
Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING.....	7
1.1 BAKGRUNN.....	7
1.2 MANDAT	7
1.3 GJENNOMFØRING	8
1.4 HOVEDTREKK VED DAGENS FLYKTNINGEPOLITIKK	9
1.4.1 Politiske dilemma.....	9
1.4.2 Internasjonal grenseflate	10
1.4.3 Saksgang	10
2 TILSTRØMMING	12
2.1 POLITISKE MÅL OG HENSYN.....	12
2.2 LOVVERK	13
2.3 KONTROLL PÅ GRENSEN	15
2.4 KONTROLL UTENFOR LANDETS GRENSER	15
2.5 ÅRSAKER FOR Å KOMME TIL NORGE – ASYLSØKERES RASJONALITET OG ATFERD	15
2.6 TILSTRØMMING TIL NORGE I FORHOLD TIL ANDRE LAND	16
2.7 OPPSUMMERING OG MULIGE TILTAK.....	17
3 BEHANDLING AV ASYLSØKNADEN.....	19
3.1 POLITISKE MÅL OG HENSYN.....	19
3.2 ORGANISERING AV ASYLSAKSBEHANDLINGEN I UTLENDINGSDIREKTORATET.....	19
3.3 VERIFISERING AV OPPLYSNINGER.....	20
3.4 ADVOKATENES ROLLE.....	21
3.5 OPPSUMMERING OG MULIGE TILTAK.....	22
4 MOTTAKENE – BOLIG FØR VEDTAK	24
4.1 FORMÅL MED MOTTAKENE.....	24
4.2 ANTALL MOTTAK – ETABLERING OG AVVIKLING.....	24
4.3 DRIFT AV MOTTAK.....	26
4.4 BEBOERNES OPPLEVELSER AV MOTTAKSSITUASJONEN – LEVEKÅR I MOTTAK	27
4.5 OPPSUMMERING OG MULIGE TILTAK.....	28
5 IVERKSETTING AV AVSLAG.....	29
5.1 POLITISKE MÅL/HENSYN.....	29
5.2 OMFANG.....	30
5.3 MOTTAKERLAND MOTVILLIG.....	31
5.4 ASYLSØKER MOTVILLIG	31
5.5 POLITIET.....	31
5.6 VIRKNINGER AV NEGATIVE VEDTAK OG UTTRANSPORTERING	32
5.7 OPPSUMMERING OG MULIGE TILTAK.....	33
6 BOSETTING I KOMMUNER.....	35
6.1 POLITISKE MÅL/HENSYN.....	35
6.2 LØSNINGENE I NORGE, SVERIGE OG DANMARK	36
6.2.1 Den norske løsningen.....	36
6.2.2 Den svenske løsningen	38
6.2.3 Den danske løsningen	38
6.3 KOMMUNENES PLANLEGGING OG BESLUTNINGSPROSESS	39
6.4 ANDRE STATLIGE INNSATSONMRÅDER	39

6.4.1	Arbidsmarkedspolitikk.....	39
6.4.2	Trygd.....	40
6.5	KOMMUNENES UTGIFTER I 1997 TIL BOSETTING OG INTEGRERING AV FLYKTNINGER OG PERSONER MED OPPHOLD PÅ HUMANITÆRT GRUNNLAG	41
6.6	OPPSUMMERING/KONKLUSJON	41
7	IVARETAKELSE AV DE ULIKE HENSYN OG PRIORITERINGER	45
8	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	48
8.1	ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV FORSLAGENE	48
8.1.1	Innsparinger.....	48
8.1.2	Økte kostnader	50
8.1.3	Kostnadsnøytrale	50
8.1.4	Usikre kostnadsvirkninger.....	50
8.2	ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	51
9	STATSKONSULTS VURDERING AV VIDERE PROSJEKTER.....	53
9.1	GRENSEFLATER MOT UTLANDET - KONTROLL AV TILSTRØMNING OG EFFEKTUERING AV NEGATIVE VEDTAK.....	53
9.2	SAKSBEHANDLINGSTID I UDI.....	53
9.3	BOSETTING OG KOMMUNENE.....	54
9.4	SAMORDNING AV AKTØRENE INNENFOR SAKSOMRÅDET	54

Vedlegg

STATISTIKK SOM BELYSER GJENNOMSTRØMNING I STATLIGE ASYLMOTTAK

Sammendrag

Bakgrunn

Regjeringen har satt som mål at verken behandling av asylsøknader eller bosetting etter at det er gitt oppholdstillatelse, skal ta mer enn 6 måneder. Dette målet er ikke nådd de senere årene. Langvarig opphold i asylmottak er belastende for asylsøkerne og gir det offentlige store utgifter. Det kan også vanskeliggjøre senere integrering. Ved inngangen til juni 1999 var det noe over 14 000 personer i statlige asylmottak. Det er bevilget over 1 milliard kroner til drift av asylmottakene i 1999.

