnene i disse

Se vedlegg nr 6 for omtale

4. Styring og kontroll i virksomheten

4.1 UDIs overordnede vurdering av styring og kontroll

Et av målene i UDIs virksomhetsplan for 2016 har vært at UDI skal arbeide for å bli en selvforbedrende organisasjon. Dette innebærer blant annet å prioritere utviklingstiltak knyttet til styringsfunksjoner, internkontroll og tilhørende prosesser. Utvikling og forbedring av virksomhetsstyringen i organisasjonen har i 2016 derfor vært et viktig ledd i å nå målsettingen.

UDI har i forlengelsen av dette utviklet et mål bilde for hva virksomhetsstyringen i UDI skal være kjennetegnet av:

Et helhetlig og integrert styringssystem

Dette skal bidra til enda bedre samordning og understøtte den samlede mål oppnåelsen i organisasjonen. Sentrale styringsverktøy som virksomhetsplan, budsjett, risikovurderinger og øvrig styringsinformasjon er integrert gjennom gode rutiner og prosesser for dette. Hensikten er å sikre konsistensen og sammenhengen i UDIs prioriteringer, målsettinger og disponible rammer, samt hvilke risikoer som truer mål oppnåelsen. Gode prosesser som legger til rette for samhandling og gir et godt beslutningsgrunnlag for ledelsen i UDI.

Ivaretagelsen av UDIs og departementets behov når det gjelder styring, planlegging og rapportering

Dette handler om at virksomhetsstyringen skal sørge for at sentrale interne og eksterne prosesser henger sammen på en god måte. Dette er viktig for å sikre konsistens mellom tildelingsbrevet og vår egen virksomhetsplan ved at mål, styringsparameter og oppdrag fanges opp og integreres i UDIs interne planer. Vår rapportering tilbake til departementet skal være av god kvalitet og ligge på riktig nivå mht. departementets styrings- og informasjonsbehov.

Samlet sett skal altså virksomhetsstyringen skape merverdi for UDI ved hjelp av en helhetlig tilnærming, understøttet av prosesser som legger til rette for gode beslutninger og god styring. Kontinuerlig evaluering av prosesser knyttet til styring, planlegging og oppfølging sørger for at potensial for forbedringer og utvikling fanges opp. UDI anser at vi i 2016 har kommet et godt stykke underveis i å realisere målbildet. En rekke utviklingstiltak er iverksatt for å forbedre prosesser og rutiner, og dette arbeidet vil fortsette i 2017.

UDI har i 2016 også hatt stort fokus på utvikling av internkontrollen og økonomifunksjonen. Dette som følge av krisen høsten 2015 og det påfølgende behovet for opprydding i 2016, samt en egenanalyse av status. UDI har derfor igangsatt et omfattende arbeid med å forsterke internkontrollen og profesjonalisere økonomiforvaltningen. Nedenfor redegjøres det nærmere for elementer i arbeidet.

Profesjonalisering av økonomifunksjonene:

UDI har tidligere hatt en desentralisert organisering av sine økonomifunksjoner. UDI har med ekstern bistand evaluert denne organiseringen og identifisert flere forbedringstiltak. Deler av disse forbedringstiltakene ble startet i 2016 og vil fortsette utover 2017. Tiltakene relaterer seg til fastsettelse av ambisjonsnivå, tydeliggjøring av roller og ansvar, kompetanseheving,

systemendringer, revidering av økonomimodell mm. UDI har forsterket økonomikompetansen i virksomheten, men ser behov for ytterligere å forsterke kapasiteten og kompetanse rundt strategisk økonomistyring og økonomiske utredninger.

Helhetlig internkontroll:

UDIs internkontroll vil bli forsterket. Dette innebærer en systematisk, risikobasert tilnærming hvor man etablerer et helhetlig system som ivaretar kravene som settes til UDIs internkontroll på en effektiv måte. UDI har i 2016 revidert sin fullmaksstruktur og etablert en instruks for fullmakter. Revideringen har medført en innstramning av fullmakter og en tydeliggjøring av hvilket ansvar som ligger i det å ha fullmakter. Videre er internkontrollen i tilskuddsforvaltningen forsterket. UDI har økt fokus på intern opplæring i økonomi og internkontroll samt kunnskapsdeling internt i organisasjonen.

Basert på avdekkede avvik i mottaksfeltet har UDI iverksatt et internkontrollprosjekt som gjennomgår internkontrollen i transittsystemet og for ordinær mottaksdrift. For UDI er det, i tillegg til å ha et system som avdekker svakheter, viktig å lære av avvikene som avdekkes ved at læringen resulterer i forsterkede forebyggende og avdekkende kontroller, kunnskapsdeling og fokus for ledelsens monitorering. I forbedringsarbeidet fokuserer vi derfor på å etablere risikoreduserende tiltak hvor implementeringen følges tett opp.

Som nevnt innledningsvis har 2016 vært preget av opprydding etter krisen i 2015. UDI har håndtert flere enkeltsaker hvor det enten har vært uenighet om avtalebestemmers innhold, hvordan avtalebestemmelser skal tolkes og om betalingsforpliktelser. UDI har gått grundig til verks for å sikre at disse sakene håndteres korrekt. UDI har også fokusert på å ta lærdom av sakene og fokusert på forbedringer vi kan gjøre i egen organisasjon.

4.2 UDIs overordnede risikovurdering

UDI har en løpende oppfølging og vurdering av risikoene som er identifisert på virksomhetsnivå. Denne risikostyringen er et verktøy som skal bidra til at UDI oppnår målene departementet har satt for oss i tildelingsbrevet, samt målene utledet fra de prioriterte områdene i vår interne virksomhetsplan. Det er målene og føringene i tildelingsbrevet som danner grunnlaget for UDIs prioriteringer i virksomhetsplanen, sammen med vår strategi for perioden 2015-2018. Risikostyringen skal bidra til at den samlede måloppnåelsene knyttet til UDIs samfunnsoppdrag blir best mulig.

Redegjørelse for utvikling og oppdatert status for risikoer fra andre tertial 2016

Ved årsskiftet har vi foretatt en større gjennomgang av risikobildet med utgangspunkt i UDIs risikokart fra andre tertialrapporten. Vi beskriver nedenfor utvikling og oppdatert vurdering av den enkelte risiko. Til slutt presenteres UDIs reviderte risikokart per februar 2017.

Risikokart per andre tertial 2016

| | | | | | | | | | |
|---------------|--|----------|-------|---------|----------|----------------|----|----|----|
| Sannsynlighet | Svært stor - Blir overrasket om det ikke skjer | | | | 6 | 13 | 1 | | |
| | Stor - Tror det vil skjje | | | | 8 | 14 | 15 | 2 | |
| | Moderat - Kan skjje | | | | 16 | 17 | 5 | 12 | 11 |
| | Liten - Tror ikke det vil skjje | | | | | | | | |
| | Svært liten - Blir overrasket om det skjer | | | | | | | | |
| | | Marginal | Liten | Moderat | Alvorlig | Svært alvorlig | | | |
| Konsekvens | | | | | | | | | |

UDI

1. Ikke beredskap som håndterer store ankomster tidsnok
2. Ikke en klar og hensiktsmessig rollefordeling mellom politiet og UDI i ankomstfasen
5. UDI klarer ikke å gi tilstrekkelig tilpasset informasjon om saksbehandlingstid til asylsøkerne
6. Manglende samordning og ulike prioriteringer av ID i forvaltningen
8. Ikke tilstrekkelig kontroll med leverandørene i returarbeidet
11. Personopplysninger kommer på avveie
12. UDI klarer ikke å ivareta sikkerheten og omsorgen for de enslige mindreårige over 15 år på en tilstrekkelig god måte
13. Ikke tilstrekkelig kontroll med helheten i kostnadene på post 21
14. Vi klarer ikke å registrere/håndtere ankomstene på en god måte (i en situasjon med ekstraordinær økning i ankomstene)
15. UDI treffer ikke målgruppene for returarbeidet med effektive tiltak
16. For lang tid til intervju og vedtak i asylsaker vedrørende enslige mindreårige
17. For lang tid til vedtak i asylsaker vedrørende sikkerhetssaker

1. Ikke beredskap som håndterer store ankomster tidsnok

Risikoen er omformulert til «Ikke beredskap i mottakssystemet som håndterer en vesentlig økning i ankomster tidsnok» (se risiko nr. 6 i risikokartet for 2017), og videreføres i 2017. Det er gjort en presisering av at risikoen først og fremst omhandler beredskap knyttet til tilstrekkelig antall mottaksplasser i en situasjon med en vesentlig økning i asylankomster. Det ble i løpet av 2016 iverksatt en rekke tiltak for å redusere risikoen, blant annet gjennom inngåelse av rammeavtaler for brakker, floteller, telt og akuttinnkvarteringssteder. UDI anser likevel ikke å ha mottaksløsninger til å håndtere vesentlige økninger i asylankomster over kort tid.

Vi vurderer imidlertid at sannsynligheten for at en slik situasjon oppstår er redusert, prognosene og den internasjonale situasjonen tatt i betraktning.

2. Ikke en klar og hensiktsmessig rollefordeling mellom politiet og UDI i ankomstfasen

Risikoen vurderes som uendret mht. plassering i risikokartet, men er i 2017 omformulert til «UDI klarer ikke realisere anbefalingene og prinsippene fra PUMA-prosjektet, herunder avklaring av ID» (se risiko nr. 3 i risikokartet for 2017). PUMA-prosjektet har i 2016 utredet grenseflatene og oppgavefordelingen mellom PU og UDI i ankomstfasen. Hensikten har vært å foreslå tiltak som kan bidra til en mest mulig tydelig, hensiktsmessig og effektiv arbeidsdelingen mellom etatene. Endringene planlegges implementert i 2017. Dette kan etter UDIs vurdering imidlertid by på utfordringer, særlig når det gjelder å sikre at det er samsvar mellom PU og UDI i prioriteringene som er nødvendige for å realisere endringene.

5. UDI klarer ikke å gi tilstrekkelig tilpasset informasjon om saksbehandlingstid til asylsøkerne

Denne risikoen anses i lenger å være relevant, og videreføres derfor ikke i UDIs risikokart for 2017. Det ble i 2016 identifisert og iverksatt tiltak som reduserer risikoen. Det utgis informasjonsskriv annenhver måned til de største søkergruppene, og informasjon finnes på udi.no. Det tekniske er på plass for å kunne utvide eMeldinger til flere brukergrupper, og det jobbes med å rulle ut systemet til asylsøkere. Økt fokus på brukerorientering er et mål i UDIs virksomhetsplan for 2017, og det vil i den forbindelse også bli jobbet med tiltak som skal bedre informasjonsflyten til søkerne. Antall asylsaker til behandling er også betydelig redusert.

6. Manglende samordning og ulike prioriteringer av ID i forvaltningen

Risikoen utgår som selvstendig risiko i 2017, da den fanges opp av risiko nr. 3 i det nye risikokartet (se omtale ovenfor).

8. Ikke tilstrekkelig kontroll med leverandørene i returarbeidet

Risikoen videreføres i 2017 med den justerte formuleringen «Ikke styring og kontroll av våre leverandører på returfeltet» (se risiko nr. 1 i risikokartet for 2017). Risikoen vurderes som uendret mht. sannsynlighet og konsekvens, da det etter UDIs oppfatning også i 2017 vil være betydelige utfordringer på dette området.

Det ble i 2016 satt inn tiltak for å sikre bedre kontroll med leverandører, som følge av at det ble avdekket risiko for at korrupsjon og/eller andre misligheter kan ha skjedd ved IOM i Afghanistan. I 2017 vil derfor fokus være på ytterligere styrking av vår styring og kontroll av partnere i returarbeidet. Dette vil hovedsakelig være forbedringsarbeid knyttet til økonomisk rapportering, utredning av smart card, risikogjennomgang av prosessen for returstønad, samt gjennomgang av IOM. Det er også identifisert tiltak som går på å utrede alternative modeller/partnere i returarbeidet og forenkling av returprogram.

11. Personopplysninger kommer på avveie

Risikoen videreføres i 2017, men heter nå «Manglende sikring av personopplysninger iht. ny personvernforordning (som trer i kraft i 2018)» (se risiko nr. 12 i risikokartet for 2017). Den nye formuleringen tar høyde for at hovedutfordringen i 2017 vil være knyttet til at ny personvernforordning trer i kraft i 2018, og at risikoen dermed består i at UDI ikke klarer å innordne seg etter kravene i den nye forordningen.

Risikoverdier er nedjustert både når det gjelder sannsynlighet og konsekvens, da UDI anser å ha gode tiltak for å håndtere risikoen. Dette dreier seg blant annet om å implementere «Sikker tilgangssone» for å redusere mulighetene for at uvedkommende skal få tilgang til personopplysninger, og å sikre at personopplysninger er en integrert del av systemutviklingen.

12. UDI klarer ikke å ivareta sikkerheten og omsorgen for de enslige mindreårige over 15 år på en tilstrekkelig god måte

Risikoen videreføres i UDIs risikokart for 2017 (som risiko nr. 7). På bakgrunn av den siste tidens økning i innrapporterte hendelser fra mottakene, settes sannsynligheten opp. Det meldes om økt uro og flere uheldige hendelser på mottak for enslige mindreårige. I 2017 vil det være en betydelig gruppe i mottak med begrensede oppholdstillatelser og lang botid, noe som gjør situasjonen i mottakene krevende.

Samtidig ble en rekke tiltak knyttet til denne risikoen iverksatt i 2016. UDI har etablert tilstrekkelig ordinære plasser for enslige mindreårige for å sikre langsiktige løsninger. UDI brukte videre deler av ekstrabevilgningen på 48,5 mill. kroner til å styrke bemanning og barnefaglig kompetanse i alle mottak for enslige mindreårige. Mottaksansatte får nå tilbud om mer opplæring i blant annet konflikthåndtering og omsorgsarbeid.

13. Ikke tilstrekkelig kontroll med helheten i kostnadene på post 21

Denne risikoen inngår i ny risiko for 2017 «Ikke tilstrekkelig styring og kontroll med UDIs økonomiposter» (se risiko nr. 9 i risikokartet for 2017). Dette er en videre risikoformulering knyttet til ulike aspekter ved UDIs overordnede styring og kontroll med våre økonomiposter.

UDI mener at sannsynligheten for at denne risikoen inntreffer i 2017 er redusert sammenlignet med i 2016. Dette på bakgrunn av at UDI opplever å ha god styring og kontroll med helheten i økonomipostene. Samtidig er det fremdeles utfordringer knyttet til enkeltposter. Det er imidlertid allerede implementert en rekke tiltak for å bøte på dette, og ytterligere tiltak vil bli iverksatt i 2017. Økonomifunksjonen ble generelt profesjonalisert i 2016 både mht. rutiner, bemanning og kompetanse, og i 2017 vil dette arbeidet fortsette ved at det i tillegg ses nærmere på organiseringen av økonomiområdet. Dette er et ledd i oppfølgingen av den eksterne evalueringen av økonomifunksjonen som ble foretatt i fjor høst.

14. Vi klarer ikke å registrere/håndtere ankomstene på en god måte (i en situasjon med ekstraordinær økning i ankomstene)

Risikoen ble satt ned på sannsynlighet i 2. tertialrapport. En ny vurdering har medført at denne risikoen ikke videreføres til 2017. Bakgrunnen for dette er at relevante tiltak for å håndtere risikoen i stor grad er iverksatt. Risikoen var knyttet til en krise-/beredskapssituasjon med ekstraordinær økning i antall asylsøkere. Det ble i 2016 laget beredskapsplaner i samarbeid med PU, og gjennomført en felles beredskapsøvelse. Erfaringene fra øvelsen vil bli brukt til å tilpasse planene, slik at UDI og PU blir enda bedre rustet for å håndtere denne typen scenario.

15. UDI treffer ikke målgruppene for returarbeidet med effektive tiltak

Denne risikoen tar vi med oss videre i 2017, men formuleringen er justert til «Innsatsen på retur gir ikke tilstrekkelig effekt på antall assisterte returer» (se risiko nr. 2 i risikokartet for 2017). Risikoen består i at UDI ikke i tilstrekkelig grad klarer å målrette returtiltakene, og dermed ikke treffer målgruppene for retur med riktig tiltak til rett tid. Mange tiltak er forsøkt, men vi ser at det er vanskelig å evaluere effekten av disse på en god måte. Det er derfor krevende å identifisere riktige og effektive returtiltak, samt å se dette opp mot ressursbruken vi setter inn.

I tillegg er det fremdeles slik at koordineringen mellom UDI og andre etater må bli bedre, og at det må jobbes mer helhetlig. Vi ser imidlertid også at det foreligger begrensninger for returarbeidet som ligger utenfor vår kontroll, som enkelte lands manglende vilje til å ta imot egne borgere.

På denne bakgrunn opprettholdes vurdering av sannsynlighet og konsekvens for denne risikoen foreløpig likt som i 2016.

16. For lang tid til intervju og vedtak i asylsaker vedrørende enslige mindreårige

UDI vurderer at denne risikoen ikke tas med i risikokartet for 2017. Dette skyldes at denne saksporteføljen etter hvert vil være meget begrenset, som et resultat av at UDI anslår at de gamle EMA-sakene som kan behandles vil ha fått vedtak tidlig i 2017. Gjenstående saker etter dette vil være i kategorien som krever ytterligere undersøkelser utenfor UDI.

17. For lang tid til vedtak i asylsaker vedrørende sikkerhetssaker

Risikoen videreføres i 2017, men heter nå «Lang tid til vedtak i sikkerhetsrelaterte asylsaker» (se risiko nr. 4 i risikokartet for 2017). Risikoen knyttet til lang ventetid til intervju og vedtak gjelder fortsatt for asylsøkere hvor UDI igangsetter en særlig sikkerhetsvurdering. Dette vil representere en betydelig utfordring også fremover. UDI har begrensede muligheter til å kommunisere med denne gruppen asylsøkere på en god måte. Lang ventetid kan medføre uro i mottakene og andre utfordringer i forlengelsen av dette.

Sannsynlighet en for at risikoen inntreffer er nedjustert. Dette har sammenheng med at det i 2016 ble satt inn flere ressurser, og at rutinene for eskalering er skjerpet. Det er også gjennomført opplæringstiltak for saksbehandlere. Vi har videre et tett samarbeid med PST for å finne riktig nivå på kontroll av saker.

Nye risikoer og risikokart per februar 2017

Nedenfor omtales kun de nye risikoene som er identifisert for 2017 nærmere. Samtidig tydeliggjøres koblingen til målene i tildelingsbrevet og/eller målene i UDIs virksomhetsplan i en egen tabell.

Det gjøres også oppmerksom på at UDI i tilknytning til Moderniserings- og Biometriprosjektene vil rapportere på relevante risikoer og status for disse til departementet i tråd med føringene i tildelingsbrevet.

Risikokart per februar 2017

| | | | | | | |
|---------------|--|----------|-------|---------|----------------|----------------|
| Sannsynlighet | Svært stor - Blir overrasket om det ikke skjer | | | | | |
| | Stor - Tror det vil skje | | | | 1 2 3 10 11 | 7 |
| | Moderat - Kan skje | | | 6 8 | 4 9 | 8 |
| | Liten - Tror ikke det vil skje | | | | 12 | |
| | Svært liten - Blir overrasket om det skjer | | | | | |
| | | Marginal | Liten | Moderat | Alvorlig | Svært alvorlig |

Konsekvens

UDI

Oversikt over UDIs risikoer for 2017

| Nr. | Risiko | Mål |
|-----|---|---|
| 1 | Ikke styring og kontroll av våre leverandører på returfeltet | Raskere retur (TDB 2017) Flest mulig returer (VP 2017) |
| 2 | Innsatsen på retur gir ikke tilstrekkelig effekt på antall assisterte returer | Raskere retur (TDB 2017) Flest mulig returer (VP 2017) |
| 3 | UDI klarer ikke realisere anbefalingene og prinsippene fra PUMA-prosjektet, herunder avklaring av ID | Raskere avklaring av identitet (TDB 2017) |
| 4 | Lang tid til vedtak i sikkerhetsrelaterte asylsaker | Raskere avklaring av identitet (TDB 2017) |
| 5 | Ambisjonene mht. brukerorientering blir ikke realisert | Brukerorientering integrert i UDIs virksomhet og tjenester (VP 2017) |
| 6 | Ikke beredskap i mottakssystemet som håndterer en vesentlig økning i ankomster tidnok | Utvikle mottakssystem som er kostnadseffektivt og understøtter retur og integrering (VP 2017) |
| 7 | UDI klarer ikke å ivareta sikkerheten og omsorgen for de enslige mindreårige over 15 år på en tilstrekkelig god måte | Utvikle mottakssystem som er kostnadseffektivt og understøtter retur og integrering (VP 2017) |
| 8 | UDI klarer ikke å balansere de ulike kravene til mottakssystemet på en måte som sikrer et mer kostnadseffektivt mottakssystem | Utvikle mottakssystem som er kostnadseffektivt og understøtter retur og integrering (VP 2017) |
| 9 | Ikke tilstrekkelig styring og kontroll med UDIs økonomiposter | Effektiv økonomiforvaltning som sikrer god kontroll (VP 2017) |
| 10 | Ikke god nok internkontroll medfører mangelfull etterlevelse av regelverk knyttet til anskaffelser og kontraktsoppfølging | Effektiv økonomiforvaltning som sikrer god kontroll (VP 2017) |

| | | |
|----|--|----------------------------------|
| 11 | UDI oppnår ikke ønsket effekt av en mer fleksibel bruk av medarbeiderne | Fleksibel organisasjon (VP 2017) |
| 12 | Manglende sikring av personopplysninger iht. ny personvernforordning (som trer i kraft i 2018) | |

5. Ambisjonene mht. brukerorientering blir ikke realisert

Det er et mål for UDI i 2017 å styrke arbeidet med brukerorientering ved å sørge for at dette i enda større grad er en integrert del av UDIs virksomhet og tjenester. Dette er også i tråd med tildelingsbrevets føring om at den samlede måloppnåelsen i migrasjonskjeden er avhengig av at utlendingsforvaltningen er samordnet og brukerorientert, og at de ulike instansene opptrer helhetlig og konsekvent. UDI har et særskilt ansvar for å følge opp dette.

Risikoen består i at UDI ikke klarer å gjennomføre tiltak som er nødvendige for å kunne oppfylle ambisjonene om styrket brukerorientering, fordi andre krav prioriteres.

8. UDI klarer ikke å balansere de ulike kravene til mottakssystemet på en måte som sikrer et mer kostnadseffektivt mottakssystem

I tildelingsbrevet er det et styringsparameter knyttet til at UDI skal ha et mest mulig kostnadseffektivt mottakssystem. Dette er operasjonalisert ved at gjennomsnittlig utgift per mottaksbeboer reduseres. Det stilles imidlertid også en rekke andre krav til UDI på mottaksområdet, både i tildelingsbrevet og i egen instruks.

Risikoen er forbundet med at de mange kravene kan være utfordrende å forene og balansere, og at dette kan bidra til å redusere muligheten for at mottakssystemet blir mer kostnadseffektivt.

10. Ikke god nok internkontroll medfører mangelfull etterlevelse av regelverk knyttet til anskaffelser og kontraktsoppfølging

Risikoen er forbundet med anskaffelses- og kontraktsoppfølgingsfeltet, og internkontrollen som skal sikre etterlevelse av regelverk. UDI har i 2016 igangsatt et omfattende arbeid med å forsterke internkontrollen, som et resultat av avdekkede avvik og identifiserte forbedringspunkter etter krisen høsten 2015. Dette arbeidet retter seg særskilt inn mot mottaksfeltet og transittsystemet. Det skal derfor i 2017 gjennomføres en intern gjennomgang av risiko og internkontroll i tilknytning til mottaksanskaffelser og transittsystemet. Det skal også foretas en ekstern gjennomgang av hele anskaffelsesområdet. Hensikten med gjennomgangene vil være å avdekke forbedringspunkter og risikoreducerende tiltak som følges tett opp.

11. UDI oppnår ikke ønsket effekt av en mer fleksibel bruk av medarbeiderne

UDI vil i 2017 prioritere utviklingen av en mer fleksibel organisasjon for å være bedre rustet til å håndtere svingninger i asylankomstene. Dette innebærer å se på hvilke organisatoriske virkemidler som kan bidra til å bygge en mer fleksibel organisasjon, herunder hvordan vi organiserer oss mht. oppgaver og bruken av våre medarbeidere.

Dette er nødvendig for å kunne flytte ressurser til asylsaksbehandling og innkvartering av asylsøkere, dersom antallet asylsøkere skulle øke.

Risikoen dreier seg om at UDI gjennom å iverksette tiltak for å få til en mer fleksibel organisasjon, likevel ikke oppnår den ønskede effekten fordi tiltakene viser seg ikke å være de riktige mht. å gi økt fleksibilitet.

5. Vurdering av framtidsutsikter

Usikkerheten knyttet til forventet antall asylsøkere til Norge i 2017 og 2018 er betydelig. Prognosene tar høyde for at det kan komme noen endringer i grensek kontrollene internt i Schengen, men at det ellers ikke gjøres store endringer i grensek kontrollene på Vest-Balkan. Andre forutsetninger for prognosene er at avtalen mellom EU og Tyrkia holder og at det ikke kommer en ny asylstrøm over Storskog.

De sikkerhetsmessige og sosioøkonomiske forholdene i avsenderlandene er fortsatt svært vanskelige og migrasjonspotensialet er stort. Det er ingen informasjon som tilsier at potensielle asylsøkeres motivasjon for å emigrere til Europa er redusert, til tross for kontrolltiltakene EU innførte i 2015 og 2016. Endringer i forutsetningene for asylprognosen kan derfor gi store utslag på antall asylsøkere til Norge både i 2017 og kommende år.

Differansen mellom prognosene som lå til grunn for Regjeringens budsjettforslag for 2017 og oppdaterte prognoser ved utgangen av 2016 gir UDI et betydelig handlingsrom i 2017. Dette handlingsrommet skal brukes til å bygge ned antall ubehandlede asyl- og oppholdssaker til et effektivt restansenivå, styrke arbeidet med tilbakekall av tillatelser og bistå politiet og utvalgte utenriksstasjoner i deres arbeid. Samtidig må organisasjonen være fleksibel nok til at det er mulig å omprioritere ressurser raskt dersom ankomstbildet endrer seg.

Det at UDI kommer ned på et effektivt restansenivå i løpet av 2017, vil være gode nyheter for brukerne våre, som vil få kortere og mer forutsigbare saksbehandlingstider. Samtidig gjør de store svingningene i asylankomstene og usikkerheten knyttet til prognosene det utfordrende for UDI å finne rett dimensjonering på organisasjonen. Dagens prognoser for 2018 vil innebære betydelig nedbemanning i UDI i 2018, og det vil bli en krevende jobb å forberede og dimensjonere organisasjonen i 2017. Tidligere erfaringer med den type prosesser har vist at vi bør være oppmerksomme på muligheten for at det på kort sikt kan bidra til redusert effektivitet.

Usikkerheten knyttet til prognosene gjør det også utfordrende å planlegge for rett nivå på mottakskapasiteten. Både opp- og nedbygging av mottaksplasser er krevende. Når mottakskapasiteten er så lav som nå, har vi lite handlingsrom ved raske svingninger i ankomstene. Uten stående beredskapsløsninger, vil vi igjen være avhengige av akuttinnkvarteringer dersom antall asylsøkere stiger raskt. I 2017 skal UDI utrede fremtidig bruk av Ankomstsenter Østfold, utarbeide en mottaksstrategi og utrede og følge opp anbefalingene fra PUMA-prosjektet. Valgene som tas i disse prosessene har betydning for hvordan vi kan ivareta beredskapen og de andre føringene på mottaksfeltet i tildelingsbrevet for 2017.

God samhandling på tvers av berørte etater er en forutsetning for resultatoppnåelse for utlendingsforvaltningen totalt sett. UDI vil fortsette arbeidet med å forbedre det tverretatlige samarbeidet, men er avhengig av at alle etater forplikter seg til å jobbe for felles mål og prioriteringer. UDI igangsetter i 2017 Moderniseringsprogrammet, som på sikt skal gi bedre digitale verktøy og samhandlingsløsninger for forvaltningen.

I 2017 ønsker UDI i større grad og mer systematisk enn tidligere, å sette brukerne i fokus. Det innebærer at brukerperspektivet skal vektlegges ved prioriteringer og valg av løsninger.

Brukerorientering handler blant annet om kortere saksbehandlingstid i hele kjeden, økt forutsigbarhet og tydelig og forståelig kommunikasjon

6. Årsregnskap

Ledelseskommmentar årsregnskapet 2016

Formål

Utlendingsdirektoratet (UDI) ble opprettet i 1988 og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Direktoratet er et ordinært statlig forvaltningsorgan som fører regnskap i henhold til kontantprinsippet, slik det fremgår av prinsippnoten til årsregnskapet. Direktoratet fatter vedtak og utøver myndighet knyttet til søknader om beskyttelse samt andre søknader om å få opphold i Norge. UDI har videre ansvar for å gi et botilbud til de som venter på vedtak og bosetting, for utvisningsvedtak og assistert retur samt drift og forvaltning av felles IKT-systemer på utlendingsfeltet.

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til «Bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet» og krav fra Justis- og beredskapsdepartementet i «Instruks for Utlendingsdirektoratet» (fastsatt 19. desember 2012). Direktøren i UDI mener regnskapet gir et dekkende bilde av UDIs disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter og regnskapsførte inntekter/refusjoner. Detaljert rapportering på alle poster presenteres i regnskapsrapporten, som er et eget vedlegg til denne virksomhetsrapporten.

Vurderinger av vesentlige forhold

Bevilgninger og endringer gjennom budsjettåret

Samlet bevilgning på UDI sitt utgiftskapittel 490 var ved utgangen av 2016 8 070,6 millioner kroner. Bevilgningen på inntektskapitlet 3490 var 4 772,254 millioner kroner, hvor 4 745,697 millioner er knyttet til ODA-godkjente utgifter.

Sammenlignet med 2015 ble bevilgningen på post 01 økt i Prop 1 S (2015–2016). Styrkingen skulle gå til blant annet økt saksbehandlingskapasitet og arbeid med assisterte returner, mens bevilgningen ble redusert som følge av nye avbyråkratiserings- og effektiviseringskrav. I tilleggnummeret (Prop. 1 S Tillegg 1 2015-2016) ble posten betydelig styrket knyttet til de store asylankomstene sent i 2015. Det ble bevilget en betydelig styrking spesielt knyttet til asylsaksbehandling og håndtering av mottaksfeltet. I tillegg hadde posten overføringer fra 2015. Bevilgningen ved årets begynnelse var på 1 220,311 millioner kroner inkludert overføringer. Departementet holdt tilbake 65 millioner kroner av bevilgningen knyttet til relokalisering.

I forbindelse med fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett ble bevilgningen økt med 6,1 millioner kroner i tillegg tilbakeførte departementet 9 millioner kroner av det som tidligere var holdt tilbake. UDI fikk dermed økt sitt budsjett med 15,1 millioner kroner knyttet til systemendringer IKT knyttet til innstramninger i regelverk samt endringsbehov i systemer som følge av politiets strukturreform.

I forbindelse med omgrupperingsproposisjonen (nysalderingen) tildelte JD ytterligere 15 millioner kroner som var holdt tilbake av bevilgningen. Økningen knyttet seg til økte utgifter til utvikling av IT-systemer som benyttes i utlendingsforvaltningen. UDI får refundert disse utgiftene fra andre virksomheter i utlendingsforvaltningen og hadde således tilsvarende

merinntekter. Videre ble den totale bevilgningen på posten redusert med 41 millioner kroner, dette knytter seg til det tilbakeholdte beløpet.

I tillegg har UDI mottatt 14,746 millioner kroner knyttet til lønnsoppgjøret. Total bevilgning på post 01 ved årets slutt er dermed 1 200,157 millioner kroner.

På post 22 ble bevilgningen redusert i omgrupperingsproposisjonen (nysalderingen) på grunn av færre ankomstsamtaler og reiseintervju en forutsatt. På post 72 ble bevilgningen redusert i tillegg 4 til tildelingsbrevet ved at departementet økte sin andel av posten som er holdt tilbake. På post 75 ble bevilgningen redusert i omgrupperingsproposisjonen (nysalderingen) på grunn av lavere kostnad enn budsjettet per reise. På post 23, 71 og 73 ble bevilgningene ikke endret gjennom året.

På mottakspostene 21, 60 og 70 ble det som følge av nye prognoser i beregningsgruppa for utlendingsforvaltningen i mars og oktober foretatt betydelige endringer i bevilgningene ved både RNB og omgrupperingen (nysalderingen). Samlet økte kostnadene på post 21 mens kostnadene på post 60 og post 70 ble redusert i forhold til opprinnelig bevilgning for 2016.

Samlet forbruk og avvik i forhold til bevilgningene

Den totale bevilgningen på UDI sitt utgiftskapittel i 2016 er 8 070,6 millioner kroner, det er totalt utgiftsført 7 879,428 millioner kroner. Dette gir totalt et mindreforbruk på 191,172 millioner kroner. Av forbruket på UDI sine poster har DSB ført 30,75 millioner kroner på post 21. På post 72 har Justis- og beredskapsdepartementet ført 40,612 millioner kroner og Utenriksdepartementet ført 3,5 millioner kroner.

Den viktigste årsaken til mindreforbruket er knyttet til post 21, der mindreforbruket er 172,9 millioner kroner. Årsaken er blant annet mindre utgifter enn budsjettet knyttet til ankomstsenter i Østfold og i Finnmark. Videre ble det i beregningene til nysalderingen lagt til grunn en for høy årssats. Hovedårsaken til at årssatsen var for høy er at det ikke ble tatt hensyn til betalingsforskyvninger. Drift og leie av asylmottak utbetales forskuddsvis og kapasiteten i begynnelsen av 2017 er lavere enn i begynnelsen av 2016.

Mindreforbruket på post 01 har først og fremst sammenheng flere forhold knyttet til IKT, både utvikling av systemer og bidrag til systemutvikling internasjonalt.

Post 22 har et mindreforbruk på 7,2 millioner kroner. Flere forhold som har gitt færre intervjuer har sammen med betalingsforskyvninger gitt mindreforbruk på posten.

Post 60 har et merforbruk på 4,0 millioner kroner. Merforbruket skyldes hovedsakelig flere antall personer knyttet til Alternativ mottaksplassering (AMOT) - avtaler enn lagt til grunn i budsjettet og at det er stilt til disposisjon flere barnehageplasser enn tidligere forutsatt.

Hovedårsaken til merforbruket på post 70 på 28,9 millioner kroner er knyttet til at det er utbetalt mer i basisbeløp enn budsjettet blant annet fordi det på slutten av året ble mottatt en del refusjonskrav som normalt skulle kommet tidligere i året.

Mindre forbruket på post 72 på 10,7 millioner kroner skyldes i hovedsak at det er holdt tilbake midler fra to returprogram samt tilbakeført midler fra et tredje returprogram.

På post 23, 71, 73 og 75 er det mindre avvik (mindre enn 3 millioner kroner per post).

Revisjon

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for UDI.

Prinsippnote for årsregnskapet

Årsregnskap for Utlendingsdirektoratet (UDI) er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i «Bestemmelser om økonomistyring i staten» fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015. Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 (sist oppdatert 24/11 – 2016) og eventuelle tilleggskrav fastsatt av eget departement.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser grupper av kontoer som inngår i mellomværende med statskassen.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a) Regnskapet følger kalenderåret
- b) Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret
- c) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp
- d) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene korresponderer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen "Netto rapportert til bevilgningsregnskapet" er lik i begge oppstillingene.

Alle statlige virksomheter er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.8.1. Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjetterte virksomheter) tilføres ikke likviditet gjennom året. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapporteringen

Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som UDI har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet som UDI har fullmakt til å disponere. Oppstillingen viser alle finansielle eiendeler og forpliktelser UDI står oppført med i statens kapitalregnskap. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver kombinasjon av kapittel/post.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kombinasjon av kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet og vises i kolonnen for regnskap.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises

derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsrapporteringen.

Artskontorrapporteringen

Artskontorrapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet for disponible tildelinger på konsernkonto i Norges bank. Tildelingene skal ikke inntektsføres og vises derfor ikke som inntekt i oppstillingen.

Note 8 til artskontorrapporteringen viser forskjeller mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen.

Oppstilling av bevilgningsrapportering 31.12.2016

| Utgiftskapittel | Kapittelnavn | Post | Posttekst | Note | Samlet tildeling* | Regnskap 2016 | Merutgift (-) og mindretgift |
|------------------------|---|------|---|------|-------------------|---------------|------------------------------|
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 01 | Driftsutgifter | A, B | 1 200 157 000 | 1 183 696 172 | 16 460 828 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 21 | Spes. driftsutg., statlige mottak | A,B | 5 282 240 000 | 5 078 624 069 | 203 615 931 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 22 | Spes. driftsutg., tolk og oversettelse | A,B | 87 233 000 | 79 996 176 | 7 236 824 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 23 | Spes. driftsutg., kunnskapsutvikling og migrasjon | A,B | 4 318 000 | 2 997 911 | 1 320 089 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 60 | Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak | A,B | 592 621 000 | 596 651 014 | -4 030 014 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 70 | Økonomiske ytelser til beboere i asylmottak | A,B | 648 129 000 | 676 986 312 | -28 857 312 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 71 | Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i mottak | A,B | 63 119 000 | 60 404 063 | 2 714 937 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 72 | Tilbakevending av flyktninger | A,B | 99 130 000 | 88 442 720 | 10 687 280 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 73 | Gjenbosetting av flyktninger, støttetiltak | A,B | 20 425 000 | 20 400 000 | 25 000 |
| 0490 | Utlendingsdirektoratet | 75 | Transport, flyktn.til/fra utl. | A,B | 18 596 000 | 16 314 360 | 2 281 640 |
| 0400 | Justis- og beredskapsdepartementet | 23 | Spesielle driftsutgifter, forskning og kunnskapsutvikling | B | 0 | 347 711 | |
| 0440 | Politidirektoratet - politi- og lensmannsetater | 01 | Driftsutgifter | B | 0 | 497 062 | |
| 0640 | Arbeidstilsynet | 01 | Konsulentbistand til endring mm | B | 0 | 1 558 637 | |
| 0858 | Buudir | 01 | Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse | B | 0 | 689 943 | |
| <i>Sum utgiftsført</i> | | | | | 8 015 968 000 | 7 807 606 150 | |

| Inntektskapittel | Kapittelnavn | Post | Posttekst | Samlet tildeling* | Regnskap 2016 | Merinntekt (-) og mindreinntekt | |
|-------------------------|------------------------|------|-------------------------|-------------------|---------------|---------------------------------|--|
| 3490 | Utlendingsdirektoratet | 05 | Refusjonsinntekter | 26 557 000 | 26 198 468 | 358 532 | |
| 5309 | | 29 | Tilfeldige inntekter | 0 | 7 577 467 | | |
| 5700 | | 72 | Folketrygdens inntekter | 0 | 98 643 718 | | |
| <i>Sum inntektsført</i> | | | | | 26 557 000 | 132 419 653 | |

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet

7 675 186 497

Kapitalkontoer

| | | | | | | |
|-----------------------|---|--|--|--|----------------|--|
| 60085501 | Norges Bank KK /innbetalinger | | | | 136 579 700 | |
| 60085502 | Norges Bank KK/utbetalinger | | | | -7 804 107 815 | |
| 705010 | Endring i mellomværende med statskassen | | | | -7 658 381 | |
| <i>Sum rapportert</i> | | | | | 0 | |

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)

| | | 31.12.2016 | 31.12.2015 | Endring |
|--------|-------------------------------|-------------|-------------|------------|
| 705010 | Mellomværende med statskassen | -33 678 155 | -26 019 774 | -7 658 381 |

* Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter. Se note B for nærmere forklaring.

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

| Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter | | | |
|---|----------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Kapittel og post | Overført fra i fjor | Årets tildelinger | Samlet tildeling |
| 490 01 | 7 360 000 | 1 192 797 000 | 1 200 157 000 |
| 490 21 | | 5 282 240 000 | 5 282 240 000 |
| 490 22 | | 87 233 000 | 87 233 000 |
| 490 23 | 81 000 | 4 237 000 | 4 318 000 |
| 490 60 | | 592 621 000 | 592 621 000 |
| 490 70 | | 648 129 000 | 648 129 000 |
| 490 71 | | 63 119 000 | 63 119 000 |
| 490 72 | 26 308 000 | 72 822 000 | 99 130 000 |
| 490 73 | | 20 425 000 | 20 425 000 |
| 490 75 | 1 226 000 | 17 370 000 | 18 596 000 |

*:Av bevilgningen har Justisdepartementet holdt tilbake 54,632 mill. kroner til eget bruk, men den delen av bevilgningen vises ikke her.

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

| Kapittel og post | Stikkord | Merutgift(-)/ mindre utgift | Utgiftsført av andre iht. avgitte belastnings- fullmakter(-) | Merutgift(-)/ mindreutgift etter avgitte belastnings-fullmakter | Merinntekter / mindreinntekter(-) iht. merinntektsfullmakt | Omdisponering fra post 01 til 45 eller til post 01/21 fra neste års bevilgning | Innsparinger(-) | Sum grunnlag for overføring | Maks. overførbart beløp * | Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten |
|------------------|------------------------------------|--------------------------------|--|---|--|---|-----------------|--------------------------------|---------------------------|--|
| 490 01 | | 16 460 828 | -51 845 | 16 408 983 | -358 532 | | | 16 050 451 | 59 639 850 | 16 050 451 |
| 490 21 | | 203 615 931 | -30 750 618 | 172 865 313 | | | | 172 865 313 | 264 112 000 | 172 865 313 |
| 490 22 | | 7 236 824 | | 7 236 824 | | | | 7 236 824 | 4 361 650 | 4 361 650 |
| 490 23 | "kan overføres" | 1 320 089 | | 1 320 089 | | | | 1 320 089 | 9 208 | 1 320 089 |
| 490 60 | | -4 030 014 | | -4 030 014 | | | | | | |
| 490 70 | | -28 857 312 | | -28 857 312 | | | | | | |
| 490 71 | | 2 714 937 | | 2 714 937 | | | | | | |
| 490 72 | "overslagsbevilgning" | 65 319 280 | -44 112 364 | 21 206 916 | | | | | | |
| 490 73 | "kan nyttes under kap 821 post 60" | 25 000 | | 25 000 | | | | | | |
| 490 75 | "kan overføres" | 2 281 640 | | 2 281 640 | | | | 2 281 640 | 35 459 000 | 2 281 640 |

*Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Mottatte belastningsfullmakter

0400 23: Justisdep FoU post: Det ble stilt 500 000 kroner til disposisjon i tillegg 3 til tildelingsbrevettil utviklings tiltak for kunnskapsformidling i arbeidet med FoU og European Migration Network (EMN) (c. og kostnadsført 347 711 kroner.

0440 01: Politidirektoratets driftspost: Det ble i tillegg 3 i Tildelingsbrevet stilt til rådighet 300 000 kroner til en videreføring av UDIs tiltak for å spre kunnskap om rettigheter og tiltak på utlendingsfeltet om mishandlingsbestemmelsen. Det ble i belastningsfullmakt stilt til rådighet 264 000 kroner for tilpasse eDok løsning til politiets bruk i utlendingsforvaltningen. Totalt er det gitt 564 000 kroner og kostnadsført totalt 497 062 kroner.

0640 01: Arbeidstilsynets driftspost: Det ble stilt 1 600 000 kroner til rådighet ved belastningsfullmakt knyttet til utvikling av e-samhandling mellom UDI og Oberthur (Arbeidstilsynets HMS-kort.) Kostnadsført 1 558 637 kroner.

0858 01: UDI fikk belastningsfullmakt fra Bufdirs driftspost på 690 000 kroner for å dekke lønnsutgifter ved deltakelse i kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse .Det ble kostnadsført 689 943 kroner.

Stikkordet «kan overføres» står i postbeskrivelse under post 23 og 75

Stikkordet «kan benyttes under» står på post 73

Stikkordet «overslagsbevilgning» står på post 72.

Avgitte belastningsfullmakter (utgiftsført av andre)

490 01: 51 845 kroner er kostnadsført direkte av Justis og beredskapsdepartementet på kontingenter.

490 21: 30 750 618 kroner er kostnadsført av Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap i hht til 2 avgitte belastningsfullmakter på henholdsvis 2 000 000 krone kostnader opprettelse av beredskapssentre og akuttmotak og 30 000 000 kroner knyttet til innkjøp av senger.

490 72: 3 500 000 kroner er kostnadsført av Utenriksdepartementet og 40 612 364 kroner er kostnadsført av Justis - og Beredskapsdepartementene. Disse midlene ble tilbakeholdt av JD i Tildelingsbrev og tillegg. Totalt er det holdt tilbake 54,632 mill. kroner.

Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter

UDI fikk inndrevet 358 532 mindre inntekter enn forutsatt. Dette beløpet reduserer summen som søkes overført til 2017.

Romertallsvedtak: UDI har romertallsvedtak på post 21 - se Innst.400 S (2015-2016) romertallsvedtak VI og tillegg 3 til tildelingsbrevet.

Mulig overførbart beløp se tabellen over.

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

Oppstilling av artskontorrapporteringen 31.12.2016

| | Note | 2016 | 2015 |
|--|------|----------------------|----------------------|
| Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet | | | |
| Innbetalinger fra gebyrer | 1 | 0 | 44 776 |
| Innbetalinger fra tilskudd og overføringer | 1 | 0 | 860 |
| Salgs- og leieinntekter | 1 | 26 198 468 | 24 031 378 |
| Andre inntekter | 1 | 0 | 0 |
| <i>Sum inntekter fra drift</i> | | 26 198 468 | 24 077 014 |
| Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet | | | |
| Utbetalinger til lønn | 2 | 811 738 578 | 592 768 412 |
| Andre utbetalinger til drift | 3 | 5 501 424 194 | 3 600 955 704 |
| <i>Sum utbetalinger til drift</i> | | 6 313 162 772 | 4 193 724 116 |
| Netto rapporterte driftsutgifter | | 6 286 964 304 | 4 169 647 103 |
| Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet | | | |
| Innbetaling av finansinntekter | 4 | 0 | 0 |
| <i>Sum investerings- og finansinntekter</i> | | 0 | 0 |
| Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet | | | |
| Utbetaling til investeringer | 5 | 37 430 885 | 49 924 627 |
| Utbetaling til kjøp av aksjer | 5,8B | 0 | 0 |
| Utbetaling av finansutgifter | 4 | 112 329 | 21 148 |
| <i>Sum investerings- og finansutgifter</i> | | 37 543 214 | 49 945 776 |
| Netto rapporterte investerings- og finansutgifter | | 37 543 214 | 49 945 776 |
| Innkrevningsvirksomhet og andre overføringer til staten | | | |
| Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m. | 6 | 5 884 611 | 8 121 547 |
| <i>Sum innkrevningsvirksomhet og andre overføringer til staten</i> | | 5 884 611 | 8 121 547 |
| Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten | | | |
| Utbetalinger av tilskudd og stønader | 7 | 1 456 900 165 | 962 146 255 |
| <i>Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten</i> | | 1 456 900 165 | 962 146 255 |
| Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler * | | | |
| Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt) | | 1 692 856 | 1 283 489 |
| Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt) | | 98 643 718 | 72 141 260 |
| Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift) | | 0 | 0 |
| <i>Netto rapporterte utgifter på felleskapitler</i> | | -100 336 574 | -73 424 748 |
| Netto rapportert til bevilgningsregnskapet | | 7 675 186 497 | 5 100 192 838 |

Oversikt over mellomværende med statskassen **

| | 2016 | 2015 |
|---|-------------|--------------------|
| Eiendeler og gjeld | | |
| Fordringer | 310 155 | 426 018 |
| Kasse | 0 | 0 |
| Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank | 0 | 0 |
| Skyldig skattetrekk | -33 921 060 | -26 263 255 |
| Skyldige offentlige avgifter | -67 250 | -182 536 |
| Annen gjeld | 0 | 0 |
| Sum mellomværende med statskassen | 8 | -33 678 155 |

* Andre ev. inntekter/utgifter rapportert på felleskapitler spesifiseres på egne linjer ved behov.

** Spesifiser og legg til linjer ved behov.

Kontrollsum:

7 675 186 497

7 675 186 497

0

I forbindelse med en retur av asylsøkere som ble gjennomført i slutten av 2016 ble det tatt ut kontakter for å dele ut retur støtte til de som skulle returnere. Alle kontantene ble ikke delt ut i forbindelse med returen og ble lagt i safen hos UDI. Disse kontantene ble ikke satt inn på konto før jul, og UDI har derfor en klassifiseringsfeil i sitt regnskap for 2016. Det betyr at UDI hadde 8 160 USD, tilsvarende 65287,42 norske kroner for lite i banken ved årsskiftet. Kontantene er nå satt inn på konto i banken, men det ble oppdaget for sent til at vi rakk å rette opp i regnskapet for 2016.