Finansdepartementet har, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet, gitt Statskonsult i oppdrag å finne frem til tiltak som kan redusere tiden asylsøkere sitter i statlige asylmottak. Klagesaker og asylavhør faller utenfor prosjektet, siden det er vedtatt omfattende endringer på disse områdene.

I dette forprosjekt presenterer vi å mulig tiltak for å redusere oppholdstiden i statlige asylmottak, uten en grundig avveining av om det er ønskelig å gjennomføre forslagene. Hovedprosjektet vil gå nærmer inn på utforming av og gjennomføringsmuligheter for enkelte av disse.

Beskrivelse av saksområdet

Asylsøknadsprosessen kan deles i fire:

- 1) ankomst og fremsetting av søknad (tilstrømning)
- 2) behandling av søknad
- 3) utsendelse for som får avslag på søknaden (iverksetting av avslag)
- 4) bosetting i kommuner for de som får oppholdstillatelse.

Fra asylsøkerne ankommer til bosetting eller hjemsendelse bor de i statlige asylmottak. Dette kan sees som en femte del.

Flyktningepolitikken er utformet i spennet mellom en rekke ulike hensyn. Det er betydelig politisk oppmerksomhet knyttet til regulering av asylinstituttet og hvem som skal få opphold på humanitært grunnlag. Dette kommer blant annet til uttrykk i spenningen mellom hensynet til en restriktiv innvandringspolitikk og et ønske om å vise humanitet. Den konkrete saksbehandlingen er i stor grad preget av hensynet til rettssikkerhet og grundig saksbehandling. For de som får bli er det klare målsetninger om integrering. Også kommunal- og distriktpolitiske hensyn seg tungt gjeldende. Etter vår vurdering kan det være vanskelig å foreta vesentlige reduksjoner av tiden som medgår til asylsaksbehandlingen, uten at enkelte av disse hensynene må vike noe på bekostning av andre.

En rekke instanser er involvert i søknadsbehandling og utsendelse. De viktigste er Utlendingsdirektoratet, politiet og utenriksstasjoner og selvfølgelig

asylsøkeren, som får bistand av advokat. Bosettingen er basert på et samspill mellom kommuner, Utlendingsdirektoratet og flyktningen selv, med kommunen i hovedrollen. Budsjettmessige og administrative tiltak som bidrar til å samordne innsatsen i alle instanser, kan redusere saksbehandlingstiden.

Tilstrømning

Norsk flyktningepolitikk er regelstyrt, selv om svingninger i antall flyktninger også påvirker gjennomføringen av flyktningepolitikken. I 1998 var det 58 prosent av asylsøkerne som ikke kunne fremlegge residedokumenter (identifikasjonspapirer osv.). Det er gode grunner til å anta at et betydelig antall flyktninger har kjennskap til norsk flyktningepolitikk før de ankommer Norge. Ser en bort fra innføring av visumplikt, er det usikkert i hvilken grad utformingen av norsk flyktningepolitikk påvirker antall personer som søker om asyl.

Vi vil peke på at samordning med andre lands asylpolitikk og raskere identifisering av personer som kommer fra trygge land utenfor hjemlandet vil kunne redusere antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Dette kan blant annet gjøres gjennom økt bruk av fingeravtrykk og en strengere holdning overfor transportører og reisende med hensyn til plikten å ha reisedokumenter. Slike tiltak krever i stor grad internasjonalt samarbeid.

Behandling av asylsøknaden

Asylsøknaden blir behandlet av det aktuelle landkontor i Utlendingsdirektoratets Juridiske avdeling, sammen med andre saker fra det aktuelle landet. Ukjent eller ubekreftet identitet er den enkeltfaktor som oftest fører til lang saksbehandlingstid. Språktester, verifikasjon i hjemlandet og fingeravtrykk er de viktigste redskaper for å avklare identitet. Interne gjennomganger i Utlendingsdirektoratet tyder på at den effektive saksbehandlingstiden for en asylsak er om lag åtte timer. Størsteparten av tiden venter således saksbehandler på opplysninger eller saken venter på å bli behandlet. Utlendingsdirektoratet har ikke skilt ut asylsaksbehandlingen fra behandlingen av andre utlendingssaker. Asylsøker kommer ofte med tilleggsinformasjon i løpet av saksbehandlingstiden. Tidvis er dette opplysninger som vedkommende kunne gitt tidligere, til dels er det opplysninger som går på tvers av hva som er sagt i asylavhøret. Dette kan komplisere saksbehandlingen.