Virksomhet DR - Utlendingsdirektoratet

Note 1 Innbetalinger fra drift

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|---|-------------------|-------------------|
| <i>Innbetalinger fra gebyrer</i> | | |
| Gebyr for søknadsbehandling | 0 | 44 776 |
| Sum innbetalinger fra gebyrer | 0 | 44 776 |
| <i>Innbetalinger fra tilskudd og overføringer</i> | | |
| Tilskudd fra EU | 0 | 860 |
| Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer | 0 | 860 |
| <i>Salgs- og leieinnbetalinger</i> | | |
| Refusjon DUF - Politiet | 4 040 068 | 6 468 837 |
| Refusjon DUF - UNE | 2 980 938 | 2 786 071 |
| Refusjon DUF - Skattedirektoratet | 25 310 | 268 611 |
| Refusjon IMDI | 0 | 192 874 |
| Refusjon UNE Tolke database | 0 | 63 000 |
| Refusjon DUF - IMDI | 5 115 840 | 2 178 488 |
| Refusjon Lønn | 669 268 | 2 545 232 |
| Refusjon - Diverse | 13 367 045 | 9 528 265 |
| Sum salgs- og leieinnbetalinger | 26 198 468 | 24 031 378 |
| <i>Andre innbetalinger</i> | | |
| Sum andre innbetalinger | 0 | 0 |
| Sum innbetalinger fra drift | 26 198 468 | 24 077 014 |

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet**Note 2 Utbetalinger til lønn**

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|---|--------------------|--------------------|
| Lønn | 663 422 989 | 504 545 857 |
| Arbeidsgiveravgift | 98 643 718 | 72 141 260 |
| Pensjonsutgifter* | 0 | 0 |
| Sykepenger og andre refusjoner (-) | -27 741 052 | -26 454 777 |
| Andre ytelser | 77 412 923 | 42 536 072 |
| Sum utbetalinger til lønn | 811 738 578 | 592 768 412 |
| <i>* Denne linjen benyttes av virksomheter som innbetaler pensjonspremie til SPK.</i> | | |
| Antall årsverk: | x | x |

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet**Note 3 Andre utbetalinger til drift**

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|---|----------------------|----------------------|
| Husleie | 822 511 921 | 519 254 642 |
| Vedlikehold egne bygg og anlegg | 0 | 0 |
| Vedlikehold og ombygging av leide lokaler | 1 797 083 | 1 542 072 |
| Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler | 80 215 742 | 35 357 980 |
| Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv. | 0 | 0 |
| Mindre utstysanskaffelser | 11 839 903 | 3 087 906 |
| Leie av maskiner, inventar og lignende | 73 365 346 | 71 382 102 |
| Kjøp av fremmede tjenester | 4 297 442 744 | 2 816 500 317 |
| Reiser og diett | 157 435 454 | 101 562 680 |
| Øvrige driftsutgifter | 56 816 000 | 52 268 005 |
| Sum andre utbetalinger til drift | 5 501 424 194 | 3 600 955 704 |

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

Note 4 Finansinntekter og finansutgifter

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|---|-------------------|-------------------|
| <i>Innbetaling av finansinntekter</i> | | |
| Renteinntekter | 0 | 0 |
| Valutagevinst | 0 | 0 |
| Annen finansinntekt | 0 | 0 |
| Sum innbetaling av finansinntekter | 0 | 0 |

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|---|-------------------|-------------------|
| <i>Utbetaling av finansutgifter</i> | | |
| Renteutgifter | 112 329 | 21 148 |
| Valutatap | 0 | 0 |
| Annen finansutgift | 0 | 0 |
| Sum utbetaling av finansutgifter | 112 329 | 21 148 |

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|---|-------------------|-------------------|
| <i>Utbetaling til investeringer</i> | | |
| Immaterielle eiendeler og lignende | 32 414 344 | 35 009 947 |
| Tomter, bygninger og annen fast eiendom | 0 | 0 |
| Beredskapsanskaffelser | 0 | 0 |
| Infrastruktureiendeler | 0 | 0 |
| Maskiner og transportmidler | 0 | 0 |
| Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende | 5 016 541 | 14 914 680 |
| Sum utbetaling til investeringer | 37 430 885 | 49 924 627 |

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|--|-------------------|-------------------|
| <i>Utbetaling til kjøp av aksjer</i> | | |
| Kapitalinnskudd | 0 | 0 |
| Obligasjoner | 0 | 0 |
| Investeringer i aksjer og andeler | 9 900 | 9 900 |
| Sum utbetaling til kjøp av aksjer | 9 900 | 9 900 |

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

Note 6 Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|---|-------------------|-------------------|
| Tilfeldige og andre inntekter (Statskonto 530929) | 5 884 611 | 8 121 547 |
| Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten | 5 884 611 | 8 121 547 |

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

| | 31.12.2016 | 31.12.2015 |
|---|----------------------|--------------------|
| Tilskudd til kommuner | 598 878 075 | 341 512 139 |
| Tilskudd til mottak - Aktivitetstiltak for barn | 121 192 351 | 83 679 277 |
| Tilskudd til husholdninger - Basisbeløp | 682 285 966 | 508 439 055 |
| Tilskudd til ideelle organisasjoner - Aktivitetstilskudd for barn | 34 143 773 | 10 908 784 |
| Tilskudd til gjenbosetting (utlandet) | 20 400 000 | 17 607 000 |
| Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten | 1 456 900 165 | 962 146 255 |

Note 8 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen.

Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

| | 31.12.2016 | 31.12.2016 | |
|-------------------------------------|--|---|---------------------|
| | Spesifisering av bokført avregning med statskassen | Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen | Forskjell |
| Finansielle anleggsmidler | | | |
| Investeringer i aksjer og andeler* | 0 | 0 | 0 |
| Obligasjoner | 0 | 0 | 0 |
| Sum | 0 | 0 | 0 |
| Omløpsmidler | | | |
| Kundefordringer | 773 090 | 0 | 773 090 |
| Andre fordringer | -260 345 | 310 155 | -570 500 |
| Bankinnskudd, kontanter og lignende | 0 | 0 | 0 |
| Sum | 512 745 | 310 155 | 202 590 |
| Langsiktig gjeld | | | |
| Annen langsiktig gjeld | 0 | 0 | 0 |
| Sum | 0 | 0 | 0 |
| Kortsiktig gjeld | | | |
| Leverandørgjeld | -15 551 112 | 0 | -15 551 112 |
| Skyldig skattetrekk | -33 921 060 | -33 921 060 | 0 |
| Skyldige offentlige avgifter | -67 250 | -67 250 | 0 |
| Annen kortsiktig gjeld | -102 257 531 | 0 | -102 257 531 |
| Sum | -151 796 954 | -33 988 310 | -117 808 644 |
| Sum | -151 284 209 | -33 678 155 | -117 606 054 |

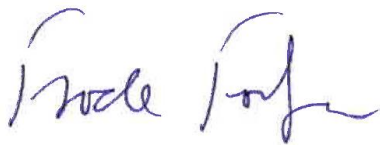
* Virksomheter som eier finansielle anleggsmidler i form av investeringer i aksjer og selskapsandeler fyller også ut note 8 B

Del B Spesifisering av investeringer i aksjer og selskapsandeler

| | | | | | | Balansført egenkapital i selskapet | Balansført verdi i regnskap* |
|------------------------------------|-------------|---------------|-----------|-------------|----------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| | Ervervsdato | Antall aksjer | Eierandel | Stemmeandel | Årets resultat i selskapet | | |
| <i>Aksjer</i> | | | | | | | |
| Selskap 1 | | | | | | | |
| Selskap 2 | | | | | | | |
| Selskap 3 | | | | | | | |
| Balansført verdi 31.12.2016 | | | | | | | 0 |

* Investeringer i aksjer er bokført til anskaffelseskost. Balansført verdi er den samme i både virksomhetens kontospesifikasjon og kapitalregnskapet.

Oslo, 23. februar 2017



Frode Forfang
direktør

Vedlegg

Vedlegg 1 – UDIs regnskapsrapport per 31. desember 2016

Vedlegg 2 – R 12: Rapportering på IKT-utviklingsprosjekter

Vedlegg 3 – R 13: Rapportering på IKT drift og forvaltning

Vedlegg 4 – Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendingsregelverket

Vedlegg 5 – Effekter av praksis- og regelverksendringer de siste to årene

Vedlegg 6 – UDIs kvalitetsmåling 2016

VEDLEGG 1

REGNSKAPSRAPPORT PER 31.12.2016

Utlendingsdirektoratet

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| REGNSKAPSRAPPORT PER 31.12.2016 Utlendingsdirektoratet | 1 |
| 1. Totaloversikt utgifter | 2 |
| 2. Totaloversikt inntekter | 3 |
| 3. Kapittel 490 Utgifter – Utlendingsdirektoratet | 4 |
| 3.1 Post 01 Driftsutgifter | 4 |
| 3.1.1. Arbeidet tid fordelt på hovedmål | 4 |
| 3.1.2. Nærmere om IKT-drift | 5 |
| 3.1.3. Nærmere om Bygningers drift | 6 |
| 3.2. Post 21 Spesielle driftsutgifter - statlige mottak | 6 |
| 3.2.1 Avviksforklaring - Øremerkede midler | 8 |
| 3.2.2 Avviksforklaring - Volumavhengige kostnader (årssatsmidler) | 9 |
| 3.2.3 Kapasitetsutnyttelse | 10 |
| 3.2.4 Rapportering på Tildelingsbrevets O 2 | 12 |
| 3.3. Post 22, Spesielle driftsutgifter - tolk og oversettelse | 13 |
| 3.4. Post 23 Spesielle driftsutgifter - kunnskapsutvikling og migrasjon. | 14 |
| 3.5. Post 60 Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger | 16 |
| 3.6 Post 70 Økonomiske ytelser til beboere i mottak | 17 |
| 3.7 Post 71 Tilskudd til aktiviteter for barn og unge i mottak mv | 18 |
| 3.7.1 Aktivitetsmidler til barn | 19 |
| 3.7.2 Tilskudd til informasjonsarbeid for au pairer | 19 |
| 3.8 Post 72 Retur og tilbakevending for flyktninger, (Overslagsbevilgning) | 19 |
| 3.8.1 Samlet oversikt over retur- og tilbakevendingstiltak (post 01, 21 og 72) | 24 |
| 3.9. Post 73 Gjenbosetting av flyktninger, støttetiltak | 25 |
| 3.10 Post 75 Reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet | 26 |
| 4. Kapittel 3490 Inntekter – Utlendingsdirektoratet | 27 |
| 4.1. Post 05 Tilfeldige inntekter | 27 |
| 5. Mottatte belastningsfullmakter | 29 |
| 6. Korrigering | 29 |

1. Totaloversikt utgifter

Rapporten omfatter midler som er gitt til Utlendingsdirektoratet (UDI) i tildelingsbrevet for 2016, tillegg 1, 2 og 3 til tildelingsbrevet.

Tabell 1: Totaloversikt kap. 490 Utlendingsdirektoratet (tall i hele tusen)

| Kapittel/post | 2016 Bevilgning | Budsjett 31.12 | Regnskap 31.12 | Avvik bevilgning/ regnskap |
|--|----------------------------|---------------------------|---------------------------|---|
| 490/01 Driftsutgifter | 1 200 157 | 1 183 070 | 1 183 696 | 16 461 |
| 490/21 Statlige mottak | 5 282 240 | 5 282 240 | 5 109 375 | 172 865 |
| 490/22 Tolk og oversettelse | 87 233 | 87 233 | 79 996 | 7 237 |
| 490/23 Kunnskaps-utvikling, migrasjon | 4 318 | 4 318 | 2 998 | 1 320 |
| 490/60 Vertskommunetilskudd | 592 621 | 592 621 | 596 651 | -4 030 |
| 490/70 Penge-reglementsytelser | 648 129 | 648 129 | 676 986 | -28 857 |
| 490/71 Tilskudd til aktivitetstiltak for barn mv | 63 119 | 63 119 | 60 404 | 2 715 |
| 490/72 Retur og tilbakevending | 99 130 | 99 130 | 88 443 | 10 687 |
| 490/73 Gjenbosetting av flyktninger | 20 425 | 20 425 | 20 400 | 25 |
| 490/75 Reiseutgifter for flyktninger | 18 596 | 18 596 | 16 314 | 2 282 |
| Totalt | 8 015 968 | 7 998 881 | 7 835 263 | 180 705 |

Tabellen viser hvilken bevilgning UDI har fått på de ulike postene, UDI sitt interne budsjett, regnskap og avvik mellom bevilgning og regnskap. Avvikene på de ulike postene forklares senere i rapporten.

2. Totaloversikt inntekter

Tabell 2: Totaloversikt kap. 3490 Utlendingsdirektoratet (tall i hele tusen)

| Kapittel/post | 2016 Bevilgning | Regnskap pr. 31.12 | Avvik budsjett/ regnskap |
|--|--------------------|-----------------------|--------------------------------|
| 3490/01 Retur og tilbake-vending, ODA-midler | 133 872 | 133 872 | 0 |
| 3490/03 Reiseutgifter, ODA-midler | 19 370 | 19 370 | 0 |
| 3490/04 Asylmottak, ODA-midler | 4 572 219 | 4 572 219 | 0 |
| 3490/05 Refusjons-inntekter | 26 557 | 26 198 | -359 |
| 3490/06 Gjenbosetting, ODA-midler | 20 236 | 20 236 | 0 |
| 5309/29 Tilfeldige inntekter | 0 | 7 577 | 7 577 |
| Totalt | 4 772 254 | 4 779 472 | 7 218 |

Tabellen viser bevilgningen på UDI sine inntektsposter, regnskap og avvik mellom bevilgning og regnskap. Avvik er forklart nærmere senere i rapporten.

3. Kapittel 490 Utgifter – Utlendingsdirektoratet

3.1 Post 01 Driftsutgifter

Tabell 3: Budsjett og regnskap post 01 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 01 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|----------------|----------------|------------------|
| Bevilgning (tildelingsbrev) | 837 794 | 847 509 | 1 147 951 |
| Overføring fra forrige år | 3 413 | 4 966 | 7 360 |
| Bevilgningsendringer | 5 557 | 48 533 | 44 846 |
| Sum bevilgning | 846 764 | 901 008 | 1 200 157 |
| Regnskap lønn/arb.giveravg. (490.01.1) | 544 969 | 552 312 | 735 785 |
| Regnskap kjøp av varer og tjenester (490.01.2) | 330 825 | 347 005 | 447 911 |
| Sum regnskap ekskl. refusjoner | 875 794 | 899 317 | 1 183 696 |
| Regnskap refusjoner (post 01-relaterte) | -33 996 | 0 | 0 |
| Sum regnskap fratrukket refusjoner | 841 798 | 899 317 | 1 183 696 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | 4 966 | 1 691 | 16 461 |

Bevilgningen gitt i tildelingsbrevet var 1 147,951 mill. kroner. Gjennom året har posten økt som følge av overføringer, økt bevilgning til IKT-formål i RNB, kompensasjon for lønnsoppgjøret og parallell justering med inntektsposten. Bevilgning på posten endte på 1 200,157 mill. kroner. I 2016 har er det utgiftsført 1 183,696 mill. kroner på posten, dette gir en mindreutgift på 16,461. Mindreutgiften skyldes i hovedsak aktiviteter som er utført i 2016 men som kommer til utbetaling i 2017, samt aktiviteter som ferdigstilles i 2017. Vi har derfor søkt om å få hele beløpet overført.

3.1.1. Arbeidet tid fordelt på hovedmål

Tabellen nedenfor viser antall årsverk i arbeid de tre siste år med utgangspunkt i fordelt tid på hovedmål fra aktivitetsmålstrukturen. Tidsfordelingen utgjør omtrent 95 prosent av innstempelt tid. I tabellen nedenfor er det foretatt en relativ omregning til 100 prosent slik at antall effektive årsverk blir mest mulig korrekt og det gir mening i å sammenligne mellom ulike år. Tallene gir et realistisk bilde av direktoratets faktiske arbeidsinnsats på de ulike områdene. Effektive årsverk er antall ansatte på jobb etter at ferie, sykdom og andre årsaker til fravær er trukket fra. Dette betyr at dette ikke samsvarer med antall ansatte, men gir et tall på arbeidsstyrke i perioden. Mindre sykdom gir for eksempel økt arbeidsstyrke for et gitt antall ansatte.

Tabell 4: Antall effektive årsverk i arbeid de 3 siste år fordelt på hovedmål.

| Aktivitetsmål | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|--------------|--------------|----------------|
| Målrettet tilrettelegging for, og kontroll med innreise og opphold | 116,5 | 134,9 | 173,0 |
| Beskyttelse og varige løsninger for flyktninger | 130,0 | 135,3 | 321,4 |
| Tilpasset og nøkternt mottakstilbud for asylsøkere | 41,5 | 49,6 | 78,6 |
| Rask retur av utlendinger uten lovlig opphold | 16,6 | 14,9 | 19,0 |
| En åpen, samordnet, effektiv og serviceorientert forvaltning | 70,8 | 62,0 | 74,7 |
| Systematisk kunnskapsinnhenting som grunnlag for politikkutvikling og forvaltning | 28,8 | 28,0 | 36,5 |
| Sikre effektiv og forsvarlig saksbehandling | 62,9 | 61,2 | 75,9 |
| Interne ledelse- utviklings- og støttefunksjoner, herunder | | | |
| Operativ ledelse, personalforvaltning, HMS arbeid | 90,9 | 87,0 | 132,0 |
| Kompetanseutvikling | 29,1 | 35,7 | 73,1 |
| IKT-drift | 52,4 | 54,5 | 58,9 |
| Interne støttefunksjoner | 71,4 | 68,6 | 104,3 |
| Lunsj | 44,6 | 48,2 | 61,0 |
| Sum | 755,5 | 779,9 | 1 208,3 |

Av tabellen ser vi at spesielt asylområdet og mottakstilbud har hatt en betydelig vekst. Også på oppholdsområdet har det vært en vekst knyttet til styrket innsats på flere sakstyper. Det har naturlig nok også vært en sterk økning i kompetanseutvikling. Dette fordi det er brukt mye ressurser på opplæring av nyansatte. Både tiden brukt av nyansatte og ansatte med ansvar for opplæring medregnes her. Operativ ledelse, personalforvaltning og HMS-arbeid har økt i omfang tilsvarende størrelsen på organisasjonen (antall ansatte).

3.1.2. Nærmere om IKT-drift

IKT-drift omfatter varer og tjenester knyttet til IKT som er utgiftsført over post 01 i avdeling for elektronisk forvaltning.

Tabell 5: IKT-kostnader spesifisert (tall i hele tusen)

| Kostnadstype | 2014 | 2015 | Budsjett 2016 | Regnskap 2016 | Avvik budsjett og regnskap |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Faste kostnader | 116 039 | 108 743 | 113 543 | 113 949 | 406 |
| Variable kostnader | 31 916 | 49 401 | 73 510 | 73 151 | -359 |
| Refunderbare kostnader | 1 611 | 5 166 | 16 195 | 16 169 | -26 |
| Sum | 149 566 | 163 310 | 203 248 | 203 269 | 21 |

De variable kostnadene har økt betydelig sammenlignet med foregående år. Dette skyldes i stor grad oppgraderinger og utvikling av systemer og integrasjoner, som følge av behov for nye eller forbedrede løsninger samt annen teknisk utvikling. Økningen i 2016 er i stor grad finansiert av bevilgningen knyttet til formålet i tilleggsnummeret for 2016 samt RNB tildelingen i 2016. Refunderbare kostnader øker også sterkt, men denne kostnadsøkningen er finansiert av merinntekter de skaper ved at øvrige virksomheter refunderer kostnaden over inntektsposten.

3.1.3. Nærmere om Bygningers drift

Tabell 6: Spesifikasjon Bygningers drift og vakthold (tall i hele tusen)

| Kostnadstype | 2014 | 2015 | Budsjett 2016 | Regnskap 2016 | Avvik budsjett og prognose |
|---|----------------|----------------|------------------|------------------|-------------------------------------|
| Husleier/vedlikehold | 91 311 | 82 342 | 100 723 | 101 252 | 529 |
| Renholdstjenester | 5 774 | 5 418 | 9 444 | 9 113 | -331 |
| Elektrisitetsutgifter | 3 136 | 2 784 | 4 050 | 3 853 | -197 |
| Telefonutgifter | 5 179 | 4 882 | 4 450 | 4 247 | -203 |
| Velferdsutgifter (kantinebidrag) | 2 737 | 2 387 | 5 405 | 5 518 | 113 |
| Investeringer i møbler og utstyr | 3 130 | 3 031 | 11 685 | 11 763 | 78 |
| Andre utgifter knyttet til bygningers drift | 8 777 | 7 225 | 6 605 | 8 169 | 1 564 |
| Sum post 01, Bygningers drift | 110 925 | 108 069 | 142 362 | 143 915 | 1 553 |
| Indirekte kostnader belastet post 21 og post 45 | 3 500 | 0 | 0 | | |
| Totale utgifter Bygningers drift | 114 425 | 108 069 | 142 362 | 143 915 | 1 553 |
| Vakthold | 9 119 | 6 937 | 11 388 | 11 382 | -6 |

Bygningers drift omfatter utgifter både i direktoratet sentralt og ved regionkontorene. Med flere nye bygg og sterk økning i antall ansatte er det budsjettert med økning på flere formål. Leiekostnadene øker og det har naturlig nok vært behov for store investeringer i møbler og utstyr første halvår. Et merforbruk på 1,55 mill. kroner er knyttet til en rekke mindre overskridelser av budsjett, blant annet porto, felleskostnader og avfallshåndtering.

3.2. Post 21 Spesielle driftsutgifter - statlige mottak

Tabell 7: Budsjett og regnskap post 21 de tre siste år (tall i hele tusen)

| Post 21 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| Bevilgning i statsbudsjett | 2 017 161 | 1 519 497 | 4 995 249 |
| Overføring fra forrige år | 4 618 | 10 000 | - |
| Bevilgningsendringer | -270 420 | 1 758 603 | 286 991 |
| Sum bevilgning | 1 751 359 | 3 288 100 | 5 282 240 |
| Regnskap lønn/arbeidsgiveravgift | 8 632 | 182 | 513 |
| Regnskap kjøp av varer og tjenester | 1 719 776 | 3 292 155 | 5 078 111 |
| Sum regnskap UDI | 1 728 408 | 3 292 337 | 5 078 624 |
| Regnskapsført av DSB | | 18 584 | 30 751 |
| Sum regnskap | 1 728 408 | 3 310 921 | 5 109 375 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | 22 951 | -22 821 | 172 865 |

Bevilgningen på post 21 skal dekke statens utgifter knyttet til drift av mottak for asylsøkere. Bevilgningen dekker kontraktfestede utgifter til driftsoperatører, nødvendig helsehjelp for asylsøkere ved ankomst, utgifter knyttet til flytting av beboere mellom mottak og ut av mottak i forbindelse med bosetting, utgifter til opplæringstiltak for mottaksansatte, utgifter til returfremmende tiltak for beboere i mottak, utgifter til utarbeiding av informasjonsmateriell til beboere i mottak samt utgifter til barnebasert i mottakene. Videre dekker posten utgifter til bl.a. særskilte tiltak som vakhold, tilrettelegging av boforhold og plassering utenfor mottak for personer med særskilte behov, aldersundersøkelser av asylsøkere som oppgir å være enslige mindreårige, reise og kost for asylsøkere i forbindelse med asylintervju samt transport for asylsøkere til og fra opplæringssted for norskopplæring.

I tillegg ble UDI i 2015 midlertidig tillagt oppgaven med å gi personer som ønsker å søke om asyl et overnattingstilbud i de tilfeller hvor Politiets utlendingsenhet (PU) ikke har kapasitet til å foreta registrering samme dag som personen melder seg hos politiet.

Bevilgningen på posten beregnes i Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU). Bevilgningen er basert på de prognoseforutsetninger som ble vedtatt av BGU i møte 5. oktober 2016.

Bevilgningen på posten ble redusert med 485,594 mill. kroner i forhold til gjeldende bevilgning etter revidert nasjonalbudsjett (RNB).

Totalt for 2016 ble det et underforbruk på posten på 172,865 mill. kroner i forhold til vedtatt budsjett.

Tabellen under viser hvilke elementer posten består av og de ulike avvikene.

Tabell 8: Beregningsforutsetninger for post 21 etter BGU oktober (tall i hele tusen)

| Tiltak | Bevilgning | Regnskap | Avvik |
|--|------------------|------------------|----------------|
| Øremerket bevilgning | | | |
| Innkvartering før registrering | 102 289 | 102 417 | -128 |
| Returtiltak i mottak | 20 265 | 23 339 | -3 074 |
| Tilrettelagte avdelinger | 44 376 | 44 376 | 0 |
| Ankomstsentre | 388 100 | 331 024 | 57 076 |
| Økt bemanning og barnefaglig kompetanse EMA-mottak | 25 110 | 24 844 | 266 |
| Ekstra midler til aldersvurdering | 3 000 | 3 000 | 0 |
| Frivillighetskoordinatorer i mottak | 5 400 | 3 275 | 2 125 |
| Dialoggrupper mot vold i mottak | 3 900 | 576 | 3 324 |
| Integreringsmottak | 800 | 667 | 133 |
| SUM | 593 240 | 533 516 | 59 724 |
| Årsatsmidler | | | |
| Mottak for enslige mindreårige | 1 432 000 | 1 434 274 | -2 274 |
| Ordinære mottak og transittmottak | 2 045 000 | 1 982 917 | 62 083 |
| Større forenklede mottak | 562 000 | 545 862 | 16 138 |
| Akuttinnkvartering | 650 000 | 582 055 | 67 945 |
| Regnskapsført av DSB | | 30 751 | -30 751 |
| Sum | 4 689 000 | 4 575 858 | 113 142 |
| Totalt | 5 282 240 | 5 109 375 | 172 865 |

3.2.1 Avviksforklaring - Øremerkede midler

Innkvartering før registrering

På grunn av de høye ankomstene i 2015 fikk UDI oppgaven med å gi personer i Oslo-regionen som ønsker å søke om asyl et overnattingstilbud i de tilfeller hvor Politiets utlendingsenhet (PU) ikke har kapasitet til å foreta registrering samme dag som personen melder seg hos politiet. Det har i 2016 vært en pågående tvist med utleier av et av stedene som ble benyttet. Tiltaket er avsluttet etter forhandlinger med utleier av det aktuelle stedet.

Returtiltak i mottak

Returtiltakene over posten er i hovedsak gjennomført som planlagt. En vesentlig del av utgiftene i 2016 gjelder refusjon av lønnsutgifter for medarbeidere som er ansatt i mottakene. Avviket mellom regnskap og budsjett skyldes delvis at det er benyttet noe mer midler til andre tiltak enn tilleggsavtaler, blant annet seminarer, og betalingsforskyvninger fra 2015 til 2016.

Tilrettelagte plasser

Tiltaket omfatter 80 mottaksplasser fordelt på fire avdelinger med 20 plasser i fire regioner. Plassene benyttes til beboere med spesielle behov og hvor en ordinær mottaksplass ikke er tilfredsstillende. Totalt for de 80 plassene er det regnskapsført 47,841 mill. kroner i 2016. Utgifter utover øremerkede midler til tiltaket er tatt inn som en del av årssatsen til ordinære mottak.

Ankomstsentre

Vi viser til brev av 12. august 2016 (vår ref. 15/08497-67) til Justis- og beredskapsdepartementet vedrørende svar på spørsmål til oppdatert rammeinnsnitt om ankomstsentrene.

Det er lagt til grunn et årsanslag for 2016 på 388,1 mill. kroner. Mindreutgiften i 2016 skyldes dels at driften ved Ankomstsenter Finnmark ble avviklet 15. november 2016 og at det har vært et langt lavere belegg enn forutsatt ved Ankomstsenter Østfold i 2016. Omfanget av engangskostnader er også blitt betydelig lavere enn tidligere lagt til grunn. I tillegg har bevilgningen til tiltaket vært for stor. Dette er i hovedsak grunnet sent iverksatte investeringer hvor betaling først kommer i 2017 og reforhandling av avtaler som har gitt bedre vilkår.

Økt bemanning og barnefaglig kompetanse i EMA-mottak

Størstedelen av rammen for tiltaket har gått til å styrke bemanningen med barnefaglig kompetanse. En mindre andel av midlene var forutsatt benyttet til opplæringstiltak. Regnskapet for året utgjør 24,844 mill. kroner og er knyttet til inngåtte avtaler med mottak (driftsoperatører) om ansettelser. Det er ikke benyttet midler til opplæring. Vi viser for øvrig til virksomhetsrapporten.

Aldersvurdering EMA

Midlene er benyttet i tråd med forutsetningene til kjøp av tjenester fra Folkehelseinstituttet.

Frivillighetskoordinatorer i mottak

Antall frivillighetskoordinatorer i totalt 46 mottak fordeler seg slik (det er inngått samarbeid mellom enkelte mottak, dvs. en stilling kan jobbe på flere mottak):

Tabell 9: Stillingsprosent

| Stillingsprosent | Antall |
|---|--------|
| 25 prosents stilling | 16 |
| 50 prosents stilling | 17 |
| 100 prosents stilling (eks. integreringsmottak) | 6 |

Tiltaket ble vedtatt ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett (RNB). Arbeidet med å inngå avtaler med mottak kom noe senere i gang enn forutsatt. Bevilgningen ble satt ned i nysalderingen av budsjettet. Mindreutgiften skyldes at vi utbetaler refusjon for stillinger til aktuelle mottak etterskuddsvis, noe det ikke fullt ut ble tatt høyde for i oktober 2016 (BGU-rapporten).

Dialoggrupper mot vold i mottak

Tiltaket ble vedtatt ved behandlingen av RNB. Mindreutgiften skyldes at tiltaket ble iverksatt sent. Avtale om leveranse av kurs er inngått, og i 2016 ble det gjennomført ca. 10 kurs, mens det planlagte antall kurs var betydelig høyere. I tillegg vil enkelte krav fra 2016 først vil komme i 2017.

Koordinatorer, integreringsmottak

Midlene er benyttet i siste tertial til stillinger i vertskommuner for integreringsmottak. Vertskommunene vil få refundert utgifter knyttet til koordinatorstillinger som skal ansettes i kommunene for å koordinere tilbud/innhold i integreringsmottak. Avviket skyldes sen igangsettelse av integreringsmottak.

3.2.2 Avviksforklaring - Volumavhengige kostnader (årssatsmidler)

Grunnlaget for det gjeldende budsjettet på post 21 er basert på en regnskapsanalyse som ble gjort i forbindelse med BGU i oktober. Bevilgningsbehovet ble beregnet med utgangspunkt i regnskap og belegg per 31. august 2016. Budsjettet på post 21 bestemmes ellers ut fra en modell basert på årssatser.

Drift av mottak for enslige mindreårige

EMA-mottak finansieres ut fra pris per beboer, og ikke pris per plass. Antall plasser er i imidlertid en sentral kostnadsdriver. Merforbruket på 2,274 mill. kroner skyldes flere forhold som virker i ulik retning. Faktisk gjennomsnittlig belegg i 2016 var 2 602 beboere, mens det i nysalderingen ble lagt til grunn et gjennomsnittlig belegg på 2 630 beboere.

Kapasitetsutnyttelsen av de faste EMA-plassene utgjorde 79 prosent i gjennomsnitt i 2016. Budsjettforutsetningen basert på årssatser er på 85 prosent av faste plasser. For faste plasser og stykkpris-plasser var gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 68 prosent. I budsjettet i nysalderingen ble det lagt til grunn en kapasitetsutnyttelse på 69 prosent av alle plasser. Med utgangspunkt i differansen mellom faktisk og budsjettert antall plasser, multiplisert med budsjettert pris per plass, utgjør volumavvik for kapasitet rundt 1 mill. kroner i mindreutgift sammenliknet med gjeldende budsjett.

Pris per plass og årssats (med utgangspunkt i belegget) er høyere enn forutsetningene for gjeldende budsjett og ut fra årssatser. Prisavviket utgjør anslagsvis 3 mill. kroner i merutgift sammenliknet med gjeldende budsjett.

Avviket utgjør 0,2 prosent av bevilgningen.

Drift av ordinære mottak

Ordinære mottak finansieres ut fra pris per beboer, og ikke pris per plass. Antall plasser er imidlertid en sentral kostnadsdriver. Drift av ordinære mottak har for 2016 en mindreutgift på 62,083 mill. kroner. Det er i hovedsak kapasitet/belegg og pris per plass som bestemmer utgiftene til ordinære mottak. Under forklares de ulike elementene.

Gjennomsnittlig belegg i 2016 i ordinære mottak, inkludert ordinære mottak, transittmottak, tilrettelagte plasser og integreringsmottak, var 17 951, mens det i nysalderingen ble lagt til grunn et gjennomsnittlig belegg på 17 784. Kapasitetsutnyttelsen i 2016 i ordinære mottak og transittmottak var i gjennomsnitt på 74 prosent. I nysalderingen ble det lagt til grunn 73 prosent kapasitetsutnyttelse for ordinære plasser. Budsjett basert på årssatser tar utgangspunkt i 85 prosent kapasitetsutnyttelse. Med utgangspunkt i differansen mellom faktisk og budsjettet antall plasser, multiplisert med pris per plass, utgjør volumavvik for kapasitet i underkant av 3 mill. kroner i merutgift sammenliknet med gjeldende budsjett.

Pris per plass er beregnet med utgangspunkt i total bevilgning / regnskap for ordinære mottak dividert på kapasitet. Faktisk pris per plass har vært lavere enn gjeldende budsjett og budsjett basert på årssatser. Prisavviket, med utgangspunkt i pris per plass, gir en mindreutgift på ca. 65 mill. kroner sammenliknet med gjeldende budsjett. Hovedårsaken til prisavviket er betalingsforskyvninger. I henhold til kontraktene betaler UDI drift forskuddsvis for en måned og leie forskuddsvis for tre måneder. På grunn av en betydelig lavere mottakskapasitet i 1. kvartal 2017 enn i 1. kvartal 2016 vil de utbetalingene som fant sted i desember 2016 være betydelig lavere enn tilsvarende utbetalinger i desember 2015. Dette kan illustreres ved at vi i januar 2016 hadde en mottakskapasitet på 22 408 mens tilsvarende kapasitet i januar 2017 var 15 609 eksklusive ankomstsentrene.

Større forenklede mottak

I budsjettforutsetningene ble kostnadene til større forenklede mottak beregnet som en sats per plass. I forbindelse med at mottakene ble avviklet i løpet av 2016 var belegget svært lavt i perioder (før nedleggelse). Dette ga samtidig bortfall av beboertilknyttede kostnader. Mindreutgiften på 16,1 mill. kroner skyldes dette forholdet.

Akuttinnkvartering / utgifter regnskapsført av DSB.

Samlet viser disse elementene en mindreutgift på 37,194 mill. kroner. I budsjettforutsetningene ble kostnadene til akuttinnkvarteringene beregnet som en sats per plass. I forbindelse med at mottakene ble avviklet i løpet av 2016 var belegget svært lavt i perioder (før nedleggelse). Dette ga samtidig bortfall av beboertilknyttede kostnader. Mindreutgiften skyldes dette forholdet. I tillegg utgjør salg av senger 5,163 mill. kroner. Dette er inkludert i drift av ordinære mottak.

3.2.3 Kapasitetsutnyttelse

Volumavhengige kostnader utgjør den vesentligste delen av post 21. Kapasitet og belegg er viktige drivere for kostnadene for de volumavhengige delene av posten. Tradisjonelt sett har det blitt lagt til grunn en forutsetning om 85 prosent kapasitetsutnyttelse for ordinære mottak (inkludert ordinære transittmottak) og 85 prosent kapasitetsutnyttelse av faste plasser for EMA-mottak (inkludert EMA transittmottak). Tabellen under viser gjennomsnittlig kapasitet og belegg for ulike volumavhengige plasstyper. Kapasitetsutnyttelse er beregnet med utgangspunkt i belegg dividert på alle plasser unntatt beredskaps plasser.

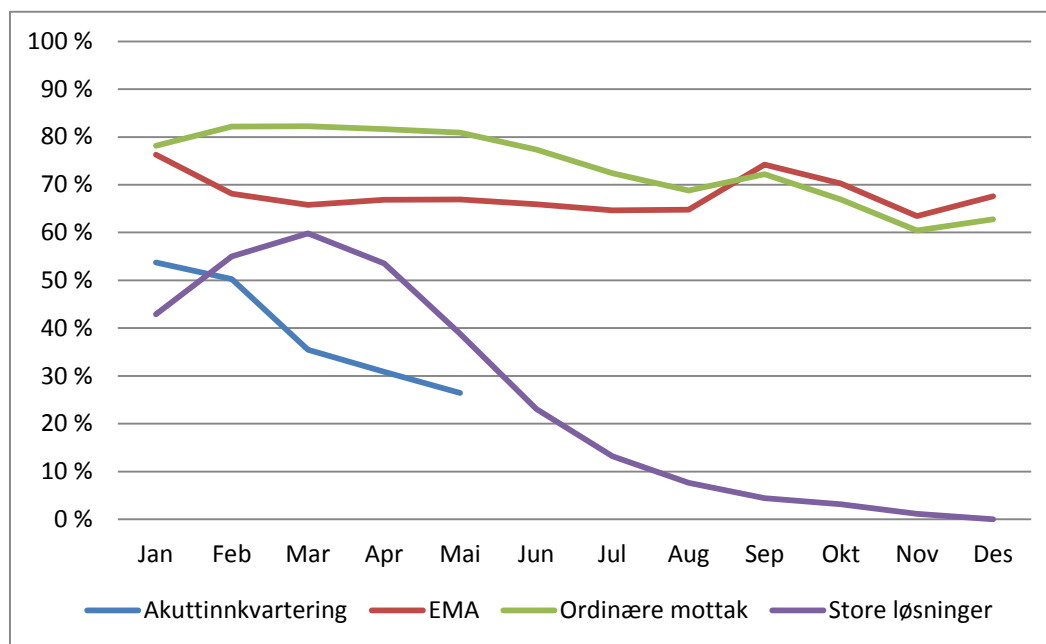
Tabell 10: Gjennomsnittlig kapasitet og belegg etter plasstype

| | Kapasitet | Belegg | Kapasitets- utnyttelse |
|--|-----------|--------|---------------------------|
| Akuttinnkvartering | 2 672 | 1 267 | 47 % |
| EMA (ordinær og transitt) | 3 835 | 2 602 | 68 % |
| Ordinære mottak (ordinær, transitt og TA) | 24 277 | 17 951 | 74 % |
| Store løsninger | 2 619 | 769 | 29 % |

Kapasitetsutnyttelse av de faste plassene i EMA-mottak har gjennomsnittlig vært på ca. 79 prosent.

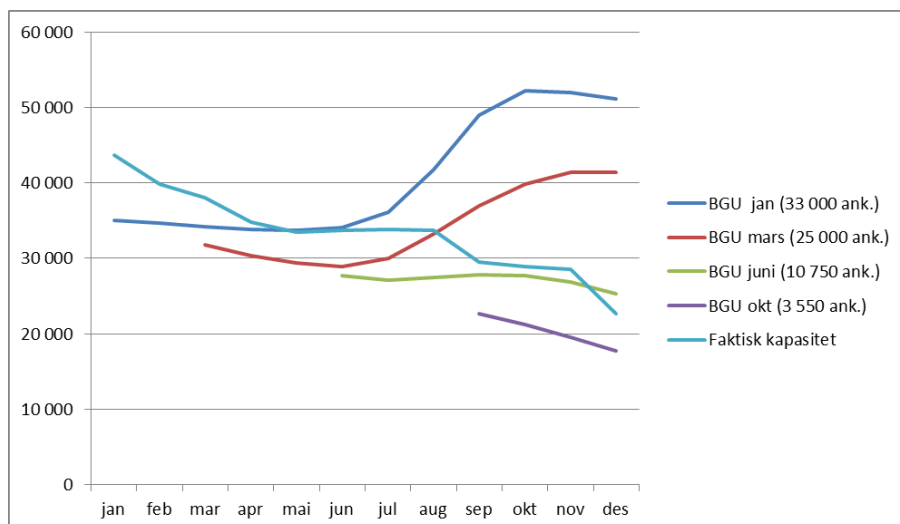
Det framgår av tabellen over at kapasitetsutnyttelsen gjennom året har vært betydelig under 85 prosent for alle typer mottaksløsninger. Det er også et særtrekk ved 2016 at belegget i mottak har sunket svært raskt gjennom året og reelt sett raskere enn tabellen viser, ettersom det er benyttet gjennomsnittstall. Ved årsskiftet 2015/2016 var belegget i ordinære mottak, inkludert transitt, på 30 218 beboere, mens det ved årsskiftet 2016/2017 var et belegg på 14 250.

Grafen under viser kapasitetsutnyttelse per måned for ulike plasstyper.



Figur 1 Kapasitetsutnyttelse per måned fordelt på plasstyper

I en normalsituasjon tar det om lag fire måneder å etablere nye mottaksplasser. I den grad det er ubenyttede opsjonsplasser, kan disse utløses raskere (en måned). Avvikling av mottaksplasser tar i de aller fleste tilfeller tre måneder, som tilsvarer oppsigelsestiden i normale avtaler. Ved planlegging av framtidig kapasitet tas det utgangspunkt i de prognosene som fastsettes gjennom BGU-løpene. For 2016 har de vedtatte prognosene ligget betydelig over ankomstene slik de har utviklet seg. Dette er illustrert i grafen nedenfor. Ankomstsentrene er holdt utenfor.



Figur 2 BGU-prognoser og faktisk kapasitet

Tabell 11: Gjennomsnittlig utgift per plass og beboer i mottak

| Type mottak | Utgift per beboer | Utgift per plass | Utgift per faste plass | Budsjettfor utsetning BGU | Budsjettfor utsetning årssatser |
|---------------------|-------------------|------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| Akuttinnkvartering | 459 293 | 217 800 | 217 807 | 241 996 | 255 500 |
| EMA-transitt | 1 307 102 | 406 014 | 516 756 | | |
| EMA-ordinære mottak | 491 798 | 367 925 | 419 383 | | |
| EMA samlet | 551 158 | 373 983 | 433 487 | 544 487 | 483 002 |
| Ordinær-transitt | 613 175 | 187 089 | 247 543 | | |
| Ordinære mottak | 93 385 | 72 560 | 90 354 | | |
| Ordinær samlet | 110 464 | 81 679 | 102 188 | 114 991 | 100 365 |
| Store løsninger | 710 292 | 208 428 | 230 052 | 214 258 | 216 000 |

Budsjettbevilgning for EMA og ordinære mottak er beregnet med utgangspunkt i belegg. For akuttinnkvartering og store løsninger er bevilgning basert på plasser.

3.2.4 Rapportering på Tildelingsbrevets O 2

For oppdrag 2 (O2) i tildelingsbrevet til UDI for 2016 står det at «Gjennomsnittlig utgifter per beboer i mottak (post 21) skal reduseres i løpet av 2016».

Tabell 13: Utvikling i kostnad per beboer (Tall i hele tusen)

| | 1. kvartal | 2. kvartal | 3. kvartal | 4. kvartal |
|--|------------|------------|------------|------------|
| <i>Volum</i> | | | | |
| Kapasitet | 40 521 | 33 971 | 33 964 | 27 987 |
| Belegg | 28 533 | 24 636 | 21 020 | 16 222 |
| | | | | |
| Regnskap | 513 993 | 413 498 | 298 701 | 252 686 |
| | | | | |
| <i>Kostnad per måned i hele kroner</i> | | | | |
| Per plass | 12 685 | 12 172 | 9 229 | 9 029 |
| Per beboer | 18 014 | 16 784 | 14 289 | 15 577 |

Kapasitet og belegg er beregnet med gjennomsnitt per kvartal.

Regnskapsdataene viser at det fortsatt er en nedgang i kostnadene per plass i fjerde kvartal. Dette skyldes dels at alle dyre akuttløsninger/store løsninger nå er avviklet. Det er dessuten avsluttet en rekke ordinære mottak ved årsskiftet som innebærer lavere utbetalinger i desember da leie og drift betales forskuddsvis. I utgangspunktet forventer vi fortsatt en nedgang i kostnadene, blant annet som følge av at vi ved oppsigelse av kontrakter legger vekt på å avvikle dyre kontrakter. UDI betaler per plass og ikke per beboer. En forklaring på at pris per beboer har gått opp i fjerde kvartal, kan knyttes til lavere kapasitetsutnyttelse. I tillegg vil oppsigelsestiden av ordinære mottak bidra til å gi en forsinkelse i justering av kapasitet.

UDI gjør månedlige vurderinger av kapasitetsbehovet basert på de til enhver tid gjeldende prognoser for belegg i mottak, og justerer mottakskapasiteten for å tilpasse oss en kapasitetsutnyttelse på 85 prosent. Det vil i en normalsituasjon ta ca. fire måneder å etablere nye mottaksplasser. I den grad det er ubenyttede opsjonsplasser, kan disse utløses raskere (en måned). Avvikling av mottaksplasser tar tre eller fire måneder, som tilsvarer oppsigelsestiden i normale avtaler. Vurderingene av kapasitetsbehovet gjøres dermed noen måneder frem i tid. Denne forsinkelsen medfører noen utfordringer knyttet til å nå en kapasitetsutnyttelse på 85 prosent, særlig i perioder hvor de faktiske ankomstene er lavere enn prognosene.

Når det gjelder behov for mottaksplasser på lengre sikt, og en strategi for hvordan behovet kan dekkes på en mest mulig kostnadseffektiv måte, viser vi til arbeidet med mottaksstrategi.

3.3. Post 22, Spesielle driftsutgifter - tolk og oversettelse

Tabell 12 Budsjett/regnskap kap. 490, post 22

| Post 22 | UDI |
|---|-------------------|
| Saldert budsjett 2016, ref TDB 2016 | 90 589 000 |
| Nysaldering prop 30S TDB 2016, tillegg nr 5 | -3 356 000 |
| Sum bevilgning 2016 | 87 233 000 |
| Sum regnskap 2016 | 79 996 176 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | 7 236 824 |

Posten omfatter tolkeutgifter i forbindelse med gjennomføring av asylintervjuer og ankomstsamtaler med noen av nyankomne asylsøkere (de som går inn i hurtigspor og sårbare). I tillegg omfatter posten utgifter til oversettelser av dokumenter i saker og kvalitetssikring av tolking og oversettelse.

Regnskapet for 2016 viser 79,996 mill. kroner. Dette gir en mindreutgift på 7,237 mill. kroner sammenliknet med bevilget beløp. Mindreutgiften utgjør 8,3 prosent av bevilgningen.

Tabell 13: Spesifikasjon av budsjett og regnskap 2016, tall i 1000 kroner

| | Budsjett 2016 | Regnskap 2016 | Mindre-utgift (+) |
|---|----------------------|----------------------|--------------------------|
| Tolk v/intervju | 74 289 | 70 370 | 3 919 |
| Reise- og oppholdsutgifter tolk, inkl. reisetid | 11 544 | 9 171 | 2 373 |
| Annet* | 1 400 | 455 | 945 |
| Sum | 87 233 | 79 996 | 7 237 |

*Inkluderer blant annet utgifter til oversettelse og kvalitetssikring.

Hoveddelen av mindreutgiften på posten kan forklares med at det i 2016 har vært færre intervjuer enn forutsatt i budsjettet. UDI har intervjuet ca. 1 800 færre personer enn hva som ble lagt til grunn ved nysalderingen av budsjettet. Årsaken til dette er at vi ikke klarte å opprettholde den høye produktiviteten gjennom hele året. Dette har blant annet sammenheng med at vi mot slutten av året satt igjen med mange saker som krevde ytterligere undersøkelser etter intervju. Dette er nærmere utdypet i virksomhetsrapporten.

Det ble også gjennomført færre reiseintervjuer i 2016 enn hva som ble lagt til grunn i budsjettet. Asylintervjuene ble i større grad gjennomført via Skype.

3.4. Post 23 Spesielle driftsutgifter - kunnskapsutvikling og migrasjon.

Tabell 14: Budsjett og regnskap post 23 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 23 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---------------|--------------|--------------|
| Bevilgning i statsbudsjett | 7 471 | 7 671 | 4 237 |
| Overføring fra forrige år | 3 188 | 1 349 | 81 |
| Bevilgningsendringer | | -2 700 | 0 |
| Sum bevilgning | 10 659 | 6 320 | 4 318 |
| Regnskap kjøp av varer og tjenester | 9 310 | 6 239 | 2 998 |
| Sum regnskap | 9 310 | 6 239 | 2 998 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | 1 349 | 81 | 1 320 |

I tildelingsbrevet hadde kapittel 490 post 23 i 2016 en ramme på 4,237 mill. kroner. I tillegg nr. 1 til tildelingsbrevet fikk UDI overført mindreforbruket fra 2015 på 0,081 mill. kroner. Den totale bevilgningen på post 23 for 2016 er dermed 4,318 mill. kroner. UDI har i 2016 utbetalt 2,998 mill. kroner på posten. Det tilsvarer et mindreforbruk på 1,320 mill. kroner.

I virksomhetsrapporten for andre tertial meldte vi et forventet mindreforbruk på 0,312 mill. kroner. Økningen i mindreforbruket på 1,008 mill. kroner er i all hovedsak knyttet til to prosjekter. Det første prosjektet «I mottak – med oppholdstillatelse» startet i 2014, men har blitt forsinket ved flere anledninger. Det skyldes svært mye lengre ventetid enn normalt hos SSB for uttak av datasett. Det ble ytterligere forsinkelser når det viste seg at datasettet måtte justeres av UDI i etterkant, etter at leverandøren hadde arbeidet med det. Ferdigstillingen som var planlagt i tredje tertial 2016 er derfor utsatt til første tertial 2017. Derfor er også siste betaling utsatt. Den utgjør 0,524 mill. kroner.

Det andre prosjektet handler om tilbakekall der kontrakt var planlagt inngått i slutten av 2016 med første betaling i 2016. Kontrakten ble først inngått i januar 2017, og dermed ble også aktiviteten og første betaling forskjøvet over årsgrensen. Forsinkelsen skyldes flere forhold utenfor vår kontroll. Dette utgjør 0,469 mill. kroner.

Tabell 15: FoU-prosjekter i 2016 (tall i hele tusen)

| Prosjekt | Status | Budsjett hele prosjekt-perioden | Regnskap tidligere år | Budsjett 2016 | Regnskap 2016 | Avvik budsjett regnskap | Forventet videreført underfor bruk | Budet 2017 allerede inngåtte kontrakter * |
|--|--------|---------------------------------|-----------------------|---------------|---------------|-------------------------|------------------------------------|---|
| I mottak - med oppholdstillatelse | | 1 424 | 900 | 524 | 0 | 524 | 524 | 524 |
| Gjennomgang og evaluering av praksis i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse gitt etter søknad om beskyttelse | | 938 | 0 | 469 | 0 | 469 | 469 | 938 |
| Evaluering av tilrettelagt avdeling ved asylmottak | | 1 000 | 0 | 500 | 500 | 0 | 0 | 500 |
| Informasjon om helsetjenester til asylsøkere i transittfasen | | 750 | 0 | 368 | 368 | 0 | 0 | 382 |
| Aktiviteter EMN kontaktpunkt | | | | 120 | 92 | 28 | 28 | |
| Komparativ studie av retur- og reintegrerings-programmer | Ferdig | 2 000 | 1 950 | 50 | 50 | 0 | 0 | 0 |
| Videreutvikling av arbeidet med aldersundersøkelser | Ferdig | 3 000 | 2 250 | 750 | 750 | 0 | 0 | 0 |
| Følgeevaluering av ROP | Ferdig | 2 004 | 1 504 | 500 | 500 | 0 | 0 | 0 |
| Assistert retur - FSR - Nigeria | Ferdig | 1 249 | 1 199 | 50 | 50 | 0 | 0 | 0 |
| Juridisk studie knyttet til direktiv 2004/38 om fri personbevegelse | Ferdig | 1 608 | 921 | 688 | 688 | 0 | 0 | 0 |
| Budsjettmidler 2016 ikke fordelt på prosjekt pr utgangen av året** | | | | 299 | 0 | 299 | 299 | 0 |
| Sum | | 13 973 | 8 724 | 4 318 | 2 998 | 1 320 | 1 320 | 2 344 |

*Som JD er kjent med har UDI i sine FoU-kontrakter en formulering som sier at for prosjekter som går over flere budsjettår, kan UDI stanse oppdraget hvis Stortinget i påfølgende budsjettår ikke gir Utlendingsdirektoratet bevilgning i Statsbudsjettet til denne type oppdrag.

**Som omtalt i regnskapsrapporten for andre tertial viste det seg riktig ut fra en faglig vurdering å gjøre tre prosjekter vi lyste ut etter sommerferien litt mindre omfattende enn opprinnelig planlagt. Prosjektene ble derfor om lag 0,300 mill. kroner rimeligere enn planlagt. Dette meldte vi som et underforbruk i rapporteringen for andre tertial. Vi planlegger å benytte disse midlene til igangsatte og planlagte prosjekter i 2017.

3.5. Post 60 Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger

Budsjett/regnskap post 60

Tabell 16: Budsjett og regnskap post 60 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 60 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Bevilgning i statsbudsjett | 342 898 | 286 303 | 599 500 |
| Bevilgningsendringer | -25 423 | 85 901 | -6 879 |
| Sum bevilgning | 317 475 | 372 204 | 592 621 |
| Regnskap | 310 281 | 341 274 | 596 651 |
| Sum regnskap | 310 281 | 341 274 | 596 651 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | 7 194 | 30 930 | -4 030 |

Posten behandles i Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen.

I nysalderingen ble det vedtatt en bevilgning på 592,621 mill. kroner. Dette inkluderer vertskommunetilskudd for 1. kvartal 2017. I forslag fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) i møte av 5. oktober 2016 ble foreslått en bevilgning på 515,421 mill. kroner. Dette inkluderte ikke vertskommunetilskudd for første kvartal 2017, og forklarer avviket mellom den foreslåtte bevilgningen i BGU og den faktiske bevilgningen i nysalderingen.

Tabell 17: Spesifikasjon av post 60 (tall i hele tusen)

| Post 60 | BGU oktober | Nysaldert budsjett | Regnskap | Avvik nysaldering/ regnskap |
|--------------------------------------|----------------|--------------------|----------------|-----------------------------|
| Grunnsats | 88 415 | 106 005 | 104 495 | 1 510 |
| Ordinære og transittplasser | 255 072 | 297 516 | 287 359 | 10 157 |
| Plasser for enslige mindreårige | 43 396 | 50 319 | 51 517 | -1 198 |
| Tilrettelagt avdeling | 7 340 | 9 982 | 10 057 | -75 |
| Omsorgssentre | 25 312 | 32 912 | 31 479 | 1 433 |
| Omsorgsplassering | 4 190 | 4 190 | 4 303 | -113 |
| Særtilskudd EM | 466 | 466 | 0 | 466 |
| Alternativ mottaks-plassering (AMOT) | 34 404 | 34 404 | 43 049 | -8 645 |
| Barnehage for 4-5-åringer | 51 926 | 51 926 | 61 738 | -9 812 |
| Barnehage for 2-3-åringer | 3 600 | 3 600 | 2 654 | 946 |
| Barnehage for integreringsmottak | 1 300 | 1 300 | 0 | 1 300 |
| Totalt | 515 421 | 592 621 | 596 651 | -4 030 |

Avviksforklaring

Posten har samlet sett et merforbruk på 4 mill. kroner. Merforbruket skyldes hovedsakelig flere personer knyttet til AMOT-avtaler enn lagt til grunn i budsjettet, og at det er stilt til disposisjon flere barnehageplasser enn forutsatt. Samtidig er det utbetalt mindre i tilskudd til ordinære plasser og transittplasser. Disse avvikene i tillegg til en rekke mindre avvik, både mer- og mindreforbruk, gir posten totalt et merforbruk på 4 mill. kroner.

Nærmere avviksforklaringer

Grunnsats/plass tilskudd ordinære og transittplasser/plasser for enslige mindreårige
Avvikene skyldes i all hovedsak at vi på det tidspunktet nysalderingsforslaget ble fremmet ikke hadde detaljert kunnskap om hvilke mottak som ville bli avviklet (sagt opp) ved årsskiftet 2016/2017. Budsjettet la derfor til grunn et større antall plasser enn det som ble resultatet, noe som har gitt et mindreforbruk for vertskommunetilskuddet for disse plasstypene.

Alternativ mottaksplassering (AMOT)

Med den forutsetningen at avtalen koster 162 900 kroner per år per person var grunnlaget for budsjettet om lag 210 personer. Regnskapet viser utbetaling for om lag 265 personer. Dette gir et merforbruk på 8,645 mill. kroner. Det er vanskelig å presist å forutse antall avtaler som blir inngått og varigheten av disse.

Barnehagetilskudd

Antall plasser stilt til disposisjon i kommunale barnehager er større enn lagt til grunn i beregningen av budsjettet. Det var lagt til grunn i budsjettet gjennomsnittlig om lag 462 plasser, men regnskapet viser utbetaling for gjennomsnittlig 491 plasser.

Tabell 18: Oversikt over barnehageplasser pr. kvartal i hele 2016

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | |
|--|--|--|--|

Barnehagetilskudd for 2 og 3-åringer med opphold ble i praksis startet 3. kvartal 2016. Vi har på samme måte som for tilskudd for 4-5-åringer utbetalt tilskudd for plasser som var til disposisjon i de ulike kommunene.

3.6 Post 70 Økonomiske ytelser til beboere i mottak

Tabell 19 Budsjett og regnskap post 70 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 70 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Bevilgning i statsbudsjett | 615 082 | 408 433 | 861 113 |
| Bevilgningsendringer | -138 297 | 48 200 | -212 984 |
| Sum bevilgning | 476 785 | 456 633 | 648 129 |
| Regnskap | 485 927 | 499 936 | 676 986 |
| Sum regnskap | 485 927 | 499 936 | 676 986 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | -9 142 | -43 303 | -28 857 |

Posten behandles i Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen.

Bevilgningsbehovet var basert på en budsjettberegning i henhold til regnskapsanalyse per 2. tertial. Analysen viste et behov på om lag 648,129 mill. kroner (jfr. BGU-rapport av 5. oktober).

Tabell 20: Spesifikasjon av post 70 (tall i hele tusen)

| Post 70 | Budsjett * 2016 | Regnskap 2016 | Års- prognose avvik |
|--|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| Basisbeløp | 546 439 | 573 681 | -27 242 |
| Sengetøy, kjøkkenutstyr, klær, hygieneartikler | 67 587 | 67 216 | 371 |
| Refunderbare ytelser | 29 015 | 29 530 | -515 |
| Tilleggsytelser etter søknad | 5 088 | 6 559 | -1 471 |
| Totalt | 648 129 | 676 986 | -28 857 |

Hovedårsaken til avviket er knyttet til at det er utbetalt 27,242 mill. kroner mer i basisbeløp enn budsjettet. Normalt utbetaler vi ytelser ca to måneder på etterskudd. På slutten av 2016 ble mange mottak lagt ned og krav om refusjon av basisbeløp kom tidligere. Om lag 4,3 mill. kroner som normalt ville komme til utbetaling i januar ble utbetalt i desember 2016. Det resterende avviket skyldes at vi i beregningene til nysalderingen la til grunn en mindretgift på pengereglementsytelsene i forhold til «modellberegningen» for pengereglementet, fordi vi ventet lavere belegg i mottak de siste månedene. Dette skyldes at vi i anslagene ikke tok tilstrekkelig høyde for betalingsforskyvningene. Dette kan illustreres ved at vi anslo utbetalingen i desember med utgangspunkt i beleggsprognosen for desember og ikke beleggsprognosen for oktober.

Videre kan 1,471 mill. kroner av merforbruket relateres til legerefusjoner. Det har vist seg å være et betydelig etterslep av fakturaer for legetjenester til tidligere beboere i akutmottak.

Regnskapstallet knyttet til sengetøy, kjøkkenutstyr, klær og hygieneartikler som nyankomne asylsøkere mottar, inkluderer innkjøp av et antall klespakker som langt har oversteget behovet i 2016. Dette må sees på bakgrunn av at man i desember 2015 vedtok en ankomstprognose på 30 000 nyankomne asylsøkere. Dette innebærer igjen at vi har et betydelig antall pakker på lager.

3.7 Post 71 Tilskudd til aktiviteter for barn og unge i mottak mv

Tabell 21: Budsjett og regnskap post 71 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 71 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Saldert budsjett | 18 073 | 22 467 | 63 119 |
| Bevilgningsendringer | | | |
| Sum bevilgning | 18 073 | 22 467 | 63 119 |
| Regnskap | 17 479 | 21 044 | 60 404 |
| Sum regnskap | 17 479 | 21 044 | 60 404 |
| Merutgift (-) / Mindretgift (+) | 594 | 1 423 | 2 715 |

Posten består av to hovedelementer;
 - aktivitetstilbud til barn i mottak
 - tilskudd til informasjonsordning for au pairer.

Totalt er det utbetalt netto 60,404 mill. kroner på posten. Avviket på 2,715 mill. kroner skyldes mindreforbruk for aktivitetsmidler for barn i mottak.

3.7.1 Aktivitetsmidler til barn

Tabell 22: Spesifikasjon av aktivitetstilbud til barn i mottak (tall i hele tusen)

| Post 71 | Budsjett 2016 | Regnskap | Avvik |
|------------------------------------|----------------------|-----------------|--------------|
| Aktivitetsmidler for barn i mottak | 60 119 | 57 404 | 2 715 |
| Totalt | 60 119 | 57 404 | 2 715 |

I henhold til intern tildeling hadde tilskuddsordningen en ramme på 60,119 mill. kroner. Etter årets to utlysninger av tilskuddsmidler ble det til sammen utbetalt 59,667 mill. kroner til aktiviteter for barn i mottak. Gjennom året har tilskuddsmottakere tilbakebetalt til sammen 2,263 mill. kroner for ubrukte tilskuddsmidler. 0,463 mill. kroner av tilbakebetalingen skyldes at driftsoperatør ikke benyttet tilskuddsmidlene i påvente av avklaring av hvorvidt regelverk for statsstøtte begrenset deres adgang til å motta tilskuddsmidler.

Av tilbakebetalingene ble 2,221 mill. kroner betalt tilbake etter siste utlysning av tilskuddsmidler i august 2016. UDI mottok ikke tilstrekkelig antall søknader etter siste utlysningene til å nyttiggjøre hele rammen innen utgangen av året.

Netto utbetaling til tilskuddsmottakere i 2015 utgjør 57,404 mill. kroner som videre gir et mindreforbruk på 2,715 mill. kroner.

3.7.2 Tilskudd til informasjonsarbeid for au pairer

Tabell 23: Spesifikasjon av tilskudd til informasjonsordning for au pairer (tall i hele tusen)

| Post 71 | Budsjett 2016 | Regnskap | Avvik |
|----------------------|----------------------|-----------------|--------------|
| Rådgivningstjenester | 3 000 | 3 000 | - |
| Totalt | 3 000 | 3 000 | - |

Ordningen hadde et internt budsjett på 3 mill. kroner i 2016. Det ble utbetalt 3 mill. kroner til formålet. Ordningen avvikles i 2017.

3.8 Post 72 Retur og tilbakevending for flyktninger, (Overslagsbevilgning)

Tabell 24: Budsjett/regnskap post 72 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 72 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---------------|----------------|---------------|
| Bevilgning i statsbudsjett | 93 988 | 106 268 | 92 672 |
| Overføring fra forrige år | 8 303 | 4 000 | 26 308 |
| Bevilgningsendringer | -15 000 | -7 500 | -19 850 |
| Sum bevilgning | 87 291 | 102 768 | 99 130 |
| Regnskap | 78 478 | 65 172 | 88 443 |
| Sum regnskap | 78 478 | 65 172 | 88 443 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | 8 813 | 37 596 | 10 687 |

Posten omfatter utgifter til returtiltak som skal bidra til at personer med endelig avslag på søknad om asyl og øvrige personer uten lovlig opphold i Norge skal vende tilbake til hjemlandet.

Total bevilgning på posten ved årsslutt er 153,762 mill. kroner, av dette har JD holdt tilbake 54,632 mill. kroner til eget bruk. I henhold til bevilgning i statsbudsjettet, overføringer fra 2015 og bevilgningsendring gjennom året hadde direktoratet en ramme på 99,130 mill. kroner på posten. Ved utgangen av året er det regnskapsført nettoforbruk på 88,443 mill. kroner, noe som ga et mindreforbruk på 10,687 mill. kroner på posten.

Mindreforbruket skyldes blant annet tilbakeholdte midler til IRRANA- og PRAN-programmet i forbindelse med suspensjon av programmene, pålydende 7,187 mill. kroner og tilbakeførte midler fra IRRINI-programmet, pålydende 3,397 mill. kroner.

Måltallet for assisterte returer i 2016 var 1 600. Totalt søkte 2 693 personer om assistert retur i løpet av året. Antallet faktiske assisterte returer ble 1 544 returnerte, inkludert 88 ledsaget returer.

Tabell 25: Spesifikasjon av budsjett/regnskap for 2016 av UDIs andel av bevilgningen (budsjett- og regnskapstall i hele tusen)

| Post 72 | Budsjett 2016 | Regnskap 2016 | Avvik | Antall returer i hvert program* |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------------------------|
| ETHRETUR Landprogram for assistert retur til Etiopia | 0 | 0 | 0 | 37 |
| IRRINI Landprogram for assistert retur til Irak | 0 | -3 397 | 3 397 | 0 |
| FSR Reintegreringsstøtte | 36 328 | 38 228 | -1 900 | 1 138 |
| IRRANA Landprogram for assistert retur til Afghanistan | 6 515 | 0 | 6 515 | 21 |
| OUTREACH Returtiltak utenfor mottak | 1 483 | 1 483 | 0 | - |
| P72PRO Returfremmende prosjekt i mottak | 6 500 | 5 188 | 1 312 | - |
| INFOKAMP | 2 500 | 2 088 | 412 | - |
| 72ANSKAF Anskaffelser | 1 500 | 699 | 801 | - |
| PRAN Retur med PU til Afghanistan | 672 | | 672 | 12** |
| PUHUMR Reintegreringsstøtte assistert av PU | 750 | 1 764 | -1 014 | 88 |
| RET-FILM Returfilmer | 2 500 | 1 788 | 712 | - |
| RETURARB Returarbeid | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SOMP Landprogram for assistert retur til Somalia | 4 450 | 3 952 | 498 | 7 |
| TBV Tilbakevendingsstøtte | 75 | 60 | 15 | 4 |
| TRASS Temporary return of Afghans system solution | 15 220 | 14 812 | 408 | 580 |
| VARP Assistert returprogram | 9 429 | 10 303 | -875 | 1456 |
| VGP Retur av sårbare migranter | 11 209 | 11 473 | -264 | 72 |
| Totalt | 99 130 | 88 443 | 10 687 | - |

* En retur kan inngå i flere programmer.

** Fem personer ble tidligere rapportert som PRAN på grunn av avreise før programmet ble suspendert, men ankom Afghanistan etter at TRASS var etablert og inngår således i antall returer i TRASS.

ETHRETUR (ARE) Landprogram for assistert retur til Etiopia

Avtalene for Etiopia-programmet inngås for perioder som avviker fra regnskapsåret. Inneværende programperiode er en forlengelse av tidligere program og gjelder fra 1. juli 2016 til 26. januar 2017. Måltallet for denne perioden er 25 assisterte returer, og vi oppnådde 17 returer i programmet innen utgangen av 2016. Måltallet for forrige programperiode var 60 returer, og i den perioden returnerte 37. I hele 2016 returnerte 37 personer til Etiopia.

Etiopia-programmet dekker retur støtte («in-kind») per person som returneres og drift av prosjektkontoret. I tillegg utbetaler UDI såkalte «RCAP-midler» på 26 000 kroner per returnert som skal brukes på godkjente bistandsprosjekter. Da det over tid ikke har vært godkjente bistandsprosjekter, har tidligere overførte RCAP-midler blitt stående ubenyttet i Etiopia. Siden juli 2015 har UDI, i samråd med prosjektkontoret, benyttet ubrukte RCAP-midler til drift av prosjektkontoret og finansiering av retur støtte. JD er tidligere informert om løsningen.

Overførte ubrukte RCAP-midler var i juli 2015 på ETB 8,348 mill., tilsvarende ca. 3,287 mill. norske kroner. Disse midlene har finansiert programdriften i 2016. Det ble av den grunn ikke utbetalt midler til programmet i 2016. UDI venter på en avklaring rundt eventuell fortsettelse av Etiopia-programmet også etter 26. januar 2016, herunder eventuell bruk av RCAP-midler. Vi har ikke mottatt regnskapsrapporten for programmet for 2016 fra prosjektkontoret, men i følge våre estimater er de ubrukte RCAP-midlene i all hovedsak nå benyttet til driften. Vi forventer å måtte overføre nye midler i begynnelsen av 2017 dersom programmet forlenges.

UDI har stoppet overføringer av RCAP-midler per returnert inntil nye bistandsprosjekter eventuelt blir godkjent. Dersom det kommer i stand et godkjent prosjekt, vil UDI kunne måtte betale de RCAP-midlene som til nå er benyttet til finansiering av programmet, i tillegg til RCAP-midler for personer som har returnert etter at vi stoppet overføringene. Da UDI stoppet overføringer av RCAP-midler i midten av 2015 var det ca 3,287 mill. kroner i ubenyttede RCAP-midler. I siste del av 2015 ble det returnert 33 personer og i 2016 er det returnert 37 stykker. RCAP-midler til disse 70 returene er holdt igjen og utgjør 1,82 mill. kroner. Totalt er det ubrukte RCAP-midler på 5,107 mill. kroner som UDI kan komme til å måtte utbetale dersom det kommer godkjente prosjekter i fremtiden.

IRRINI Landprogram for assistert retur til Irak

IRRINI-programmet ble nedlagt med virkning fra 1. september 2015. Alle irakere som søkte om assistert retur før 1. september 2015 og som returnerte i løpet av 2015 mottok reintegreringsstøtte i inntil seks måneder i 2016. UDI utbetalte alle prosjektmidlene i 2015, inkludert reintegreringsstøtte som påløp i 2016.

Det finansielle oppgjøret for programmet viste at UDI hadde utestående til sammen 3,397 mill. kroner hos IOM som følge av færre returnerte enn anslått ved utbetaling i 2015. Midlene ble tilbakebetalt i 2016. Tilbakebetalingen bidrar til mindreforbruket på posten.

FSR Reintegreringsstøtte

FSR-programmet skal gi reintegreringsstønad til personer som ikke omfattes av spesifikke landprogram. Måltallet for FSR-programmet, som er lagt til grunn for budsjettet i 2016, var 1 100 returer. Det ble totalt gjennomført 1 138 returer innenfor dette programmet i 2016.

I UDI sitt interne budsjett ble det satt av 36,328 mill. kroner til programmet. Midlene skulle dekke utbetalinger på 26,328 mill. kroner for 2016 i henhold til gjeldende avtale med IOM, samt utbetaling av 10 mill. kroner som UDI holdt tilbake for programmet i 2015. Justis- og

beredskapsdepartementet ble orientert om de tilbakeholdte midlene. Midlene ble utbetalt i 2016.

Det ble utgiftsført 38,228 mill. kroner på programmet i 2016, inkludert utbetalingen av de tilbakeholdte midlene fra 2015. Merforbruket på 1,9 mill. kroner skyldes hovedsakelig høyere utgifter som følge av de 38 returer ut over det som ble lagt til grunn ved budsjetteringen, samt at flere personer enn forutsatt har mottatt ekstra stønad for fremlagt gyldig reisedokument.

IRRANA Landprogram for assistert retur til Afghanistan

IRRANA-programmet ble suspendert 18. februar 2016 og ble ikke gjenopptatt i 2016. Det ble returnert 21 personer innenfor IRRANA-programmet i 2016 før programmet ble suspendert.

UDI budsjetterte med 6,515 mill. kroner til programmet. Midlene tilsvarer summen som UDI ba om å få overføre fra 2015. Dette var midler som skulle ha blitt utbetalt i 2015, men som ble holdt tilbake grunnet suspensjonen av programmet.

UDI har mottatt forslag til sluttoppgjør for utestående betaling fra 2015 og påløpte forpliktelser i 2016 (1. januar 2016 til programmet ble suspendert). Sluttoppgjøret ble ikke utbetalt i 2016 som følge av behov for en grundig gjennomgang av oppgjøret. Forslaget til sluttoppgjøret er på 6,004 mill. kroner, og UDI forventer en utbetaling til IOM første halvår 2017.

OUTREACH Returtiltak utenfor mottak

I UDI sitt interne budsjett ble det satt av 1,483 mill. kroner til Outreach-programmet. I henhold til gjeldende avtale med IOM skulle UDI utbetale 2,160 mill. kroner i 2016. IOM hadde imidlertid ikke benyttet alle midler overført for Outreach-programmet i 2015, slik at budsjettet for 2016 ble nedjustert fra 2,160 mill. kroner til 1,483 mill. kroner. Samlet utbetaling for Outreach-programmet i 2016 ble 1,483 mill. kroner.

P72PRO Returfremmede prosjekter i mottak

UDI budsjetterte med 6,5 mill. kroner til anskaffelser og tilskudd til retur og tilbakevendingsiltak. I 2016 ble det anskaffet og innvilget tilskudd for til sammen 5,188 mill. kroner. Mindreforbruket på 1,312 mill. kroner til returfremmede prosjekter skyldes manglende kvalifiserte søkere.

INFOKAMP Informasjonskampanjer

UDI budsjetterte med 2,5 mill. kroner til informasjonskampanje om assistert retur med plakater i det offentlige rom. Det ble utgiftsført 2,088 mill. kroner til kampanjen, noe som ga et mindreforbruk på 0,412 mill. kroner. Mindreforbruket skyldes at kampanjen ble billigere enn først antatt.

72ANSKAF Anskaffelser over post 72

I UDI sitt interne budsjett ble 1,5 mill. kroner satt av til informasjonskampanje om assistert retur ved oppsøkende virksomhet mot målgruppen. Det ble utgiftsført 0,699 mill. kroner i 2016. UDI har ikke mottatt krav om sluttoppgjør fra leverandør, og mindreforbruket i 2016 ble 0,801 mill. kroner. UDI forventer å utbetale tilsvarende mindreforbruket i 2017.

PRAN Retur med PU til Afghanistan

PRAN-programmet ble suspendert 18. februar 2016 og ble ikke gjenopptatt i 2016. Politiets utlendingsenhet (PU) returnerte tolv personer innenfor PRAN-programmet i 2016 før programmet ble suspendert. PU har returnert flere personer etter suspensjonen av programmet, men da under den midlertidige løsningen TRASS.

I UDI sitt interne budsjett ble det satt av 0,672 mill. kroner til programmet. Beløpet tilsvarer forslag til sluttoppgjør fra IOM for utestående betaling fra 2015 og påløpte forpliktelser i 2016 (1. januar 2016 til 18. februar da programmet ble suspendert). Sluttoppjøret ble ikke utbetalt i 2016 som følge av behov for en grundig gjennomgang av oppjøret. Se for øvrig omtalen av IRRANA-programmet.

PUHUMR Reintegreringsstøtte til assisterte av PU

Det ble gjennomført 88 ledsagede returer i 2016. Det foreligger ikke måltall for ledsagede returer, da behovet for slike returer er svært vanskelig å forutse. Basert på tall fra 2015 ble det satt av 0,750 mill. kroner til ledsaget retur av ca. 30 personer i 2016 til en gjennomsnittlig utgift på 25 000 kroner per retur. Det ble til sammen utgiftsført 1,764 mill. kroner innen utgangen av året. Merforbruket på 1,014 mill. kroner er nettoeffekten av at antallet ledsagede returer ble betraktelig høyere enn forventet og at utgift per retur ble lavere enn forutsett.

RET-FILM Returfilmer

UDI har budsjettert med 2,5 mill. kroner til produksjon av informasjonsfilmer om UDI sine assisterte returordninger samt distribusjon. Det ble utgiftsført 1,788 mill. kroner på prosjektet i 2016. Dette gir et mindreforbruk på 0,712 mill. kroner, som skyldes at produksjon og distribusjon ble gjennomført til en lavere utgift enn forventet.

RETURARB Returarbeid

Verifiseringsprosjektet RETURARB i Afghanistan har ikke latt seg gjennomføre i 2015 eller 2016. Det ble av den grunn ikke avsatt midler til prosjektet i UDI sitt interne budsjett for året. Justis- og beredskapsdepartementet er orientert. UDI ønsker å starte opp prosjektet i 2017, men oppstart forutsetter at UDI gjenopptar samarbeidet med IOM i Afghanistan.

SOMP Landprogram for assistert retur til Somalia

Avtalene for Somalia-programmet inngås for perioder som avviker fra regnskapsåret. Inneværende programperiode er en forlengelse av tidligere program og gjelder fra 15. mai 2016 til 15. mai 2017. Måltallet for prosjektperioden er 30 returer. I alt har 7 personer returnert til Somalia innenfor dette programmet i 2016.

Justis- og beredskapsdepartementet godkjente i april 2016 bruk av 5,802 mill. kroner til forlengelse og utvidelse av Somalia-programmet samt produksjon av motivasjonsfilmer. I UDI sitt interne budsjett ble det satt av 4,450 mill. kroner til programmet som følge av lavere forventede utgifter etter endte forhandlinger med leverandøren. Budsjetttrammen inkluderer programmet og filmproduksjon. Videre er det tatt høyde for en kostnadsreduksjon som følge av at fra danske myndigheter har kjøpt fem plasser i programmet.

Netto regnskapsført på programmet er 3,952 mill. kroner, som gir et netto mindreforbruk på 0,498 mill. kroner. Det er betalt 4,752 mill. kroner for programmet i sin helhet og UDI har mottatt innbetaling på 0,800 mill. kroner fra danske myndigheter for kjøp av de fem plassene. UDI har imidlertid ikke mottatt krav om oppgjør for filmproduksjonen, som er årsaken til mindreforbruket på posten.

Dersom UDI ikke når måltallet på 30 returer, inkludert de fem plassene som er solgt til danske myndigheter, vil UDI få tilbakebetalt deler av utbetalingen på 4,752 mill. kroner for programmet. Danske myndigheter vil kompenseres tilsvarende av UDI dersom deres fem plasser ikke benyttes fullt ut.

TBV Individuell tilbakevendingsstøtte

I UDI sitt interne budsjett ble det satt av 0,075 mill. kroner til et anslag på fem tilbakevendinger i 2016. Det er regnskapsført 0,060 mill. kroner, som gir et avvik på

0,015 mill. kroner. Mindreforbruket skyldes at fire personer returnerte innenfor ordningen i 2016

TRASS Temporary return of Afghans system solution

I påvente av at de suspenderte programmene IRRANA og PRAN skulle gjenopptas, igangsatte UDI en midlertidig ordning med reintegreringsstøtte for assisterte returner og tvangsreturner til Afghanistan, kalt TRASS. Politiets utlendingsenhet (PU) har foretatt totalt 400 tvangsreturner til Afghanistan innenfor ordningen, mens UDI har foretatt 180 assisterte returner.

Det ble avsatt 15,220 mill. kroner til å dekke utgifter til ordningen, inkludert administrative kostnader og utbetaling av reintegreringsstøtte. Midlene til TRASS er omdisponert fra opprinnelig avsatte midler til IRRANA og PRAN. Det er regnskapsført 14,812 mill. kroner på ordningen. Mindreforbruket på 0,408 mill. kroner skyldes lavere administrative kostnader og færre assisterte returner enn forventet.

VARP Assistert returprogram

Det ble gjennomført 1 456 returner i 2016. UDI har budsjettert med 9,429 mill. kroner til ordningen. Det er regnskapsført 10,303 mill. kroner. Merforbruket på 0,875 mill. kroner skyldes at de variable utgiftene, som assistanse, transport mm., ble høyere enn forventet.

VGP Retur av sårbare migranter

Måltallet for retur av sårbare migranter var 70 i 2016. Totalt har det returnert 72 personer innenfor programmet innen utgangen av året.

Det ble budsjettert med 11,209 mill. kroner for programmet i 2016, herunder 6,874 mill. kroner utgifter for årets program og 4,335 mill. kroner som var tilbakeholdte midler for tidligere program.

Det er regnskapsført 11,473 mill. kroner på programmet i 2016 som inkluderer utbetaling av tilbakeholdte midler fra 2015 på 2,835 mill. kroner og 1,500 mill. kroner for returmidler for 2014 utløst i 2015. Merforbruket på programmet er 0,264 mill. kroner, som hovedsakelig skyldes høyere antall returnerte enn måltallet. UDI mottar oppgjørsoppstilling fra IOM i 2017.

Administrasjonskostnader i returprogrammene

Tabellen som viser administrasjonskostnader i returprogrammene i 2016 vil bli levert i 1. tertialrapport. Vi har da fått avregninger fra IOM og vil kunne rapportere de endelige tallene. Dette er avklart med departementet.

3.8.1 Samlet oversikt over retur- og tilbakevendingstiltak (post 01, 21 og 72)

UDI finansierer returarbeid på post 01 og returtiltak på både post 21 og 72. I tillegg finansieres tilbakevendingstiltak over post 72. Under følger en oversikt over medgåtte ressurser til arbeidet med og tiltakene for retur i 2016.

Tabell 26: Samlet oversikt over retur- og tilbakevendingsiltak (post 01, 21 og 72) (tall i hele tusen)

| | Budsjett 2016 | Regnskap 2016 | Avvik |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------|
| Post 01 Lønn | 12 305 | 12 305 | 0 |
| Post 01 Varer og tjenester | 17 520 | 17 288 | 232 |
| Post 21 Øremerkede returiltak i mottak - varer og tjenester, ordinært og oppdrag | 20 265 | 23 339 | -3 074 |
| Post 72 Retur- og tilbakevendingsiltak (se omtale av posten for detaljer) | 99 130 | 88 443 | 10 687 |
| Totalt | 149 220 | 141 375 | 7 845 |

Regnskapet ved årets utløp viste ingen avvik mot budsjett for lønnsutgifter relatert til arbeidet med retur. Budsjetterte lønnsutgifter er beregnet ut fra planlagte månedsverk og en gjennomsnittlig lønnskostnad, og regnskapstall er beregnet på samme måte. Kjøp av varer og tjenester gjelder hovedsakelig administrative kostnader knyttet til returprogrammene og ble 0,232 mill. kroner lavere enn forventet i 2016.

UDI disponerte 20,265 mill. kroner til returiltak i mottak over post 21 i 2016. Det er regnskapsført 23,339 mill. kroner til formålet i 2016 hvor hovedtyngden er benyttet til returrådgivning, individuell oppfølging og returveiledningsiltak i mottak. Merforbruket skyldes delvis at det ble benyttet noe mer midler til andre tiltak enn de som følger av tilleggsavtaler med driftsoperatørene, blant annet til seminarer og betalingsforskyvninger fra 2015 til 2016. For kommentarer til retur- og tilbakevendingsiltak finansiert over post 72 vises det til omtalen ovenfor.

3.9. Post 73 Gjenbosetting av flyktninger, støttetiltak

Tabell 27: Budsjett og regnskap post 73 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 73 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|--------------|---------------|---------------|
| Bevilgning i statsbudsjett | 6 977 | 14 407 | 20 425 |
| Bevilgningsendringer | | 3 200 | |
| Sum bevilgning | 6 977 | 17 607 | 20 425 |
| Regnskap | 6 977 | 17 607 | 20 400 |
| Sum regnskap | 6 977 | 17 607 | 20 400 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | 0 | 0 | 25 |

Post 73 finansierer støttetiltak i forbindelse med arbeidet til UNHCR (eventuelt andre organisasjoner) for å bosette flyktninger utenfor Norge. Dersom midlene ikke benyttes til støttetiltak benyttes de til å overføre flyktninger til Norge.

Tilskuddet gis direkte fra departementet.

Det er i 2016 utbetalt 20,4 mill. kroner til UNHCR.

Beløpet er fordelt slik:

- 12,8 mill. kroner er benyttet til å finne bosettingsløsninger for syriske flyktninger utenfor Norge. Det er knyttet til uttak av 2 150 syrere i Beirut, 600 syrere i Ankara og 250 syrere i Amman dekkes gjennom disse midlene.

- 7, 6 mill. kroner: Støtte til to prosjekter:
 - Styrking av kapasitet i Afrika for å foreta vurderinger av «barnets beste», 7,1 mill. kroner.
 - Interne seminarer for å sikre bedre kvalitet i intervjuene knyttet til fastsettelse av flyktningstatus og bosetting utenfor Norge, samt om å søke i og bruke åpne kilder, 0,5 mill. kroner.

Utbetalingen til prosjektene er godkjent av JD.

3.10 Post 75 Reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet

Tabell 28: Budsjett og regnskap post 75 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 75 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Bevilgning i statsbudsjett | 15 497 | 14 302 | 19 250 |
| Overføring fra forrige år | 1 103 | 250 | 1 226 |
| Bevilgningsendringer | 1 390 | 3 787 | -1 880 |
| Sum bevilgning | 17 990 | 18 339 | 18 596 |
| Regnskap | 13 596 | 17 113 | 16 314 |
| Sum regnskap | 13 596 | 17 113 | 16 314 |
| Merutgift (-) / Mindreutgift (+) | 4 394 | 1 226 | 2 282 |

Posten behandles i Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen. I henhold til tildelinger/ endringer gjennom året hadde post 75 en ramme på 18,596 mill. kroner i 2016. Sammenlignet med utgiftsført på 16,314 mill. kroner ga dette et mindreforbruk på 2,282 mill. kroner. Mindreutgiften utgjør 12,3 prosent av bevilgningen. Mindreforbruket forklares nærmere under.

Tabell 29: Budsjett/regnskap spesifisert (tall i hele tusen)

| Post 75 | Budsjett 2016 | Regnskap | Mindre-(+) / merforbruk (-) |
|--|---------------|---------------|-----------------------------|
| Reiseutgifter for tilbakevending for personer | 396 | 3 | 393 |
| Reiser overføringsflyktninger | 15 774 | 14 443 | 1 331 |
| Avtale om assistanse på Gardermoen - flyktninger | 2 426 | 1 868 | 558 |
| Sum | 18 596 | 16 314 | 2 282 |

Posten nyttes til dekning av reiseutgifter for overføringsflyktninger som kommer til Norge. Videre nyttes midlene under posten til dekning av reiseutgifter for flyktninger som vender tilbake til hjemlandet.

Langt færre enn antatt av de som vendte tilbake i 2016 valgte å benytte seg av ordningen med reisestøtte. Det ga et mindreforbruk på reiseutgifter for tilbakevending for personer på 0,393 mill. kroner.

Budsjettet for reiser for overføringsflyktninger er basert på en prognose for bosatte (innreiste) på 3 400 overføringsflyktninger i 2016. Dette inkluderer også uttak av overføringsflyktninger som ble foretatt i 2015, men som først ankommer i 2016, til sammen anslagsvis 900 personer. Ved utgangen av 2016 var det ankommet 3 292 overføringsflyktninger. Det er 108 færre enn forutsetningen i budsjettet.

Mindreforbruket på reiser for overføringsflyktninger er 1,331 millioner kroner. UDI har ikke mottatt avregning fra IOM for disponerte midler i 2016. Avregningen, som forventes mottatt første halvår 2017, vil vise om mindreforbruket utelukkende skyldtes færre returer eller om også reisekostnadene per retur ble lavere enn forutsatt. Dersom mindreforbruket skyldes lavere reisekostnader vil IOMs tilgodehavende ikke øke for den delen av mindreforbruket.

Avtalen om assistanse på Gardermoen har en fastpris på 1,230 mill. kroner for 2 200 assisterte personer. Deretter følger en stykkpris på 511 kroner per assisterte person utover de 2 200. I tillegg refunderes utgifter til mat og drikke med opp til 125 kroner per assisterte person. Mindreforbruket på 0,558 millioner kroner skyldes færre assisterte personer enn forutsatt i budsjettet.

4. Kapittel 3490 Inntekter – Utlendingsdirektoratet

4.1. Post 05 Tilfeldige inntekter

Tabell 30: Budsjett og regnskap post 05 de 3 siste år (tall i hele tusen)

| Post 05 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Bevilgning (Tildelingsbrev) | 12 583 | 11 310 | 11 557 |
| Overføring fra forrige år | | | |
| Bevilgningsendringer | 5 100 | 4 200 | 15 000 |
| Sum bevilgning | 17 683 | 15 510 | 26 557 |
| Regnskap | 20 897 | 24 032 | 26 198 |
| Sum regnskap | 20 897 | 24 032 | 26 198 |
| Merinntekt (+) / Mindreinntekt (-) | 3 214 | 8 522 | -359 |

Ved begynnelsen av året var bevilgningen på posten 11,557 mill. kroner. I forbindelse med nysalderingen ble bevilgningen økt med 15 mill. kroner. Total bevilgning for året er 26,557 mill. kroner. Regnskapet viser at vi i 2016 hadde 26,198 mill. kroner, dette gir en mindreinntekt på 0,359 mill. kroner.

Posten omfatter, som det framgår av tabellen nedenfor, en rekke ulike refusjoner. Mindreinntekten håndteres ved at søknad om overført beløp på kapittel 490 post 01 til 2017 reduseres tilsvarende.

Tabell 31: Spesifikasjon av tilfeldige inntekter (tall i hele tusen)

| Inntekt | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Refusjon fellestjenester IMDI | 1 374 | 193 | |
| Refusjon fra IMDi, DUF | 3 090 | 2 178 | 5 116 |
| Refusjon fra Politiet, DUF | 6 380 | 6 615 | 4 040 |
| Refusjon fra SKD, DUF | 122 | 3 807 | 25 |
| Refusjon fra UNE, DUF | 2 741 | 2 786 | 2 981 |
| Refusjon fra UNE, tolkedatabasebruk | | 63 | |
| Forsvarsdepartementet, oppholdskort | | 186 | 1 347 |
| Refusjon Yttergrensefondet | | 1 583 | |
| EØS-relaterte refusjoner | 1 849 | 2 103 | 1 704 |
| GDISC-fond overført | 2 469 | | |
| GDISC innbetalinger | 818 | 1 | |
| Lønnsrefusjoner JD | 95 | | |
| Lønnsrefusjoner DU (samt reisekostnader i 2015) | 917 | 3 449 | 387 |
| Lønnsrefusjoner BLD | 58 | 361 | |
| Lønnsrefusjoner IMDi | 812 | 651 | |
| G3KKO System tilpasninger til Politiets Grenskontrollsystem | | | 283 |
| VOX -systemutvikling Selvregistrering av kompetanse | | | 2 205 |
| Systemtilpasninger modernisering av Folkeregisteret 2016 | | | 2 404 |
| Systemtilpasninger dataoverføring PAL Politiets utlendingsenhet | | | 1 426 |
| Kostnadsdeling med Politiets Utlendingsenhet PUMA grensesnitt prosjekt | | | 550 |
| Systemutviklingskostnader dekkes av politiet | | | 355 |
| NIR utviklingskostnader dekkes av IMDI | | | 869 |
| Esamhandling med Skattedirektoratet | | | 2 507 |
| Annet | 172 | 56 | |
| Sum | 20 897 | 24 032 | 26 198 |

Det har i 2016 vært spesielt store inntekter knyttet til IKT-utvikling for andre virksomheter som kan faktureres. Inntekter fra lønn har falt i forhold til tidligere år knyttet til to forhold: (i) Fra 2016 konteres lønn og reisekostnader for vikarer til utenriksstasjonene direkte på Utenriksdepartementets kapittel/post. (ii) For lønnsrefusjoner for øvrig benytter vi i størst mulig grad belastningsfullmakter. Refusjoner fra IMDi knyttet til deling av fellesutgifter bortfaller fra 2016 da vi ikke leier i samme bygninger

5. Mottatte belastningsfullmakter

Tabell 32: Oppstilling mottatte belastningsfullmakter (tall i hele tusen)

| Kapittel/ post | Etat | Tildelt beløp | Regnskap | Rest |
|-------------------|---|------------------|--------------|------------|
| 0400/23 | Justis- og beredskapsdepartementet | 500 | 348 | 152 |
| 0440/01 | Politidirektoratet | 564 | 497 | 67 |
| 0640/01 | Arbeidstilsynet | 1 600 | 1 559 | 41 |
| 0858/01 | Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet | 700 | 690 | 10 |
| Totalt | | 3 364 | 3 093 | 271 |

Justis- og beredskapsdepartementet

Det ble stilt 500 000 kroner til disposisjon på JDs FOU-post i tillegg 3 til tildelingsbrevet til utviklingstiltak for kunnskapsformidling i arbeidet med FoU og European Migration Network (EMN). UDI har regnskapsført 0,348 mill. kroner på fullmakten og det er således et mindreforbruk på 0,152 mill. kroner.

Politidirektoratet

Det ble i tillegg 3 i Tildelingsbrevet stilt til rådighet 0,3 mill. kroner på Politidirektoratets driftspost til en videreføring av UDIs tiltak for å spre kunnskap om rettigheter og tiltak på utlendingsfeltet om mishandlingsbestemmelsen. Videre ble det i belastningsfullmakt stilt til rådighet 0,264 mill. kroner for tilpasse eDok løsning til politiets bruk i utlendingsforvaltningen. Totalt er det gitt 0,564 mill. kroner og UDI har utgiftsført totalt 0,497 mill. kroner.

Arbeidstilsynet

Det ble stilt 1,6 mill. kroner til rådighet ved belastningsfullmakt knyttet til utvikling av e-samhandling mellom UDI og Oberthur (Arbeidstilsynets HMS-kort.) UDI har benyttet 1,558 mill. kroner av fullmakten.

Buf.dir.

UDI fikk belastningsfullmakt fra Bufdirs driftspost på 0,7 mill. kroner for å dekke lønnsutgifter ved deltakelse i kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det har blitt utgiftsført 0,69 mill. kroner på belastningsfullmakten.

6. Korrigering

I forbindelse med en retur av asylsøkere som ble gjennomført i slutten av 2016 ble det tatt ut kontanter for å dele ut retur støtte til de som skulle returnere. Alle kontantene ble ikke delt ut i forbindelse med returen og ble lagt i safe hos UDI. Disse kontantene ble ikke satt inn på konto før jul, og UDI har derfor en klassifiseringsfeil i sitt regnskap for 2016. Det betyr at UDI hadde 8 160 USD, tilsvarende 65 287,42 norske kroner for lite i banken ved årsskiftet, og at utbetalingene på post 72 er tilsvarende for høye. Kontantene er nå satt inn på konto i banken, men det ble oppdaget for sent til at vi rakk å rette opp i regnskapet for 2016.