Vi vil peke på at positive sanksjoner overfor personer som har kjent identitet eller sanksjoner overfor de som skjuler identiteten kan bidra til å redusere antall asylsøkere med ukjent identitet. En konsentrasjon av advokatbistanden tidlig i søknadsbehandlingen kan også bidra til å få frem viktige opplysninger raskere. En mer målrettet bruk av verifiseringstiltak fra Utlendingsdirektoratet kan redusere tiden saker ligger uten å bli behandlet. En raskere behandling av forespørsler om verifisering ved utenriksstasjonene kan også bidra til dette. Vi vil også peke på at ulike organisatoriske og administrative endringer internt i Utlendingsdirektoratet slik at flere ressurser reserveres asylsaksbehandling, kan bidra til raskere saksbehandling.

Iverksetting av avslag

Om lag 50 prosent av de som søker om asyl får avslag på søknaden. Dette inkluderer de som klager til Justisdepartementet. Dersom vedkommende ikke forlater landet på egenhånd, skal uttransporteringer skje i samarbeid med politiet. I 1998 ble om lag 1 500 personer uttransportert av politiet. I tillegg til at asylsøkeren kan være motvillig, kan hjemlandet også være negativ til å motta egen borgere.

Overfor asylsøkere i Norge kan en innføre returprogram, slik at de i større grad forlater landet uten at politiet blir involvert. Det kan utarbeides klarere rutiner som sikrere prioritering av effektivering av negative vedtak overfor de som ikke forlater landet på egen hånd. En kan åpne for bosetting utenfor asylmottak for personer som har fått avslag på asylsøknaden, men hvor situasjonen i hjemlandet gjør at de foreløpig ikke sendes tilbake. Overfor land som er motstrebende til å ta i mot egen borgere kan en vurdere bruk av utenriks- eller bistandspolitiske virkemidler. Det siste vil kunne bryte med viktige prinsipper i utenriks- og bistandspolitikken.

Bosetting i kommunene

Det er et sentrale politisk mål at flyktninger skal bosettes i hele landet. Kommunene har avgjørende innflytelse på hvor mange og hvilke flyktninger fra asylmottak som skal få bosette seg i kommunen. Sekundærflyttingen er betydelig. Staten gir integreringstilskudd til kommunene de fem første årene. Kommunene mener de samlede utgiftene knyttet til integrering overgår tilskuddet.

Økte tilskudd til kommunene kan øke deres interesse for å ta i mot flyktninger. Utlendingsdirektoratet kan arbeide mer systematisk for å bistå kommuner med å utvikle gode rutiner for og kompetanse på bosetting. Vi reiser spørsmål om staten har gått noe langt i å vektlegge kommunal- og distriktpolitiske hensyn på bekostning av andre hensyn. Økt frihet for flyktningene til selv å velge første bostedskommune eller økte statlig pålegg til kommunene kan gi raskere bosetting.

Asylmottakene

Det er et politisk mål at asylmottak skal være spredt over hele landet. Staten kjøper asylmottaksplasser av kommuner, organisasjoner og private bedrifter. Det varierer kraftig hvor mange som er i asylmottak. Dette kan vanskeliggjøre kvalitetssikring, kompetanseoppbygging og statens styrke som kjøper. Standarden i mottakene varierer meget, samtidig er standarden i norske mottak trolig bedre enn i de fleste europeiske land.

Utvikling av et marked for kjøp av asylmottaksplasser kan gi billigere plasser uten at det går ut over kvaliteten.

Prosjektet videre

Statskonsult vil ikke anbefale at det videre prosjektet konsentrerer seg om enkelttiltak, men anbefaler at det ser nærmere på noen av følgende områder:

-
- Grenseflater mot utlandet
 - Saksbehandlingstid i Utlendingsdirektoratet
 - Bosetting og kommunene
 - Samordning av aktørene innenfor saksområdet

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Statskonsult gjennomfører på oppdrag av Finansdepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet, et prosjekt med sikte på å foreslå endringer i behandlingen av asylsøknader som kan bidra til å redusere saksbehandlingstiden for asylsøknader og tiden fra vedtak i en asylsak fattes til effektivering av vedtaket (utsendelse eller bosetting).