Vedlegg 2 – R 12: Rapportering på IKT-utviklingsprosjekter

| Virksomhet | Program/Prosjektnavn | Prosjekt fase | Program-/Prosjekteier | Økonomisk ramme | Program-/prosjektslutt (dato) | Rapporterings dato |
|------------------------------------|--|---------------|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------|
| UDI | Modernisering av folkeregisteret - UDI sitt mottaksprosjekt | GJENNOMFØRE | SKD | 5 mill. (Ekstern finansiering) | 31.12.2019 | 23.01.2017 |
| Program/prosjektbeskrivelse | <p>Klargjøre utlendingsforvaltningen ved UDI for produsentrollen inn til Modernisert Folkeregister (MF).</p> <p>UDI skal i 2016 levere løsning for rekvirering av d-nummer for asylsøkere, samt løsning for å oppdatere adresseinformasjon om asylsøkere.</p> <p>UDI skal i 2017 overføre noen status typer for asylsøkere til Folkeregisteret (forsvunnet fra mottak, endelig avslag og utreist). Utlendingsforvaltningen skal i tillegg delta i forskrifts- og analysearbeid knyttet til bestilling av fødselsnummer.</p> <p>UDI skal i 2018 levere løsning for bestillinger av fødselsnummer til Folkeregisteret for forskjellige grupper utlendinger.</p> <p>Overordnet prosjektplan er utarbeidet, ressurser er allokert.</p> | | | | | |

| Statlige føringer | Prinsippet følges | Begrunnelse for avvik fra statlige føringer |
|--------------------------------|-------------------|---|
| IKT-arkitekturprinsipper | JA | |
| Elektronisk ID (ID Porten) | UAKTUELL | |
| Altinn | UAKTUELL | |
| Krav til personvern | JA | |
| Krav til informasjonssikkerhet | JA | |

| IKT strategi 2011-2015 | Prosjektet bidrar | Bidrag til IKT-strategi |
|--------------------------------|-------------------|--|
| Effektiv samhandling | JA | Er med å automatisere dagens manuelle rutiner for å rekvirere d-nummer og bestille fødselsnummer. Vil gi Folkeregisteret oppdatert adresseinformasjon for asylsøkere (viktig for Helse når resultat) |
| God informasjonssikkerhet | JA | Reduserer sannsynligheten for at en person kan ha flere d-numre / fødselsnumre. |
| God styrings- og beslutningsin | JA | Folkeregisteret som er en felleskomponent får riktig informasjon raskt mht utlendinger som skal innrulleres i folkeregisteret (og som skal få d-nummer / fødselsnummer). |

| Statusområder | Status | Kommentarer og vurderinger | Tiltak / Oppgave / Gjøre mål |
|--|--------|--|---|
| Overordnet status og fremdrift | GRØNN | Innføring av rekvirering av d-nummer og endring av person og adresseinformasjon ble levert 23.01.2017. I planfasen for 2017 leveransene. | |
| Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser) | GRØNN | | |
| Risiko | GRØNN | | |
| Prosjekt-eksterne avhengigheter | GRØNN | | |
| Økonomi | GRØNN | | Av de bevilgede 5 mill. fra MF-prosjektet er 2,4 mill. benyttet i 2016. De resterende midlene vil benyttes i 2017. Det er likeledes bevilget midler til formålet i UDIs program stegvis modernisering. Det vil i etterkant av dette prosjektet oppstå et behov for finansiering av UDI i konsumentrollen. |
| Ressurser | GRØNN | | |

Fargene nedenfor benyttes i kolonnen merket "Status"

| | |
|-------|--|
| GRØNN | I henhold til prosjektplan etc., alt går som planlagt. Ingen ytterligere kommentarer nødvendig. |
| GUL | Ikke i henhold til prosjektplan, men det er ikke kritisk avvik. Tiltak bør gjennomføres for å sikre grønt lys. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |
| RØD | Ikke i henhold til prosjektplan, og det kan være kritisk avvik. Tiltak skal gjennomføres for å sikre grønt lys på sikt. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |

| Virksomhet | Program/Prosjektnavn | Prosjekt fase | Program-/Prosjekteier | Økonomisk ramme | Program-/prosjektslutt (dato) | Rapporterings dato |
|-----------------------------|--|---------------|-----------------------|-----------------|-------------------------------|--------------------|
| UDI | VIS-3 | GJENNOMFØRE | Steinar Rotevatn | 9,75 mill | 22.04.2017 | 23.01.2017 |
| Program/prosjektbeskrivelse | Det sentrale VIS-systemet er i dag ikke i overensstemmelse med lovgrunnlaget i Visa Code. Det sentrale VIS-systemet endres, og vi må tilpasse våre systemer for å oppfylle våre internasjonale forpliktelser og for å kunne behandle visumsaker. Prosjektets formål er å sikre at våre nasjonale systemer er i overensstemmelse med nye VIS og lovverket og at Utlendingsforvaltningens sakssystemer tilpasses endringene på en hensiktsmessig måte. | | | | | |

| Statlige føringer | Prinsippet følges | Begrunnelse for avvik fra statlige føringer |
|--------------------------------|-------------------|---|
| IKT-arkitekturprinsipper | JA | |
| Elektronisk ID (ID Porten) | UAKTUELL | |
| Altinn | UAKTUELL | |
| Krav til personvern | JA | |
| Krav til informasjonssikkerhet | JA | |

| IKT strategi 2011-2015 | Prosjektet bidrar | Bidrag til IKT-strategi |
|--------------------------------|-------------------|---|
| Effektiv samhandling | JA | Prosjektet ivaretar samhandlingen mot Schengen og sikrer korrekt informasjonsflyt til og fra sentral VIS-base. |
| God informasjonssikkerhet | JA | |
| God styrings- og beslutningsin | DELVIS | Nye krav fra Schengen fører til noe økt datafangst fra Schengen-systemet og innhenting av noe mer data fra søker. Overgang fra fritekst til datafelt i (noen tilfeller) vil forbedre bruken av dataene. |

| Statusområder | Status | Kommentarer og vurderinger | Tiltak / Oppgave / Gjøre mål |
|--|--------|--|---|
| Overordnet status og fremdrift | GRØNN | Utvikling er i hovedsak ferdigstilt. | Testing av hovedfunksjonalitet gjøres mot Schengen uke 4, og er i skrivende stund ca halvveis gjennomført uten feil. Alt ser ut til å fungere som planlagt. |
| Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser) | GRØNN | Produksjonssetting styres av euUSA, og er planlagt til 22. april 2017. Deretter blir det en observasjonsperiode på noen måneder. | Arbeidet er i henhold til plan. |
| Risiko | GRØNN | Ingen større risiki å rapportere. | Grundig testing av både UDI-interne og øvrige etaters løsninger er nå hovedfokus. |
| Prosjekt-eksterne avhengigheter | GRØNN | Prosjektet er avhengig av at alle andre Schengen-land også har fått gjort nødvendige endringer. | |
| Økonomi | GRØNN | | |
| Ressurser | GRØNN | | |

Fargene nedenfor benyttes i kolonnen merket "Status"

| | |
|-------|--|
| GRØNN | I henhold til prosjektplan etc., alt går som planlagt. Ingen ytterligere kommentarer nødvendig. |
| GUL | Ikke i henhold til prosjektplan, men det er ikke kritisk avvik. Tiltak bør gjennomføres for å sikre grønt lys. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |
| RØD | Ikke i henhold til prosjektplan, og det kan være kritisk avvik. Tiltak skal gjennomføres for å sikre grønt lys på sikt. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |

| Virksomhet | Program/Prosjektnavn | Prosjekt fase | Program-/Prosjekteier | Økonomisk ramme | Program-/prosjektslutt (dato) | Rapporterings dato |
|------------------------------------|--|---------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| UDI | IDeALT (G3kko, Pass og ID (PoID)) | GJENNOMFØRE | (POD) Annar Bohlin-Hansen | ca 2 mill (Ekstern finansiering) | PoID: 2017/2018 Gekko: 2017 | 24.01.2017 |
| Program/prosjektbeskrivelse | <p>G3kko: prosjektet skal videreutvikle og nyutvikle tjenester i UDI som skal kunne benyttes av politiets Grense- og Territorialkontroll. UDI leverer informasjon til Gekko prosjektet i henhold til utarbeidet oppdragsavtale. Gekko-prosjektet skal ha løpende leveranser, med siste leveranse våren 2017.</p> <p>PoID skal modernisere utstedelsen av pass og ID-kort på passkontorer i henhold til målsettingene og tiltakene i handlingsplanen for ID-området. Prosjektet skal etablere et nytt saksbehandlingssystem for pass (nytt «passweb»), etablere avtaler for produksjon av pass, oppholdskort, nasjonalt ID-kort, ekspresspass og andre relaterte dokumenttyper. Det skal etableres avtaler for opptaksstyr for biometri og annet utstyr for passkontorer. UDI er representert i styringsgruppen og har vært deltagende i arbeidet med kravspesifisering som ble avsluttet til nyttår 2015. UDI deltok også i evalueringen som konkluderte med at Gemalto ble valgt som leverandør. PoID - prosjektet ble i januar 2017 lagt til UDIs moderniseringsprogram og gjennomføres som prosjekt Biometri og ID.</p> | | | | | |

[Prosjekter i justissektoren skal gjennomføres i tråd med vedtatt IKT-strategi 2011-2015. Prosjekter skal følge de standarder og føringer som vedtas av forvaltningen og for justissektoren]

| Statlige føringer | Prinsippet følges | Begrunnelse for avvik fra statlige føringer |
|--------------------------------|-------------------|---|
| IKT-arkitekturprinsipper | JA | |
| Elektronisk ID (ID Porten) | UAKTUELL | |
| Altinn | UAKTUELL | |
| Krav til personvern | JA | |
| Krav til informasjonssikkerhet | JA | |

| IKT strategi 2011-2015 | Prosjektet bidrar | Bidrag til IKT-strategi |
|---------------------------------|-------------------|---|
| Effektiv samhandling | JA | Informasjonsutveksling mellom bidragsytere i utendingsforvaltningen |
| God informasjonssikkerhet | JA | |
| God styrings- og beslutningsinn | JA | Bidrar med informasjon inn i politiets beslutningsprosesser |

| Statusområder | Status | Kommentarer og vurderinger | Tiltak / Oppgave / Gjøre mål |
|--|--------|---|------------------------------|
| Overordnet status og fremdrift | GRØNN | | |
| Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser) | GRØNN | | |
| Risiko | GRØNN | Ingen særskilte risiki så langt | |
| Prosjekt-eksterne avhengigheter | GRØNN | UDIs aktiviteter er avhengig av framdriften i politiets IDeALT prosjekt | |
| Økonomi | GRØNN | | |
| Ressurser | GRØNN | | |

Fargene nedenfor benyttes i kolonnen merket "Status"

| | |
|-------|--|
| GRØNN | I henhold til prosjektplan etc., alt går som planlagt. Ingen ytterligere kommentarer nødvendig. |
| GUL | Ikke i henhold til prosjektplan, men det er ikke kritisk avvik. Tiltak bør gjennomføres for å sikre grønt lys. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |
| RØD | Ikke i henhold til prosjektplan, og det kan være kritisk avvik. Tiltak skal gjennomføres for å sikre grønt lys på sikt. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |

| Virksomhet | Program/Prosjektnavn | Prosjekt fase | Program-/Prosjekteier | Økonomisk ramme | Program-/prosjektslutt (dato) | Rapporterings dato |
|-----------------------------|---|---------------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------|
| UDI | Oppholdsstatus tjenesten | GJENNOMFØRE | Skattedirektoratet | 8 MNOK (Ekstern finansiering) | 31.12.2016 | 23.01.2017 |
| Program/prosjektbeskrivelse | Forbedring av esamhandlingstjenesten med Skattedirektoratet består av 3 deler. Del 1 som gir elektronisk svar om arbeidsadgang ble tatt i bruk av SKD 1. desember 2015 ifm utstedelse av skattekort for 2016. Del 2 gir SKD elektronisk melding om utvinnings- og bortvinningsvedtak i UDI som grunnlag for utmelding av Folkeregisteret. SKD benytter den nye tjenesten fra 1. juni 2016. Del 3 som omhandler elektronisk tilgang til vedtakshistorikk bli levert januar 2017. | | | | | |

| Statlige føringer | Prinsippet følges | Begrunnelse for avvik fra statlige føringer |
|--------------------------------|-------------------|--|
| IKT-arkitekturprinsipper | DELVIS | I påvente av modernisering av folkeregisteret har man utviklet del 2 basert på tradisjonell filoverføring via ftp. |
| Elektronisk ID (ID Porten) | UAKTUELL | |
| Altinn | UAKTUELL | |
| Krav til personvern | JA | |
| Krav til informasjonssikkerhet | JA | |

| IKT strategi 2011-2015 | Prosjektet bidrar | Bidrag til IKT-strategi |
|--------------------------------|-------------------|--|
| Effektiv samhandling | JA | Det er først og fremst SKD som har effekt av de nye tjenestene. |
| God informasjonssikkerhet | JA | Det er gjennomført en egen ROS analyse for prosjektet. Tilsvarende er lovgrunnlaget for informasjonstvekslingen vurdert. |
| God styrings- og beslutningsin | JA | Raskere tilgang til korrekt informasjon ved saksbehandlingen i SKD |

| Statusområder | Status | Kommentarer og vurderinger | Tiltak / Oppgave / Gjøre mål |
|--|--------|---|---|
| Overordnet status og fremdrift | GRØNN | Gjennomføres iht planer | |
| Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser) | GRØNN | Delleveranse 3 ble installert hos UDI 21. januar 2017. | Felles ukentlige statusmøter med UDI og SKD med oppfølging av status |
| Risiko | GRØNN | Ingen særlige risikopunkter er avdekket | |
| Prosjekt-eksterne avhengigheter | GRØNN | Avhengig av interne tilpasninger hos SKD samt innføring/oppløring hos SKD | SKD har valgt å bruke noe mere tid på innføring av nye arbeidsrutiner |
| Økonomi | GRØNN | Finansieres av SKD | |
| Ressurser | GRØNN | Ressurstilgangen er god både fra SKD og UDI | Følges opp i ukentlige kontaktmøter |

Fargene nedenfor benyttes i kolonnen merket "Status"

| | |
|-------|--|
| GRØNN | I henhold til prosjektplan etc., alt går som planlagt. Ingen ytterligere kommentarer nødvendig. |
| GUL | Ikke i henhold til prosjektplan, men det er ikke kritisk avvik. Tiltak bør gjennomføres for å sikre grønt lys. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |
| RØD | Ikke i henhold til prosjektplan, og det kan være kritisk avvik. Tiltak skal gjennomføres for å sikre grønt lys på sikt. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |

| Virksomhet | Program/Prosjektnavn | Prosjekt fase | Program-/Prosjekteier | Økonomisk ramme | Program-/prosjektslutt (dato) | Rapporterings dato |
|------------------------------------|--|---------------|-----------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------|
| UDI | IMDI/IMPACT | GJENNOMFØRE | IMDI | 6,5 MNOK (Ekstern finansiering) | 31.des | 23.01.2017 |
| Program/prosjektbeskrivelse | Del1: Motta data fra VOX/IMDI om status opplæring i norsk og samfunnskap, samt deltakelse i Introduksjonsprogrammet til bruk ved vurdering av statsborgerskaps- (STB)- saker hos UDI. Her avventer UDI endelig hjemmelsavklaringer fra DEP før de nye tjenestene kan gjøres tilgjengelig for saksbehandler. Del2: Utvikling av tjenester for dataoverføring fra UDB til Impact iht introduksjonsloven, samt prosessendringer ved implementering av Impact_bosetting i IMDI høsten 2016. | | | | | |

| Statlige føringer | Prinsippet følges | Begrunnelse for avvik fra statlige føringer |
|--------------------------------|-------------------|---|
| IKT-arkitekturprinsipper | JA | |
| Elektronisk ID (ID Porten) | UAKTUELL | |
| Altinn | UAKTUELL | |
| Krav til personvern | JA | |
| Krav til informasjonssikkerhet | JA | |

| IKT strategi 2011-2015 | Prosjektet bidrar | Bidrag til IKT-strategi |
|--------------------------------|-------------------|---|
| Effektiv samhandling | JA | Realisering av IMPACT_programmet hos IMDI skal sikre en bedre gjennomføring av introduksjonsprogrammer og bosetting av innvandrere i Norge iht overordnede politiske styringsmål. |
| God informasjonssikkerhet | JA | Utvikling basert på tjenester |
| God styrings- og beslutningsin | JA | Legger til rette for bedre styrings- og beslutningsinformasjon ved bosetting av innvandrere og ved behandling av søknad om Statsborgerskap |

| Statusområder | Status | Kommentarer og vurderinger | Tiltak / Oppgave / Gjøre mål |
|--|--------|---|--|
| Overordnet status og fremdrift | GRØNN | Gjennomføres i tråd med utvikling av Impact_programmet hos IMDI | Ukentlige kontaktmøter med IMDI |
| Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser) | GRØNN | Delleveranse2 har blitt utsatt til 2. mars 2017 fordi IMDI ønsker mere tid til innføring av sin løsning Impact_bosetting. | IMDI har bedt om at UDI forskyver sin leveranseplan fordi deres løsning for Impact_bosetting ikke blir klar i tide |
| Risiko | GRØNN | Det har hele tiden vært en forutsetning at IMDI også gjennomførte sine leveranser iht overordnet plan | Leveres i to delleveranser som reduserer risiko. |
| Prosjekt-eksterne avhengigheter | GRØNN | Utvikling av Impact_bosetting hos IMDI | Ukentlige kontaktmøter med IMDI |
| Økonomi | GRØNN | Finansieres av IMDI | |
| Ressurser | GRØNN | | |

Fargene nedenfor benyttes i kolonnen merket "Status"

| | |
|-------|---|
| GRØNN | I henhold til prosjektplan etc., alt går som planlagt. Ingen ytterligere kommentarer nødvendig. |
| GUL | Ikke i henhold til prosjektplan, men det er ikke kritisk avvik. Tiltak bør gjennomføres for å sikre grønt lys. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |
| RØD | Ikke i henhold til prosjektplan, og det kan være kritisk avvik. Tiltak skal gjennomføres for å sikre grønt lys på sikt. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |

| Virksomhet | Program/Prosjektnavn | Prosjekt fase | Program-/Prosjekteier | Økonomisk ramme | Program-/prosjektslutt (dato) | Rapporterings dato |
|-----------------------------|--|---------------|-----------------------|-----------------|-------------------------------|--------------------|
| UDI | Nye Politidistrikter (PNP) | GJENNOMFØRE | UDI | 3,2 MNOK | 31.12.2016 | 23.01.2017 |
| Program/prosjektbeskrivelse | Tilpasse UDI sine IT-løsninger til ny organisasjonsstruktur i 12 nye Politidistrikt. Berørte systemer er UDB, DUF, Norvis, KortAdmin og SPN. | | | | | |

[Prosjekter i justissektoren skal gjennomføres i tråd med vedtatt IKT-strategi 2011-2015. Prosjekter skal følge de standarder og føringer som vedtas av forvaltningen og for justissektoren]

| Statlige føringer | Prinsippet følges | Begrunnelse for avvik fra statlige føringer |
|--------------------------------|-------------------|---|
| IKT-arkitekturprinsipper | UAKTUELL | |
| Elektronisk ID (ID Porten) | UAKTUELL | |
| Altinn | UAKTUELL | |
| Krav til personvern | UAKTUELL | |
| Krav til informasjonssikkerhet | UAKTUELL | |

| IKT strategi 2011-2015 | Prosjektet bidrar | Bidrag til IKT-strategi |
|--------------------------------|-------------------|-------------------------|
| Effektiv samhandling | NEI | |
| God informasjonssikkerhet | NEI | |
| God styrings- og beslutningsin | NEI | |

| Statusområder | Status | Kommentarer og vurderinger | Tiltak / Oppgave / Gjøre mål |
|--|--------|---|--|
| Overordnet status og fremdrift | GRØNN | Fremdriften i prosjektet er som planlagt. Leveranse gjennomført medio oktober | Prosjektets gjennomføring er planlagt i samarbeid med Politiet. |
| Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser) | GRØNN | Ble levert i produksjon medio oktober 2016 som planlagt | Første distrikt går i prod 25. januar 2017 |
| Risiko | GRØNN | Forsinkelse hos Politiet | Forsinkelse i innføring av reformen hos Politiet påvirker ikke UDI sin del av leveransen. |
| Prosjekt-eksterne avhengigheter | GRØNN | Innføring av Nærpolitireformen hos Politiet | Interessentanalyse gjennomført |
| Økonomi | GRØNN | | Prognosen for 2017 er på 1 MNOK og skal dekke arbeidet med innføringen av nye distrikter frem til mars 2018. |
| Ressurser | GRØNN | | |

Fargene nedenfor benyttes i kolonnen merket "Status"

| | |
|-------|--|
| GRØNN | I henhold til prosjektplan etc., alt går som planlagt. Ingen ytterligere kommentarer nødvendig. |
| GUL | Ikke i henhold til prosjektplan, men det er ikke kritisk avvik. Tiltak bør gjennomføres for å sikre grønt lys. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |
| RØD | Ikke i henhold til prosjektplan, og det kan være kritisk avvik. Tiltak skal gjennomføres for å sikre grønt lys på sikt. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". |

Vedlegg 3 – R 13: Rapportering på IKT-drift og –forvaltning

| Virksomhet | | | Ansvarlig for rapport | dato |
|---|--|---|--|------------|
| Utlendingsdirektoratet | | | Jørn R. Christoffersen | 25.01.2017 |
| Statusområder | Status | Kommentarer og vurderinger | Tiltak / Oppgave / Gjøre mål | |
| Overordnet status | GRØNN | | Se under | |
| Stabil drift | GRØNN | Driftsstabiliteten har vært overveiende bra i 2016. Det har vært utfall av tjenester, men disse har stort sett vært av relativt karakter. Av de utfallene som har vært noe mer langvarige har disse oppstått grunnet i fiberbrudd utenfor UDIs lokaler. | Det foregår arbeid med å duplisere nettilgang for å minimere fremtidig nedetid. Det er også inngått avtale med driftsleverandør for drift og overvåking av nettverkskomponenter. | |
| Informasjons-sikkerhet | GUL | Personopplysninger på avveie | Sikkerhet i leverandørkjeden: Tiltak iverksatt for å bedre oppfølging av sikkerhetskrav i leverandørkontraktene. Det er også igangsatt et arbeid med sikker tilgangssone for våre fagsystemer som skal minimere sjansen for inntrenging utenfra. | |
| Avviks-håndtering | GRØNN | Feil og avvik har blitt identifisert og rettet opp. | | |
| Risiko | GUL | Personopplysninger på avveie | "Sikkerhetsteam" etablert. Styrking av linjeansvar og ressurser på sikkerhetssiden pågår. | |
| | | | | |
| | | | | |
| Sikkerhet | GRØNN | Kontinuitetshåndtering og katastrofeshåndtering | UDI har deltatt og gjennomført "Øvelse 2016" i Justissektoren | |
| Tjenestenivå | GRØNN | | | |
| Tilgjengelighet | GRØNN | | | |
| Brukerstøtte | GRØNN | | | |
| Økonomi | GRØNN | | | |
| Ressurser | GRØNN | | | |
| | | | | |
| Fargene nedenfor benyttes i kolonnen merket "Status" | | | | |
| GRØNN | I henhold til mål/drifts og eventuell forvaltningsplan etc., alt går som planlagt. Ingen ytterligere kommentarer nødvendig. | | | |
| GUL | Ikke i henhold til mål/drifts og forvaltningsplan, men det er ikke kritisk avvik. Tiltak bør gjennomføres for å sikre grønt lys. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". | | | |
| RØD | Ikke i henhold til mål/drifts og forvaltningsplan, og det kan være kritisk avvik. Tiltak skal gjennomføres for å sikre grønt lys på sikt. Benytt kolonne "Tiltak" for beskrivelse av hvilke tiltak man har iverksatt for å redusere avviket og for å oppnå status "grønn". | | | |

Rapport 2016

Virkninger av utvalgte bestemmelser i ny utlendingslov

Rapporten er utarbeidet etter innspill fra Politidirektoratet (POD) og Utlendingsnemnda (UNE).

BESKYTTELSE

Utvidet flyktningbegrep, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b

Bakgrunn:

Søkere som etter utlendingsloven 1988 ville fått tillatelse etter lovens § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 første ledd (vern), gis nå beskyttelse etter utlendingsloven 2008 § 28 første ledd bokstav b. De får dermed også de rettighetene som følger med flyktningstatus. Rettighetene omfatter unntak fra underholdskravet ved familiegjenforening, i utgangspunktet reisebevis, flyktningstipend fra Lånekassen og utvidede trygderettigheter.

Tall - realitetsbehandlede asylsaker i 2016:

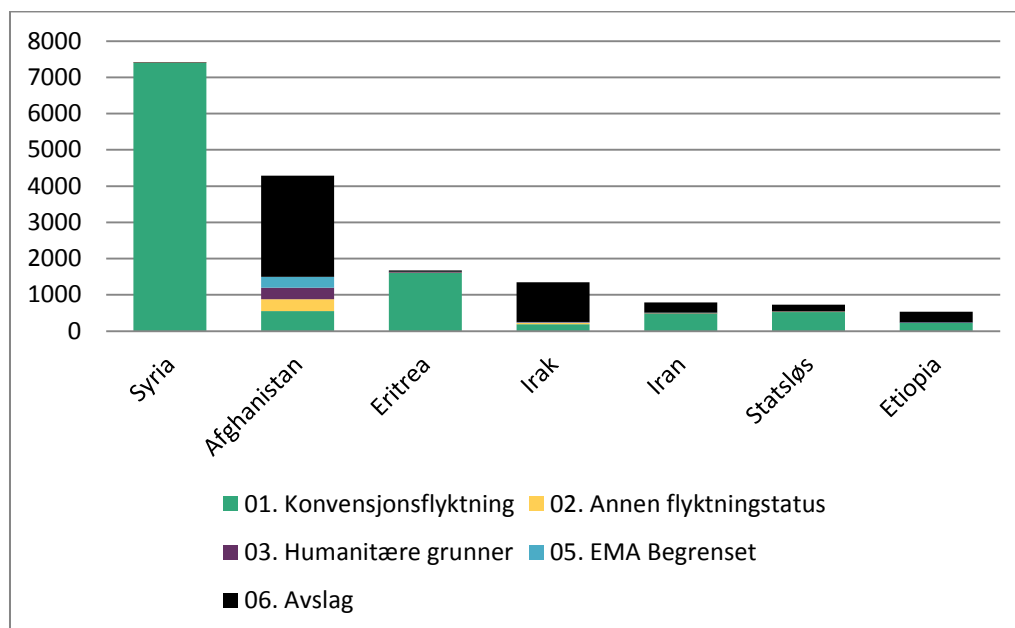
Innledningsvis ønsker direktoratet å påpeke at tallene for 2015 og 2016 ikke blir helt representative all den stund man sammenligner vedtak med ankomster. I siste halvdel av 2015 var det ekstraordinære høye ankomster, mens vedtakene for en stor del vil fremgå av 2016-tallene. Videre har instruksjonen om å prioritere Storskog-sakene i 2015 innvirkning på det generelle avslagsbildet. For 2016 er bildet motsatt; ankomstene (et stort antall syrere som stort sett får innvilgelse) kom i all hovedsak i 2015, mens vedtakene fremkommer i tallene for 2016.

I UDI ble det totalt realitetsbehandlet 18 737 asylsaker i 2016. Innvilgelsesandelen for alle realitetsbehandlede asylsaker var i 2016 på 66 prosent (12 451 personer), inkludert de som fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (492 personer). I 2015 var innvilgelsesandelen på 75 prosent, og i 2014 var den på 67 prosent. Eritreere og syrere er fremdeles gruppene med høyest innvilgelsesandel. Syrere ligger på 100 prosent innvilgelse (7425 personer), mens for Eritrea er innvilgelsesprosenten 98 prosent (1672 personer).

I 2016 var det en svak nedgang i andelen som får innvilget flyktningstatus etter utlendingsloven 28 første ledd bokstav a (konvensjonsflyktning). I 2015 ble 65 prosent av de realitetsbehandlede sakene gitt en slik tillatelse, mens andelen i 2016 var på 62 prosent. Tidligere år har det vært en stigende kurve. I 2014 ble det i 49 prosent av de realitetsbehandlede sakene gitt en slik tillatelse, mens andelen i 2015 som sagt var på 65 prosent.

Det har også vært en nedgang i andelen som fikk innvilget flyktningstatus etter lovens § 28 første ledd bokstav b (annen flyktningstatus), fra 8 prosent i 2015 til 2 prosent i 2016.

Tabell 1 – Vedtak i realitetsbehandlede saker i UDI i 2016, etter utfall største land



VEDTAK ETTER UTLENDINGSLOVEN § 28 FØRSTE LEDD BOKSTAV A (KONVENSJONSFLYKTNING)

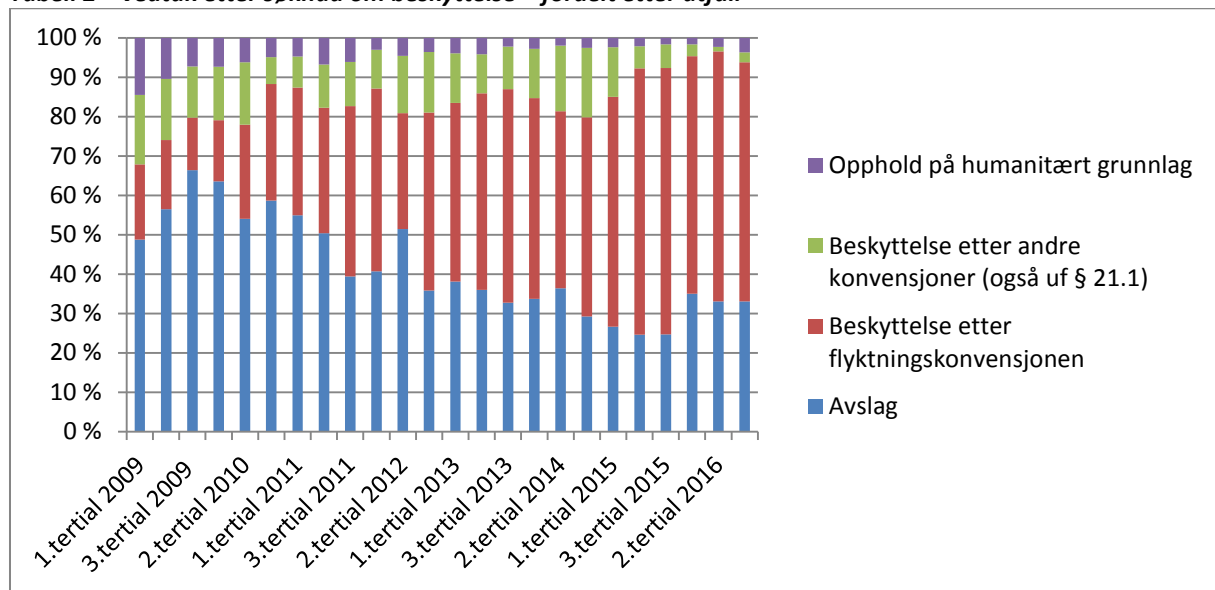
I 2016 innvilget UDI 11 560 vedtak med hjemmel i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. Dette var en økning på 6150 innvilgelser etter denne bestemmelsen sammenlignet med 2015. Økningen i antall innvilgelser skyldes hovedsakelig en drastisk økning av ankomster fra Syria sammenholdt med den praksisendringen som fant sted i 2015. I 2015 fikk 1360 syrere (87 prosent av de realitetsbehandlede søknadene fra syrere) tillatelse etter denne bestemmelsen. I 2016 økte denne andelen til 7405 personer av totalt 7425, altså tilnærmet 100 prosent. To personer fikk opphold etter § 28 første ledd bokstav b, 7 personer fikk opphold på humanitært grunnlag og 11 personer fikk avslag. Dette vil si at bare 20 personer fikk en annen tillatelse enn etter § 28 første ledd a.

Andelen borgere fra Eritrea som har fått tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a har holdt seg stabil siden 2015. I 2015 fikk 2599 personer (98 prosent) tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. I 2016 fikk 1610 personer (98 prosent) tillatelse etter denne bestemmelsen.

VEDTAK ETTER UTLENDINGSLOVEN § 28 FØRSTE LEDD BOKSTAV B (ANNEN FLYKTNINGSTATUS)

Det var en markant nedgang i antall personer som ble gitt tillatelse etter § 28 første ledd bokstav b – fra 673 personer i 2015 til 399 personer i 2016. Dette var en nedgang fra 8 prosent i 2015 til 2 prosent i 2016. Det skyldes i stor grad at det, som nevnt over, var en klar nedgang i antall søkere fra Syria som fikk en slik tillatelse. I 2015 fikk 189 syriske borgere (28 prosent) en tillatelse etter denne bestemmelsen, mot 2 syriske borgere (ubetydelig prosentandel satt til 0) i 2016. Det ble videre gitt tillatelse etter § 28 første ledd bokstav b til 324 borgere av Afghanistan, 34 fra Irak og 11 borgere av Somalia. Den største nedgangen fant sted i forhold til statsløse.

Tabell 2 – vedtak etter søknad om beskyttelse – fordelt etter utfall



UNE

I 2016 ga UNE beskyttelse i om lag 190 saker (mot 290 i 2015), hvorav om lag 129 (180 i 2015) ble gitt beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a, og om lag 61 (110 i 2015) etter § 28 første ledd bokstav b. Det ble gitt avledet status etter § 28 sjette ledd i tre saker. Alle disse var knyttet til hovedpersoner som fikk beskyttelse etter § 28 første ledd bokstav a.

Porteføljer der det er gitt flest tillatelser i medhold av § 28 første ledd bokstav a (inkludert avledet status etter § 28 sjette ledd til familiemedlemmer) omfatter Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, statsløse og Usbekistan. I medhold av § 28 første ledd bokstav b er det gitt særlig mange tillatelser i porteføljene for Yemen, Syria og statsløse.

Om lag 3,5 prosent (mot 3,7 prosent i 2015) av de realitetsbehandlede beskyttelsessakene i UNE resulterte i at det ble gitt flyktningstatus.

ENSLIGE MINDREÅRIGE

I 2016 realitetsbehandlet UDI 2239 søknader fra personer som var enslige mindreårige på både søknads- og vedtakstidspunktet. Det høye antall behandlede saker skyldes det store antallet ankomster av enslige mindreårige i 2015. Ankomstene de tre siste år har vært slik:

2016: 320 (derav AFG 128, ERI 47, SYR 25)
 2015: 5480 (derav AFG 3537, ERI 735, SYR 574)
 2014: 1204 (derav ERI 409, AFG 324, SOM 185)

Tabell 3 - Vedtak i 2016 i saker der søker har oppgitt å være EMA, etter utfall og alder

| VEDTAK | EMA ved søknad - EMA ved vedtak | EMA ved søknad - over 18 ved vedtak | Ikke-EMA - over 18 ved søknad | Ikke-EMA - under 18 ved søknad | Totalsum |
|------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------|
| Konvensjonsflyktning | 1028 | 130 | 82 | 54 | 1294 |
| Annen flyktningstatus | 314 | | 3 | 1 | 318 |
| Humanitære grunner | 270 | | 1 | 1 | 272 |
| EMA Begrenset | 316 | | | 1 | 317 |
| Avslag | 150 | 347 | 334 | 91 | 922 |
| Dublin II-forordningen | 23 | 1 | 122 | 5 | 151 |
| Trukket | 14 | 3 | 7 | 1 | 25 |
| Henlagt | 121 | 25 | 6 | | 152 |
| Trygt tredjeland | 3 | 1 | 2 | 1 | 7 |
| Totalsum | 2239 | 507 | 557 | 155 | 3458 |

I 2016 oppga 3458 av de asylsøkerne som fikk vedtak at de var under 18 år, en stor nedgang fra 2015 da 5297 personer av de som fikk sitt vedtak oppga å være enslige mindreårige på søknadstidspunktet. Den største gruppen av de som fikk vedtak i 2016 og som oppga å være enslige mindreårige på søknadstidspunktet, var fra Afghanistan med 2215 vedtak. Det utgjorde 64 prosent av det totale antallet enslige mindreårige asylsøkere som fikk vedtak i 2016. Dette er en nedgang sammenliknet med året før, da 3424 personer av de som fikk sitt vedtak fra Afghanistan oppga å være under 18 år på søknadstidspunktet.

Antall enslige mindreårige fra Afghanistan som søkte beskyttelse i 2016 var 128, hvilket utgjorde 34 prosent av alle søknader fra Afghanistan dette året. Til sammenligning utgjorde søknadene fra enslige mindreårige fra Afghanistan 49 prosent av det totale antallet asylsøkere fra Afghanistan i 2015 og 65 prosent av det totale antallet enslige mindreårige asylsøkere.

Den nest største gruppen anførte EMA som fikk vedtak i 2016 kom fra Syria. Der var det 435 av søkerne som fikk sitt vedtak som oppga å være mindreårige på søknadstidspunktet. Det er en økning sammenliknet med 2015 der det ble fattet vedtak i sakene til 88 anførte EMA fra Syria. Syrere utgjorde 13 prosent av alle vedtak i anførte EMA-saker i 2016.

Den tredje største gruppen EMA som fikk vedtak i 2016 var gruppen fra Eritrea med 373 personer. Dette er en nedgang fra 2015 da det ble fattet 425 vedtak i Eritrea-saker hvor vedkommende anførte å være enslige mindreårige.

Effekt av utvidet flyktningbegrep (alle grupper):

Bestemmelsen har virket etter formålet, som var å gi en større andel av de personene som kommer beskyttelse.

Begrensede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 38 første ledd og utlendingsforskriften § 8-8

Bakgrunn:

Bestemmelsen om begrensede tillatelser til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år trådte i kraft 1. mai 2009. Bestemmelsen er videreført i utl § 38 og utf § 8-8.

Begrenset tillatelse etter denne bestemmelsen er en midlertidig innvilgelse som gir den enslige mindreårige rett til å være i Norge frem til fylte 18 år. Tillatelsen gir ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring, og den kan ikke fornyes. Den faller bort etter at søkeren når myndighetsalder, og vedkommende skal da vende tilbake til sitt hjemland. Tillatelsen gis til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år som tidligere fikk oppholdstillatelse kun fordi norske myndigheter ikke fant søkerens omsorgspersoner.

Bestemmelsens formål er å begrense antall enslige mindreårige asylsøkere til Norge som ikke har beskyttelsesbehov.

Tall:

I 2016 innvilget UDI 320 begrensede tillatelser etter utf § 8-8 1 til enslige mindreårige over 16 år, hvorav 212 tillatelser ble gitt etter 1. oktober 2016.

Siden innføringen av bestemmelsen i 2009 og frem til 2016 har UDI gitt 469 slike tillatelser. Av disse har 369 personer opplyst å komme fra Afghanistan, 21 fra Etiopia og 12 fra Eritrea. Per 1. januar 2017 var 321 personer som hadde slik tillatelse fortsatt under 18 år.

Av de 469 som har fått en begrenset tillatelse bodde 237 personer fortsatt i mottak ved utgangen av 2016, 14 personer hadde reist til hjemlandet sitt med IOM og 18 personer ble uttransportert av politiet. Videre var 20 personer bosatt, 17 personer var registrert bosatt privat og 202 personer befant seg på ukjent sted.

UNE behandlet om lag 65 saker hvor klageren ønsket en bedre tillatelse enn den han fikk av UDI etter utf § 8-8. UNE ga to tillatelser etter utf § 8-8 i 2016. Det ble gitt tillatelse etter utl § 38 til én enslig mindreårig asylsøker.

Effekt:

UDI mener bestemmelsen har hatt liten effekt ut fra det opprinnelige formålet med bestemmelsen. Antallet asylankomster av enslige mindreårige har ikke blitt redusert etter innføringen av bestemmelsen, og få av dem som har fått en begrenset tillatelse har returnert etter fylte 18 år. En stor gruppe oppholder seg på ukjent sted, og vi har derfor ikke kunnskap om disse har reist hjem, dratt til et annet land eller om de fortsatt oppholder seg i Norge.

Det kan imidlertid se ut til at bestemmelsen har fått en litt annen funksjon etter at rimelighetsvilkåret ved internflukt ble fjernet fra utl § 28, jf. Endringslov av 17. juni 2016 nr. 58. Det er ikke mulig å finne nøyaktig antall saker som ble innvilget en tillatelse etter utf § 8-8 som en konsekvens av at rimelighetsvilkåret ved internflukt i utlendingsloven § 28 ble fjernet. Dette skyldes at vilkårene i vårt saksbehandlingssystem kun viser om internfluktsalternativet er en del av vurderingen, og ikke om internfluktsalternativet er trygt og tilgjengelig.

Statistikken ovenfor viser imidlertid en økning i antall vedtak etter utf § 8-8 etter oktober 2016, noe som kan tyde på at regelendringen er årsaken.

Særlig om familieinnvandring der referanseperson har flyktningstatus:

Familieinnvandring der referansepersonen har vært enslig mindreårig med beskyttelse

Tall:

I 2016 ble det behandlet 603 søknader om familieinnvandringstillatelse der referansepersonen har vært enslig mindreårig med beskyttelse. Av disse var det 185 foreldre og 226 søsken som fikk familieinnvandringstillatelse på dette grunnlaget. 76 av foreldrene var menn og 109 av foreldrene var kvinner. 192 søknader fra foreldre og søsken ble avslått.

Tabell 4 – vedtak om familieinnvandring der referansepersonen har vært EMA med beskyttelse

| Hjemmel | Avslag | Innvilgelse | Totalt |
|---------------|------------|-------------|------------|
| utl 43 1 | 74 | 185 | 259 |
| utl 43 2 | 118 | 226 | 344 |
| Totalt | 192 | 411 | 603 |

UNE opplyser at nemnda hadde 75 saker som ble behandlet etter utlendingsloven § 43 i 2016. Av disse ble 10 omgjort.

Søknadene ble i all hovedsak avslått fordi:

- Referansepersonen var over 18 år på søknadstidspunktet
- Referansepersonen hadde ikke asyl
- Klageren skulle ikke bo sammen med referansepersonen
- Det var ikke sannsynliggjort at referansepersonen og klageren var søsken (jf. annet ledd)

Effekt:

Det har de siste årene vært en betydelig økning i ankomstene av enslig mindreårige asylsøkere til Norge, hvilket også har ført til en økning i antall familieinnvandringstillatelser til enslig mindreårige flyktninger i Norge.

FAMILIEINNVANDRING

Underholdskravet, jf. utlendingsloven § 58 og utlendingsforskriften §§ 10-8, 10-9, 10-10 og 10-11

Bakgrunn:

Bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2010 og gjelder for alle søknader fremmet etter kunngjøring av utlendingsforskrift den 23. oktober 2009. De nye bestemmelsene innebærer flere innstramminger i kravet til underhold, herunder innskjerping av krav til tidligere og fremtidig inntekt og i forhold til grupper som etter tidligere lov ofte fikk dispensasjon fra underholdskravet.

For personer med beskyttelsesbehov innebærer imidlertid regelendringene en oppmyking i forhold til tidligere utlendingslov.

Endringenes sentrale formål er å bidra til større grad av selvforsørgelse og fremme integreringen. Et annet formål at endringene skal bidra til å motvirke tvangsekteskap, ved at underholdskravet kan føre til at unge mennesker blir mer økonomisk uavhengige av familien

Tabell 7 - Vedtak om familieinnvandring samt innvilgelsesprosent for utvalgte land i 2016, fordelt etter kjønn

| Antall familieinnvandringsaker etter utfall og statsborgerskap og kjønn til søker, EØS-land er holdt utenfor, vedtak i alle instanser 2016 | | | | |
|---|--------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Søkers statsborgerskap | Totalt alle | Innvilgelsesprosent kvinner | Innvilgelsesprosent menn | Innvilgelsesprosent alle |
| Syria | 2264 | 89 % | 93 % | 91 % |
| Eritrea | 2182 | 70 % | 71 % | 70 % |
| Somalia | 1599 | 58 % | 62 % | 60 % |
| Thailand | 1437 | 94 % | 90 % | 93 % |
| Filippinene | 1379 | 85 % | 84 % | 85 % |
| India | 983 | 96 % | 95 % | 95 % |
| Afghanistan | 635 | 55 % | 47 % | 52 % |
| Pakistan | 564 | 62 % | 64 % | 63 % |
| Statsløs | 526 | 85 % | 85 % | 85 % |
| Etiopia | 518 | 57 % | 60 % | 58 % |
| USA | 467 | 92 % | 86 % | 89 % |
| Russland | 440 | 86 % | 77 % | 83 % |
| Serbia | 434 | 92 % | 93 % | 92 % |
| Vietnam | 402 | 77 % | 66 % | 74 % |
| Ukraina | 374 | 89 % | 90 % | 90 % |
| Tyrkia | 373 | 77 % | 70 % | 72 % |
| Kina | 355 | 86 % | 87 % | 86 % |
| Sudan | 328 | 69 % | 74 % | 70 % |
| Iran | 312 | 63 % | 60 % | 62 % |
| Irak | 300 | 59 % | 39 % | 51 % |
| Brasil | 278 | 94 % | 84 % | 91 % |
| Kosovo | 240 | 76 % | 70 % | 73 % |

Tallene i tabell 7 omfatter alle grupper av søkere om familieinnvandring, inkludert barn. Denne tabellen viser at det fortsatt er store forskjeller i innvilgelsesprosent mellom forskjellige søkergrupper. Vi antar at underholdskravet, sammen med fireårskravet, og i hvilken grad gruppene faller inn under unntak fra disse, er hovedforklaringen på forskjellene. Det er likevel også forskjeller i hvilken grad øvrige vilkår for familieinnvandring er oppfylt, særlig i hvilken grad familierelasjonen er dokumentert eller sannsynliggjort. For noen land er også kravene til identitet en viktig grunn til at søknader blir avslått. Dette gjelder særlig for søknader fra Irak og for søkere som har fremmet søknad fra Norge etter avslag på søknad om asyl.

Den 9. mai 2016 ble underholdskravet økt fra 88 prosent av lønnstrinn 19 til lønnstrinn 24. Formålet med økningen var å styrke kravet til selvforsørgelse og gjøre underholdskravet til et mer effektivt virkemiddel mot tvangsekteskap. Stortinget har bedt regjeringen reversere økningen. Forslag om blant annet reversering er sendt på høring, men ikke vedtatt i 2016. UDI har ved alle søknader i perioden 9. mai 2016 til 31. desember 2016 forholdt seg til at underholdskravets størrelse er lønnstrinn 24.

Samlet sett var underholdskravet ikke oppfylt i 43 prosent av avslagssakene i 2016, se tabell 6. I perioden frem til 9. mai 2016 (før økningen trådte i kraft) var underholdskravet ikke oppfylt i 42 prosent av avslagssakene. Det har altså vært en liten nedgang i

innvilgelsesandelen etter at underholdskravet ble økt. I saker der referansen var norsk borger, har det vært en liten nedgang i andelen innvilgelser fra 2015 til 2016, men andelen innvilgelser er fortsatt høyere for denne gruppen enn i årene 2011-2014. Størst nedgang i innvilgelsesprosent fra 2015-2016 var det i saker der referansepersonen hadde permanent oppholdstillatelse.

Ved endringen av underholdskravet ble det også innført flere nye unntaksbestemmelser. Departementets instruks G-05/2016 gir føringer for praksis. Vi vil nedenfor kommentere effekten av endringene knyttet opp mot de ulike punktene i instruksen:

Utf § 10-11 annet ledd – unntak fra underholdskravet når referansepersonen eller andre åpenbart er i stand til å forsørge partene

- *Til punkt 3.2.1 i instruksen - netto formue – aktiva som klart overstiger passiva*

Et spørsmål er om det kun er likvide midler som er relevant ved vurderingen av aktiva, eller om det også kan legges vekt på bundet kapital, for eksempel eiendom med positiv ligningsverdi. UDI har ikke etablert noen fast praksis, men vi har hatt saker der vi etter en konkret vurdering også har lagt vekt på netto formue som er bundet opp i eiendom. I denne vurderingen har vi lagt vekt på om eiendommen benyttes til egen bolig eller sekundærbolig, og eiendommens verdi. Det er forholdsvis få saker der underholdskravet ikke er oppfylt og referansepersonen har netto formue. Vi har hatt saker der referansepersonen har netto formue der unntaket ikke har blitt benyttet fordi formuen ikke er stor nok til at partene er selvforsørget over tid.

- *Til punkt 3.2.2 i instruksen – alderspensjonister og uførepensjonister*

Det er mulighet til å gjøre unntak fra underholdskravet når referansepersonen har en lavere pensjon enn fullt minste pensjonsnivå med høy sats, men har annen relevant inntekt som gjør at samlet inntekt minst svarer til dette nivået. Referansepersoner med alders- og uførepensjon ble ikke berørt av økningen i underholdskravet. Vi antar at det er rimelighetsgrunner og forholdet til EMK art. 8 som er årsaken til dette unntaket. Dette unntaket kan kun gjøres for saker fremsatt etter 9. mai 2016. Disse grunnene gjør seg imidlertid gjeldende uavhengig av om søknaden er fremsatt før eller etter endringstidspunktet, og manglende unntaksmulighet for eldre saker kan få urimelig effekt.

- *Til punkt - 3.2.2 i instruksen – varierende inntektsnivå*

Vi har hatt få saker som har blitt vurdert etter dette alternativet.

- *Til punkt 3.2.4 – sosialstønad utbetalt i enkelttilfeller uten at dette gir uttrykk for at referansepersonen generelt er avhengig av offentlige stønadsordninger*

Vi har også hatt få slike saker etter 9. mai 2016. Vi har imidlertid før endringen hatt saker fra tid til annen der utbetalt sosialstønad skyldes spesielle omstendigheter og ikke at personen generelt er avhengig av offentlige stønadsordninger.

- *Til punkt 3.3. – åpenbart at samlivet er frivillig*

Vi har ikke hatt saker der det har vært tvil om hvordan begrepet «samlivet åpenbart er frivillig» skal vurderes.

Utf § 10-11 tredje ledd

Bakgrunnen for 10-11 tredje ledd er å motvirke uheldige konsekvenser av økningen i underholdskravet for referansepersoner som er forskere med egne midler og studenter.

Punkt 4 i instruksjonen har ikke bydd på spesielle tolkningsmessige utfordringer. UDI ser ikke behov for å lage nærmere retningslinjer til 10-11 tredje ledd.