Mange asylsøkere må i dag vente lenge i statlige asylmottak før vedtak treffes og effektiveres. Lang oppholdstid i statlige mottak er en påkjenning for de flyktninger som venter på vedtak, og kan antas å vanskeliggjøre en rask selvstendigjøring av de flyktningene som bosettes og påfører samfunnet merutgifter.

Målsettingene for saksbehandlingstid er ikke nådd. En grunn til dette er økningen i antall asylsøkere. Heller ikke før denne økningen nådde en imidlertid målene for saksbehandlingstider. Innvandringspolitikken er et saksområde med et omfattende og komplisert regelverk, med stor variasjon i arbeidsmengde og i søkergrupper, med høye krav til kvaliteten på saksbehandling, og hvor enkeltavgjørelser har meget stor betydning for enkeltpersoner. Det kan derfor være vanskelig å oppnå tilfredsstillende saksbehandlingstid med dagens regelverk og arbeidsordninger.

1.2 Mandat

Mandatet for prosjektet er gitt i brev av 12.3.1999 fra Kommunal- og regionaldepartementet:

”Ut fra målet om raskest mulig selvstendigjøring av flyktninger som bosettes, og ut fra ressurshensyn, er det viktig at oppholdstiden i statlige mottak gjøres så kort som mulig innenfor rammene av en forsvarlig asylsøknadsbehandling. Med dagens organisering og innhold er statlige mottak ikke et sted asylsøkere og flyktninger bør oppholde seg lenge når siktemålet er at disse raskest mulig skal kunne ta ansvar for sin egen livssituasjon.

Det var opprinnelig et mål at asylsøkere ikke skulle vente lenger enn 6 måneder på endelig administrativ avgjørelse på sin asylsøknad, og at ingen skulle vente lenger enn 6 måneder etter at oppholdstillatelse var innvilget. Disse målsettingene er ikke nådd. Finansdepartementet, Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet setter derfor i gang et prosjekt for å gjennomgå forhold av betydning for utgiftene til drift av statlige mottak for asylsøkere og flyktninger. Gjennomgangen skal konsentreres om følgende:

1. Tilstrømmingen av asylsøkere uten behov for beskyttelse
2. Behandlingen av asylsøknaden i Utlendingsdirektoratet

-
3. Tilbud, standard og kvalitet i mottak
 4. Iverksetting av avslag på asylsøknaden
 5. Bosetting i kommuner

Gitt beslutningen om at Utlendingsdirektoratet skal overta ansvaret for asylavhørene fra politiet fra 1.1.2000, vil det ikke være hensiktsmessig å gjennomgå rutinene for avhør i denne omgang. Regjeringen har foreslått å opprette en utlendingsnemnd som vil få ansvaret for klagebehandlingen i asylsaker. Forutsatt at Stortinget slutter seg til regjeringens forslag, vil det ikke være hensiktsmessig å gå nærmere inn på dagens praksis for klagebehandling i Justisdepartementet.¹ Prosjektet bør likevel identifisere og eventuelt vurdere problemstillinger på justissiden som har betydning for oppholdstiden i statlige mottak.

Gjennomgangen skal bestå av følgende deler:

- A. Beskrivelse av dagens regelverk, praksis og offentlige utgifter på området
- B. Drøfting av mulige tiltak knyttet til punktene 1 – 5 over som kan bidra til å korte med oppholdstiden i mottak

Siktemålet med gjennomgangen er å få belyst både forhold av politisk karakter og forhold som gjelder rutiner og ansvars- og arbeidsdeling av betydning for ressursbruken i statlige mottak.”

Vi har tolket punkt B) slik at vi også skal se på tiltak for å redusere tilstrømningen til mottak, innenfor rammene av norsk asylpolitikk.

1.3 Gjennomføring

Mandatet setter meget vide grenser for prosjektet. Vi har derfor sett det som mest hensiktsmessig å først gjennomføre et forprosjekt for å kartlegge hvilke problemer og utfordringer dagens system har, og mulige tiltak for å bøte på problemene og møte utfordringene. I forprosjektfasen har vi vurdert asylfeltet med kritisk blikk, mens mulig løsninger ikke har vært vurdert med samme kritiske blikk. Vi har således primært vært opptatt av å få frem løsningsforslag, uten å ta stilling til om de løsningstiltak som kom frem er ønskelige å gjennomføre.