Utf § 20-10A fjerde ledd

- *Til punkt 5 i instruksjonen*

Tilfeller der søker har fått innvilget en oppholdstillatelse for å inngå ekteskap med referansepersonen etter innreise før den 9. mai 2016, og søker om oppholdstillatelse som ektefelle etter denne datoen er ikke omtalt i bestemmelsen eller i rundskrivet. Vi har hatt saker der referansepersonen fylte underholdskravet ved søknaden om tillatelse etter utl. § 48 før den 9. mai 2016, har beholdt en inntekt på mellom 88 prosent av ltr. 19, og derfor ikke fyller underholdskravet ved ny søknad etter dette tidspunktet når ekteskap er inngått. UDI har gjort unntak fra underholdskravet i disse sakene.

UNE

UNE har i 2015 hatt en noe lavere saksinnngang enn i 2014, men i de tre siste månedene i 2015 var det en markant økning i saksinngangen.

Som ved forrige rapportering erfarer UNE fremdeles en del utfordringer knyttet til den såkalte ettårsfristen (unntak fra underholdskravet, jf. utf § 10-8 fjerde ledd, jf. femte ledd). Utfordringene knytter seg til skjæringstidspunktet for ettårsfristen ved registrering av elektronisk søknad på nett, og særlig når det er lang ventetid for timeavtale ved enkelte ambassader. Som departementet er kjent med, har Sivilombudsmannen vært opptatt av disse sakene og bedt om en klargjøring av regelverket.

UNE opplyser videre at den tidligere rapporterte uklarheten om utf § 10-8 annet ledd fortsatt gjelder. Det er fremdeles uklart om lovgiver har ment at henvisningen til kapittel 19 skal gjelde både for dem som mottar alderspensjon, og dem som mottar uførepensjon, nå kalt uføretrygd. Problemstillingen blir ytterligere satt på spissen med den nye ordningen for uføretrygd som trådte i kraft 1. januar 2015, og som innebærer at utregningen for uføretrygd er endret. Dersom det skal legges til grunn ulikt beløp for uføretrygd og alderspensjon, vil det ifølge de nye bestemmelsene for uføretrygd trolig være snakk om en større differanse mellom beløpene, enn det som ville vært tilfelle etter de tidligere bestemmelsene i folketrygdloven.

Effekt:

I saker der referansen er norsk eller nordisk, er innvilgelsesprosenten omtrent der den var før underholdskravet ble innført, noe som kan tyde på at formålet om økt selvforsørgelse har virket, i hvert fall delvis, for denne gruppen. For andre grupper er effekten omtrent som ved forrige rapportering. UNEs erfarte virkninger av regelverket innebærer ingen vesentlige endringer fra tidligere år.

Det er ukjent om økningen av underholdskravet har ført til at flere referansepersoner har skaffet seg høyere inntekt slik at formålet med å styrke kravet til selvforsørgelse har blitt bedre tilfredsstillt. Det er også ukjent om økningen har ført til at flere personer som er i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap har kommet i arbeid og om dette har gjort dem mer uavhengige av familien og derfor bedre i stand til å motsette seg ekteskapspress.

Avslagshjemmel for å motvirke tvangsekteskap, jf. utlendingsloven § 51 annet ledd

Bakgrunn:

Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2010. Det var en tilsvarende bestemmelse i ul. 1988 § 9 tredje ledd.

Bestemmelsen har to alternativer; tillatelse kan nektes dersom referansepersonen ikke samtykker i at søkeren gis en tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Formålet med bestemmelsen er å motvirke tvangsekteskap både ved signaleffekten av regelen, og ved å ha en annen terskel for hva som defineres som tvangsekteskap enn i straffeloven.

Tall:

I 2016 har UDI avslått 74 søknader på grunnlag av ekteskap og fem søknader om oppholdstillatelse for å inngå ekteskap i Norge fordi referansen *ikke* samtykker til tillatelsen.

Det kan ikke legges til grunn at manglende samtykke skyldes tvangsekteskap i alle saker. Vi ser at enkelte referanser trekker seg når det skal foretas kontrolltiltak som DNA-test eller proformaintervju i saken. Vi har ikke mulighet for å skille ut i hvor mange saker der det også er mistanke om tvangsekteskap.

Vi har avslått ti saker i 2016 der referansepersonen *har* samtykket i at tillatelse skal gis, men der vi etter en totalvurdering mener at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet ikke er inngått frivillig.

UNE har ikke statistikkrapporter som kan si noe om antall saker. En manuell telling viser at det i 2015 ble fattet fem vedtak hvor denne hjemmelen ble vurdert. To av sakene omfattet den delen av bestemmelsen som innebærer «referansepersonen [...] ikke samtykker» (grunnet andre forhold enn opplysninger enn tvang). I to saker ble klagen ikke tatt til følge grunnet sannsynlighetsovervekt for tvangsekteskap, hvorav én av sakene ble unntatt begrunnelse, jf. forvaltningsloven § 24 annet ledd. I én sak ble klagen tatt til følge. Ett vedtak ble prøvd for Oslo tingrett og funnet gyldig.

Effekt:

Bestemmelsen har hatt effekt ved at den i de avslåtte søknadene hindrer at tvangsekteskapet blir etablert i Norge. Videre blir referansepersoner som er utsatt for tvangsekteskap identifisert og kan få tilgang til hjelpetiltak.

I saker der politiet i intervju får mistanke om tvangsekteskap kreves det ofte flere runder med referansepersonen for å kunne avklare fakta i saken. Dette er svært ressurskrevende i den enkelte sak, og det krever normalt høy kompetanse hos intervjuer for å kunne avdekke tvangsekteskap. Det er vanskelig å avdekke tvangsekteskap dersom det ikke er tilstrekkelig fokus på å avdekke dette under intervjuet. Spørreskjema og lignende er ikke egnet til å avdekke tvangsekteskap.

IDENTITET

Krav om dokumentert identitet før oppholdstillatelse gis (utlendingsforskriften § 8-12)

a. Praksis knyttet til identitetsvurdering, generelt og i henhold til nasjonalitet:

Tall og vurdering:

Førstegangstillatelser i asylsaker

UDI gjør en konkret vurdering om en søker bør kunne framskaffe ID-dokumenter eller gjøre noe annet konkret for å klarlegge sin identitet, og om en begrenset tillatelse kan motivere søker til dette. I 2016 ga UDI 390 førstegangstillatelser som var begrenset på grunn av at identiteten ikke var tilstrekkelig dokumentert. Dette var vesentlig høyere enn i 2015, da det ble gitt 123 slike tillatelser. Flest tillatelser ble i 2016 gitt til borgere fra Afghanistan (281), Irak (23) og Etiopia (21), jf. tabell 8. Afghanistan skiller seg klart ut med en betydelig økning i begrensede førstegangstillatelser (fra 49 i 2015 til 281 i 2016), mens det har vært mindre økninger for Etiopia og Irak. Av de 281 fra Afghanistan som fikk begrenset førstegangstillatelse, var 255 enslige mindreårige asylsøkere. Årsaken til at så mange enslige mindreårige fikk begrenset tillatelse i 2016 skyldes de høye ankomstene i 2015, endringer i praksis knyttet til sikkerhetsvurderingen i saker fra Afghanistan og lovendringen om å fjerne rimelighetsvilkåret for internflukt.

For de andre landene er det så få vedtak at det er vanskelig å vurdere trender for økning og nedgang for førstegangstillatelser. Det har vært en jevn økning i andelen av de med tillatelse etter utl § 38 som har fått begrensede tillatelser fra 2012 (48 prosent) til 2016 (79 prosent). Selv om det har skjedd en stor økning antall i førstegangstillatelser, har det med unntak for de tre største landene vært små endringer. Det blir lave tall (under 10) for de aller fleste nasjonalitetene, og en økning eller nedgang omfatter i praksis få personer. Utfallet skyldes i hovedsak individuelle forhold i de enkelte sakene, og det er vanskelig for UDI å peke på noen trender bortsett fra den store økningen for søkere fra Afghanistan.

Det er ingen egen vedtakskode for avslag på grunn av identitet, og dermed ikke mulig å få sikre tall. Generelt har det imidlertid stadig blitt innvilget færre oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. Tillatelser gitt på humanitært grunnlag utgjorde rundt 10 prosent av realitetsavgjørelsene i asylsakene i 2009. Andelen har gått ned de siste årene til rundt 2 prosent i 2014 og 2015, mens den gikk litt opp til 4 prosent i 2016 hovedsakelig på grunn av økningen for afghanske borgere. Det er naturlig å se denne nedgangen i sammenheng med dokumentasjonskravet i ID-instruksen og utf § 8-12, men også andre faktorer kan ha virket inn. UDI har ikke endret praksis.

UNE opplyser at de ga 103 tillatelser i 2016 som ble begrenset etter utf § 8-12. De er ikke kjent med saker der utf § 8-12 har vært avgjørende for at tillatelse ikke gis.

Begrensede tillatelser som gis i oppholdssaker for å fremskaffe pass

I noen saker har tidligere asylsøkere med avslag søkt familieinnvandring fra Norge, men ikke fremlagt pass. Hvis øvrige vilkår for familieinnvandring er oppfylt, og de kan dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet ved å framlegge pass, kan de etter en konkret vurdering gis begrenset tillatelse med hjemmel i utl § 38 for å skaffe pass. I vurderingen legges det blant annet vekt på hensynet til barn. Tillatelsene danner ikke grunnlag for permanent tillatelse eller familieinnvandring, og kan ikke fornyes. UDI anslår at det var om lag 50 slike saker i 2016. Vi anslår videre at 25 av disse sakene gjaldt søknader der det allerede er gitt en begrenset tillatelse, men pass ennå ikke var fremlagt. Praksisen har eksistert siden før innføringen av utf § 8-12. Våre erfaringer er at disse søkerne framskaffer pass i nær alle

tilfeller. Vi ser likevel flere fornyelser i 2016 der søkeren ikke har skaffet pass, særlig for søkere fra Etiopia. I slike saker har vi flere som etter gjentatte tillatelser ikke har skaffet pass. Da hensynet til barn i disse sakene veier tyngre jo lenger tid som har gått, har tillatelsene likevel blitt fornyet. UDI har også sett eksempler på at ID-etterforskning fra politiet har vist at oppgitt identitet antagelig ikke er korrekt.

Sterke menneskelige hensyn i familieinnvandringssaker

Noen asylsøkere med avslag som har søkt familieinnvandring har skapt tvil om sin egen identitet. Hvis søkeren kommer fra et land som ikke utsteder anerkjente dokumenter, eller hjemlandets dokumenter har lav notoritet, kan de ikke alene dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet ved å framlegge nyutstedt pass. Slike saker avslås normalt, men i enkelte tilfelle gis det begrenset tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, vanligvis hensynet til barn. UDI anslår at vi har gitt om lag 30 slike tillatelser i 2016. Om lag 20 av disse tilfellene var fornyelser. Mange av sakene gjelder søkere som opplyser å komme fra Somalia. I noen av sakene er det tvil om nasjonalitet, og da kan det ikke utelukkes at det kan fremskaffes gyldig pass som kan dokumentere denne. I noen saker kan en ny forklaring bidra til å sannsynliggjøre identiteten. Likevel skal det skal mye til for at søkere i denne situasjonen skal klare å sannsynliggjøre sin identitet.

UNE opplyser at det er vanskelig å hente ut tall på begrensede tillatelser i familieinnvandringssaker, da det i mange slike saker ikke tas stilling til identitet fordi saken avslås på annet grunnlag. Det vil ikke fremkomme av praksisoversikten for de enkelte hjemlene om det er fremlagt ID-dokumenter i saken eller ikke. Dette vil heller ikke nødvendigvis fremgå av selve vedtaket, da det der oftest bare vil stå at vi ikke har tatt stilling til identiteten.

En manuell telling viser at det er avslått 29 saker på grunn av identitet i 2016 i familieinnvandringssaker. Ett av landene som skiller seg ut ved at pass ikke blir fremlagt til tross for at søkerne kommer fra et land hvor de kan det (Somalia altså unntatt), er Eritrea. Dette gjelder stort sett saker der det er søkt fra Sudan, og klageren opplyser at han/hun ikke hadde pass før utreise fra Eritrea og av ulike årsaker ikke tør/ønsker å oppsøke den eritreiske ambassaden i Khartoum for å fremskaffe dette. Utover høsten 2016 har UNE imidlertid sett flere saker der de likevel fremlegger pass etter klageoversendelse til UNE. Saken går da oftest i retur til UDI for ny vurdering, men for to eritreiske og ett etiopisk barn ble saken innvilget i UNE.

Begrenset tillatelse etter tilbakekall av statsborgerskap eller permanent oppholdstillatelse

UDI har saker der oppholdstillatelse/permanent oppholdstillatelse har blitt tilbakekalt fordi det har kommet inn nye opplysninger som gjør at identiteten ikke lenger er dokumentert eller sannsynliggjort. I 2016 har vi gitt ny begrenset tillatelse til om lag 10 personer etter tilbakekall der personene ikke har dokumentert eller sannsynliggjort sin identitet. Hensynet til barns tilknytning til Norge er grunnen til at de har fått ny tillatelse.

Fornyelser av begrensede tillatelser

I 2016 ga UDI 944 fornyede tillatelser i saker der forrige tillatelse var registrert som begrenset på grunn av identitet. Av disse tillatelsene er 545 gitt med fortsatt begrensinger. Det er en relativt stor oppgang i både antall og andelen som får ordinære tillatelser uten begrensinger eller tilsvarende, og som dermed forutsettes å ha lagt fram de dokumenter som er etterspurt, fra 276 (34 prosent) i 2015 til 399 (42 prosent) i 2016. Av nasjonaliteter med over 10 vedtak skiller Afghanistan seg ut med hvor mange som får ordinær tillatelse ved fornyelse (71 ordinære tillatelser, 8 begrensede). Etiopia, Irak, Iran og Statsløse har også en stor andel som fikk ordinær tillatelse, mens dette gjaldt en svært liten andel for Somalia (108 begrensede, 2 ordinære) og Russland. Dette innebærer størst endringer for Etiopia der flere synes å legge fram dokumenter, mens det er størst nedgang for Russland. Tendensen med at svært få somaliere får ordinær tillatelser fortsatte dermed i 2016. Det er også verdt å merke seg at ingen enslige mindreårige fra Afghanistan fikk fornyet begrenset tillatelse, men

dette skyldes først og fremst at de fleste fikk sin førstegangstillatelse i 2016 og ikke har rukket å søke fornyelse ennå.

Bosted for personer med begrensede tillatelser

1. januar 2017 hadde 1068 personer begrenset tillatelse på grunn av identitet, jf. tabell 12. Dette er en økning fra 923 fra 1. januar 2016. Antallet med slike tillatelser som bor i mottak/omsorgssenter/AMOT har gått opp fra 417 personer i 2015 til 612 personer i 2016, jf. tabell 12. Av de som bor i mottak av denne gruppen er 267 enslige mindreårige. Samtidig har det vært en nedgang i antallet med begrensede tillatelser som er bosatt i kommuner, fra 322 personer i 2015 til 278 i 2016. Økningen i antallet som bor i mottak og nedgangen i bosettingen skyldes i stor grad at det etter juni 2014 ikke lenger har vært adgang til å bosette personer med begrenset tillatelse, samt at det i 2016 var en forholdsvis stor økning i førstegangstillatelser, særlig for enslige mindreårige fra Afghanistan. Enslige mindreårige vil i enda mindre grad enn voksne ha mulighet til å flytte fra mottakene eller omsorgssentrene de bor på når de har fått en begrenset tillatelse. Nedgangen i bosettingen kan også i noen grad skyldes at det i 2016 var relativt stor økning i både antall og andelen som fikk ordinær tillatelse ved fornyelse, og som dermed kan bosettes, men som ikke er omfattet av tabell 12.

b. Andelen søkere som har fremlagt dokumenter, både ved asylsøknad og ved fornyelse, totalt og i henhold til nasjonalitet:

UNE opplyser at det i 2016, i likhet med 2015, var flere som fremla dokumentasjon på identitet enn det som har vært vanlig tidligere år.

UNE antar at økningen trolig er en effekt av blant annet den varige løsningen for lengeværende barn, jf. utf § 8-5. De erfarer at det i likhet med i 2015 i større grad enn tidligere blir fremlagt pass og gitt ordinære tillatelser etter utf § 8-12 i disse sakene. Overvekten av barnefamilieene er fra Afghanistan, Iran, Etiopia og Eritrea. For øvrig er 20 nasjonaliteter representert. Økningen har også sammenheng med at UNE behandlet mange Storskog-saker i 2016. UNE mottok om lag 2 300 slike (mot 256 i 2015). Det foreligger pass i stort sett alle sakene, idet søkerne ellers ikke hadde kommet seg over grensestasjonen. Dette gjelder også for asylsøkere der det normalt ikke legges frem pass, typisk fra Afghanistan, Pakistan og Marokko. 36 ulike nasjonaliteter er representert i Storskog-porteføljen.

I Etiopia-porteføljen er antall pass relativt stabilt. I 2015 ble det lagt frem mange pass knyttet til engangsløsningen, og disse ikke UNE sett i 2016. Utover det er det omtrent samme antall som tidligere år. UNE gir i hovedsak tillatelse etter utl § 38 femte ledd, hvor begrensninger kan oppheves ved fremleggelse av pass. Basert på UNEs praksisliste fremstår det ikke som det er fremlagt pass i saker hvor søker klager over begrensninger. Om det er fremlagt andre ID-dokumenter fremgår ikke. Det er kun registrert tre statusklager på utl § 38 femte ledd. De siste årene har det kommet inn en del eritreiske pass. Det er en liten økning fra 2015 til 2016. For øvrige land er det ingen vesentlige endringer fra tidligere rapporteringer.

Effekt:

UDI har erfart at noen flere søkere la frem opplysninger om riktig identitet i 2016, og at både antallet og andelen av de totale fornyelsene der det ble gitt ordinær tillatelse økte relativt mye. Vi anser derfor fortsatt at ordningen med begrensede tillatelser for mange nasjonaliteter bidrar til at flere legger fram dokumentasjon på sin identitet. UDI anser også fortsatt at det er færre som klarlegger sin identitet enn de vi tror har mulighet til å gjøre det. Det tar erfaringsvis flere år før mange søkere frivillig legger frem opplysninger om sin riktige identitet. Fordi det har vært vanskelig for søkerne å forstå konsekvensene av de begrensede tillatelsene, har personer som vi mener er i stand til å skaffe seg dokumenter, brukt lengre tid på dette enn forventet. I saker hvor søkeren har levert pass, har opplysningene i passet vanligvis vært identisk med opplysningene som er oppgitt i asylsøknaden.

UNE har på bakgrunn av det som er beskrevet over ikke er grunnlag for å slutte at økningen i antall fremlagte ID-dokumenter i UNEs saker i 2016 har sin årsak i utf § 8-12.

Som nevnt i tidligere rapporteringer, har ordningen med begrensede tillatelser konsekvenser for botid i mottak og deltakelse i introduksjonsordningen.

Økningen i de som bor i mottak kan bli en belastning for mottakssystemet, tilsvarende for andre grupper med langt opphold, og gruppen vil være ekstra krevende fordi de er i en uavklart situasjon med tanke på integrering eller retur. Etter hvert kan det bli en opphoping av personer som ikke vil eller kan fremskaffe ID-dokumenter, noe som vil få uheldige konsekvenser både for personen selv og samfunnet. Det er spesielt utfordrende for barn og ungdom å bo lenge i usikkerhet.

UDI har tidligere rapportert om hvordan lang botid i mottak og usikkerhet omkring oppholdsstatus har uheldige konsekvenser for ungdommene med begrenset tillatelse, og situasjonen motvirker integreringen av en gruppe som sannsynligvis blir værende her. UDI har også vist til at det har blitt vanskeligere for gruppen, som hovedsakelig består av afghanere, å fremskaffe ID-dokumenter. Vi viser til brev til departementet av 15. november 2016 og 20. januar 2017 om henholdsvis bosetting av enslig mindreårige med begrenset tillatelse på grunn av manglende ID-dokumenter og om situasjonen for enslige mindreårige i mottak. Videre har Bufdir sendt et brev med mange tilsvarende bekymringer og anbefalinger til Barne- og likestillingsdepartementet om enslige mindreårige som bor i omsorgsboliger. I brevene gir vi uttrykk for en forverret situasjon i mottak for enslige mindreårige, og høsten 2016 mottok vi bekymringsmeldinger fra mottak, driftsoperatører, helsevesen o.a. UDI har kartlagt situasjonen på mottakene, og det rapporteres om økt frustrasjon, opplevelse av avmakt, engstelse og skolevegring m.v. Videre har vi fått meldinger om tilfeller av selvskadning, trusler om selvmord, fysisk vold, trusler, sultestreik og forsvinninger. Dette er en generell beskrivelse av situasjonen, som ikke skiller mellom de som har en søknad til behandling, ID-begrenset tillatelse eller tidsbegrenset tillatelse i medhold av utf. § 8-8. Årsaken til endringene er sammensatte, men vi legger til grunn at økt bruk av tidsbegrensede og begrensede tillatelser har bidratt til dette.

UDI har ikke gjort noen omfattende kartlegging av situasjonen for barnefamilier og enslige voksne med begrensede tillatelser i ordinære mottak. Rapportering her baserer seg på vårt generelle inntrykk og kontakt med noen tilfeldig utvalgte mottak. UDIs inntrykk er at det er mulig prøver mottakene å legge til rette for at lengeværende barnefamilier får tilbud om egne leiligheter eller hus i desentraliserte boenheter. Mottakene bekreftet at barnefamiliene de hadde boende hos seg, der en eller flere familiemedlemmer hadde en ID-begrenset tillatelse, bodde i desentraliserte boenheter. En slik plassering kan bidra til å minske noen av de negative effektene ved å være boende på mottak over lengre tid og særlig legge til rette for at barna i familien kan få en mer normal oppvekst.

Over 100 personer med begrenset tillatelse på grunn av identitet har alternativ mottaksplassering i en kommune. Mange av disse er del av en familie der en eller flere har fått en tillatelse uten begrensninger og har blitt bosatt av IMDI. Alternativ mottaksplassering gjør det mulig for familien å flytte sammen til kommunen, noe som kan legge til rette for et tilnærmet normalt liv. De har imidlertid ikke rettigheter etter lov om introduksjonsordning, norskopplæring og sosiale tjenester. Kommunene bruker tilskuddet de mottar på utgifter til bolig, livsopphold osv. for personen eller familien. Det varierer hvilke satser kommunene bruker for å dekke kostnader til livsopphold, og kommunene har stor frihet i hvordan de velger å følge opp gruppen. UDI har den siste tiden blitt kjent med at noen kommuner inkluderer disse personene i introduksjonskurs og norskopplæring, fordi de anser at det vil lønne seg at de lærer norsk og kan komme ut i arbeidsmarkedet. Dette kan virke i strid med intensjonene bak beslutningen om at personer med ID-begrenset tillatelse ikke skal bosettes

for å gi dem et incentiv til å fremskaffe ID-dokumenter. UDI vil se nærmere på dette og ta det opp med departementet dersom vi ser behov for det. Flere kommuner som har personer i alternativ mottaksplassering uttrykker at det er merarbeid med oppfølging av personer som har ID-begrenset tillatelse, også i forhold til personer som er bosatt i regi av IMDi. Uavklart oppholdsstatus skaper en del praktiske problemer i hverdagen, mange av personene sliter mentalt og kommunen bruker tid på å hjelpe personene med å fremskaffe ID-dokumenter.

Oppsummert ser UDI at begrensede tillatelser kan fremskynde bosettingen og dermed integreringen dersom personene fremskaffer dokumentasjon på identitet og får en ordinær oppholdstillatelse, mens det får en rekke negative konsekvenser for personen selv, eventuell familie og mottakssystemet hvis tillatelsen bare fornyes midlertidig over flere år. Særlig store konsekvenser kan det få for barnefamilier og enslige mindreårige.

Departementet har nå besluttet at enslige mindreårige med begrenset tillatelse på grunn av identitet kan bosettes, men først etter at søknad om fornyelse av den begrensede tillatelsen er innvilget, jf. departementets brev av 8. februar i år. UDI vil for de kommende års rapporteringer beskrive effekten av dette.

c. Statistikk – begrensede tillatelser:

Tabell 8 Begrensede tillatelser (førstegangstillatelser) gitt av UDI i 2016, fordelt på landbakgrunn

| Statsborgerskap | Tertial | | | Totalsum |
|-----------------------|-----------|------------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 | |
| Afghanistan | 52 | 88 | 141 | 281 |
| Algerie | | | 1 | 1 |
| Burundi | | | 2 | 2 |
| Dem. Rep. Kongo (DRC) | | | 1 | 1 |
| Egypt | | | 5 | 5 |
| Eritrea | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Etiopia | 6 | 6 | 9 | 21 |
| Irak | | 8 | 15 | 23 |
| Iran | | 2 | | 2 |
| Jordan | | | 1 | 1 |
| Kasakhstan | 5 | | | 5 |
| Kenya | | | 1 | 1 |
| Libanon | | 4 | 2 | 6 |
| Liberia | | | 1 | 1 |
| Marokko | | 1 | 2 | 3 |
| Nigeria | | | 1 | 1 |
| Russland | | 1 | | 1 |
| Rwanda | | | 1 | 1 |
| Somalia | 2 | 3 | 11 | 16 |
| Sri Lanka | 1 | | | 1 |
| Sudan | | 1 | 4 | 5 |
| Syria | | | 5 | 5 |
| Sør-Sudan | | | 1 | 1 |
| Ukjent | | | 2 | 2 |
| Totalsum | 68 | 115 | 207 | 390 |

Tabell 9 - Antall enslige mindreårige som fikk begrenset førstegangstillatelse pga ID fra UDI - 2016

| Statsborgerskap | Tertial | | | Totalsum |
|-----------------|-----------|-----------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 | |
| Afghanistan | 50 | 77 | 128 | 255 |
| Eritrea | 1 | | | 1 |
| Etiopia | 4 | 1 | | 5 |
| Irak | | | 1 | 1 |
| Iran | | 1 | | 1 |
| Marokko | | 1 | | 1 |
| Somalia | | 1 | | 1 |
| Sri Lanka | 1 | | | 1 |
| Totalsum | 56 | 81 | 129 | 266 |

Tabell 10 – Antall som ble gitt ordinær tillatelse ved søknad om fornyelse av begrenset tillatelse (2016), etter landbakgrunn

| Statsborgerskap | Totalt |
|-----------------------|--------|
| Afghanistan | 55 |
| | 4 |
| | 12 |
| Algerie | 1 |
| Angola | 5 |
| Burundi | 4 |
| | 2 |
| Dem. Rep. Kongo (DRC) | 7 |
| Egypt | 1 |
| Elfenbenskysten | 2 |
| Eritrea | 1 |
| | 12 |
| | 2 |
| | 6 |
| Etiopia | 68 |
| | 2 |
| Gambia | 1 |
| | 1 |
| Georgia | 1 |
| Irak | 35 |
| | 20 |
| | 17 |
| Iran | 23 |
| | 6 |
| Jemen | 9 |
| Kasakhstan | 6 |
| Kirgisistan | 3 |
| Libanon | 2 |
| Marokko | 1 |
| Nigeria | 6 |
| Pakistan | 1 |
| | 6 |
| Romania | 1 |
| Russland | 7 |

| | |
|-----------------|------------|
| | 5 |
| Rwanda | 1 |
| | 3 |
| Sierra Leone | 1 |
| Somalia | 2 |
| Sri Lanka | 10 |
| | 2 |
| Statsløs | 3 |
| | 12 |
| Sudan | 1 |
| | 3 |
| | 1 |
| Syria | 3 |
| Tyrkia | 1 |
| Usbekistan | 1 |
| Jugoslavia | 1 |
| Niger | 6 |
| Moldova | 4 |
| Kamerun | 1 |
| Burkina Faso | 2 |
| Tunisia | 1 |
| Guinea-Bissau | 2 |
| Serbia | 3 |
| Totalsum | 399 |

Tabell 11 – antall som fikk fornyet begrenset tillatelse ved søknad om fornyelse (2016)

| Statsborgerskap | Totalt |
|-----------------------|--------|
| Afghanistan | 8 |
| Algerie | 1 |
| Angola | 1 |
| Aserbajdsjan | 1 |
| Burundi | 1 |
| Dem. Rep. Kongo (DRC) | 3 |
| Egypt | 4 |
| Elfenbenskysten | 2 |
| Eritrea | 95 |
| Etiopia | 76 |
| Guinea | 2 |
| Hviterussland | 9 |
| Irak | 80 |
| Iran | 37 |
| Jordan | 5 |
| Kirgisistan | 3 |
| Liberia | 3 |
| Myanmar | 5 |
| Nigeria | 1 |
| Pakistan | 2 |
| Romania | 1 |
| Russland | 44 |
| Rwanda | 1 |
| Somalia | 108 |

| | |
|-----------------|------------|
| Sri Lanka | 15 |
| Statsløs | 10 |
| Sudan | 4 |
| Syria | 1 |
| Sør-Sudan | 1 |
| Tadsjikistan | 5 |
| Uganda | 1 |
| Ukraina | 1 |
| Usbekistan | 10 |
| Vest-Sahara | 1 |
| Kenya | 1 |
| Mauritania | 1 |
| Bangladesh | 1 |
| Totalsum | 545 |

Tabell 12 - Antall personer med begrenset tillatelse på grunn av identitet per 1. januar 2017, fordelt på oppholdssted

| Hvor nå | Totalt |
|------------------------------|-------------|
| 1. Mottak/omsorgssenter/AMOT | 612 |
| 2. Bor privat | 162 |
| 3. Bosatt | 278 |
| 4. Forsvunnet/ukjent | 14 |
| 5. Returnert med IOM | 2 |
| Totalsum | 1068 |

Tabell 13 - Antall voksne i mottak/omsorgssenter/AMOT fordelt etter antall i familie og om de har barn

| Antall barn | Ikke | | Sum |
|-----------------|------------|-----------|------------|
| | Har barn | barn | |
| 1. Enslig | | 35 | 35 |
| 2. To - fem | 152 | 11 | 163 |
| 3. Seks - ti | 24 | | 24 |
| Totalsum | 176 | 46 | 222 |

TVANGSMIDLER

Utvidet adgang til bruk av tvangsmidler, jf. utlendingsloven §§ 103-106a

Bakgrunn:

Endringene innebærer blant annet utvidede hjemler for bruk av tvangsmidler overfor utlendinger med uklar identitet, utlendinger som det er grunn til å frykte vil unndra seg utsendelse, og overfor kriminelle utlendinger og utlendinger som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Tall og vurdering:

Politidistriktene har i all hovedsak ikke statistikk for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven §§ 103 – 106a, men viser til at disse bestemmelsene benyttes jevnlig.

Politiets utlendingsenhet (PU) har imidlertid tall over anvendte grunnlag for tvangsmidler i utlendingsloven §§ 105 og 106 for perioden 01.01.16 – 31.12.2016 som er registrert i Utsys, se tabell 13 Det gjøres oppmerksom på at flere tvangsmidler kan være anvendt overfor samme person.

Tabell 13 - PUs anvendelse av tvanggrunnlag 2016

| Grunnlag | Totalt 2016 |
|---|-------------|
| §105 - Bestemt bosted | 110 |
| §105 - Meldeplikt | 225 |
| §106(1)a-1 - Fengslet ID#1 | 49 |
| §106(1)a-2 - Fengslet ID#2 | 26 |
| §106(1)b - Fengslet unndragelse | 1097 |
| §106(1)d - Fengslet utvist straffet | 3 |
| Totalsum | 1510 |
| 80 personer har mer enn ett registrert tvangsmiddel | |

Utlendingsloven § 105 første ledd bokstav e, § 106 første ledd bokstav g og § 106a første ledd bokstav k trådte i kraft 20. november 2015. POD opplyser at PU ikke har anvendt disse etter at de trådte i kraft. Utl § 106 første ledd bokstav g har liten praktisk betydning fordi vedtak i disse sakene i utgangspunktet blir fattet i løpet av kort tid, ofte i løpet av 48 timer, og fordi man etter at vedtak er fattet ikke lenger kan benytte utlendingsloven § 106 første ledd bokstav g. Den vil kun få praktisk betydning i de tilfellene UDI vil bruke opptil en uke på å fatte vedtak. I slike tilfeller har PU erfart at det er vanskelig å vurdere nødvendigheten av å fengsle, jf. utlendingsloven § 99. Det er derfor mer hensiktsmessig for PU å fengsle i saker der det foreligger unndragelsesfare, jf. utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b.

Oslo politidistrikt opplyser at de i saker der det foretas utvidet dokumentkontroll i stor utstrekning benytter seg av medvirkningsplikten i utlendingsloven § 83, og etter samtykke tar inn en rekke ID-dokumenter til utvidet dokumentkontroll, fremfor beslutning om beslag. Dersom utlendingen ikke samtykker til innlevering av dokumentene, vil jurist med fullmakt fra politimesteren vurdere grunnlaget for å beslaglegge fremlagt id-dokument etter utlendingsloven § 104 første ledd. I perioden januar 2016 til utgangen av desember 2016 ble det foretatt undersøkelser av 113 identitetsdokumenter, hvorav 109 ble innlevert ved samtykke, og 4 ved beslutning om beslag etter manglende samtykke.

Endringer i utlendingsloven §§ 105, 106 og 92 trådte i kraft 1. januar 2015. POD opplyser at PU siden ikrafttredelsen og frem til høsten 2016 har benyttet både politidistriktenes arrester i tillegg til Politiets utlendingsinternat ved innsettelse av personer som er pågrepet i medhold av utlendingsloven § 106. Dette har medført at det hittil har vært vanskelig å utarbeide fullgod statistikk. Fra siste kvartal 2016 har imidlertid PU praktisk talt utelukkende benyttet Politiets utlendingsinternat etter pågrepelse. Dermed er det mulig å utarbeide representativ statistikk hentet fra Utsys fra og med 1. oktober 2016. Fra sistnevnte tidspunkt til 31. desember 2016 var det 159 personer som ble uttransportert på den tredje dagen etter pågrepelse, jf. utlendingsloven § 106 tredje ledd. POD opplyser at i 2016 var om lag 82 prosent av de som ble uttransportert tredje dagen etter pågrepelse, i kategorien bort- eller utviste.

Ved utvidelse av fremstillingsfristen, ble det samtidig lovfestet en rett for den pågrepne å få oppnevnt advokat "straks det er klart at en pågrepet utlending ikke vil bli løslatt, (...) innen utløpet av den andre dagen etter pågrepelsen", jf. utlendingsloven § 92 fjerde ledd. Særlig i kategorien bort-/utviste kan dette medføre unødig dobbeltarbeid for den oppnevnte advokat, da utlendingen ofte også har hatt rett til fritt rettsråd fra advokat, i medhold av utlendingsloven § 92 første ledd. I de fleste tilfellene oppnevnes den samme advokaten som har gitt fritt rettsråd i sak om bort-/utvisning, men av ulike årsaker ikke alltid. I disse tilfellene fremstår det som usikkert om rett til oppnevnt advokat i forbindelse med pågrepelsen medfører økt rettssikkerhet av betydning for den pågrepne.

Bestemmelsen i utlendingsloven § 105 første ledd bokstav b (meldeplikt) kommer ofte til anvendelse i kombinasjon med beslag av reisedokumenter. POD opplyser at de ser meldeplikten som et hensiktsmessig fengslingssubstitutt i tilfeller hvor unndragelsesfaren ikke er av en slik størrelsesorden at fengsling synes påkrevd.

POD opplyser at Vest politidistrikt (Hordaland) har hatt en kraftig nedgang i antall fengslinger etter § 106 i forhold til 2015. Totalt er det behandlet 46 fengslingsbegjæringer i Hordaland hvorav 16 av fengslingene var førstegangsfengslinger. Mange av disse er anket til lagmannsretten etter at utlendingene er fengslet i tingretten. Nedgangen i antall fengslinger skyldes i det vesentligste at distriktet har uttransportert en rekke personer til land innenfor Schengen. Slike uttransporter kan normalt iverksettes innen 72 timer etter pågrepelse. Utlendingen vil da ikke bli fremstilt i fengslingsmøte. I forbindelse med uttransport av utlendinger som er bort- eller utvist vil det ofte være behov for transittklarering gjennom annet land. Slik klarering skal gis med 48 og 72 timers varsel. Dette medfører at politiet i en rekke saker må be om rettens kjennelse for kortvarig fengsling. Dette er en åpenbar belastning for domstolen.

POD opplyser om at også Trøndelag politidistrikt har hatt merkbart færre vareteksfengslinger etter at man fikk hjemmelsgrunnlag for å holde utlendinger i varetekt i inntil 72 timer før fremstilling for tingretten. I de fleste bort- og utvisningssaker (hastesaker) gjennomføres nå saksbehandling og uttransport innenfor den utvidede fristen. De tilstreber å få overføring til utlendingsinternat/annen fengslingsinstitusjon snarest mulig. Målet er å unngå opphold i politiarrest utover 24 timer. Politiet har imidlertid opplevd tidvis mangel på plass/kapasitet hos PU og kriminalomsorgen.

UNE opplyser at utl § 106 a har hatt betydning i forbindelse med «Afghanistan-prosjektet» i Politiets utlendingsenhet (PU), der PU underrettet klagerne om UNEs vedtak ved pågrepelse. UNE satte ikke utreisefrist i disse sakene, fordi det forelå fare for unndragelse, jf. utl § 90 sjette ledd fjerde punktum bokstav a. Det var 72 saker i prosjektet. I tillegg har det i enkelttilfeller ikke blitt satt utreisefrist på grunn av fare for unndragelse, men det er vanskelig å tallfeste hvor mange. UNE er ikke kjent med at dette har hatt avgjørende betydning for utfallet i noen saker.

I Usbekistan-sakene ser UNE at undersøkelse av bolig med mer er svært utbredt. I denne porteføljen legger nesten ingen frem pass nå de kommer, samtidig med at de erfarer at mange har et pass de har unndratt. UNE er ikke kjent med at dette har hatt avgjørende betydning for utfallet i noen saker.

PU opplyser at de ennå ikke har benyttet utlendingsloven § 106 første ledd bokstav h som grunnlag for pågrepelse, og følgelig har utlendingsforskriften § 17-20a heller ikke blitt anvendt.

Effekt:

POD mener at hovedformålet med bestemmelsene er oppnådd, da politiets arbeid med tvangsretur er effektivisert etter ikrafttreden av bestemmelsene. Bestemmelsene benyttes på den tilsiktede måte.

POD opplyser at bestemmelsen om beslag har hatt effekt og at det er hensiktsmessig å benytte i de tilfeller der førstelinjen er i tvil om ektheten ved dokumentene.

POD opplyser at utvidelsen av varetektsfengsling til 72 timer har medført merkbart mindre ressursbruk for politiet.

Videre opplyser POD at personer som er pågrepet etter utl § 106 rutinemessig har fått oppnevnt prosessfullmektig i medhold av utlendingsloven § 92 fjerde ledd. Før lovendringen ville samtlige av ovennevnte personer måtte fremstilles for fengsling, noe som tilsier at lovendringen har medført betydelig effektivisering. Til dette kommer at det er mulig at enkelte av ovennevnte før lovendringen ville blitt løslatt, som følge av manglende kapasitet til å gjennomføre fengslingsmøte. PU har nå kapasitet til å gjennomføre hele returprosessen for denne kategorien innenfor fremstillingsfristen (herunder påtreff, forhåndsvarsling om bort-/utvisning, motta vedtak fra UDI i saker om utvisning, samt reisebestilling og uttransport). En slik effektiv saksgang ville ikke vært praktisk mulig forut for lovendringen.

EKSPORTKONTROLL

Eksportkontroll og andre tiltak for å hindre overføring av kunnskap og teknologi, jf. utf. § 6-35 og GI-04/2013

Bakgrunn:

UDI måtte tidligere forelegge saker som skulle avslås av eksportkontrollhensyn for Justis- og beredskapsdepartementet fordi de berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Etter endringen som trådte i kraft fra 1. januar 2014 er det hjemmel i utlendingsforskriften § 6-35 for å avslå søknader etter utlendingsforskriften kapittel 6 (opphold i forbindelse med arbeid og studier m.m.) uten at saken skal behandles som en sikkerhetssak etter lovens kapittel 14. PST avgir i aktuelle saker en uttalelse når de mener at oppholdstillatelse må avslås i medhold av utlendingsforskriften § 6-35 fordi eksportkontrollhensyn mv. tilsier det.

Tall og effekt:

I 2016 har UDI ikke avslått søknader av eksportkontrollhensyn, jf. utlendingsforskriften § 6-35. Vi viser til effektrapporten for 2015 for en oversikt over tallene for 2014 og 2015.

UNE opplyser at siden de ikke har statistikkrapporter som kan si noe om antall saker etter denne bestemmelsen, er deres erfaringer basert på en manuell telling. UNE opplyser at de

etter den manuelle oversikten ikke har behandlet slike saker i 2016, og mener dette kan ha sammenheng med sanksjonene mot Iran har blitt opphevet.

AU PAIR

Karantenebestemmelsen for vertsfamilier til au pair, jf. utlendingsloven § 27 b

Bakgrunn:

Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2013. Endringen går ut på at det kan fattes vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse som au pair hos en vertsfamilie som har brutt vilkårene for oppholdstillatelse til au pair eller er ilagt straff eller særreaksjon (karantene for vertsfamilier). Formålet med lovbestemmelsen er å bidra til å forhindre at au pairer utnyttes som billig arbeidskraft eller utsettes for straffbare forhold.

Tall:

I 2016 fattet UDI vedtak om karantene i medhold av utlendingsloven § 27 b første ledd for 29 personer. Vedtakene knytter seg til person og ikke vertsfamilie. I de fleste tilfeller er det to vertsførelde per vertsfamilie. Det ble i dette tidsrommet ikke fattet vedtak etter bestemmelsens første ledd.

Ved utgangen av 2016 hadde UDI 48 personer til vurdering for karantene. Siden ikrafttreddelsen av karantenebestemmelsen har vi fattet vedtak om *ikke* å illegge karantene for 123 personer.

Det har i løpet av 2016 vært en stadig økning i saker som skal vurderes etter karantenebestemmelsen. Vi ser at karantenesakene utgjør en stadig større andel av vårt totale arbeid med denne porteføljen. Vi mener det finnes flere årsaker til at det avdekkes flere saker som skal vurderes etter karantenebestemmelsen. For det første er bestemmelsen blitt mer kjent for au pairer og deres bekjente. For det andre ber Oslo politidistrikt au parene om å fylle ut et intervjukjema i alle saker der de ønsker å bytte vertsfamilie. For det tredje ser både politiet og UDI oftere tegn på brudd på vilkår under aupairoppholdet når au pairen fremmer søknad om tillatelse på nytt grunnlag (for eksempel familieinnvandring eller studier).

UDI har siden juni 2016 ført et karanteneregister i Norvis/DUF. Det innebærer at personer som er ilagt karantene eller som er under vurdering for karantene, registreres i Norvis. Registreringen medfører at det ikke kan fattes vedtak om oppholdstillatelse til au pair i saker der referansen er satt i eller vurderes for karantene.

Vurdering:

I de karantenesakene vi har hatt til vurdering i 2016, har vi særlig sett brudd på vilkårene om

- arbeidstid og arbeidsoppgaver
- formålet med bestemmelsen

Det vanligste bruddet som blir anført fra au pairen, er brudd på vilkåret om 30 timers arbeidsuke, og at det skal utføres lettere husarbeid. I disse sakene er det ofte vanskelig å vurdere hvorvidt det foreligger sannsynlighetsovervekt for at vilkårene er brutt. Ofte er vertsfamiliens fremstilling svært annerledes enn au parens. I noen saker kan au pairen vise til SMSer eller lignende som bekreftelse på vertsfamiliens krav, noe som gjør det lettere å foreta karantenevurderingen.

Brudd på formålet med aupairbestemmelsen blir oppdaget i forbindelse med søknad om fornyet tillatelse eller om tillatelse på nytt grunnlag. Vi har behandlet noen saker hvor aupairoppholdet har blitt brukt til familieinnvandring, både til søsken og kjæreste. Videre har vi sett en del saker hvor au paires rapporterer om at han/hun også har arbeidet for andre familier eller for virksomheten vertsfamilien driver.

Det er ulike typer brudd på vilkårene for aupairtillatelsen har resultert i vedtak om karantene. Derfor har noen personer blitt ilagt karantene for ett år, mens andre for to eller fem år. I flere av sakene som har blitt vurdert for karantene, har vi også anmeldt forholdet til politiet for brudd på straffeloven. Et typisk tilfelle der vi anmelder er at au paires har jobbet i annen familie enn den tillatelsen knytter seg til eller at au paires har jobbet hos vertsfamilien utover kontraktens og tillatelsens varighet.

UNE mottok og behandlet to slike klagesaker i 2016. I begge sakene ble vedtak om to års karantene opprettholdt.

Effekt:

UDI mener at den betydelige økningen i saker som er aktuelle for karantenebestemmelsen viser at innføringen av bestemmelsen har hatt en effekt i den forstand at den i økende grad avdekker misbruk av aupairordningen. Vår erfaring så langt viser at bestemmelsen bidrar til å avdekke misbruk av au paires. Så langt er det for tidlig å si om ordningen har noen *preventiv* effekt. Imidlertid har vi sett at den type misbruk av au paires som har blitt omtalt i media, fortsatt rapporteres til UDI.

EØS-SAKER

Misbruk av utlendingsloven kapittel 13 – særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjonen om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen)

Bakgrunn:

Det er enklere og færre vilkår for å få opphold i Norge som EØS-borger enn som tredjelandsborger. Tilsvarende er det færre vilkår for å få opphold som ektefelle til EØS-borger enn om ektefellen er norsk borger eller kommer fra et land utenfor EØS-området. Ektefellen til en EØS-borger kan også begynne å arbeide med én gang vedkommende kommer til Norge, såfremt EØS-borgeren har oppholdsrett. Dette kan føre til at noen urettmessig forsøker å skaffe seg fordeler etter dette regelverket.

Tall og vurdering:

Politiet

PU erfarer at det er tre kategorier av saker hvor det foreligger misbruk av utlendingsloven kapittel 13. For det første avdekker PU i utlendingskontroller at det er mange tredjelandsborgere som har registrert seg som ektefelle til EØS-borgere. Mange av disse oppholder seg og arbeider i Norge, uten at ektefelle er bosatt i riket. PU erfarer at ekteskapet med EØS-borgeren kan fremstå som er et omgåelsesekteskap, med hensikt å sikre tredjelandsborgeren rettigheter i Norge som EØS-borger.

For det andre avdekker PU i utlendingskontroller at det er mange EØS-borgere som ikke er registrert som arbeidstaker i Norge, men etablert i et ikke-legalt/svart arbeidsforhold. Det

antas at hovedhensikten med å inngå et ikke-legalt arbeidsforhold er å unngå å betale skatter og avgifter i Norge. I de saker PU har avdekket har arbeidsforholdet både vært av kortvarig og langvarig karakter. I tilfeller hvor en EØS-borger arbeider svart, er det i dag få reelle utlendingsrettslige sanksjoner (blir ikke utvist/bortvist på dette grunnlaget).

For det tredje erfarer PU gjennom utlendingskontroller at det er et visst omfang av EØS-borgere som blir påtruffet av politiet jevnlig. Disse utlendingene er ofte omtalt/involvert i hendelser i utsatte områder som for eksempel det åpne rusmiljø. Disse utlendingene er som regel kontrollert i forbindelse med mistanke om salg/kjøp/bruk av narkotika og mindre vinningskriminalitet, men de er ikke straffet i riket. PU erfarer at disse utlendingene oppholder seg i Norge i under tre måneder av gangen (blir derfor ikke bortvist), men deres tilstedeværelse i det åpne rusmiljø utgjør et samfunnsproblem.

Politidistriktene melder om tilsvarende erfaringer. Det er et stort potensiale for at omfanget av misbruket kan øke betraktelig. Blant annet har det i økende grad blitt avdekket at EØS-borgere jobber i Norge i kortere eller lengre tid uten å betale skatt (svart arbeid). Virkningen kan være at virksomheter som ikke følger regelverket med tanke på skatt, feriepenger, arbeidsgiveravgift mv utkonkurrerer de virksomhetene som driver lovlig. Dette virker konkurransevridende og undergraver norske samfunnsstrukturer.

I forhold til utvisning av EØS-borgere, erfarer politiet at dette er ressurskrevende saker. Øst politidistrikt opplyser imidlertid at de benytter instruks GI-02/2013 aktivt, noe som har resultert i flere utvisningsvedtak og uttransporter. Politiet mener dette er kriminalitetsforebyggende. Etter instruksen skal EØS-borgere som ikke utøver sine EØS-rettigheter vurderes utvist hvis de har vedtatt forelegg for tyveri eller naskeri (mindre tyveri).

Nedenfor følger noen eksempler som viser hvordan politiet erfarer at EØS-regelverket misbrukes:

- Utlendingsseksjonen ved Romerike har hatt flere saker hvor kvinner fra Øst-Europa har giftet seg med menn fra Pakistan eller Bangladesh. Mange av kvinnene er fra Litauen, Romania, eller Latvia. Siden dette har vært ekteskap som har framstått som atypiske, har politiet særlig undersøkt disse sakene. Sakene kan virke organiserte. Ofte snakker partene ikke samme språk, kjenner lite til hverandres familier mv. Ekteskapene er ofte inngått etter kort tids bekjentskap. I flere saker har den kvinnelige EØS-borgeren fått en arbeidskontrakt i et firma hvor innehaveren er av samme nasjonalitet som kvinnens ektefelle. Politiet har så ved avhør og kontroller avdekket at kvinnen ikke har utført arbeidet som er grunnlaget for at ektefellen skal få oppholdsrett. Politiet har også avdekket at det er ektefellen som har utført det faktiske arbeidet. Noe lønn kan ha blitt innbetalt på kvinnens konto slik at arbeidet skal fremstå som reelt. Det har således vært snakk om falske arbeidskontrakter og falske lønnsutbetalinger for at mannen skal få opphold i Norge. Når politiet har fått avdekket dette, har UDI fattet vedtak om tilbakekall, og ektemannen har blitt utvist og kvinnen bortvist. Politiet har også ilagt begge ektefeller forelegg (han for ulovlig arbeid og hun for uriktige opplysninger). I flere av sakene har politiet mistanke om at også ekteskapet er proforma, ikke bare hennes arbeidskontrakt, men dette er vanskeligere å bevise.
- Når politiet foretar kontroller mot arbeidsplasser, erfarer de at det i større grad enn tidligere er borgere fra EØS-land som er i arbeid. Aktuelle bransjer er renhold, servering, bilvask og bygningsbransjen. Øst politidistrikt oppdager stadig at det arbeider personer fra EØS-land (ofte Polen, Litauen, Latvia og Romania) som ikke betaler skatt. Kontraktene er mangelfulle og det er vanskelig for politiet å bevise hvor lenge de har arbeidet i landet. EØS-borgeren sier ofte at de kun har arbeidet i kort tid og har til hensikt å skaffe skattekort. De kan også ha skattekort uten at det er

registrert innbetalt lønn. Innen bygningsbransjen ser politiet dette ofte ved kontrakter hos privatpersoner. De gangene EØS-borgeren har kontrakt med sin arbeidsgiver, opplever politiet ofte at arbeideren ikke forstår hva kontrakten går ut på. De er usikre på hva de får i lønn, og oppgir ofte et annet beløp enn det som står i kontrakten. De oppgir da lavere lønn. Politiet ser også at arbeidsgiveren har ordnet med bosted for arbeideren hvor husleie blir trukket fra lønn. Veldig ofte er arbeidsgiveren ikke etnisk norsk. Arbeiderne godtar også lavere lønn enn det som er normalt.

Utlendingsseksjonen på Romerike har avdekket flere saker der bestemmelsene om tjenesteytere/etablerere, jf. utl § 110 fjerde ledd, misbrukes, for eksempel i byggebransjen og av negledesignere/neglepleiere. Det er ikke krav om at vedkommende har søkt om tillatelse før arbeidet starter. Språkproblemer og kontrakter inngått på andre språk gjør det svært vanskelig for politiet å kontrollere på stedet. Det kan også være tidkrevende å få avklart om utlendingslovens/-forskriftens vilkår er oppfylt.

Flere politidistrikt erfarer at EØS-regelverket misbrukes gjennom familiegjenforening mellom tredjelandsborger og EØS-borger. Det er særlig proformaekteskapsaker som byr på flest utfordringer. Arbeidet med å avdekke proformaekteskap i saker med familiemedlem fra Bangladesh, Pakistan og Nigeria har fortsatt ut i 2016. Nigeria-porteføljen er doblet i antall saker og Oslo politidistrikt mener det er grunn til å tro at halvparten av disse sakene bygger på proformaekteskap med polske ektefeller. Videre har det vært et økt fokus rettet mot tvangsekteskap i Pakistan-porteføljen, da indikasjoner på tvang har gjort seg gjeldende i tilfeller hvor tredjelandsborgeren er gift med en etnisk pakistansk utlending med EØS-statsborgerskap.

- Det er avdekket at i tilfeller der EU-borgere gifter seg med tredjelandsborgere, flytter EØS-borgeren kort tid etter tilbake til hjemlandet, mens tredjelandsborgeren, nå med oppholdstillatelse og oppholdskort til å dokumentere lovlig opphold, forblir i Norge. Dette er kompliserte saker som er vanskelig for politiet og andre myndigheter å avdekke.
- I Troms politidistrikt erfarer de i flere saker at EØS-borgeren tilpasser arbeidskontrakten til de kravene politiet stiller for registrering. Når registreringen blir nektet, kommer samme arbeidstaker tilbake noen dager senere med ny arbeidskontrakt fra samme firma med akkurat nok timer for å få registrering. Politiet antar at den nye arbeidskontrakten ikke gir et riktig bilde av arbeidsforholdet. De har også erfart at det over tid kommer mange EØS-borgere med kontrakt fra en og samme bedrift. Dette gjelder flere ulike bedrifter og næringer, men først og fremst frisørnæringen. Politiet reageres på at antallet som kommer med arbeidskontrakt fra bedriften ikke stemmer overens med det formentlige behovet for antall ansatte og mistenker at arbeidskontrakter selges for å få registreringsbevis, og på den måten opparbeide seg rett til sosialstøtte.
- Oslo politidistrikt har i 2016 registrert en økning i tilfeller av uklar identitet vedrørende tredjelandsborgere som omfattes av EØS-regelverket. Personer som utgir seg for å være EØS-borgere, har etter Oslos erfaring klare forbindelser til arbeidsmarkeds kriminalitet og annen kriminalitet i Norge.

Vi viser for øvrig til innspill fra POD med vedlegg som vi vil ettersende i sin helhet.

UDI:

UDI erfarer på samme måte som politiet at tredjelandsborgere misbruker EØS-regelverket for å kunne ta opphold i Norge. Vi har ikke nøyaktige tall, men antar at vi har rundt 20 saker

som har blitt avslått på grunn av misbruk i 2016. Det er generelt vanskelig å sannsynliggjøre misbruk i denne porteføljen.

UDI har sett misbruk ved behandlingen av søknader om oppholdskort fra tredjelandsborgere som er familiemedlemmer til en EØS-borger. Misbruket er knyttet til fiktive arbeidsforhold for EØS-borgeren, proformaekteskap mellom EØS-borgeren og tredjelandsborgeren og en kombinasjon av dette. Vi har sett flere varianter. Ett typetilfelle er der EØS-borgeren har en fiktiv arbeidskontrakt og ikke fyller vilkårene for oppholdsrett. Et annet er der EØS-borgeren arbeider i kort tid mens familiemedlemmet som er tredjelandsborger arbeider over lengre tid. I disse tilfellene kan det være vanskelig å vurdere om EØS-borgeren sitt oppholdsgrunnlag er i behold.

Et typisk proformamønster er tredjelandsborgere som kommer til Europa som studenter. I tilknytning til utløpet av oppholdstillatelsen treffer de en kvinne fra et EØS-land i Øst-Europa, og inngår ekteskap med henne. Deretter flytter partene til Norge. Ekteskapsinngåelsen har flere atypiske trekk som manglende deltakelse fra familie, manglende eller liten feiring og kort bekjentskap. I noen av sakene forlater EØS-borgeren Norge etter forholdsvis kort tid. Det kan også være spørsmål om fiktivt arbeidstilbud til EØS-borgeren. Vi ser videre saker der partene blir separert etter kort tid, uten å ta ut skilsmisse, der det kan være grunn til å spørre om ekteskapet noen gang var reelt. Ved søknader fra tredjelandsborgere fra Pakistan og Afghanistan kan det også være spørsmål om falsk dokumentasjon på at ekteskap er inngått.

I søknader der som gjelder norsk borger med ektefelle eller samboer fra et tredjeland kan det i noen tilfeller fremstå som at den norske borgeren gir uriktige opplysninger om at han eller hun har utøvd sine EØS-rettigheter i et annet EØS-land.

UNE:

UNE behandler ikke mange saker som dreier seg om proformasaker i saker etter EØS-regelverket. Etter det UNE er kjent med, ble det fattet fire vedtak om bortvisning i 2015 der begrunnelsen var at ekteskapet ble ansett som proforma.

UNE opplyser at det generelt er vanskelig å konstatere misbruk, særlig fordi det kan være en glidende overgang mellom tilfeller av tilpasning etter regelverket og regelrett misbruk. Dette har UNE for eksempel sett i saker der referansepersonen, som er norsk borger, etablerer seg i Sverige med ektefelle/samboer som er tredjelandsborger, for så å returnere til Norge etterfulgt av at tredjelandsborgeren påberoper seg rettigheter etter utlendingsloven kapittel 13. Denne måten å få inn et familiemedlem på er gjerne omtalt som «svenskeruten».

I disse sakene er det i ytterst få tilfeller at UNE har konstatert et reelt misbruk. Ett eksempel på misbruk har UNE erfart i en bortvisningssak fra februar 2015. I vedtaket ble det vist til misbruksbestemmelsen i unionsborgerdirektivet artikkel 35 og vist til at den norske borgeren i denne saken ikke hadde godtgjort noe annet formål med flyttingen til Sverige utover muligheten for senere å etablere seg i Norge med ektemannen som var tredjelandsborger. Tredjelandsborgeren hadde tidligere fått avslag på sin søknad om asyl, og var utvist fra Norge. For øvrig mottok UNE for kort tid siden et varsel om stevning i denne saken.

UNE opplyser videre at de også ser noen utvisningssaker der det anføres at klageren er omfattet av EØS-regelverket, men der UNE etter en konkret helhetsvurdering ikke anvender reglene i kapittel 13. I disse sakene blir klageren derfor utvist etter reglene i utlendingsloven kapittel 8. Manuell optelling viser 8 slike saker. Det kan imidlertid ikke slutes at sakene som sådan er å anse som misbruk/forsøk på misbruk av bestemmelsene. Blant disse sakene vil det for eksempel kunne være tilfeller der klageren er i en relasjon med en EØS-borger, men der vilkårene for å omfattes av regelverket for øvrig ikke er oppfylt.

SAKSBEHANDLING

Saksbehandlingstiden ved søknader om fornyelser i arbeidssaker, jf. utlendingsforskriften § 10-21

Etter tildelingsbrevets punkt 6.4 skal UDI rapportere på saksbehandlingstiden ved søknader om fornyelse av tillatelse til arbeidssøkere, jf. utf. § 10-21. Forskriftens § 10-21 handler om fornyelse av alle oppholdstillatelser etter forskriftens kapittel 6. Begrepet «arbeidssøker» i snever forstand handler om oppholdstillatelser etter forskriftens § 6-29 og § 6-29a, der fornyelse av oppholdstillatelsen innenfor 6-månedersperioden er lite aktuelt.

Vi har derfor etter kontakt med Arbeids- og sosialdepartementet (knyttet til samme rapporteringskrav i tildelingsbrevet for 2015) avklart at vi rapporterer på saksbehandlingstidene for fornyelse av oppholdstillatelse som faglært, jf. forskriftens § 6-1, og utsendt arbeidstaker, jf. § 6-13.

Tall:

I det følgende presenteres tallene for 2016 med tallene for 2015 i parantes for sammenligningens skyld. UDI og politiet har i 2016 behandlet 3 528 (3842) søknader om fornyelse av oppholdstillatelse som faglært. Median saksbehandlingstid var seks (ni) dager, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden var 16 (22) dager. 75 prosent (75) av fornyelsessakene ble behandlet av politiet, der median saksbehandlingstid var tre (fem) dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid 11 (14) dager. UDI hadde en median saksbehandlingstid på 27 (35) dager og en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i fornyelsessakene på 33 (48) dager.

I 2016 ble det behandlet 808 (574) saker om fornyelse av oppholdstillatelse som utsendt arbeidstaker. Median saksbehandlingstid var ni (ni) dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid 14 (18) dager. Politiet behandlet 46 prosent (66) av sakene og hadde en median saksbehandlingstid på seks (seks) dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid på åtte (ti) dager. UDI hadde i disse sakene en median saksbehandlingstid på 18 (31) dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 18 (32) dager. Det er en del variasjoner i saksbehandlingstidene mellom politidistriktene, der median saksbehandlingstid ligger mellom 0 og 52 (0 og 50) dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid ligger mellom 4 og 49 (2 og 48) dager.

Politiet har kompetanse til å innvilge fornyet oppholdstillatelse til faglærte og utsendte arbeidstakere, så lenge det ikke er tvil om vilkårene er oppfylt, jf. utlendingsforskriften § 13-2 og UDIs rundskriv 2010-089 punkt 2. Dette betyr som oftest at en søknad om fornyelse først vurderes av politiet, og at saken sendes til UDI dersom politiet mener søknaden ligger an til avslag eller er i tvil om vilkårene er oppfylt. I enkelte søknader om fornyelse vil også politiet utrede saken nærmere før saken sendes til UDI for avgjørelse. Dette fører til at det kan ta noe tid før saken sendes over til UDI.

Dersom en legger til grunn at politiets saksbehandlingstid der politiet selv har vedtakskompetanse, også gjenspeiler alderen på saken når den overføres til UDI, vil median saksbehandlingstid (liggetid) i UDI i faglærtsaker være 24 (30) dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid være 21 (34) dager. Tilsvarende tall for behandlingen av søknad om fornyelse for utsendte arbeidstakere vil da være 12 (25) dager og 10 (22) dager.

For å oppsummere, har saksbehandlingstidene i fornyelsessaker i løpet av 2016 gått noe ned både i politiet og hos UDI sammenlignet med 2015.

Rapport 2016

Virksomheter av praksis- og regelverksendringer i 2015 og 2016

Rapporten er utarbeidet etter innspill fra Utlendingsnemnda (UNE), Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Endringer som er foretatt i 2015 og 2016 som også er omfattet av departementets i tildelingsbrevet punkt 6.4 over utvalgte bestemmelser det skal rapporteres på, er ikke behandlet i denne rapporten, men kun i Rapport 2016 Virksomheter av utvalgte bestemmelser i ny utlendingslov.

BESKYTTELSE

Utlendingsforskriften § 8-5 a og § 8-5 b – behandling av omgjøringsanmodninger fremmet fra utlandet i saker som omfatter lenge-værende barn som ble tvangsreturnert i perioden 1. juli 2014 til 18. mars 2015 (nye bestemmelser)

Endring:

Midlertidig ny forskrift § 8-5 a og § 8-5 b trådte i kraft 15. juni 2015. Bestemmelsene innebærer en adgang til å fremme omgjøringsbegjæring fra utlandet for barn som har hatt lang oppholdstid i Norge. Bestemmelsene omfatter barn som ble tvangsregulert i perioden 1. juli 2014 til 18. mars 2015 og hadde fire års oppholdstid i Norge eller mer på tidspunktet for tvangsretur. Bestemmelsen gjelder også for foreldre og søsken som oppholdt seg i Norge sammen med barnet samt søsken født etter returen.

Tall og effekt:

UNE opplyser at til sammen 30 familier var omfattet av ordningen om å fremme omgjøringsanmodning fra utlandet etter utf § 8-5 a.

Det ble gitt tillatelse etter en ny vurdering til fire familier. For to familier ble tillatelsene begrenset i medhold av utl § 38 femte ledd, jf. utf § 8-12. Tidligere avslag ble opprettholdt for 24 familier. To familier ønsket ikke en ny vurdering av sin sak. Til sammen fikk 21 personer tillatelser (fire familier fordelt på 12 barn og 9 voksne), mens 96 personer fikk opprettholdt tidligere avslag, herunder 60 barn.

Alle sakene ble vurdert individuelt og konkret og i henhold til gjeldende praksis for utf § 8-5 slik bestemmelsen lyder etter 8. desember 2014. UNE har lagt til grunn at formålet med forskriftsendringen er at barnets beste skal ha større vekt enn etter tidligere praksis. Etter UNEs praksis for barn som er i Norge, vil tilknytning gjennom 4 ½ års opphold og 1 års skolegang utgjøre sterke menneskelige hensyn som kan gi grunnlag for oppholdstillatelse. I om lag 2/3 av sakene hadde barnet en tilknytning gjennom alder og oppholdstid som lå under terskelen på 4 ½ års oppholdstid og 1 års skolegang.

Sakene til totalt 26 familier ble avgjort i nemndsmøte. Kravet om at sakene skulle avgjøres i nemndsmøte med mindre UNE ville gi en tillatelse, la opp til en vesentlig mer ressurskrevende saksbehandling enn om sakene kunne ha blitt avgjort av nemndleder dersom de ikke reiste vesentlige tvilsspørsmål, jf. ordinære regler om valg av avgjørelsesform. I om lag 2/3 av sakene hadde UNE vurdert om det var grunnlag for omgjøring enten kort tid før uttransport eller i forbindelse med uttransporten. UNE mottok noen omgjøringsanmodninger fra utlandet som ikke var omfattet av utf § 8-5 a og som ble avvist uten realitetsbehandling. Vi har ikke eksakte tall på hvor mange slike omgjøringsanmodninger som er avvist, men det dreier seg ikke om et stort antall. Noen av familiene som har fått avslag etter en ny vurdering, har sendt inn en ny omgjøringsanmodning. Disse er avvist i medhold av utf § 8-5 a annet ledd.

DUBLIN

Endringer i utlendingsloven § 90 tredje ledd

Bakgrunn:

Endringen trådte i kraft 1.oktober 2016. Utlendingsloven § 90 (nye) tredje ledd sier at vedtak etter § 32 første ledd bokstav a, c og d skal iverksettes straks så fremt det er åpenbart at det er grunnlag for å nekte realitetsbehandling. Det skal derimot gis en frist til å begjære utsatt iverksettelse dersom det ikke er åpenbart at søknaden bør nektes realitetsbehandlet.

Effekt:

UDI legger til grunn at formålet med bestemmelsen har vært å redusere oppholdstiden i Norge for søkere med søknader som kan nektes realitetsbehandlet i Norge etter § 32 første ledd bokstav a, c og d. Av de aktuelle bestemmelsene for å nekte realitetsbehandling er det utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a som er mest benyttet, først og fremst der hvor søkerne allerede har fått innvilget beskyttelse i et annet europeisk land.

UDI mener at endringen ikke har hatt noen vesentlig effekt. Det er to hovedårsaker til at det ikke har hatt den forventede effekten i form av redusert oppholdstid. Det er imidlertid greit å merke seg at antall saker der den forventede effekten kunne ha funnet sted, ikke nødvendigvis ikke har vært veldig høy, og at sakene heller ikke har vært tydelig definert:

Det ene skyldes de utfordringene som har oppstått etter at retten til fritt rettsråd falt bort for denne gruppen ved endring av utlendingsforskriften den 7. desember 2015. Som UDI har redegjort for i brev til departementet av 21. november 2016 har UDI og PU ikke fått på plass en god rutine for hvordan søkerne skal underrettes etter avslag. Utfordringene har medført at oppholdstiden uansett har vært lenger enn ønsket for denne gruppen.

Det andre skyldes at søkerne uansett ikke er helt avskåret fra å begjære utsatt iverksettelse. I Prp. 90 L (2015-2016) skriver departementet: «At vedtaket kan iverksettes straks innebærer at det ikke er nødvendig å fastsette en særskilt frist for å begjære utsatt iverksettelse. Det er da forvaltningsloven § 27, jf. § 42, som gjelder.» UDI tolker dette slik at søkerne kan be om utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42. Der hvor søkerne har fremsatt en begjæring om utsatt iverksettelse selv om det ikke er gitt en frist for å begjære utsatt iverksettelse i vedtaket, har UDI valgt å ta stilling til begjæringen før en eventuell uttransport. En slik praksis virker å være i tråd med intensjonen i forvaltningsloven § 42. Som en konsekvens har saksbehandlingen for noen av sakene blitt den samme som om det hadde blitt gitt en frist for å begjære. Det fremgår videre av forvaltningsloven § 27 tredje ledd at det «også gjøres merksom på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. § 42 første ledd.» Som en følge av de problemene med underretning som nevnt ovenfor, er det uklart i hvilken grad dette er blitt gjort i de få tilfellene det er fattet vedtak etter 1. oktober 2016. Uansett er det i så

fall vanskelig å se at § 90 nye tredje ledd vil ha den tiltenkte effekten hvis informasjonsplikten ved underretning av vedtak blir etterlevd.

Endring i utlendingsloven § 92, jf. utlendingsforskriften § 17-18 annet ledd

Bakgrunn:

Bestemmelsen trådte i kraft 7. desember 2015. Etter bestemmelsen gis det ikke lenger fritt rettsråd til søkere som får avslag på sin søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d. Som følge av forskriftsendringen må utlendingsforvaltningen selv foreta underretning av vedtakene etter utl § 32 første ledd bokstavene a og d. Det er per i dag uavklart hvilken etat (UDI eller PU) som har ansvaret for å underrette søkeren.

Effekt:

Den tidligere ordningen med fritt rettsråd tilsa at advokater hadde ansvaret for å underrette om vedtakene etter utl § 32 første ledd bokstav a og d, samtidig som de skulle avklare om søkeren skulle påklage vedtaket/begjære utsatt iverksettelse. I tillegg skulle advokaten bistå søkeren med dette. Idet retten til fritt rettsråd nå er bortfalt, erfarer UDI at det ofte oppstår uklarheter rundt retten til å påklage og begjære utsatt iverksettelse av vedtaket. UDI har flere ganger opplevd at det i ettertid fremsettes klage, uten at det samtidig begjæres utsatt iverksettelse eller at det kun begjæres utsatt iverksettelse. Dette skaper igjen usikkerhet ved saksbehandlingen og generer større grad av tidsbruk for UDI.

UDI opplever det som problematisk at det er uavklart hvem som skal underrette ved avslag etter utl § 32 første ledd bokstavene a og d. Det vises i den forbindelse til UDIs brev til departementet, hvor vi også påpeker dette. Vår referanse er 16/00804-3. Denne uavklarte situasjonen bidrar til manglende rutiner for underretting, noe som igjen bidrar til at saksgangen går tregere. Hittil har vi operert med ad hoc-lignende løsninger med PU, hvor PU i perioder har sagt seg villig til å påta seg oppgaven med å underrette. Det operative samarbeidet med PU har gått ut på at UDI har samlet opp en del saker for å sikre et visst volum, for deretter å gå i dialog med PU hver gang det er behov for å underrette i disse sakene. UDI opplever at denne løsningen er lite tilfredsstillende som en permanent løsning. Søkere som har beskyttelse eller oppholdstillatelse i andre land kan i verste fall bli sittende uforholdsmessig lang tid på mottakene grunnet manglende rutiner i disse sakene. Dette er svært uheldig og vil kunne bidra til en uønsket pulleffekt og økte mottakskostnader.

GI-09-2015 Instruks om tolkning av utlendingsloven § 32 – overføring av barn og barnefamilier til Italia i henhold til Dublin III-forordningen

Bakgrunn:

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) avsa den 4. november 2014 en storkammeravgjørelse i *Tarakhel mot Sveits*. Domstolen kom til at det ville innebære brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3 dersom Sveits overførte en afghansk familie med seks mindreårige barn til Italia, uten først å innhente en individuell garanti fra italienske myndigheter om at familien ville forbli samlet og at de ville bli tatt hånd om på en måte tilpasset barnas alder.

Endring:

Instruksen er fra 1. juli 2015 og opphever GI-03/ 2015. Den innebærer at før barn eller familier med mindreårige barn overføres til Italia etter reglene fremsatt i Dublin III-forordningen, og barnet/ familien skal bo på asylmottak ved ankomst i Italia, skal UDI foreta en individuell og konkret vurdering av om det er forsikret at familien får plass på et mottak

tilpasset barnefamilier, slik at familiens enhet blir opprettholdt. UDI skal også vurdere om det er behov for innhenting av ytterligere informasjon om mottakstilbud, oppfølging eller annet som anses nødvendig for å være forsikret om at familien ikke risikerer behandling i strid med EMK artikkel 3 etter overføring til Italia.

Effekt:

UDI viser i store trekk til tidligere effektrapportering for 2015 på dette punktet. Det som avviker fra tidligere rapportering er at UNE har opprettholdt UDIs vedtak i vurderingen opp mot avgjørelsen i saken «Tarakhel mot Sveits».

Gjennomføring av Eurodac-forordningen

Endring:

Eurodac II-forordningen ble vedtatt 26. juni 2013, og erstatter Eurodac I. Lovendringene trådte i kraft 20. juli 2015. Etter utlendingsloven § 101 gjelder Eurodac II-forordningen som norsk lov, med unntak av artiklene som brukes til rettshåndhevende formål.

Formålet med den nye forordningen er hovedsakelig å lette gjennomføringen av Dublin III-forordningen, bidra til deling av informasjon i saksbehandlingen, og etablere et bedre rammeverk for forvaltning og sikring av personopplysninger. Endringene i norsk regelverk er foretatt for å få harmonisert bestemmelsene med kravene i Eurodac II-forordningen.

Eurodac II-forordningen innebærer flere endringer:

- Etter artikkel 9 skal hver medlemsstat skal ta fingeravtrykk av alle tredjelandsborgere/ statsløse over 14 år som søker om internasjonal beskyttelse så snart som mulig og senest innen 72 timer etter fremlagt søknad. Tidligere var det ingen frist for å ta fingeravtrykk.
- Hver medlemsstat skal oppdatere Eurodac med dato for når en person har ankommet ansvarlig medlemsland etter gjennomført Dublin-transport, jf. artikkel 10 a) og b). Videre skal hver medlemsstat skal oppdatere Eurodac med dato for når en person forlot medlemslandenes territorium under behandlingen av en asylsak, jf. artikkel 10 c). Hver medlemsstat skal også oppdatere Eurodac med dato for når en person har forlatt medlemslandenes territorium i samsvar med vedtak om retur eller uttransportering som er gjort etter at søknaden om internasjonal beskyttelse er trukket tilbake eller avslått, jf. artikkel 10 d). I tillegg skal hver medlemsstat skal oppdatere Eurodac med dato for når staten overtar ansvaret for en søker etter artikkel 17 (1) i Dublin III-forordningen, jf. Artikkel 10 e).
- Når et medlemsland sletter opplysninger på bakgrunn av artikkel 13 (1) fordi en person har fått innvilget statsborgerskap, skal sentralsystemet underrette alle medlemsland som har registrert opplysninger på samme fingeravtrykk om slettingen, og de aktuelle medlemsland må selv slette sine oppføringer. Videre skal sentralsystemet underrette alle medlemsland som har registrert opplysninger på samme fingeravtrykk om slettingen når et medlemsland sletter opplysninger om ulovlig grensepassering på bakgrunn av artikkel 16 (2).
- Etter artikkel 18 (1) skal en medlemsstat som har innvilget internasjonal beskyttelse til en person som har søkt om internasjonal beskyttelse merke de relevante opplysningene ved å sende inn dato for positivt vedtak. Når et medlemsland merker opplysninger på bakgrunn av innvilget internasjonal beskyttelse, skal sentralsystemet underrette alle medlemsland som har registrert opplysninger på samme fingeravtrykk om merkingen, og de aktuelle medlemsland må selv merke sine oppføringer. Et medlemsland som tidligere

har merket opplysninger i samsvar med artikkel 18 (1) og deretter tilbakekaller status, avslår søknad om fornyelse eller status opphører skal fjerne denne merkingen.

Effekt:

Forordningen har hatt en viss betydning for saksbehandlingen.

Fristen på 72 timer har til hensikt å starte prosessen med å etablere ansvar for en søknad om beskyttelse etter Dublin III-forordningen så raskt som mulig. Endringen har hatt betydning for ansvarsetableringen i et par saker.

Endringene i artikkel 10 a-e skal gjøre det enklere å oppdage hvilket land som er ansvarlig for behandlingen av en asylsak. Vi har sett svært få slike saker hittil.

Det ble for effektrapporteringen for 2015 meldt om utfordringer med sletting av fingeravtrykk. Slettingene fungerer nå slik som forordningen krever. Vi har sett en viss effekt av artikkel 18 (1) for saksbehandlingen i UDI. Tidligere ble fingeravtrykk sperret for senere søk dersom personen fikk innvilget beskyttelse. Endringen har medført at vi nå får bekreftet gjennom Eurodac at en person er innvilget beskyttelse i et annet medlemsland, og at vi nærmest umiddelbart kan fatte vedtak etter utl. § 32 første ledd bokstav a. Dette hindrer at personer får beskyttelse i flere land, og effektiviserer saksbehandlingen i UDI ettersom vi ikke må sette i gang Dublin-korrespondanse, intervjuer, innvilge oppholdstillatelse eller tilbakekalle oppholdstillatelse i ettertid. Vi har ikke en god nok oversikt over saker som er avslått etter § 32 første ledd bokstav a på bakgrunn av søk i Eurodac, men vi antar antallet ligger på om lag 20 saker.

I 2016 har UDI mottatt om lag 1000 meldinger om at en person som også er registrert i Eurodac med norsk referansenummer, har fått innvilget beskyttelse i et annet medlemsland. Dette har imidlertid ikke innvirket nevneverdig på saksbehandlingen ettersom de aller fleste sakene allerede har vært under Dublin-behandling.

POD opplyser at den største praktiske betydningen for PU ved innføringen av Eurodac II er at opplysninger om den registrertes status nå skal være tilgjengelig i EURODAC, jf. forordningens artikkel 10. Om det framkommer at en utlending har beskyttelse i en annen medlemsstat, kan UDI avslå en eventuell søknad om asyl etter utlendingsloven § 32 bokstav a, uten behov for anmodning om tilbaketakelse etter Dublin III-forordningen. I slike tilfeller vil det blant annet kunne være grunnlag for pågrep allerede ved asylregistrering, noe som medfører en svært rask retur, ofte innenfor fremstillingsfristen. PU har hatt noen tilfeller av slike saker.

I følge Kripos må opplysninger i EURODAC legges inn manuelt av ansvarlig medlemsstat. Det kan bety at det er restanser hos medlemsstatene. Følgelig vil mangelfull oppfølging fra medlemsstatene av registrering av opplysninger i EURODAC, medføre en mindre effektiv saksbehandling for politiet, samt mest sannsynlig utlendingsforvaltningen som helhet, slik at formålet med bestemmelsen ikke oppnås til fulle.

Endring i utlendingsforskriften § 18-5 (gjennomføring av Eurodac II-forordningen)

Endring:

Endringene trådte i kraft 20. juli 2015. De innebærer at opplysninger registrert i Eurodac ikke skal anvendes i strid med Eurodac-forordningens formål, slik dette fremgår av Eurodac-forordningen artikkel 1. UDI er behandlingsansvarlig for Eurodac nasjonalt, og Kripos er databehandler. Behandling av personopplysninger knyttet til Eurodac skal reguleres i en

skriftlig databehandleravtale, jf. lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger § 15. Datatilsynet er nasjonal tilsynsmyndighet.

Effekt:

Endringer i utlendingsforskriften har ikke medført noen endringer i praksis for UDI, men vi viser til rapporteringen ovenfor for selve forordningen.

INNSTRAMMINGER I – STORSKOG

Bakgrunn:

De siste månedene i 2015 var det en stor økning i antall asylsøkere som ankom Norge over den norsk-russiske grensen ved Storskog grensekontrollsted. På bakgrunn av dette satte norske myndigheter i verk flere tiltak for å redusere ankomstene av asylsøkere over denne grensen. Det ble foretatt flere midlertidige lovendringer som trådte i kraft fra 20. november 2015 og varer til 1. januar 2018 :

Endring i utlendingsloven § 76

Endring:

Endringen innebærer at departementet kan instruere UNE med bindende virkning, slik at UNE innenfor lovens rammer plikter å følge den.

Effekt:

Den nærmere rettskildemessige betydningen av instruksjer til UNE vil variere med hvilket innhold den enkelte instruksjonen har og hvilket spillerom den gir UNE ved lovtolkningen og skjønnsutøvelsen. Dette vil blant annet bero på hvor detaljert instruksjonen er, og om den gjelder materielle og/eller prosessuelle forhold. Om man ser bort fra instruksjer knyttet til Storskog-saker, har instruksjer til UNE i hovedsak dreid seg om instruksjer om tilbakekall. Disse vil kommenteres i det følgende. De to siste instruksjonene, GI-16/2016 og GI-13/2016 fra desember 2016, er for nye til at UNE har merket noen effekt av de foreløpig.

Betydningen av Storskog-instruksjonene, unntatt GI 15/2016, kan kort oppsummeres slik: På grunn av det lave antallet ankomster over Storskog grensestasjon tidligere år, har UNE ikke tidligere hatt noen etablert praksis for disse sakene. Det er dermed vanskelig å si noe om instruksjonene har ført til en annen praksis for denne porteføljen enn UNE ellers ville (kunne) hatt. Dersom departementet ikke hadde utvidet den generelle instruksjonsmyndigheten overfor UNE, er det mulig at saksbehandlingstiden i Storskog-sakene kunne ha blitt noe lenger. Dette fordi det kan tenkes at UNE da ville hatt større behov for å foreta en uavhengig vurdering av premissene som ligger til grunn for instruksjonen til UDI.

Endring i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d

Endring:

Endringen innebærer at en søknad om oppholdstillatelse etter utl § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom utlendingen har hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt. Det tidligere vilkåret om at utlendingen vil få sin søknad om beskyttelse behandlet i landet hvor utlendingen ikke var forfulgt, ble fjernet fra bestemmelsen.

Effekt:

Effekten av lovendringen og medfølgende retningslinjer (GI-12/2015 og GI-13/2015) fra departementet kan ha vært medvirkende årsak til at asyltilstrømningen over den norsk-russiske grenseovergangen ved Storskog stoppet kort tid etter. UDI viser ellers til særskilt rapportering og dialog med departementet i disse sakene.

UDI har vurdert bestemmelsen opp mot retur til andre land enn Russland, men det er ikke fattet slike vedtak i 2016.

Endring i utlendingsloven § 90 femte ledd bokstav d

Lovendringen innebærer at utlendinger som har fått sin søknad avslått etter utlendingsloven § 32 første ledd kan pålegges å reise innen en fastsatt frist på mellom 7 og 30 dager. Det kan også settes en lengre eller kortere utreisefrist eller unnlates å sette en utreisefrist.

Effekt:

Vi har ikke registrert noen konkret effekt av denne bestemmelsen.

GI-12/2015 – Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland – behandling og prioritering

Endring:

Instruksen trådte i kraft 20. oktober 2015. Gjennom denne instruksen ble UDI instruert i behandlingen av asylsøknader fremsatt av personer som har reist inn i Norge fra Russland. UDI ble instruert i å særlig vurdere om søknadene kunne nektes tatt til realitetsbehandling etter utl § 32 og at dette skulle skje så raskt som mulig etter registrering. Videre ble UDI instruert i å prioritere søknader fra personer med dobbelt statsborgerskap (russisk/XXX) og at øvrige søknader fra asylsøkere som kom til Norge fra Russland og som lå an til avslag skulle prioriteres.

Effekt:

Storskog-sakene har i UDI vært gitt høyeste prioritet, også i 2016. Vi viser ellers til særskilt rapportering og dialog med departementet i Storskog-sakene. Rapporteringen viser antallet saker som har vært behandlet.

GI-13/2015 – Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90.

Endring:

Instruksen trådte i kraft 25. november 2015 og gjelder behandlingen av søknader fra asylsøkere som kommer direkte fra Russland til Norge. Saker som faller inn under denne instruksen skal behandles umiddelbart, og hovedregelen er at søknad om beskyttelse fra personer som ankommer Norge etter å ha hatt opphold i Russland, skal nektes tatt til realitetsbehandling. Dersom det er konkrete holdepunkter for at asylsøkeren står i reell fare for å bli forfulgt i Russland, eller det følger av utl. § 73, jf. utl. § 32 tredje ledd, skal realitetsbehandling likevel skje. Instruksen unntar denne gruppen fra advokatoppnevning, med unntak for enslige mindreårige asylsøkere. Videre vil det ikke bli gitt utreisefrist i disse sakene.

Effekt:

Instruksen har sammen med lovendringen i utlendingsloven § 32 vært medvirkende årsak til at asyltilstrømmingen til Norge over Storskog stoppet opp omkring fem dager etter at instruksen ble implementert. Vi viser videre til særskilt rapportering og dialog med departementet.

UNE opplyser at GI-13/2015 et eksempel på at en instruks ikke alltid vil være tilstrekkelig til å avklare praksis og bidra positivt til likebehandling i UNE, fordi UNE selvstendig må vurdere om Norges folkerettslige forpliktelser blir overholdt ved behandlingen av den enkelte sak.

Etter at UNE fikk ny landinformasjon om situasjonen for syrere i Russland, oppsto det tvil rundt den rettslige vurderingen av sakene til syriske asylsøkere som var omfattet av instruksen. Siden en rekke nemndsmøter ikke førte til avklart praksis, ble det i stedet avholdt stornemnd for å komme frem til hva som var riktig resultat i disse og lignende saker. Denne prosessen ble altså gjennomført på ordinær måte i UNE, tilsvarende andre praksisavklaringer UNE foretar.

Endring i utlendingsloven § 32 femte ledd og utlendingsloven § 9

Endring og effekt:

Lovendringene trådte i kraft 1. september 2016 og gir hjemmel for å bortvise asylsøkere som kommer fra nordisk nabostat/nekte realitetsbehandling av asylsøknaden (§ 32 femte ledd) samt adgang til å begrense retten til innreise uten visum for asylsøker (§ 9). Selv om bestemmelsen har trådt i kraft forutsetter anvendelsen beslutning fra Kongen i statsråd. Slike beslutninger har ikke blitt truffet, og bestemmelsen har dermed ikke vært i bruk.

GI-07/2016 – Storskogporteføljen – behandling av asylsøknader fremsatt i 2015 fra personer med visum til Russland som var gyldig for én innreise (engangsvisum)

Endring:

Instruksen trådte i kraft 29. april 2016 og gjelder behandlingen av søknader fra asylsøkere med utløpte engangsvisum, som kom direkte fra Russland til Norge i 2015. Instruksen åpner for å realitetsbehandle søknader om beskyttelse fra disse søkerne dersom de oppholder seg på kjent adresse i Norge. Instruksen omfatter ikke personer som har fått beskyttelse i annet land. Realitetsbehandling av sakene omfatter alle disse sakene, uavhengig av om vedtak etter utl § 32 er fattet. Instruksen instruerer UNE om å returnere en klager som har sin sak under behandling der. Videre, for saker som er endelig avgjort og som ikke er påklaget eller som er avgjort av UNE, må utlendingen selv anmode om omgjøring for at saken kan bli tatt til realitetsbehandling.

Effekt:

UDI har fattet til sammen 2066 vedtak om beskyttelse fra instruksens trådte i kraft. Av disse var om lag 400 vedtak omgjøringer av vedtak etter utl § 32. Vi viser ellers til særskilt rapportering og dialog i denne saksporteføljen.

UNE opplyser at instruks GI-07/2016 er et eksempel på at en instruks fra departementet kan bidra til rask avklaring av praksis i UNE, og dermed ha positiv betydning for likebehandlingen i UNE. For UNEs del innebar instruksens endring av vedtak til gunst for klagerne, og den berørte ikke spørsmål der Norges folkerettslige forpliktelser kunne bli avgjørende for sakenes utfall. Instruksens endring kan dermed i all hovedsak anvendes uten individuelle vurderinger i sakene.

GI-08/2016 – Storskogporteføljen, tilbakemelding på praksisforeleggelse

Endring:

Instruksens trådte i kraft 24. juni 2016 og fastholder at foregående instruks GI-13/2015 gjelder, og at UDI og UNE i hver enkelt sak skal ta stilling til om det foreligger konkrete holdepunkter for at retur til Russland vil stride mot utl § 73.

Effekt:

I praksis har denne instruksjonen ikke hatt noen effekt, siden den ikke har hatt noen innvirkning på den foreliggende praksisen.

GI-15/2016 – Storskogporteføljen – behandling av asylsøknader fremsatt i 2015 fra personer som har flerreisevisum eller oppholdstillatelse i Russland som er utløpt i tid

Endring:

Instruksjonen trådte i kraft 30. november 2016 og åpner for å ta til realitetsbehandling søknader fra personer som reiste direkte fra Russland til Norge i 2015 og som hadde flerreisevisum til Russland eller oppholdstillatelse der som nå har utløpt. Det er en forutsetning at søkerne oppholder seg i Norge og at de ikke har fått beskyttelse i et annet land.

I instruksjonen at UDI og UNE skulle gjøre følgende:

«[...] Dette innebærer at UDI skal realitetsbehandle alle søknader som nevnt over som ennå ikke er behandlet eller som er under klagebehandling i UDI. For klagesaker som er oversendt Utlendingsnemnda (UNE) innebærer dette at UNE returnerer saken til UDI for realitetsbehandling. For saker som er endelig avgjort, enten av UDI (dersom den ikke er påklaget) eller av UNE, må utlendingen selv anmode om omgjøring for at saken skal bli tatt til realitetsbehandling. [...].»

Effekt:

Fra instruksjonen trådte i kraft og til årets utgang ble 11 saker som hører under denne kategorien realitetsbehandlet. Av disse fikk 10 søkere innvilget beskyttelse, mens en person har fått avslag (irakisk borger).

For UNEs del gjensto kun en liten andel av den opprinnelige porteføljen etter at instruksjonen trådte i kraft. Dette gjaldt personer med fortsatt gyldig russisk visum eller oppholdstillatelse. UNE returnerte om lag 150 saker til UDI for realitetsbehandling i tråd med instruksjonen.

Endring i utlendingsloven § 107

Endring:

Endringen trådte i kraft 13. november 2015 og innebærer at en utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 106 første ledd også kan anbringes på annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted som et alternativ til utlendingsinternat. Bakgrunnen for endringen er at det er behov for å kunne ta i bruk andre innkvarteringssteder enn utlendingsinternat, som i dag finnes bare på Trandum.

Effekt:

POD mener at bestemmelsen er praktisk og viktig da den åpner for betydelig fleksibilitet i en masseankomstsituasjon. Opprettelsen av STIK (Barents Frokosthotel) i Kirkenes er en direkte konsekvens av lovendringen.

TILBAKEKALL

GI-04/2016 – Instruks om tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f

og

GI-14/2016 – Revidert instruks om tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f.

Endring:

I instruks GI-04/2016 av 31. mars 2016 instruerte Justis- og beredskapsdepartementet UDI om å vurdere tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f dersom endringer i den sikkerhetsmessige, politiske eller menneskerettslige situasjonen i utlendingens hjemland tilsier at det for mange er trygt å vende tilbake. UDI skal opprette tilbakekallssak av eget tiltak.

Instruks GI-04/2016 ble erstattet av GI-14/2016 den 30. september 2016. Instruksen ble oppdatert i tråd med lovendringene som trådte i kraft 1. oktober 2016. Departementet tok også ut teksten om at UDI kan vurdere tilbakekall dersom «andre forhold» tilsier at utlendingen ikke lenger har behov for beskyttelse i Norge. Teksten anses overflødig i tillegg til den generelle adgangen til å kunne opprette sak om tilbakekall etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f. Departementet har også tatt ut teksten om at UDI, dersom det foreligger søknad om permanent oppholdstillatelse, skal opprette sak om tilbakekall dersom «endringer i praksis og/eller regelverk» indikerer at utlendingen ikke lenger har et beskyttelsesbehov. Praksis- og regelverksendringer er ikke nødvendigvis begrunnet i slike endrede forhold som utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f er ment å gjelde for, det vil si generelle endringer i utlendingens hjemland eller i det landet hvor han eller hun tidligere hadde sin bopel (gjelder statsløse), og endringer i individuelle forhold som tilsier at utlendingens beskyttelsesbehov ikke lenger er til stede. Allerede opprettede saker etter instruks GI-04/2016 skal behandles etter instruks GI-14/2016 og gjeldende regelverk. I brev av 26. oktober 2016 kom Justis- og beredskapsdepartementet med en presisering av den reviderte tilbakekallsinstruks, etter henvendelse fra UDI. Departementet presiserte at det forhold at en enslig mindreårig fyller 18 år i ikke seg selv tilsier at beskyttelsesbehovet er bortfalt. Instruksene innebærer derfor ikke at UDI av eget tiltak skal opprette sak om tilbakekall når en enslig mindreårig med tillatelse etter utlendingsloven § 28 fyller 18 år.

Utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f fastsetter at flyktningsstatus kan kalles tilbake dersom forholdene som førte til at utlendingen ble anerkjent som flyktningsstatus ikke lenger er til stede. Bestemmelsen tilsvarer flyktningskonvensjonen artikkel 1 C (5) og (6). Adgangen til å tilbakekalle flyktningsstatus og oppholdstillatelse er i liten grad og ikke systematisk benyttet tidligere. Instruksene innebærer en omlegging av langvarig forvaltningspraksis på utlendingsfeltet. Vurderingen skal gjøres senest i forbindelse med søknad om permanent oppholdstillatelse.

Effekt:

UDI har ikke en nøyaktig oversikt over antallet vedtak fattet etter instruks. Det ser imidlertid ut til at UDI foreløpig har fattet svært få vedtak etter instruks.

UDIs eksisterende saksbehandlingsløsning gir ikke tilfredsstillende statistikk og oversikt over tilbakekallssakene. UDI har derfor utarbeidet en ny teknisk løsning for arbeidet med tilbakekall. Løsningen vil etter planen tas i bruk 2. mars 2017. Etter at den nye løsningen er innført, forventer vi at vi vil kunne gi bedre statistikk over tilbakekallssakene, for eksempel om de omfattes av instruksen.

Vår erfaring er at UNE foreløpig ikke har hatt noen nevneverdig effekt av instruksene om tilbakekall. UNE mottar fremdeles relativt få saker i denne kategorien (tilbakekall etter utlendingsloven § 37), og det er ikke holdepunkter for at saker mottatt til klagebehandling er opprettet på bakgrunn av instruks(e). Det kan sannsynligvis relateres til at det er gått for kort tid til å se en effekt. Sakenes karakter tilsier at det vil ta noe tid før effekten kan måles. Først må et mulig grunnlag for tilbakekall oppdages og vurderes, et eventuelt grunnlag må så konstateres, og først deretter kan det opprettes sak. Etter det skal de aktuelle utlendingene forhåndsvarsles og gis mulighet til å uttale seg før det blir fattet vedtak i UDI, og de vanlige klagefristene gjelder før en eventuell klagesak blir oversendt UNE. Likevel er det grunn til å tro at det er et potensial for opprettelse av slike saker på flere aktuelle land.

Effekten for søknader om permanent oppholdstillatelse:

UDI har ennå ikke avslått søknader om permanent oppholdstillatelse fordi oppholdsgrunnlaget har falt bort i henhold til ovennevnte instruks. Oppfølgingen av instruks medfører imidlertid en økning i antall saker som oversendes til UDI for vurdering og økt saksbehandlingstid for søkere som er omfattet av instruks. I og med at de det gjelder heller ikke kan få fornyet oppholdstillatelse blir de gående uten gyldig oppholdstillatelse i påvente av at søknad om permanent oppholdstillatelse skal bli behandlet. Dette skaper problemer i forhold til jobb, trygdeytelser, stipendordninger osv. Svært mange ringer til UDI fordi de er frustrerte over sin situasjon, lurer på hvor lang tid det vil ta før søknaden om permanent oppholdstillatelse blir behandlet og eventuelt hvilke konsekvenser det vil få dersom flyktningstatusen tilbakekalles.

GI-01/2016 – Instruks om tolking av utlendingsloven §§ 37 og 63 når flyktningen har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for opphold i Norge

Endring:

Instruks gjelder saker hvor det er grunn til å tro at en person som er anerkjent som flyktning har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for oppholdstillatelsen i Norge. Hovedformålet med instruks er å sikre at det opprettes sak om tilbakekall av oppholdstillatelse og opphør av flyktningstatus når flyktningen har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for en gitt tillatelse. Videre er formålet å skjerpe dagens praksis slik at flyktningstatus opphører og oppholdstillatelse tilbakekalles med mindre Norges folkerettslige forpliktelser er til hinder for det.

Effekt:

UDI har ikke en nøyaktig oversikt over antallet vedtak fattet etter instruks. Det ser imidlertid ut til at UDI foreløpig har fattet svært få vedtak etter instruks.

UDIs eksisterende saksbehandlingsløsning gir ikke tilfredsstillende statistikk og oversikt over tilbakekallssakene. UDI har derfor utarbeidet en ny teknisk løsning for arbeidet med tilbakekall. Løsningen vil etter planen tas i bruk 2. mars 2017. Etter at den nye løsningen er innført, forventer vi at vi vil kunne gi bedre statistikk over tilbakekallssakene, for eksempel om de omfattes av instruksen.

GI-08/2015 Utlendinger som har rett til internasjonal beskyttelse, men som tidligere har hatt oppholdstillatelse under falsk identitet

Bakgrunn:

UDI gjorde departementet oppmerksom på at direktoratet hadde til behandling noen saker der tidligere asylsøkere (om lag 20 personer) har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 (eller § 8 annet ledd i utlendingsloven av 1988) under falsk identitet og nasjonalitet, og der de nye nasjonalitetsopplysningene innebar at de aktuelle personene kunne ha rett til flyktningstatus etter lovens § 28.

Endring:

Instruksen trådte i kraft 6. juli 2015. Instruksen innebærer at UDI skal vurdere tilbakekall av den tidligere tillatelsen i disse sakene. Videre instruerte de om at dersom utlendingen etter tilbakekall har rett til en ny tillatelse etter utlendingsloven § 28, så skal tillatelsen bare gis med ett års varighet av gangen.

Effekt:

UDI har ikke en nøyaktig oversikt over antallet vedtak fattet etter instruksen, jf. ovennevnte.

I instruksen er det forutsatt at instruksen ville ramme et mindre antall personer (om lag 20). Ut i fra sakene som vi har til behandling nå, kan det være at antallet saker som blir omfattet av instruksen vil vise seg å være høyere enn det som ble forutsatt fra departementet. Dette vil i så fall bli kommentert i neste års rapportering.

48-TIMERSPROSEDYREN

Endringer i utlendingsloven § 94 a

Endring:

Endringen trådte i kraft 1. september 2016. Den innebærer at dersom Utlendingsdirektoratet ved behandlingen av en søknad om beskyttelse anser det som åpenbart at vilkårene i §§ 28 og 73 ikke er oppfylt, er fristen for å klage én uke fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven § 29 annet til fjerde ledd.

Effekt:

Lovendringen har medført at sakene som avslås i 48-timersprosedyren raskere oversendes UNE for klagebehandling. Endringen har likevel ikke hatt betydning for denne kategorien asylsøkeres oppholdstid i Norge. Vi viser til at UDI som hovedregel avslår begjæring om utsatt iverksettelse i saker som omfattes av 48-timersprosedyren. Uttransportering til hjemlandet gjennomføres følgelig uavhengig av tidspunkt for behandling av klagesaken i de fleste saker.

Endringer i utlendingsforskriften § 17-20 a – pågripelse og fengsling i forbindelse med 48-timersprosedyren

Endring:

Endringen trådte i kraft 31. august 2016 og innebærer at der utlendingen pågripes og fengsles i forbindelse med 48-timersprosedyren, så skal utlendingen få oppnevnt samme advokat i både fengslingssaken, asylsaken og utvisningssaken.

Effekt:

Regelendringene har ikke hatt direkte innvirkning på UDIs behandling av asylsaker som faller inn under 48-timersprosedyren. Hovedregelen om oppnevning av samme advokat i forbindelse med pågrepelse/fengsling og søknad om beskyttelse eventuelt sak om utvisning, har likevel bidratt til en forenklet logistikk i forkant av saksbehandlingen. Vi har tidligere erfart at det kunne oppstå forsinkelser i saksgangen ved oppnevning av ny advokat i utlendings-sakene, i tilfeller der asylsøkeren hadde en annen advokat til å representere seg i spørsmål om pågrepelse og fengsling. Lovendringen har hatt en positiv effekt i form av redusert tidsbruk til kontaktetablering mellom asylsøker og advokat, samt reisetid. UDI har behandlet svært få saker i 48-timersprosedyren i løpet av 2016, der asylsøkeren har vært fengslet i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav h. Vi gjør derfor oppmerksom på at erfaringene med lovendringene kun baseres på et lite utvalg saker.

PU opplyser at de ennå ikke har benyttet utl § 106 første ledd bokstav h som grunnlag for pågrepelse og følgelig har heller ikke forskriftens § 17-20a blitt anvendt.

GI-06/2016 – Instruks om nye land på listen over asylsøkere som skal behandles etter reglene i 48-timersprosedyren

Endring:

Instruksen innebar at asylsøkere fra Armenia, Botswana, Ghana, India, Namibia og Tanzania kan behandles etter UDIs 48-timersprosedyre med unntak av:

- 1) saker fra Tanzania (fra jenter under 18 år som anfører kjønnslemlestelse og anførsler om tilhørighet til seksuelle minoriteter)
- 2) saker fra personer som er albino
- 3) saker fra Ghana (fra jenter under 18 år som anfører kjønnslemlestelse)
- 4) saker fra Namibia og Botswana hvor søkeren har anførsler knyttet til homofili

Effekt:

UDI har i 2016 behandlet 6 saker omfattet av instruksen. Alle de seks asylsøkerne var fra India. Det er foreløpig usikkert om instruksen har bidratt til redusert tilstrømming av åpenbart grunnløse asylsøkere fra de nye landene i 48-timersprosedyren.

ANDRE ENDRINGER

Endring i utlendingsloven § 32 d

Endring:

Lovendringen trådte i kraft 20. november 2015 (oppheves fra 1. januar 2018). Endringen innebærer at en søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom utlendingen har hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt. Det tidligere vilkåret om at utlendingen vil få sin søknad om beskyttelse behandlet i landet hvor utlendingen ikke var forfulgt, ble fjernet fra bestemmelsen.

Effekt:

Ut over Storskogporteføljen er det sannsynlig at lovendringen har ført til at realitetsbehandlingen er nektet i flere saker enn dersom lovendringen ikke hadde blitt gjennomført. Det er imidlertid vanskelig å anslå konkret i og med at det tidligere er behandlet veldig få saker under denne bestemmelsen og det dermed ikke foreligger et representativt sammenligningsgrunnlag.

Utlendingsloven § 32 nytt femte ledd (INNSTRAMMING II)

Endring:

Endringen trådte i kraft 1. september 2016. Innføringen av nytt femte ledd i utl § 32 gjelder muligheten til i en krisesituasjon å nekte og realitetsbehandle asylsøknader fra personer som kommer direkte fra en annen nordisk stat.

Effekt:

Denne bestemmelsen har ikke vært i bruk da en krisesituasjon slik beskrevet i bestemmelsen ikke har funnet sted i perioden.

Endring i utl § 84 b

Endring:

Endringen trådte i kraft 1. juni 2015. Bestemmelsen gir mottaksansatte en utvidet mulighet til å formidle informasjon i enkeltsaker til UDI til bruk i vedtaksfattingen (unntak fra taushetsplikten). For EMA ble imidlertid denne muligheten noe innsnevret i forhold til tidligere.

Effekt:

UDI har ikke erfart at denne endringen har hatt noen effekt i ordinære asylsaker. Her er det imidlertid vanskelig å måle konkret effekt da vi ikke har systemer som gjør det mulig å måle dette. Vi kan derfor ikke utelukke at det kan finnes saker der slik informasjon har kommet inn, og der den har blitt anvendt i saksbehandlingen.

For EMA resulterte lovendringen i en innskrenket rett for utlendingsforvaltningen til å spørre mottaksansatte om informasjon i asylsaken. Dette har ført til at faktagrunnlaget for vedtakene er mer begrenset enn det kunne ha vært uten utl § 84b. Vi må nå i større grad henvende oss til vergen og andre rundt asylsøkeren for å innhente opplysninger i saken.

Endring av utlendingsforskriften §§ 17-34 og 17-35

Endring:

Bestemmelsene trådte i kraft 1. juli 2016. Bestemmelsen i utf 17-34 innebærer at dersom omfanget av oppdraget tilsier det, kan det i stedet for fast sats gis godtgjøring time for time etter en timesats på kroner 400. Representanten må godtgjøre at en fast sats ikke gir en rimelig dekning og dokumentere timeforbruk for representantarbeidet.

Bestemmelsen i utf 17-35 fastsetter blant annet at utgifter som representanten har til innenlandsreiser som er nødvendige for utførelsen av oppdraget, dekkes etter statens satser.

Effekt:

UDI mottok tidligere en god del forespørsler om vi kunne dekke utgifter for verge/representant for at søker skulle kunne reise til Oslo for å skaffe pass. Disse henvendelsene har blitt nesten borte etter at bestemmelsen trådte i kraft.

Opphevelse av utlendingsforskriften § 8-2

Bakgrunn:

Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2015. Med de store ankomstene i 2015 og 2016 og dertil påfølgende restanser i utlendingsforvaltningen ble det besluttet å oppheve utf § 8-2 som tilsa

at man kunne få opphold på humanitært grunnlag hvis saksbehandlingen tok lenger enn 15 måneder og man fremla pass på søknadstidspunktet.

Effekt:

Tatt i betraktning av at antallet personer som har fått tillatelse på denne bestemmelsen fra 2010 bare var 12 stykker, er det vanskelig å kunne si noe konkret om en eventuell effekt. Vi har ikke mulighet til å ta ut tall på hvor mange som ville ha fått tillatelse etter tidligere bestemmelse dersom den ikke hadde blitt opphevet. Den høyeste andelen personer som fikk oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen er Uzbekere (5 stk) (ingen fra 2013 og til i dag), men tatt i betraktning av at antallet Uzbekere som søkte i 2015 og 2016 til sammen bare er 41 så ville dette antagelig ha hatt liten effekt.

GI-02/2015 Instruks om praktisering av utlendingsloven § 28 femte ledd – henvisning til barnefamilier til internflukt i Afghanistan

Bakgrunn:

Bakgrunnen for instruksjonen var en forverring i den humanitære situasjonen for internflyktninger i Afghanistan. Videre hadde UNHCR i sine anbefalinger frarådet å henvise barnefamilier til internflukt med mindre familien hadde nettverk på internfluktstedet.

Endring:

Instruksjonen trådte i kraft 30. januar 2015. Instruksjonen innebærer at barnefamilier fra Afghanistan som hovedregel ikke kan henvises til et internfluktområde, dersom de ikke har nettverk på dette stedet. Imidlertid skal alle saker ha en individuell og konkret vurdering. I tilfellene hvor familien er ressurssterk, vil internflukt kunne vurderes og anses som rimelig.

Tall og effekt:

I 2016 var det totalt 1055 avslagsvedtak som omhandlet barnefamilier fra Afghanistan. I 42 av disse vedtakene avslo UDI og henviste til internflukt. Til sammenligning var tallet på avslagsvedtak 279 i 2015, hvor om lag 5 av disse ble henvist til internflukt. I 2016 innvilget UDI 31 barnefamilier hvor minst ett medlem av familien var vurdert å ikke kunne henvises til internflukt. Vi har ikke konkret informasjon om denne tillatelsen skyldes helseforhold eller forhold knyttet til instruksjonen.

I februar 2016 endret UDI tilnærmingen til sikkerhetsvurderingene i Afghanistansaker. Endringen skjedde på bakgrunn av avgjørelser i EMD og UNES stornemnd som ga veiledning for når retur til et område vil være i strid med Norges internasjonale forpliktelser. UDI la til grunn at det ikke var noen provinser i Afghanistan der sikkerhetssituasjonen generelt var så alvorlig at enhver risikerer behandling som beskrevet i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b. I områder preget av usikkerhet og væpnet konflikt, mente imidlertid UDI at den generelle situasjonen måtte vektlegges sammen med søkerens individuelle forhold. Resultatet av denne endringen var at flere barnefamilier ble henvist til hjemlandet enn det som tidligere hadde vært tilfelle, og en internfluktvurdering var derfor ikke nødvendig disse sakene.

Den 1. oktober 2016 ble praksis for internflukt endret som følge av at rimelighetsvilkåret i utlendingsloven § 28 femte ledd ble fjernet. UDI legger til grunn at momentene angitt i ovennevnte instruks skal videreføres når UDI vurderer om det foreligger sterke menneskelige hensyn ved retur av barnefamilier til et internfluktområde i Afghanistan, jf. utlendingsloven § 38. Vi har ikke prioritert å behandle mange barnefamilier i etterkant av denne lovendringen.

Etter den 1. oktober 2016 har UDI innvilget 22 vedtak etter utl. § 38 femte ledd og 10 vedtak etter utl. § 28 sjuende ledd, men det er uklart om instruksjonen har hatt direkte effekt i disse

sakene, da det kan være andre momenter utover de som fremgår av instruksen som har avgjort utfallet.

GI-05/2015 Retningslinjer for håndtering av utlendings saker der kjønnslemlestelse er et tema – klargjøring av instruks GI-03/2012

Endring:

I instruksen presiserer departementet at det i saker der det er grunn til å anta at kjønnslemlestelse kan bli gjennomført selv om medfølgende barn gis oppholdstillatelse i Norge, så kan UDI i vedtak om førstegangs oppholdstillatelse sette som vilkår for fornyelse og permanent oppholdstillatelse at det gjennomføres en samtale med foreldrene.

Effekt:

Instruksen omfatter svært få saker, og har vært anvendt i enkelte tilfeller i 2016. Vi ser at det er en utfordring å sikre at politiet følger opp vilkåret ved søknad om fornyelse.

GI-12/2016 – Instruks om relokalisering av asylsøkere fra Italia og Hellas, jf. Norges deltakelse i EUs relokaliseringsprogram

Bakgrunn:

Norge har gjennom bilaterale avtaler med Italia og Hellas, som trådte i kraft henholdsvis 24. april og 12. mai 2016, tiltrådt EUs rådsbeslutning 2015/1601 av 22. september 2015. UDI, POD og PST ble i instruks GI-12/2016 instruert om å iverksette Norges frivillige bidrag til Europakommisjonens relokaliseringsordning for asylsøkere fra Italia og Hellas. UDI ble instruert om å benytte utlendingsloven § 126 fjerde ledd for å kunne gi innreise til asylsøkere som er omfattet av ordningen.

Ordningen innebærer at UDI, etter at politiet har gjennomført registersjekk og eventuelt gjennomført et sikkerhetsintervju, aksepterer fremmede kandidater for relokalisering til Norge. Det betyr at asylsøkeren og søknaden om beskyttelse overføres til Norge, og Norge er ansvarlig for den videre vurderingen av søkerens beskyttelsesbehov.

POD opplyser at det i 2016 ankom 256 relokaliserte asylsøkere til Norge.

PU gjennomførte sikkerhetssamtaler i tre såkalte pledger høsten 2016 i Athen. Disse tre pledgene består av 210 personer. Av disse ble 51 personer i løpet av november og desember kalt inn til sikkerhetssamtaler i Athen, hvorav 49 møtte til samtale. Etter fire av sikkerhetssamtalene har PU meldt bekymring om sikkerhet. Disse fire sakene omfatter til sammen 9 personer inkludert familiemedlemmer. I tillegg til disse sakene, kom det i en av sikkerhetssamtalene fram ID-tvil som PU meldte fra om. I den saken har UDI fattet et formelt avslagsvedtak.

Som beskrevet i instruksen har det ikke vært åpnet for å gjennomføre sikkerhetssamtaler i Italia. Det er nylig avtalt en mulig kanal gjennom Europol, hvor det er åpnet for ekstraordinær sikkerhetssjekk i enkelte saker. Det er per dags dato meldt én sak gjennom denne kanalen. PU venter på svar i denne ene saken via Kripos/Europol.

Effekt:

UDI har i samråd med politietatene laget retningslinjer som legger til grunn prosessen for gjennomføringen av ordningen i Norge. I 2016 stilte UDI 750 plasser tilgjengelige, herunder 440 plasser til Italia og 310 plasser til Hellas. Det ble overført 257 søkere til Norge, hvorav 237 fra Italia og 20 fra Hellas, som var et forventet antall basert på når vi kom i gang med ordningen.

Etter PODs vurdering er formålet med instruksen er oppnådd så langt. Vi har gjennomført relokaliseringer i 2016 og fortsetter i 2017. Det gjennomføres sikkerhetssamtaler av en utvalgt gruppe asylsøkere før ankomst til Norge. Etter aksept og ankomst til Norge, blir asylsøkerne registrert, og en endelig sikkerhetsvurdering blir foretatt under registrering i PU.

Instruks GI-01/2015 Instruks om ileggelse av bestemt oppholdssted og meldeplikt for personer som er utvist av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, men vernet mot retur

Endring:

Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-01/2015 av 14. januar 2015 er opphevet ved instruks GI 09/2016 fra departementet til Politidirektoratet av 24. juni 2016.

Effekt:

POD opplyser at det er begrenset praksis knyttet til instruksen av 14. januar 2015. Borgarting lagmannsretts avgjørelse av 20. mars 2015 har imidlertid vist at det er behov for en presisering av departementets instruksjonsadgang. Vi viser ellers til Politidirektoratets hørings svar av 28. september 2016 på departementets høringsbrev av 24. juni 2016 (forskriftsfesting av instruksen).

GI-02/2016 (til UNE) og GI-03/2016 (til UDI og PST) – Instruks om behandlingen av saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingsloven kapittel 14, § 35 og saker etter eksportkontrollregelverket

Endring:

Endringene innebærer mindre, praktiske endringer.

Tall og effekt:

Endringene i instruksen har ikke påvirket omfanget av sikkerhetssaker. En eventuell endring i antall sikkerhetssaker vil reflektere den generelle endringen i ankomstene for 2015 og 2016. Det er lite trolig at det er endringer i instruksen som ligger til grunn for eventuelle endringer i sakstype eller omfang av sikkerhetssaker.

UNE opplyser at de i beskyttelsessakene har hatt saker som har vært vurdert etter instruks GI-02/2016. Instruksen har ikke medført en annen praksis enn UNE ellers ville hatt, men den inneholder flere klargjørende punkter sammenlignet med tidligere instruks som har vært nyttige i saksbehandlingen.

I løpet av 2016 har UNE ikke hatt oppholdssaker som har vært vurdert etter instruks GI-02/2016. Spørsmålet om grunnleggende nasjonale interesser har derfor ikke kommet på spissen i slike saker.

GI-10/2016 – Utlevering av opplysninger fra asylmottak til politiet

Endring:

Instruksen innebærer at mottakene skal gi politiet opplysninger om navn, fødselsdato og nasjonalitet på beboere ved mottaket når politiet ber om det.

Effekt:

POD opplyser at politiets inntrykk er at instruksen fungerer etter sin hensikt. Politiet har positive erfaringer med utlevering av opplysninger fra mottak.

OVERFØRINGSFLYKTNINGER**GI-06/2015 – Retningslinjer for overføring av personer som har vært ansatt av norske styrker i Afghanistan og som har deltatt i operativ tjeneste som tolk etter 1.1.2006, samt deres nærmeste familiemedlemmer****Bakgrunn:**

Norsk tilbaketrekking av militære bidrag til NATO/ISAF-operasjonen i Afghanistan startet i 2012. Samme år ble det etablert en spesialordning der lokalt ansatt personell kunne søke om beskyttelse i Norge mens de fremdeles var i Afghanistan. For å være omfattet av spesialordningen måtte personellet ha et direkte ansettelsesforhold med norske styrker eller politi per 1.1.2011 eller senere. Det ble gitt oppholdstillatelse til 23 tolker etter denne ordningen. Sammen med medfølgende familiemedlemmer, ble det gitt tillatelser til om lag 70 personer etter spesialordningen.

Et enstemmig Storting vedtok den 17. februar 2015 følgende:

«Stortinget ber regjeringen utforme retningslinjer, i form av en egen ordning, som innebærer at kamptolker Forsvaret brukte i Afghanistan fra 2006 fram til november 2014, kan få arbeids- og oppholdstillatelse i Norge.

Stortinget ber regjeringen sikre at det er en konkret individuell vurdering av den enkelte søker og dens situasjon som ligger til grunn for vurdering av innvilgelse av oppholds- og arbeidstillatelse. Stortinget ber om at retningslinjene gir en lav terskel for å innvilge oppholds- og arbeidstillatelse for denne gruppen, og at eventuelle avslag skal bygge på særlige og tungtveiende grunner.

Stortinget ber regjeringen sikre at saker hvor det tidligere er gitt avslag, skal realitetsbehandles på nytt dersom ny søknad fremsettes.»

Endring:

Instruksen trådte i kraft 5. mai 2015 og er en oppfølging av Stortingets vedtak. Formålet med retningslinjene i rundskrivet var å sikre at personer som har vært ansatt av norske styrker i Afghanistan, kunne overføres til Norge på kvoten for overføringsflyktninger.

Tall og effekt:

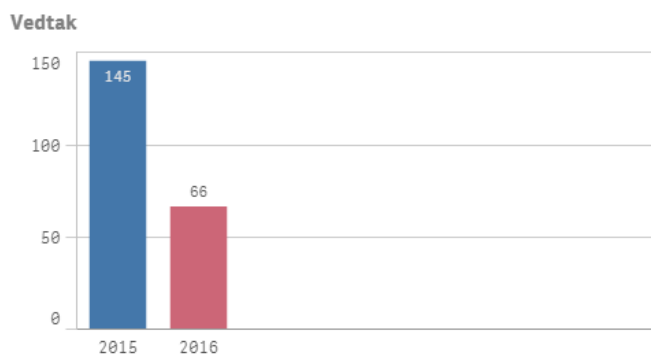
UDI har hatt 69 saker (tolker) med til sammen 256 personer (inkludert medfølgende familiemedlemmer) til behandling etter retningslinjene. Av disse har 53 tolker og totalt 211 personer fått innvilget en tillatelse. Av de med tillatelse, fikk 30 personer beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og 52 personer fikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b. Videre fikk 129 personer oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, jf. utlendingsloven § 38. Personene som fikk innvilget en oppholdstillatelse i tråd med retningslinjene, ble tatt ut på kvoten for overføringsflyktninger i 2015 og 2016.

I tråd med instruks i rundskriv GI-06/2015, har UDI innvilget alle saker, med mindre det har vært grunnlag for å avslå etter punkt 5 b) eller punkt 7 i rundskrivet. Dette gjenspeiles i oversikten over utfall av saker. I samme rundskriv er UDI også blitt instruert om å se bort fra internfluktalternativet og ordinær asylpraksis for Afghanistan. Personene som har fått

innvilget beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b etter dette rundskrivet, hadde etter vanlig asylpraksis for Afghanistan blitt henvist til internflukt. Det er derfor kun sakene vi har innvilget etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a vi anser vi for å ha et beskyttelsesbehov i forhold til hjemlandet, altså for 11 saker og 30 personer.

Det har vært en markant nedgang i antall saker som er omfattet av instruksen. Dette skyldes antagelig at det er færre søknadsberettigede igjen (som potensielle søkere) etter hvert som flere søker. Antall søknadsberettigede er en fast størrelse; de som har vært ansatt etter den aktuelle datoen.

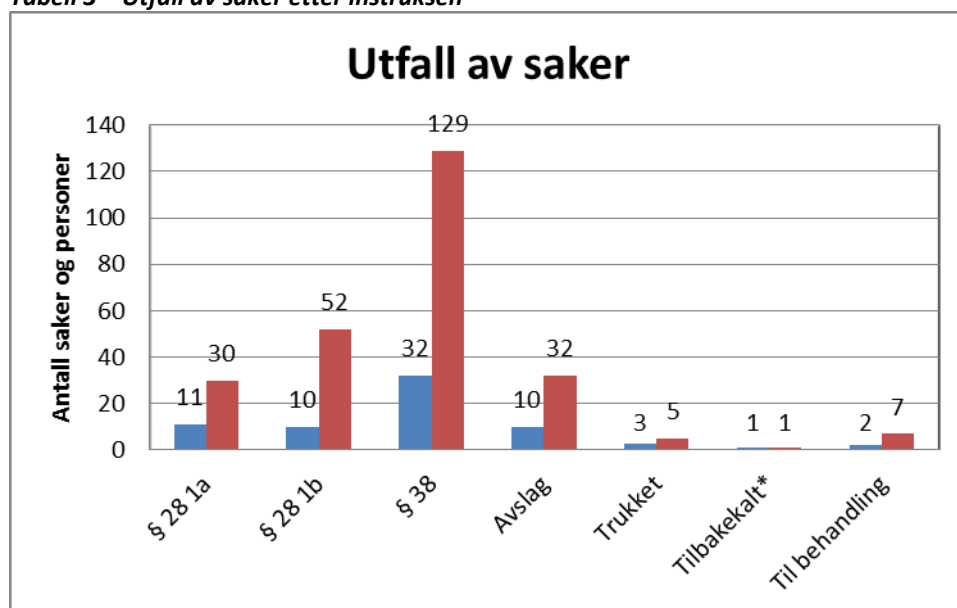
Tabell 1 - Innvilgede personer med fordeling per år:



Tabell 2 - Fordeling av innvilgede saker på familie:

| | Total | Enslige | Voksne i familie | Barn i familie | Saker | Menn | Kvinner |
|-------|-------|---------|------------------|----------------|-------|------|---------|
| Total | 211 | 8 | 93 | 110 | 53 | 113 | 98 |

Tabell 3 – Utfall av saker etter instruksen



*Tilbakekalt etter å ha tilbakevendt frivillig

G-04/2015 Retningslinjer for arbeidet med overføringsflyktninger, jf. utlendingsloven § 35

Bakgrunn:

I henhold til retningslinjene for arbeidet med overføringsflyktninger, G-04/2015, skal søkere som innvilges som overføringsflyktninger ha et behov for internasjonal beskyttelse og et behov for gjenbosetting. I tillegg skal følgende saker prioriteres; kvinner; barnefamilier med barn under 18 år og voksne søkere med utdanning og yrkeserfaring av relevans for norsk arbeidsliv. I tillegg er det tre hovedkategorier med forhold som fører til utelukkelse og avslag på kvoten; søkere som omfattes av utelukkelsesreglene, jf. utlendingsloven § 31, personer som har en uønsket atferd og holdninger og søkere som kommunene har særlige problemer med å bosette grunnet kapasitetsutfordringer i det kommunale tjenesteapparatet og/eller egnete bosettingsløsninger.

Effekt:

Det er ikke mulig å trekke ut data fra utlendingsdatabasen (UDB) på hvilke kriterier sakene er innvilget eller avslått etter. Hovedfunnene i vår gjennomgang av saker behandlet i 2016 er imidlertid slik:

- UNHCR fremmet hovedsakelig familier med barn under 18 år.
- Manglende norsk bosettingskapasitet er avslagsgrunn i halvparten av sakene.
- Manglende troverdighet knyttet til søkerens aktiviteter i Syria som *kan* ha konsekvenser for sikkerhetsvurderingen og troverdigheten i asylansøkerne er den andre store avslagsgrunnen.
- Svært få personer ble avslått eller nedprioritert etter integreringsperspektivet eller fordi de hadde en adferd som tilsa at de ikke ville kunne klare å delta i introduksjonsprogrammet.
- Ingen søkere ble ekskludert.
- Et fåtall saker ble avslått fordi de kunne utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

FAMILIEINNVANDRING

GI-11/2015 - Instruks om utvidet bruk av DNA-testing

Bakgrunn:

Utlendingsmyndighetene har over lang tid tilbudt DNA-tester i familiegjenforeningssaker til søkere som kommer fra land der dokumentasjon alene ikke er tilstrekkelig til å bekrefte en familierelasjon. DNA-tester har normalt bare blitt tilbudt i familieinnvandringssaker der øvrige vilkår for familiegjenforening er oppfylt, samt i enkelte asylsaker og andre saker.

Endring:

Instruksen trådte i kraft den 18.9.2015. Instruksene innebærer at UDI skal bruke DNA-tester i større omfang enn tidligere. Den økte bruken kan omfatte land hvor dokumentasjonsituasjonen er noe bedre enn i de landene det før denne dato ble foretatt DNA-testing. DNA-testene kan også gjennomføres i begrensede perioder for aktuelle porteføljer, for å se om det er behov for permanent bruk av DNA-tester i den aktuelle porteføljen. UDI ble også gitt adgang til å

vurdere økt bruk av DNA-tester i asylsaker. Økningen skulle gjennomføres innenfor de gjeldende rammene for UDI, UD og politiet.

Tall:

I 2016 ble det gjennomført DNA-tester i 4438 personer testet. Disse representerte 41 nasjonaliteter. I de sakene som ble testet ble 26 familierelasjoner avkreftet, 56 familierelasjoner ble delvis avkreftet mens 42 personer ikke møtte til DNA-test. Vi avventer rapport for 749 personer. Søkere fra Syria er den største av de nyere porteføljene det er tatt DNA-tester i. I denne porteføljen ble det testet 1076 personer i 2016. 2 personer i denne porteføljen møtte ikke til DNA test og 195 personer venter fortsatt på svar. Øvrige personer har oppgitt riktig familierelasjon.

Til sammenligning ble det i 2015 gjennomført DNA-test av 3367 personer fra 39 nasjonaliteter. Av disse fikk 28 personer sin familierelasjon avkreftet, 40 personer fikk sine familierelasjoner delvis avkreftet, mens 20 tester ble kansellert.

Vi gjør oppmerksom på at tallene bygger på manuelle registreringer.

Effekt:

Instruksen har ikke medført at vi har oppdaget nye porteføljer med permanent behov for DNA-test. Andelen som oppgir feil familierelasjon fremstår som forholdsvis lav.

EØS

Endring i utlendingsforskriften § 19-6

Endring:

Før bestemmelsen ble endret så var det en forutsetning for å få oppholdsrett som samboer til EØS borger at partene hadde bodd sammen i et fast og etablert samboerforhold i minst 2 år. Bestemmelsen ble endret den 1.5.2016 på bakgrunn av at ESA hadde påpekt at dette var en for snever forståelse av samboer med varig tilknytning til EØS borger som utøver sin rett til fri bevegelse. Etter endringen kan det gjøres unntak fra kravet til 2 års samboertid dersom det foreligger andre særlige grunner som tilsier en varig tilknytning mellom samboerne.

Effekt:

UDI har hatt få saker der det har vært aktuelt å gjøre unntak. Bestemmelsen har så langt hatt liten betydning. Vi antar likevel at bestemmelsen ivaretar art. 3(2)b i direktivet på en bedre måte enn tidligere.

Endring i utlendingsforskriften § 19-7

Endring:

Da direktivet ble gjennomført i norsk rett, ble "andre familiemedlemmer" definert i utf. § 19-7. Direktivets ordlyd ble ikke tatt inn direkte verken i loven eller forskriften. ESA mente at direktivets bestemmelse om andre familiemedlemmer ikke er gjennomført i tråd med direktivets ordlyd. Utf §19-7 fikk derfor tilføyde en bokstav e om forsørgede.

Effekt:

Vi har foreløpig hatt få saker der bestemmelsen har vært relevant.

Endring i utlendingsforskriften § 19-2

Endring:

Utlendingsloven § 90 sjette ledd om utreisefrist mellom 7 og 30 dager gjaldt før endringen også for personer som var omfattet av EØS-avtalen. ESA påpekte at dette ikke var i samsvar med direktivets art. 30(3) som gir en rett til en utreisefrist på minimum en måned fra dato for underrettelse om vedtak om plikt til å forlate riket. Utlendingsforskriften § 19-2 ble på denne bakgrunn endret slik at utlendingsloven 90 sjette ledd ikke gjelder for saker som omfattes av EØS-avtalen. Utf § 19-2 syvende ledd bokstav c regulerer etter endringen utreisefristen, og det fremgår av denne at fristen skal være minst én måned fra tidspunktet om underretning av vedtaket.

Effekt:

UDI har endret fristen for utreise fra 4 til 5 uker fra vedtaksdato. Dette skal være tilstrekkelig til å tilfredsstille ordlyden i bestemmelsen i utf. § 19-2 syvende ledd og direktivets art. 30(3).

ARBEID, STUDIER M.M.

Endring i utlendingsforskriften § 1-11 – Adgang til å arbeide på fastlandet og presisering av vilkår for oppholdstillatelse

Bakgrunn:

Oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 1-11 gjelder arbeid på fast innretning på den norske delen av kontinentalsokkelen. Denne typen oppholdstillatelse ga tidligere bare adgang til arbeid på en bestemt innretning. Det har blitt vanligere at ansatte på faste innretninger får arbeidstilbud som kombinerer arbeid både offshore og på fastlandet. Det er derfor behov for et regelverk som er tilpasset dette behovet.

Endring:

Fra 15. januar 2015 ble bestemmelsen endret slik at oppholdstillatelse kan gis selv om deler av arbeidet eller oppdraget skal utføres på det norske fastlandet. I tillegg fikk bestemmelsen en henvisning til kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår, som hadde falt ut ved en inkurie ved innføringen av gjeldende utlendingsforskrift.

Tall og effekt:

Det ble i 2014 innvilget 14 førstegangstillatelser og fire fornyelser etter bestemmelsen om arbeid på fast innretning på kontinentalsokkelen. I 2015 ble det innvilget fem fornyede tillatelser og ingen førstegangstillatelser, mens det i 2016 har blitt gitt én førstegangstillatelse og to fornyede tillatelser etter bestemmelsen. Det er registrert ett avslag på slik tillatelse i 2014 og ingen avslag i 2015 eller 2016. Tallene vil likevel ikke gi oversikt over alt arbeid på kontinentalsokkelen. For eksempel gis oppholdstillatelse etter de ordinære bestemmelsene i kapittel 6 dersom arbeidet i hovedsak foregår på fastlandet og en mindre del utføres offshore. I tillegg kan noe kortvarig arbeid utføres i medhold av unntakene fra kravet om oppholdstillatelse.

UDI antar at nedgangstider i oljesektoren er årsaken til at det ikke er gitt nye tillatelser i 2015 og 2016, og at det også er færre fornyelser.

Endring i utlendingsforskriften § 6-18 – Selvstendig næringsdrivende kan gis adgang til å arbeide i tillegg til næringsvirksomheten (forskrift av 19.12.2014 nr. 1889)

Bakgrunn:

Oppholdstillatelse til selvstendig næringsdrivende etter utlendingsforskriftens § 6-18 er bundet til den bestemte virksomheten. I enkelte tilfeller vil søkeren ha behov for å være arbeidstaker i tillegg. Dette gjelder bl.a. leger, som for å praktisere som fastlege, kan bli pålagt å delta i kommunal legevaktordning som arbeidstaker. Før forskriftsendringen kunne UDI ikke gi en selvstendig næringsdrivende adgang til arbeid ved siden av næringsvirksomheten.

Endring:

Bestemmelsen trådte i kraft 15. januar 2015. Etter bestemmelsen kan UDI gi selvstendig næringsdrivende adgang til å ta arbeid som arbeidstaker når særlige grunner tilsier det.

Tall og effekt:

I 2016 er det gitt 55 første gangs tillatelser og 50 fornyede tillatelser som selvstendig næringsdrivende. Av disse har vi registrert to førstegangstillatelser og fire fornyelser med adgang til å ta arbeid som arbeidstaker.

Tilsvarende ble det i 2015 gitt 59 førstegangstillatelser og 45 fornyede tillatelser som selvstendig næringsdrivende. Av disse har vi registrert to førstegangstillatelser og fem fornyelser med adgang til å ta arbeid som arbeidstaker.

Da endringen var myntet på de selvstendige næringsdrivende som har et særlig behov for å kunne være arbeidstaker ved siden av næringsvirksomheten, er tallene som forventet. Gjennom saksbehandling og veiledning er vi kjent med at også andre selvstendig næringsdrivende ønsker å kombinere arbeid og næringsvirksomhet. Vi har derfor gjort endringer i rundskrivet om tillatelsen for å gi eksempler på hvem som anses å ha et «særlig behov» for å arbeide i tillegg til næringsvirksomheten.

Ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 6-29A og opphevelse av tilsvarende unntak i utlendingsforskriften § 1-2

Bakgrunn:

Unntaket i utlendingsforskriften § 1-2 ga faglærte arbeidssøkere som ikke trenger visum og som søker arbeid, mulighet til opphold i inntil seks måneder uten oppholdstillatelse. Etter EU-direktiv 1030/2002, med endringer i direktiv 380/2008 artikkel 1, skal tredjelandsborgeres opphold utover tre måneder, med enkelte unntak, formaliseres i form av et oppholdstillatelseskort. Unntaket fra kravet om oppholdstillatelse i utlendingsforskriften § 1-2 kom ikke inn under noen av begrunnelsene for ikke å utstede oppholdstillatelseskort etter direktivets artikkel 1 nr. 2. Unntaket var derfor i strid med Norges forpliktelser etter Schengen-regelverket.

Endring:

Bestemmelsen trådte i kraft fra 15. januar 2015. Da ble unntaket i utlendingsforskriften § 1-2 opphevet, og det ble innført et nytt grunnlag for oppholdstillatelse for inntil seks måneder for visumfrie arbeidssøkere i utlendingsforskriften § 6-29A.

Tall og effekt:

I 2016 ble det gitt 74 tillatelser etter § 6-29A og 22 søknader ble avslått. I 15 tilfeller ble det gitt tillatelse som arbeidssøker i forlengelsen av eller etter en annen tillatelse.

Til sammenligning ble det i 2015 gitt 74 tillatelser etter § 6-29A og 27 søknader ble avslått. I ni tilfeller ble det gitt tillatelse som arbeidssøker i forlengelsen av (eller etter) en annen tillatelse.

Vi har ikke sammenlignbare tall for det opphevede unntaket fra kravet om oppholdstillatelse i utlendingsforskriften § 1-2, da meldeplikten til politiet ikke førte til registreringer i vårt datasystem.

Av dem som fikk denne arbeidssøkertillatelsen i 2015, har 10 personer (13,5 prosent) i neste søknad fått oppholdstillatelse som faglært, tre som selvstendig næringsdrivende, 13 personer har fått som familiemedlem og tre personer på andre grunnlag.

Av de som fikk denne arbeidssøkertillatelsen i 2016, har 16 personer (22 prosent) i neste søknad fått oppholdstillatelse som faglært, 5 personer har fått som familiemedlem og to personer som student.

Tallene viser at det i dag foreligger en moderat etterspørsel etter opphold på dette grunnlaget.

Endringer i utlendingsforskriften § 10-4 og § 6-8 og

AI 1/2016 - Iverksetting av endringer i utlendingsforskriften – Ordningsen med tidlig arbeidsstart, jobbsøkertillatelse og familiegjenforening med EØS-borgere

Bakgrunn:

Ordningsen(e) med tidlig arbeidsstart har eksistert siden 2010. Tidlig arbeidsstart skal gi faglærte, jf. utlendingsforskriften § 6-1, og utsendte arbeidstakere som er ansatt i internasjonalt selskap, jf. § 6-13, mulighet for å begynne å arbeide før UDI har behandlet søknaden om oppholdstillatelse. Tilsvarende gjelder også for sjøfolk som søker oppholdstillatelse for arbeid på utenlandsk registrert skip etter utlendingsforskriften § 6-6.

Endring:

Endringene i ordningen med tidlig arbeidsstart gjelder for søknader som mottas etter 1. mai 2016. Formålet med endringene i ordningen med tidlig arbeidsstart er blant annet å gjøre ordningen enklere å håndtere for politiet. Det ble gjort en rekke justeringer av ordningen ved at det nå bare blir utstedt én bekreftelse, at kravet til HMS-erklæringer og skatteattester bortfaller, og at alle arbeidsgivere og oppdragsgivere må søke med fullmakt. Dermed kan saken overføres fra politiet til UDI når arbeidsgiveren har søkt, uten å måtte vente på at søkeren selv møter opp og bekrefter søknaden.

Utlendinger som søker oppholdstillatelse som faglært må etter endringen ha minst en treårig avsluttet utdanning fra universitet eller høyskole for å omfattes av ordningen med tidlig arbeidsstart.

Tall og effekt:

I 2016 har det blitt gitt 282 bekreftelser på tidlig arbeidsstart. Tidlig arbeidsstart er i 2016 gitt i de fleste politidistrikter. Unntakene er Oslo, Rogaland og Hordaland, som har de tre største Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere. I 2015 ble det gitt tidlig arbeidsstart i 497 saker, og av disse ble 401 innvilget (81 prosent). Tilsvarende tall for 2014 var 561 saker, der det senere ble innvilget oppholdstillatelse i 452 saker, det vil si i 81 prosent av sakene.

Etter den gamle ordningen ble det gitt 122 bekreftelser, og i 100 av disse sakene ble det gitt oppholdstillatelse (82 prosent). Etter den nye ordningen har det blitt gitt 160 bekreftelser med 142 innvilgede tillatelser som resultat (89 prosent).

Andelen innvilgelser av oppholdstillatelse etter at det er gitt tidlig arbeidsstart, har økt. Dette kan henge sammen med hvem som nå omfattes av ordningen (personer med høyere utdanning) og øvrige endringer som er gjort med ordningen.

Endringer i utlendingsforskriften § 6-29 og

AI 1/2016 (Iverksetting av endringer i utlendingsforskriften – Ordningen med tidlig arbeidsstart, jobbsøkerstillatelse og familiegjenforening med EØS-borgere)

Bakgrunn:

Formålet med ordningen med arbeidssøkerstillatelse for nyutdannede er at utenlandske studenter i Norge skal få tid og mulighet for å lete etter arbeid i Norge som faglært etter endt utdanning i Norge.

Endring:

For å legge bedre til rette for personer med høyere utdanning som ønsker å finne arbeid i Norge, er tillatelsen fra 1. mai 2016 utvidet fra 6 måneder til ett år og skal også gjelde forskere. Bestemmelsen omfatter ikke lenger personer som har hatt tillatelse etter § 6-22 tredje ledd.

Tall og effekt:

Av de innvilgede tillatelsene i 2016 har 27 personer (7 prosent) gått over på faglært tillatelse i neste sak, mens 16 personer har fått studietillatelse, 7 personer familiegjenforening, til sammen 23 personer (6 prosent). I 2015 gikk til 66 personer (22 prosent) over på faglært tillatelse i neste sak, mens 36 personer gikk over på studietillatelse, 19 personer fikk opphold i familiegjenforening og 7 fikk oppholdstillatelse for andre formål, til sammen 62 personer (21 prosent). Av de innvilgede tillatelsene i 2014 gikk 160 personer (28 prosent) over på faglært tillatelse i neste sak, mens 65 personer gikk over på studietillatelse, 47 personer fikk opphold i familiegjenforening og 11 fikk oppholdstillatelse for andre formål, til sammen 123 personer (22 prosent).

I 2016 ble gitt 395 tillatelser og 155 søknader ble avslått. Tilsvarende tall for 2015 var 302 innvilgelser og 70 avslag, mens det i 2014 ble innvilget 567 og avslått 157 søknader om arbeidssøkerstillatelse for nyutdannede.

Av dem som har fått arbeidssøkerstillatelse i år, kan det forventes at flere vil få en påfølgende oppholdstillatelse i 2017. Årsaken er at arbeidssøkerstillatelsen fortsatt kan løpe, og at de først senere vil søke om og få en påfølgende oppholdstillatelse.

Endring i utlendingsforskriften § 17-10 annet ledd og

G-04/2016 - Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – opphevelse av søknadsgebyr for deltakere i Fullbright-programmet og deres familiemedlemmer

Bakgrunn og endring:

Det skal betales gebyr ved søknader om oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 17-10. I følge bilateral utvekslingsavtale inngått 25. mai 1949 mellom Norge og USA om Fullbright-programmet, kan hver av avtalepartene kreve søknadsgebyr i den utstrekning også den andre avtaleparten krever det. Ettersom amerikanske myndigheter p.t. ikke krever søknadsgebyr, ble utlendingsforskriften § 17-10 endret fra 1. juni 2016, slik at amerikanske deltakere og deres familiemedlemmer unntas fra gebyrplikten.

Tall og effekt:

Vi er ikke i stand til å skille saker knyttet til Fullbright-programmet fra andre søknader knyttet til aktuelle søknadshjemler. Erfaringsmessig søker om lag 30 personer oppholdstillatelse for å delta i programmet hvert år. Endringen gjennomfører Norges forpliktelser i henhold til avtalen med USA om Fullbright-programmet.

Endring i utlendingsforskriften § 1-1 sjuende ledd og

A-2/2016 - Iverksetting av endringer i utlendingsforskriften – luftfart

Bakgrunn og endring:

Før 1. juli 2016 hadde utlendingsforskriften § 1-1 første ledd bokstav h et unntak fra kravet om oppholdstillatelse for personell på *utenlandsk* tog, luftfartøy, buss og lastebil i internasjonal trafikk. Lovavdelingen i JD vurderte det slik at Norge etter grenseforordningen også har en plikt til å forenkle innreisen for ansatte på norske fly i internasjonal trafikk. Konsekvensen av dette er at det ikke kan kreves oppholdstillatelse når utenlandsk personell arbeider på norske fly i internasjonal trafikk. Dette er gjennomført i nytt sjuende ledd i utlendingsforskriften § 1-1.

Tall og effekt:

Vi kjenner ikke til tilfeller der utenlandske ansatte på norske fly i internasjonal trafikk søkte om oppholdstillatelse for dette arbeidet. Vi har heller ikke grunn til å tro at noen arbeidet uten tillatelse på norske fly.

Endringen medfører at utenlandsk personell kan arbeide på norske fly i internasjonal trafikk uten oppholdstillatelse. Det vil dermed ikke bli satt krav til eller kontrollert om slike ansatte har norske lønns- og arbeidsvilkår under slikt arbeid. Vi har ikke tall på hvor mange som benytter seg av dette unntaket fra kravet om oppholdstillatelse.

Instruks GI-11/2016 Behandling av søknad om nasjonalt besøksvisum med grunnlag i nasjonale hensyn, jf. utlendingsloven § 11

Bakgrunn:

UDI gjorde i 2015 Justis- og beredskapsdepartementet oppmerksom på at flere utenlandske borgere som har fått nasjonalt besøksvisum etter invitasjon fra norske myndigheter, ikke har returnert til hjemlandet etter endt besøk. De har i stedet søkt beskyttelse i Norge eller i andre

Schengen-land. I disse sakene er returforutsetningene i liten grad vurdert av UDI. UDI ønsket derfor muligheten til å foreta en grundigere vurdering av returforutsetningene til søkere som anfører nasjonale hensyn som begrunnelse for besøksvisum til Norge

Endring:

I instruks GI-11/2016 presiserte departementet at UDI skal vurdere søkerens returforutsetninger ved søknader om nasjonalt visum av nasjonale hensyn, og at nasjonalt besøksvisum normalt skal nektes dersom UDI har indikasjoner på at søkeren ikke vil returnere etter endt besøk. De nasjonale hensynene som gjør visum nødvendig skal angis skriftlig av søkeren eller den inviterende part. UDI skal foreta en konkret og individuell vurdering av om de nasjonale hensynene anses tilstrekkelig tungtveiende til å gi visum når søkerens returforutsetninger er svake

Tall og effekt:

I 2016 ble det innvilget 151 og avslått 7 søknader om nasjonale visum, mens det i 2015 ble gitt 101 og avslått 18 nasjonale visum. Tallene sier lite om virkningen av instruksen. Dette henger sammen med at antallet gitte nasjonale visum er lite og varierer mye med antallet delegasjoner som kommer til Norge det aktuelle året. Det vil være noe tilfeldig om et avslag registreres som avslag på nasjonalt visum eller om dette er en sekundær vurdering ved avslag på Schengen-visum.

Vi har ikke sett saker siden instruksen kom 30.06.2016 der det har vært aktuelt å avslå søknad om nasjonalt visum på bakgrunn av nasjonale hensyn.

BORTVISNING OG UTVISNING

Endring i utlendingsloven § 17

Endring:

Bestemmelsen trådte i kraft 1. mai 2015. Endringen innebærer at nedre strafferamme for bortvisning på grunn av ilagt straff i utlandet er endret fra ti til fem år, jf. utl § 17 h.

Effekt:

Det er politiet som har bortvisningskompetanse, mens UDI er klageinstans. UDI har ikke merket seg noen effekt av hjemmelen. Vi viser til at vi også har hjemmel for bortvisning på grunn av straffbare forhold etter utl. § 17 g i tilfeller der utlendingen for mindre enn fem år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff. Det vil derfor ofte være grunnlag for bortvisning etter den bestemmelsen også, så lenge det straffbare forholdet ikke er utenfor fristen i utl. § 66 første ledd bokstav b.

POD opplyser imidlertid at PU gjennom utlendingskontroller erfarer at særlig utlendinger med opphold i Schengen-området kan være straffet i utlandet. Dette fremkommer i en utvidet utlendingskontroll hvor det søkes på fingeravtrykk eller hvor det tas kontakt med myndigheter i det landet utlendingen har opphold.

PU erfarer at det er utfordrende å få kontakt med myndigheter i land utlendingen er straffet på grunn av dårlig fungerende systemer for informasjonsutveksling.

Endring i utlendingsloven §§ 72, 124

Endring:

Endringen trådte i kraft 1. mai 2015 og innebærer nye saksbehandlingsregler knyttet til utvisning av særreaksjonsdømte. Før det treffes vedtak om utvisning av en utlending som

utholder en strafferettslig særreaksjon, skal det innhentes uttalelse fra den faglig ansvarlige for særreaksjonen om gjennomføringen av særreaksjonen og faren for nye alvorlige lovbrudd. Uttalelsen skal forelegges påtalemyndigheten, som skal gis anledning til å uttale seg om saken. Det er ingen materielle endringer i vilkårene for utvisning. Endringene i utlendingsloven må ses i sammenheng med endringer i straffeloven § 39 b nytt femte ledd hvor det fremgår at der en person som er idømt en særreaksjon utvises og forlater riket, opphører særreaksjonen midlertidig. Det at utvisning gis forrang i forhold til dom, er derfor den største endringen.

Tall og effekt:

UDI har fått inn enkelte utvisningssaker som skal behandles etter ny prosedyre. Disse er imidlertid ikke ferdigbehandlet. Det har vært en utfordring at de nye saksbehandlingsreglene ikke er kjent i alle politidistriktene, og UDI har erfart at det har vært en noe ulik tolkning av reglene hos påtalemyndigheten.

Det er etablert et samarbeid mellom politiet, UDI, Helsedirektoratet og Riksadvokaten om praktiseringen av loven og utarbeidelse av rutiner.

POD opplyser at praksis knyttet til lovendringene foreløpig er noe begrenset. Oslo politidistrikt hadde ingen nye saker knyttet til særreaksjonsdømte i 2016, men har nå 13 gående saker på ulike stadier. Sakene beskrives som en utfordrende portefølje. Det er positivt at det har kommet retningslinjer om særreaksjonsdømte fra UDI og Riksadvokaten. Selve iverksettelsesfasen er fremdeles utfordrende, spesielt gjelder dette "ureturnerbare" utlendinger.

Endringer i utlendingsloven §§ 40, 66, 67, 68, 77, 108 og 122 (gjennomføring av ny straffelov) samt §§ 17, 27b, 66, 67 og 68 (endringer som følge av endrede strafferammer i straffeloven av 2005)

Endring og effekt:

Endringene trådte i kraft 1. oktober 2015 og gjelder tilpasninger som ledd i ny straffelov. Det ble innført nye strafferammer i straffeloven, og enkelte strafferammer ble satt ned eller falt bort. Dette innebar at vi ikke hadde hjemmel til å utvise ved for eksempel mindre tyveri (tidligere naskeri). Det ble imidlertid vedtatt nye lovendringer i utlendingsloven som trådte i kraft ved årsskiftet, som sikret at tidligere utvisningspraksis kunne videreføres.

Straffeloven § 181 (ordensforstyrrelser), fikk ved ny straffelov oppjustert strafferamme fra 3 måneder til inntil 6 måneders fengsel. Ved endringene i utlendingsloven ble § 66 første ledd bokstav c om utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse endret fra krav om strafferamme på inntil 3 måneders fengsel til krav om fengselsstraff. Dette innebærer at for ordensforstyrrelser er de objektive vilkår for å opprette sak om utvisning for utlendinger uten oppholdstillatelse oppfylt. UDI fatter ikke fatter vedtak om utvisning eller bortvisning i saker der utlendingen er straffet etter § 181, men POD synes å være uenig i denne lovforståelsen. Vi viser til utredningen i PODs innspill til UDI som ettersendes departementet. Fra utredningen vil vi imidlertid sitere (skrevet av Oslo politidistrikt):

[...]Vi kan ikke se at utlendingsloven § 181 er særskilt nevnt som unntak fra vilkåret om fengselsstraff. Dette medfører at ordlyden ikke sammenfaller med praktiseringen av bestemmelsen, noe som utfordrer lovforståelsen og svekker forutberegneligheten. En lovtekst som ikke representerer den faktiske praktiseringen er også uheldig av hensyn til likebehandling og gjør praktiseringen mer komplisert.

Videre har en rekke lovbrudd i straffeloven en strafferamme på inntil 6 måneder. Det kompliserer regel anvendelsen dersom visse straffebud ikke skal danne grunnlag, mens andre med lik strafferamme skal danne grunnlag, uten at dette fremkommer eksplisitt i lovteksten.

Det samme gjelder også for brudd på politiloven med strafferamme på inntil 3 måneders fengsel, hvor vi har fått tilbakemelding om at ettersom endringene i utlendingsloven ikke var ment å medføre en endring av vurdering av forholdets alvor i en utvisningssak, vil ikke overtredelse av politiloven etter dagens praksis kunne danne grunnlag for utvisning. Imidlertid ble ikke strafferammen i denne loven hevet, slik som for ordensforstyrrelser.

Overnevnte får tilsvarende betydning for vurdering av utvisning for EØS-borgere og deres familiemedlemmer, da likebehandlingsprinsippet, og de særlige reglene som følger av EØS-avtalen, medfører at en EØS-borger ikke kan stilles dårligere enn en tredjelandsborger. OPD gjør oppmerksom på at ordensforstyrrelser og brudd på politiloven er et praktisk lovbrudd blant vår brukerguppe, og overtredelsene krever mye ressurser av politiet og straffesaksjeden. [...].

Endring i utlendingsloven § 66 første og annet ledd (Innstramminger II)

Endring:

Endringen trådte i kraft 1. september 2016 (utl § 66 første ledd) og 21. oktober 2016 (utl § 66 annet ledd). Endringene innebærer en ny hjemmel for utvisning på grunn av misbruk av asylsystemet. UDI kan etter endringene utvise en utlending som ikke har oppholdstillatelse når utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d, og søkeren også tidligere har fått søknad nektet realitetsbehandlet, og søknaden fremstår som et misbruk av asylsystemet

Effekt:

Det er så langt ikke blitt opprettet noen saker etter den nye hjemmelen.

Endring av utlendingsforskriften § 19-29 og

G-03/2016 Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften om vilkår for bortvisning eller utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

Endring:

Endringen trådte i kraft 11. mars 2016 og gjelder vilkår for bortvisning eller utvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet. Etter endringen er det åpnet for at det også åpner for bortvisning eller utvisning dersom det er adgang til sanksjoner «*eller foreligger andre effektive tiltak for å motvirke eller bekjempe tilsvarende adferd hos norske borgere*». Regelendringen er ment å ha betydning overfor personer som aktivt og bevisst motiverer til radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Effekt:

UDI har ikke fått inn noen saker som følge av regelendringen. Endringen anses kun som en tydeliggjøring, og tilfellene vil uansett være omfattet av direktivet.

POD opplyser at PU i enkelte tilfeller erfarer at man kommer over utlendinger gjennom utlendingskontroller som kan vurderes bortvist etter utlendingsforskriften § 19-29 tredje ledd bokstav b. PU mener det er for krevende å innhente tilstrekkelig informasjon vedrørende

utlendingens psykiske helse fra oppholds- og/eller hjemlandet, i saker der utlendingen ikke allerede har vært eller er innlagt på en institusjon i Norge.

PST opplyser at tilføyelsen i utf § 19-29 har vært en viktig endring for dem. PST har i utvisningssaker etter utl § 122, som også er bragt inn for domstolene, allerede erfart betydningen av endringen. «Tiltak» omfatter betydelig mer enn «sanksjoner» siden sistnevnte normalt er blitt tolket til strafferettslige sanksjoner. Det gjelder blant annet bruk av ulike skjulte tvangsmidler i PSTs forebyggende saker. Konsekvensen av tilføyelsen i utf § 19-29 er at PST kan opprette utvisningssaker mot EØS-borgere som ikke er ilagt straff, men som har vært gjenstand for tvangsmiddelbruk i det forebyggende sporet.

Endring i utlendingsloven §§ 17, 126 og 127 og

G-06/2016 – Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften § 19-28 og 19A-4a om Politiets sikkerhetstjenestes kompetanse til å bortvise når grunnleggende nasjonale interesser tilsier det

Endring:

Endringene trådte i kraft 20. mai 2016. Endringen (utl § 127) innebærer at UDIs vedtakskompetanse i bortvisningssaker kan delegeres gjennom forskrift. I G-06/2016 er PST gitt fullmakt til å fatte bortvisningsvedtak etter utl § 126 første ledd. Formålet er å ment å være et effektivt sikkerhetstiltak i konkrete tilspissede situasjoner. Bestemmelsen gir PST adgang til å bortvise tilreisende utlendinger når de har opplysninger om at de representerer en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Dette gjør at vedtak kan fattes raskere samt at man unngår å måtte dele gradert informasjon med UDI.

Effekt:

PSTs vurdering er at bestemmelsen har virket i tråd med formålet og har bidratt til et mer oversiktlig regelverk og fjernet tidligere usikkerhet om fortolkningen av utl § 17 første ledd bokstav l og utl § 126.

Etter ikrafttredelsen har PST hatt noen situasjoner der bortvisning etter denne bestemmelsen har vært aktuell, men der de av ulike grunner ikke har fattet bortvisningsvedtak

Endring av utlendingsforskriften § 14-2

Endring:

Endringen trådte i kraft 20. juni 2016. Utlendingsforskriften § 14-2 første ledd gir etter endringen adgang til å fastsette et innreiseforbud på 10 år. Det fremgår av instruks G-07/2016 at 10 års innreiseforbud hovedsakelig er aktuelt i saker hvor et varig innreiseforbud vil være uforholdsmessig, for eksempel av hensyn til utlendingens familie i Norge, samtidig som et innreiseforbud på fem år ikke er tilstrekkelig ut fra de alvorlige straffbare forholdene som danner grunnlaget for at utlendingen utvises fra Norge. 10 års innreiseforbud kan også anvendes ved overtredelser av utlendingsloven, såfremt overtredelsen er av en slik karakter at offentlig orden gjør det nødvendig.

Effekt:

Innreiseforbudet er blitt satt til 10 år i én sak der grunnlaget for utvisning var straffbare forhold. Varig innreiseforbud var uforholdsmessig på bakgrunn av tilknytning til Norge, samtidig som et innreiseforbud på fem år ikke var tilstrekkelig ut fra de alvorlige forholdene utlendingen var dømt for.

Innreiseforbudet er også blitt satt til 10 år i noen få saker der grunnlaget for utvisning var brudd på utlendingsloven. I disse sakene har 10 års innreiseforbud vært nødvendig av hensyn til den offentlige orden.

STATSBORGERSKAP

Instruks G-08/2016 Instruks om tolkning av statsborgerloven – gjeldende rett for statsløse søkere som er født i Norge

Endring:

Instruksen ble gitt den 28.oktober 2016 med formålet å sikre at søknader om statsborgerskap fra statsløse søkere født i Norge behandles i henhold til internasjonale konvensjoner. Regler for erverv etter søknad for statsløse borgere følger ellers av statsborgerloven § 16, men kravene som stilles etter denne bestemmelsen er ikke de særlige forpliktelsene som gjelder statsløse personer i riket.

Tall og effekt:

UDI har ikke behandlet saker etter instruksen i 2016.

PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE

Utlendingsloven § 34 annet ledd, siste setning og utlendingsforskriften § 11-1 første ledd

Endring:

Endringen ble vedtatt som en del av innstramminger II og trådte i kraft 1. september 2016. Tidligere kunne personer som har hatt tre år med kollektiv beskyttelse i henhold til utlendingsloven § 34 få permanent oppholdstillatelse etter ett år med en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter endringen kreves det tre år med tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse også for personer som tidligere har hatt tre år med tillatelse etter utlendingsloven § 34. Endringen innebærer at personer som fyller vilkårene etter utf § 11-1 første ledd og utl § 34 annet ledd også fyller vilkår etter hovedregelen, utlendingsloven § 62 første ledd. Etter det vi kan se er denne endrede bestemmelsen derfor overflødig.

Tall og effekt:

Ingen søknader har vært behandlet etter utf § 11-1 første ledd i 2015 eller 2016.

Utlendingsloven § 62 annet ledd

Endring:

Bestemmelsen gir hjemmel for å avslå søknad om permanent oppholdstillatelse dersom det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, herunder at utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet. Den nye bestemmelsen trådte i kraft 1. oktober 2016

Tall og effekt:

UDI har avslått to søknader om permanent oppholdstillatelse etter dette vilkåret i 2016. Dette er for få saker til å si mye om effekten av vilkåret foreløpig, men vi ser at det gir en adgang til å avslå søknad om permanent oppholdstillatelse som vi ikke har hatt tidligere, for eksempel der søkeren har fått tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse på tross

av at det foreligger tvil om hva som er søkerens riktige identitet og søkeren har fremlagt falske dokumenter eller på annen måte motarbeidet avklaring av egen identitet.

Sluttrapport for den årlige kvalitetsmålingen 2016



Rapport, Analyse- og udviklingsafdelingen,
Februar 2017

Forord

**Rapport, Analyse- og utviklingsavdelingen,
Februar 2017**

Utlendingsdirektoratet (UDI) foretar årlige kvalitetsmålinger av egen saksbehandling. Formålet med målingen er å undersøke om kvaliteten på vår saksbehandling er tilstrekkelig på utvalgte områder. Målingen koordineres av Analyse- og utviklingsavdelingen (AUA).

Valg av porteføljer som skal måles tas på grunnlag av en risikovurdering i fagavdelingene. I årets måling er følgende porteføljer valgt:

- Statsborgerskap; beregning av oppholdstid
- Arbeidsinnvandring; vurdering av returforutsetninger.
- Utvisning; om det er foretatt en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering
- Familieinnvandring; ID-vurderingene
- Beskyttelse; identitets- og sikkerhetsvurderinger i Syriaporteføljen

I kvalitetsmålingen vurderer erfarne saksbehandlere (målere) tilfeldig utvalgte saker fra de valgte porteføljene mot kravene som gjelder for behandlingen av disse.

Funn

Rapporten konkluderer med at det i de målte utvisningssakene er foretatt en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering, og at sakene er behandlet i samsvar med praksis.

Identitetsvurderingene i de målte familieinnvandrings-sakene var også i samsvar med gjeldende regelverk, retningslinjer og kvalitetsstandard.

Når det gjelder statsborgerskapsaker ble det funnet at statsborgerskap var innvilget i samsvar med gjeldende regelverk og gjeldende retningslinjer i de målte sakene. Det ble imidlertid avdekket at gjeldende praksis på området på vedtakstidspunktet hadde vært uklar.

Hypotesen om at returforutsetningene blir riktig vurdert i arbeidssaker ble ikke bekreftet, da målingen avdekket at returforutsetningene vurderes ulikt i en del av porteføljen.

Målingen av beskyttelsessaker fra Syriaporteføljen avdekket at flere av sakene ikke var behandlet i samsvar med de gjeldende kvalitetsstandardene for intervjurapport og vedtak.

Rapporten oppsummerer de viktigste funnene fra målingen av de ulike porteføljene. I tillegg inneholder rapporten noen forslag til oppfølging. AUA mener målingen for 2016 gir viktige innspill til arbeidet med å styrke kvaliteten i saksbehandlingen.

Målerne har gjort en flott innsats og vi takker for godt samarbeid.

Oslo, februar 2017

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
fung. seksjonssjef

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| 1. Innledning | 3 |
| 1.1 Mottakere av rapporten | 3 |
| 1.2 Metodikk | 3 |
| 1.3 Oppfølging | 3 |
| 2. Målingen for 2016 | 4 |
| Valg av sakstyper | 4 |
| Risikobildet | 4 |
| Uttrekk av sakene | 4 |
| Hypoteser og tema for målingen | 4 |
| Sluttrapporten | 4 |
| 2.1 Statsborgerskap; beregning av oppholdstid..... | 5 |
| 2.2 Arbeidsinnvandring; vurdering av returforutsetninger | 6 |
| 2.3 Utvisning; om det er foretatt en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering | 7 |
| 2.4 Familieinnvandring; ID-vurderingene | 8 |
| 2.5 Beskyttelse; identitets- og sikkerhetsvurderinger i Syriaporteføljen..... | 10 |
| 3. Kvalitetsmålingsprosessen | 12 |
| Erfaringer fra årets måling – og anbefalinger til neste | 12 |

1. Innledning

1.1 Mottakere av rapporten

Den årlige kvalitetsmålingen er et ledd i UDIs internkontroll og styrings- og utviklingsprosessene i direktoratet. Målgruppen for rapporten er først og fremst UDIs ledelse. Rapporten skal gi et bilde av hvordan kvaliteten på vedtakene i UDI er, og et grunnlag for å vurdere om det skal settes inn tiltak dersom målingen avdekker svakheter.

1.2 Metodikk

Metodikken for de årlige kvalitetsmålingene er utarbeidet av Ernst & Young i samarbeid med UDI. I korte trekk går metoden ut på følgende:

- Direktøren avgjør, etter forslag fra avdelingene, hvilke **sakstyper/porteføljer** som skal måles, og hvorvidt noen porteføljer skal anses som høyrisikosaker. Sakstypene foreslås på bakgrunn av hva som anses som risikoområder for inneværende år.
- Innenfor hver sakstype velger vi **tema** for kontroll. Eksempler på tema er DUF-registrering eller vedtaksfatting.
- Analyse- og utviklingsavdelingen utpeker **koordinatorer** for målingen. Koordinatorene er ansvarlige for planlegging, fremdrift, leveranser underveis og endelig rapportering.
- Oppholdsavdelingen og Asylavdelingen peker ut to erfarne saksbehandlere som **målere** for hver sakstype. Målerne skal ha grundig kjennskap til den aktuelle sakstypen.
- For hver sakstype utarbeider målere og koordinatorene en **hypotese** vi ønsker å teste.
- Målerne utarbeider et **måleskjema** med utgangspunkt i kvalitetsstandardene. Måleskjemaet skal inneholde de punktene i kvalitetsstandardene som er relevante for det aktuelle risikobildet og hypotesen vi ønsker å teste.
- Vi måler **25 tilfeldig utvalgte saker** fra hver av sakstypene, med mindre de anses som høyrisikosaker. I så fall måler vi 60 saker.

- Sakene måles mot **kvalitetsstandarder** som er definert for hver enkelt sakstype. Kvalitetsstandardene beskriver hvilke krav som stilles til saksbehandlingen av de ulike sakstypene. Noen av kravene i standarden er pålagt av lovgiver eller overordnet departement. Andre krav er selvpålagte. Kvalitetsstandardene er utviklet og forvaltes av de ansvarlige avdelingene innenfor hvert saksfelt.

- Ved funn av ett vesentlig avvik fra kvalitetsstandardene skal målere og koordinatorene i fellesskap vurdere om avviket er av en slik karakter at søket skal utvides for å få et tilstrekkelig robust grunnlag å konkludere på. Dersom det foreligger to vesentlige avvik eller flere er det ikke behov for å utvide søket for å konkludere på hypotesen.

Vesentlig avvik er en saksbehandlingsfeil som har ført til at vedtaket kan være materielt uriktig, at saken har fått et annet utfall enn den skulle. Dette omfatter både feil ved rettsanvendelsen og feil i vurderingen av fakta. Flere avvik, som isolert sett ikke er vesentlige, kan samlet anses som vesentlig avvik. Dette vil for eksempel gjelde dersom avvikene kan svekke en søkers rettsikkerhet. Avvik innebærer ikke nødvendigvis at det foreligger en saksbehandlingsfeil i forvaltningslovens forstand.

- Analyse- og utviklingsavdelingen presenterer resultatene av målingen og forslag til oppfølging for direktøren i en **sluttrapport**.

1.3 Oppfølging

Avdelingene vurderer funnene og anbefalingene fra kvalitetsmålingen. På bakgrunn av dette legger avdelingene i etterkant av rapporten frem eventuelle tiltak med frist og gjennomføringsansvarlig for direktøren.

2. Målingen for 2016

Valg av sakstyper

Det er målt fire sakstyper fra Oppholdsavdelingen og en fra Asylavdelingen i målingen for 2016.

Fra Asylavdelingen ble Syriaporteføljen valgt ut til årets måling. Denne porteføljen ble valgt ut på grunn av de store ankomstene høsten 2015 og at UDI har gjort flere endringer i saksbehandlingen i disse sakene siden forrige kvalitetsmåling. Risikoen for avvik ble vurdert som høy, og det ble derfor målt 60 innvilgelsessaker i denne porteføljen. For de andre porteføljene har vi målt 25 saker fra hver portefølje.

Risikobildet

Valg av porteføljer tas på grunnlag av en risikovurdering i fagavdelingene. I tillegg blir det lagt vekt på om kvaliteten på saksbehandlingen av en sakstype er av særlig betydning.

I statsborgersakene valgte man å undersøke beregningen av oppholdstid i saker der statsborgerskap er innvilget til personer som har oppholdstillatelse etter en søknad om beskyttelse. Denne porteføljen ble valgt fordi beregning av oppholdstid kan være vanskelig og fordi området har relativt mange nye saksbehandlere.

Utvisningssakene som er målt ble behandlet i prosjekter av nyansatte. Det har vært ønskelig å undersøke om kvaliteten på vedtakene som er tatt i prosjektene var tilstrekkelig. Dette vil være nyttig informasjon for eventuelle fremtidige prosjekter.

I familieinnvandringssakene ble det valgt å måle ID-vurderingene i «ektefellesaker», jf. utlendingsloven § 40, der referansepersonene har beskyttelse eller oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse. Denne porteføljen ble valgt fordi ID-vurderingene er vanskelige, det er mange nye saksbehandlere på området og det er ikke foretatt en slik måling tidligere.

I arbeidssakene ble det valgt å måle vurderinger av returforutsetningene i arbeidssaker. Denne porteføljen ble valgt fordi returforutsetningene er skjønnsmessige

og det mangler detaljerte retningslinjer for skjønnsutøvelsen.

Syriaporteføljen ble målt i 2015, men denne målingen ble utført før de store ankomstene høsten 2015. UDI har videre gjort flere endringer i saksbehandlingen i disse sakene siden forrige kvalitetsmåling. Porteføljen er stor, sakene er fordelt på flere enheter og det er mange nyansatte som behandler sakene.

Uttrekk av sakene

Uttrekkene er tatt fra saker behandlet mellom august 2015– september 2016.

I flere av porteføljene er uttrekket avgrenset for å vurdere de sakene vi mener det er knyttet en særlig risiko til. Dette gjelder for eksempel i målingen av familieinnvandringssakene og Syriaporteføljen.

Hypoteser og tema for målingen

I tillegg til måling av utredninger og vedtak, har vi målt registreringer i DUF (Datasegment for utlendings- og flyktningsaker) i noen porteføljer. Nærmere om hva som er målt, framkommer under den enkelte portefølje.

I noen av målingene har det vært utfordrende å vurdere om det foreligger vesentlige avvik i den enkelte sak i uttrekket. Dette skyldes at gjeldende praksis har vært uklart på vedtakstidspunktet, slik at det har vært vanskelig å fastslå om utfallet var feil.

Sluttrapporten

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av utfylte måleskjemaer og oppsummeringer, et oppsummeringsmøte med målerne og avklaringer mellom koordinatorene og målerne. Grunnlagsmaterialet er gjort tilgjengelig for den aktuelle avdelingen underveis og avdelingene har hatt en representant (kontaktperson) til stede i oppsummeringsmøtene.

AUA har i tillegg forelagt utkast til rapporten fra hver enkelt måling for ansvarlig avdeling og fått tilbakemelding i tilknytning til utarbeidelsen av endelig sluttrapport.

2.1 Statsborgerskap; beregning av oppholdstid

Hvorfor er sakstypen valgt

Erfaring viser at en del saksbehandlere synes regelverket for beregning av oppholdstid er vanskelig å anvende i praksis. Fagkoordinatorene får ofte spørsmål om hvordan oppholdstiden i statsborgersaker skal beregnes i tilfeller der søkeren har hatt perioder uten lovlig opphold (nei til utsatt iverksettelse) i første sak. Området har også relativt mange nye saksbehandlere.

Hvilke saker er målt

Det ble målt 25 tilfeldig utvalgte saker hvor det var innvilget norsk statsborgerskap i henhold til statsborgerloven § 7 første ledd til personer som hadde fått innvilget midlertidig oppholdstillatelse av Utlendingsnemnda på bakgrunn av en søknad om beskyttelse.

Hypotese

Det er innvilget statsborgerskap til søkere som har fått oppholdstillatelse etter en søknad om beskyttelse i samsvar med statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e, jf. statsborgerforskriften § 3-2 og kriteriene for oppholdstid i kvalitetsstandarden (IM 2012-002V1).

Målernes konklusjon

Hypotesen ble bekreftet. Målerne fant at statsborgerskap er innvilget i samsvar med gjeldende regelverk og gjeldende retningslinjer i de målte sakene.

Øvrige funn

Beregning av oppholdstiden

Målerne vurderte at én sak etter dagens praksis ville fått et annet utfall. På vedtakstidspunktet var praksis imidlertid ikke avklart. I en annen sak har målerne funnet at praksis fortsatt er uavklart, slik at det er vanskelig å vurdere hva som vil være riktig utfall i saken.

I saken hvor målerne mener praksis fortsatt er uavklart, fikk søkeren godskrevet hele søknadsperioden i asylsaken, selv om søkeren hadde flere perioder uten utsatt iverksettelse. Årsaken til at hele perioden ble godskrevet, var at lagmannsretten i dom fra 2011 fastslo at søkeren hadde hatt et reelt beskyttelsesbehov helt siden tidspunktet da vedkommende fremsatte søknaden om beskyttelse. Saksbehandler har således lagt til grunn at søkeren hadde lovlig opphold i hele søknadsperioden, og at botid i statsborgerrettlig sammenheng dermed skulle beregnes fra søknadstids-

punktet i asylsaken. Målerne er imidlertid i tvil om denne beregningen av botid er korrekt, da det ikke er avklart om en slik dom lovgjør oppholdstiden. Denne type saker er sjeldne, og målerne vurderer at saken muligens også kunne vært innvilget etter unntaksbestemmelsen i statsborgerloven § 19, der det fremgår at dersom særlig sterke grunner foreligger kan det i den enkelte sak til gunst for søkeren gjøres unntak fra vilkårene for erverv av statsborgerskap. Ettersom det er så få saker av denne typen, er det lite praksis for disse sakene. Praksisen må derfor fortsatt sies å være uavklart.

Merknadsskriving

Det ble ikke skrevet merknader vedrørende botidsberegningen i noen av sakene. I de fleste sakene bød ikke botidsberegningen på store utfordringer, og i disse sakene er det ikke nødvendig å skrive merknader. I de sakene som er mer kompliserte, mener målerne at det bør skrives merknader om hvilke vurderinger og beregninger av botid som er foretatt. Dette er viktig for i etterkant å kunne se hvordan en sak har blitt vurdert.

Målernes forslag til oppfølging

Målerne foreslår at praksis for botidsberegning i henhold til statsborgerforskriften § 3-2 annet ledd i statsborgersaker hvor søkeren har asyl som første søknad må nedfelles og konkretiseres bedre i eksisterende retningslinjer, og at det må inntas flere eksempler på beregning av botid i disse retningslinjene. Eventuelt foreslår målerne at det utarbeides egne retningslinjer som omhandler hvordan man skal beregne botid i statsborgersaker. Disse tiltakene vil i større grad sikre lik praksis og gi effektivitetsgevinst.

Videre foreslår målerne at det arrangeres et fagmøte på området med en gjennomgang av gjeldende praksis, for å sikre lik forståelse og likebehandling av disse sakene. Saksbehandlerne må også skrive vedtaksmerknader i større grad enn det det gjøres i dag, spesielt i saker som byr på kompliserte utregninger.

2.2 Arbeidsinnvandring; vurdering av returforutsetninger.

Hvorfor sakstypen er valgt

Returforutsetninger inngår som en del av vurderingen av om en tillatelse skal gis i flere sakstyper. Disse vurderingene er skjønnsmessige og det mangler detaljerte/spesifikke retningslinjer for noen sakstyper der dette skal vurderes. Hensikten med målingen var å vurdere kvaliteten på praktiseringen av returforutsetningskravet i andre saker enn visumsaker.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 25 tilfeldige utvalgte innvilgelser og avslag på førstegangssaker fattet fra 1. januar 2016 og fremover i tid. Det ble foretatt måling fra søkergruppene som omfatter musiker, artist, kunstner, medarbeider i ideell-, humanitær- eller religiøs organisasjon, fredskorpsdeltaker, jf. Utlendingsforskriften §§ 6-22 1. ledd, 6-23 1. og 2. ledd og 6-24 1. Målingen ble begrenset til søkere fra rød og oransje landgruppe, etter kategoriseringen i visumsaker. Dette er en kategorisering der det er særlig aktuelt å vurdere returvurderinger.

Hypotese

Returforutsetningene er riktig vurdert i de utvalgte porteføljene.

Målernes konklusjon

Hypotesen ble ikke bekreftet.

Alle de målte sakene er behandlet i henhold til gjeldende retningslinjer for returvurderingene (PN 2013-004). Det er imidlertid gjennom målingen kommet frem at skjønnsutøvelsen i returvurderingen ikke er gjort likt i en del av fredskorps-sakene. I de øvrige sakene var det foretatt en lik vurdering av returforutsetningene opp mot landgruppe og formålet med søknaden.

Funn

Av de 25 sakene vi målte var det syv saker som gjaldt fredskorpsdeltakere, mens de andre sakene omfattet de øvrige gruppene som var omfattet av målingen.

Fredskorpsdeltakerne:

Alle sakene i denne gruppen gjaldt personer fra oransje landgruppe, og omfattet både personer med høyere utdanning og ufaglærte. Fire av sakene gjaldt personer med høyere utdanning, mens tre av sakene gjaldt personer som var ufaglærte.

En av sakene som gjaldt en med høyere utdanning, ble avslått pga. dårlige returforutsetninger. Det ble lagt vekt på at søkeren ikke hadde dokumentert tidligere reisevirksomhet i Schengen, var ugift og ikke hadde barn.

I de tre sakene som gjaldt personer som var ufaglærte, var personene mellom 18 og 20 år. Disse var ugifte, hadde ingen barn og hadde ellers ikke opplyst i søknadsskjemaet om annen familie enn én forelder. Det var heller ikke dokumentert at de var under utdanning eller i arbeid i hjemlandet eller tidligere reisevirksomhet i Schengen. Målerne vurderte dermed at disse personene hadde svært dårlige individuelle returforutsetninger. Disse fikk imidlertid innvilget oppholdstillatelse.

Ovennevnte vurderinger synliggjør at returforutsetningene er vurdert ulikt i de konkrete sakene. Avhengig av hvor man legger terskelen for å innvilge oppholdstillatelse til denne gruppen, burde enten søknaden fra personen med høyere utdanning blitt innvilget eller søknaden fra de tre personene som var ufaglærte vært avslått.

Praksisnotatet, PN 2013-004 «Vurdering av returforutsetninger i søknader om oppholdstillatelse for arbeid og studier m.m.», pkt. 2.3, åpner opp for at betydningen av formålet med tillatelsen og andre hensyn for returvurderingen, kan vektlegges. Når det dreier seg om utvekslingsprogrammer som norske myndigheter har initiert eller deltar i, slik som for fredskorpsdeltakere, kan samfunnsmessige og politiske hensyn også føre til at vi innvilger oppholdstillatelse når returforutsetningene er svake. Det fremgår imidlertid ikke konkret av dette praksisnotatet hvilken praksis som ønskes ført for søknader fra fredskorpsdeltakere tilhørende de ulike landgruppene. Det kan medføre at det blir ulogiske resultater i de ulike sakene sett i sammenheng og at sakene ikke blir behandlet likt, slik som de fire sakene nevnt over viser.

Målernes forslag til oppfølging

For å tydeliggjøre praksisen i de målte sakstypene der returforutsetningene skal vurderes og for å ivareta likebehandling, er det et behov for at praksis spesifiseres og nedtegnes i gjeldende retningslinjer. Dette vil i større grad sikre likebehandling og effektivitet.

2.3 Utvisning; om det er foretatt en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering

Hvorfor er sakstypen valgt

Område for utvisning fikk flere nye medarbeidere høsten 2015 som ble innplassert i fire prosjekter. Prosjektene fikk ulike sakstyper, og flere av sakstypene er komplekse og har vanskelige vurderinger. Det har vært et krevende arbeid med opplæring, koordinering av praksis og annenhåndsbehandling. Grunnen til at vi ønsket å se nærmere på disse sakene er for å vurdere om det er foretatt en forsvarlig skjønnsvurdering, og om sakene er behandlet i samsvar med praksis. Målingen vil kunne gi nyttig informasjon for eventuelle fremtidige prosjekter.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 25 tilfeldig utvalgte saker som er behandlet i prosjekter av nyansatte i perioden fra august 2015 til februar 2016. Målingen omfattet både vedtak om utvisning og ikke-utvisning fattet etter tredjelandsregelverket og EØS-regelverket.

Hypotese

I utvisningssaker er det foretatt en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering, og sakene er behandlet i samsvar med praksis.

Målernes konklusjon

Hypotesen ble bekreftet. Det er konkludert med at det i alle sakene er foretatt en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering og at sakene er behandlet i samsvar med praksis.

Øvrige funn

Det var få av sakene som ble målt hvor utlendingen hadde noe særlig tilknytning til Norge, slik at forholdsmessighetsvurderingen i de fleste sakene var forholdsvis enkel. 10 av sakene var vedtak om ikke-utvisning. Dette var hovedsakelig saker etter EØS-regelverket. Alt i alt fremstod sakene som tilfredsstillende behandlet.

I en sak der det var truffet vedtak om ikke-utvisning, ble det funnet et avvik fra kvalitetsstandard. I vedtaket fremgår det at de objektive vilkårene for utvisning er oppfylt, men det fremgår ikke uttrykkelig at overtredelsen er grov, slik kvalitetsstandard krever. Dette er et vilkår som må være oppfylt for at man skal vurdere utvisning. Dette avviket har imidlertid ikke hatt betydning for forholdsmessighetsvurderingen. Målerne har bemerket at det ikke står i

autotekstene at «overtredelse er grov». Saksbehandler ser derfor ikke at denne vurderingen skal uttrykkelig med i vedtaket.

Gjennom målingen har målerne sett at 2. hånd i flere av sakene burde ha skrevet tydeligere merknader i saken om hva 1. og 2. hånd har diskutert muntlig og hvilke vurderinger som er foretatt.

Målerne har videre sett at det er behov for å være klarere i vedtakene på om personen er i Norge eller ikke. Dette har betydning for hvilket språk som skal benyttes i vedtaket og vurdering av utsatt iverksettelse.

Forslag til tiltak

Autoteksten i standardteksten om ikke-utvisning bør tilpasses, slik at det fremkommer at overtredelsen er grov. Da vil det i mindre grad være risiko for at dette ikke uttrykkelig fremgår i vedtaket.

2.4 Familieinnvandring; ID-vurderingene

Hvorfor er sakstypen valgt

Området for familieinnvandring har fått flere porteføljer der referansepersonen har beskyttelse eller tillatelse etter søknad om beskyttelse, og der søkeren ikke kan forventes å ha pass i alle saker.

Saksbehandlerne må vurdere om det skal gjøres unntak fra kravet om pass og om søkeren har sannsynliggjort sin identitet. Det er en risiko for at det ikke er oppgitt riktig identitet i porteføljen. Slike saker behandles nå av flere enheter enn før, noe som øker risikoen for feil og forskjellsbehandling. Området har også mange nye saksbehandlere, og det ikke er foretatt slik måling tidligere.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 25 tilfeldige utvalgte innvilgelsesvedtak av førstegangssaker fattet i perioden 1. januar 2016 – 31. august 2016, der referansepersonen har oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 28 og søkeren kommer fra et følgende land: Afghanistan, Syria, Irak, Somalia, Eritrea og Etiopia.

Hypotese

Det innhentes tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere at søkerens identitet er sannsynliggjort i samsvar med gjeldende regelverk, retningslinjer og standard for god saksbehandling, jf. IM 2012-004 V1, jf. RS 2012-009.

Målernes konklusjon

Hypotesen ble bekreftet. Målernes konklusjon er at det innhentes tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere at søkerens identitet er sannsynliggjort i samsvar med gjeldende regelverk, retningslinjer og standard for god saksbehandling.

Funn

Målerne fant at alle kontrollerte vedtak er fattet med riktig identitetsvurdering. Det er likevel noen funn som målerne ønsker å fremheve.

Sjekklistene:

Søker skal ta ut en sjekklister ved søknad om oppholdstillatelse, som skal vedlegges søknaden. I denne sjekklister skal det fremgå hvilken type dokumentasjon vedkommende må vedlegge og søker skal krysse av for hvilken dokumentasjon som faktisk er vedlagt søknaden. I mange av sakene som ble målt

var sjekklister mangelfulle, enten ved at det ikke var krysset av for hvilken dokumentasjon som var vedlagt eller at dokumentasjonen det var krysset av for, ikke var vedlagt søknaden. Noen saker manglet sjekklister.

Praksisendringer:

I forbindelse med måling av en enkeltsak, fremgikk praksis av en e-post som var sendt til den aktuelle saksbehandlerenheten. Denne gikk ut på at dersom det forelå relasjons- og persondokumenter, kunne søknader i porteføljen på dette tidspunktet innvilges uten DNA-analyse etter avklaring. Det skulle imidlertid skrives en merknad i saken om hvilken vurdering som var foretatt.

Målerne legger til grunn at saken er håndtert i tråd med formidlet praksis, men det forelå ikke merknad om hvilken vurdering som var foretatt.

Synliggjøring av identitetsvurderinger i DUF og vedtak:

I en sak som var sendt til DNA-analyse ble identiteten etterpå ved en feil registrert i DUF som dokumentert i stedet for sannsynliggjort.

Kvalitetsmålingen viste også at saksbehandlere registrerer hvilke identitetsundersøkelser som er foretatt varierende i hvilken grad i DUF. Ifølge rundskriv om identitet, RS 2012-009v1, skal det registreres om det er foretatt identitetsundersøkelser eller om identiteten er basert på søkerens egne opplysninger.

Generelt påpeker målerne at avsnittet i vedtaket som omhandler identitet skrives på ulike måter når søkerens identitet er sannsynliggjort. I mange av vedtakene skrives det kun at identiteten er sannsynliggjort uten å forklare nærmere.

Målernes forslag til oppfølging

For å sikre registrering av identitetsopplysninger i DUF i henhold til rundskrivet om identitet, RS 2012-009V1, anbefales det at det blir obligatorisk å gå gjennom trinnet «registrer identitetsundersøkelser» dersom det ikke er fremlagt noen reisedokumenter og identiteten settes som sannsynliggjort i trinnet «riktighetsgrad av identitet». Dette vil sikre at informasjonen om hvorfor identiteten er sannsynliggjort og hvilke identitetsundersøkelser som er foretatt, synliggjøres i DUF. Målerne anbefaler også at enhetene tar en gjennomgang av RS 2012-009V1, og at det vises til

dette rundskrivet i enhetens prosessmal under punktet om identitet.

Et strakstiltak som ble satt inn i tilknytning til målingen for å forbedre kvaliteten på identitetsvurderingen i vedtaket, var at enhetene i området gjennomgikk hvordan sannsynliggjort identitet skal begrunnes i vedtaket. I tillegg kan det vurderes om dagens automatiske tekst under punktet om identitet burde erstattes med favorittene knyttet til identitet i familieinnvandringsaker som saksbehandler aktivt må velge mellom. Målerne ser også at områdets standard for god saksbehandling; IM 2012-004 V1, burde endres til å omfatte hvordan identitet skal synliggjøres i vedtaket.

Målerne foreslår at gjeldende praksis i størst mulig grad nedfelles i gjeldende retningslinjer og rutinebeskrivelser.

Målerne anbefaler også at punktet om identitet i OFAMs prosessmal endres til å vise til alle aktuelle rutinebeskrivelser, retningslinjer og favoritter, slik at det gis samlet informasjon om vurdering og registrering av identitet i familieinnvandringsaker.

2.5 Beskyttelse; identitets- og sikkerhetsvurderinger i Syriaporteføljen

Hvorfor sakstypen er valgt

Syriaporteføljen er den største porteføljen i Asylavdelingen. Syriaporteføljen ble også målt i kvalitetsmålingen 2015 (25 saker). Den forrige målingen ble imidlertid utført før de store ankomstene høsten 2015, og det har skjedd flere endringer i saksbehandlingen i Syriasakene etter forrige kvalitetsmåling, bl.a. foretar Politiets utlendingsenhet nå utvidede registreringer. Porteføljen har vært preget av unormalt store ankomster, sakene har vært fordelt på flere enheter og mange nyansatte har behandlet sakene.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 60 tilfeldig utvalgte saker som er innvilget etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. Uttrekket har inkludert saker som har fått vedtak etter 1. februar 2016, for å inkludere saker behandlet av nyansatte. Uttrekket har inkludert 40 SYR1 saker og 20 SYR2 saker. Uttrekket har ikke omfattet barn.

SYR1:

Saker som er antatt klare til vedtak etter utvidet politiregistrering. Dersom UDI etter en gjennomgang er uenige i merkingen til Politiet utlendingsenhet, merkes saken SYR3 og det gjennomføres asylintervju.

SYR2:

Saker som politiet etter utvidet politiregistrering mener bør utredes ytterligere. Grunner til oppfølging kan for eksempel være at resultat av språktest ikke foreligger, man venter på ID-dokumenter som søker kan fremlegge, eller evt. behov for verifisering eller asylintervju. Dersom UDI etter en vurdering av saken beslutter å ta den til intervju, merkes saken SYR3.

SYR3:

SYR1- og SYR2-saker som etter vurdering av UDI skal intervjues.

Fokus for målingen har vært på hvorvidt sakene er tilstrekkelig opplyst med tanke på sikkerhetsaspektet, f.eks. om det burde ha vært vurdert å opprette en utelukkelses- eller sikkerhetssak, eller hvorvidt det på generell basis har vært behov for ytterligere informasjonsinnhenting i saken, jf. UDIs utredningsplikt i forvaltningsaker.

Hypotese

Saksbehandlingen i Syriasakene samsvarer med de sentrale punktene for vurdering av ID og sikkerhet i kvalitetsstandarden for intervjurapport i asylsaker (IM 2010-022) og kvalitetsstandarden for vedtak i asylsaker (IM 2010-013), og terskel for oppfølging av mulige sikkerhetssaker er felles.

Målernes konklusjon

Hypotesen ble ikke bekreftet. Målerne fant at flere av sakene ikke har blitt behandlet tilstrekkelig i samsvar med de sentrale punktene for vurdering av ID og sikkerhet i kvalitetsstandarden for intervjurapport og kvalitetsstandarden for vedtak i asylsaker.

Funn

Målerne har vurdert at det i 14 saker foreligger vesentlige avvik. Av disse er det 8 SYR 1 saker og 6 SYR 2 saker.

En gjennomgående trend i sakene som er registrert som vesentlige avvik, er at informasjon som fremkommer av politiregistreringen burde vært utredet ytterligere i et asylintervju. Dette gjelder informasjon som kunne ha hatt betydning for UDIs vurdering av søkers identitet og sikkerhetsaspektet i saken.

I sakene med avvik mener målerne at de ikke er tilstrekkelig opplyst for å kunne foreta en tilfredsstillende vurdering av og konklusjon på søkers oppgitte identitet og/ eller sikkerhetsaspektet i saken. I noen av disse sakene er det gjennomgående for lite informasjon om flere tema, mens det i andre saker er konkrete momenter under ett gitt tema som skulle ha vært fulgt opp i henhold til UDIs interne retningslinjer.

Øvrige funn

Målerne har også merket seg avvik fra kvalitetsstandarden i noen saker uten at disse har blitt vurdert til å være av vesentlig karakter.

Målerne har sett at mangler, og eventuelle momenter som kan være viktig for vurdering av ID og sikkerhet i enkeltsaker, i svært varierende grad blir problematisert og/ eller fulgt opp av saksbehandlerne i UDI. Dette kan tyde på at det er ulike oppfatninger av hva som er terskel for at en sak er klar for vedtak eller at den har behov for ytterligere utredning i form av for eksempel asylintervju eller verifisering.

I noen av sakene som ble målt fant målerne at relasjoner (kjernefamilie) ikke har vært koblet sammen

i DUF. Målerne har også merket seg at det er saker hvor språktest har blitt gjennomført, uten at språktesten nevnes i vedtaket. I noen saker nevnes den heller ikke i merknadene. Videre har målerne merket seg at innleverte ID-dokumenter blir registrert og vurdert i ulik grad i både vedtak og merknader, noe som kan tyde på at praksis på dette området er uklar.

Merknader til vedtak

Målerne har merket seg at det er ulik praksis på hvordan merknader skrives, hva som inkluderes og hvor grundige vurderinger som blir tatt av faktum i sakene. I henhold til kvalitetsstandard for merknadsskriving skal tvilsmomenter i saken vurderes i merknadene, noe som gjøres i varierende grad. Merknadsskrivingen er gjennomgående strukturelt bra med tematisk inndeling. Imidlertid har målerne merket seg at faktum i saken ofte kun gjengis uten at det blir foretatt en reell vurdering av disse. Dette gjelder også eventuelle tvilsmomenter som fremkommer i saken. I noen av sakene som har blitt målt og registrert som avvik har momenter som målerne har vurdert som problematiske ikke blitt nevnt i merknadene.

Målernes forslag til oppfølging

Målernes inntrykk er at Syriasaker som har blitt unntatt intervju på generell basis er lite opplyste, og da særlig med tanke på sikkerhetsperspektivet. Videre bærer porteføljen preg av at det er ulik oppfatning av når en sak er tilstrekkelig opplyst og klar for vedtak.

Det er målerne oppfatning at om saksløpet skal fortsette som før, bør følgende tiltak vurderes iverksatt for å sikre en mer helhetlig praksis i porteføljen:

1. Det burde være en klar profil på hvilke saker som skal til intervju, og denne bør nedfelles i en rutinebeskrivelse.
2. Informasjonsflyten mellom UDI og PU må bli bedre – blant annet må PU få grundig

opplæring i hvilken informasjon vi trenger for å kunne konkludere i saken. Fra 2013 har det vært møter mellom UDI og PU, der tema er samarbeid om Syriasakene. Asylavdelingen vil forsikre seg om at møtene bidrar til at informasjonsflyten mellom etatene blir bedre.

3. Målerne ser et behov for større grad av kunnskapsdeling på enhetene som jobber med porteføljen. Det er koordineringsmøter mellom enhetene som behandler Syriasaker per i dag. Fagstaben vil forsikre seg om at disse møtene gjennomføres og bidrar til større grad av kunnskapsdeling i avdelingen.
4. Enhetlig praksis for når saksbehandler bør foreta ytterligere undersøkelser i saken.
5. Kompetanseheving på merknadsskriving med økt fokus på hvilke vurderinger som har blitt gjort av faktum fremfor kun ren gjengivelse av sakens opplysninger.

3. Kvalitetsmålingsprosessen

Erfaringer fra årets måling – og anbefalinger til neste

Valg av porteføljer

Valg av porteføljer skal tas på bakgrunn av en risikovurdering. Vi oppfatter at avdelingene har valgt relevante porteføljer og tema for måling.

I porteføljene der det har vært uklart praksis på vedtakstidspunktet, er det imidlertid vanskelig å foreta en vurdering av om det foreligger vesentlig avvik. Dette er forhold som bør vurderes når det velges porteføljer for måling.

Vi mener likevel det i årets måling har bidratt til å avdekke viktig funn, og at det er foreslått gode tiltak for avklaring og nedtegning av praksis for å sikre likebehandling.

Tidsbruk og administrasjon

Det varierte mye hvor lang tid de ulike målingene tok. Enkelte målinger ble gjennomført i løpet av et par dager, mens den mest krevende målingen tok fire uker.

Asylavdelingens måling tok lengst tid. Dette skyldes at måling av både intervju og vedtak er tidkrevende, samt at 60 saker ble målt.

Møter med avdelingene

Analyse- og utviklingsavdelingen mener det har vært nyttig å ha dialog med avdelingene underveis i målingen og i tilknytning til utarbeidelse av sluttrapport.

Deltakere i årets måling

Fra Oppholdsavdelingen deltok Ganimete Ramdani Sakiri, Knut Sigurd Nordal, Anette Schorpen, Sara Risberg, Susanne Kollungstad, Mari Alnes Haslie, Mari Anne Mogstad og Marthe Gerhardsen. Fra Asylavdelingen deltok Tone Hammerø Lund, Eva Schou Hansen, Karwan Abuzed og Karoline Granerud.

Kontaktpersoner fra Oppholdsavdelingen og Asylavdelingen har vært Eli Nilsen og Merethe Green Rommetveit.

Koordinatorer fra Analyse- og utviklingsavdelingen har i år vært Magnar Naustdalslid, Steve Byermoen og Mona E. Wangen.