På bakgrunn av forprosjektet vil vi, i samarbeid med oppdragsgiver, vurdere hvilke problemstillinger og løsningsforslag prosjektet skal gå nærmere inn på. Dette notatet utgjør rapport fra forprosjektet. Rapporten er basert på dokumentgjennomgang og intervjuer med personer innenfor de deler av statlig og kommunal forvaltning, samt organisasjoner og virksomheter, som er i kontakt med asylsaker og asylsøkere.

Det var lagt opp til en kartlegging av saksflyten i Utlendingsdirektoratet (UDI), bl.a med sikte på å kartlegge særlige tidkrevende punkter i saksgangen og om

¹ Stortinget har nå sluttet seg til opprettelsen av en utlendingsnemnd.

det er særlige problemer knyttet til enkelte grupper. Dette har ikke latt seg gjennomføre innenfor forprosjektets rammer.

En rekke av de problemstillingene som forprosjektet har berørt, har vært utredet tidligere. Det pågår også relevant utredningsarbeid parallelt med herværende prosjekt. I sum gjør ovennevnte forhold at forprosjektet vanskelig kan kaste lys over helt nye problemstillinger. Ambisjonen har vært:

- å beskrive feltet i grove trekk anno 1999, slik det fremstår gjennom litteratur og intervjuer
- å foreslå tiltak som bør utredes nærmere i hovedprosjektet (på områder der det ikke pågår relevant arbeid allerede)

Kapitlene i foreliggende forprosjektrapport følger i grove trekk den inndelingen i fem områder som ble gitt i mandatet. Hvert kapittel består av noen beskrivende og drøftende underkapitler, deretter underkapittel med oppsummering/konklusjon. Avslutningsvis i forprosjektrapporten trekker vi frem hvilke områder det etter vår vurdering kan være hensiktsmessig å gå videre med i et hovedprosjekt.

1.4 Hovedtrekk ved dagens flyktningepolitikk

1.4.1 Politiske dilemma

Vi vil innledningsvis peke på at den norske flyktningepolitikken og -forvaltningen står overfor en rekke dilemmaer, særlig knyttet til motstridende hensyn og verdier. På den ene siden er det et mål å gi **beskyttelse** (asyl eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag) for de som har behov for det. På den annen side er det et politisk ønske om en **regulert innvandring** som bl.a innebærer at de som ikke får oppholdstillatelse skal reise ut. Dette er et felt hvor det understrekes at det skal legges stor vekt på **den enkeltes rettssikkerhet**. Videre veier **distriktpolitiske hensyn** tungt, både for å forebygge negative konsekvenser (gettofisering) og for å nå generelle distriktpolitiske målsettinger (ta hele landet i bruk). Det legges også betydelig vekt på at asylpolitikken skal være utformet slik at flyktninger omfattes av prosesser med sikte på **integrering og likestilling i det norske samfunnet** så tidlig som mulig i asylsøkerperioden. Som det fremgår av forprosjektrapporten trekker disse hensynene i svært mange sammenhenger i ulike retninger, når en vurderer ønskeligheten av å endre dagens ordninger.

Blant annet pga. varierende ankomsttall står asylpolitikken også overfor en del **belastninger og utfordringer knyttet til raske omstillinger**. Dette gjelder for alle som på ulike måter er involvert i saksbehandling og bosetting – og det er **mange involverte aktører** (Utlendingsdirektoratet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, politi, utenriksstasjoner, driftsoperatører og kommuner (med alle sine ulike etater). Dette gir utfordringer både i forhold til koordinering av arbeidet og å opprettholde kvalitet i alle ledd over tid.

1.4.2 Internasjonal grenseflate

Det ligger i sakens natur at asylinstituttet har internasjonale grenseflater som kan vanskeliggjøre nasjonal styring. Selv om regelverket ligger fast vil **antall asylsøkere** til Norge variere kraftig avhengig av internasjonale forhold og politisk utvikling, kriser og krig i enkelte land. Asylpolitikken i andre land kan også påvirke antall asylsøkere til Norge. Det er rimelig å anta at land som har en lav terskel for å innvilge asyl/opphold, får flere asylsøkere enn land med en høy terskel. Dette vil gjelde både i forhold til asylsøkere som kommer direkte fra hjemlandet og i forhold til asylsøkere som har fått avslag i ett land og prøver å få asyl i et annet land fremfor å reise hjem.

Også i forhold til **kontroll** av asylsøknader er en avhengig av internasjonalt samarbeid. Dette gjelder i forhold til spørsmålet om asylsøker har hatt trygt opphold i et annet land utenfor hjemlandet (trygt tredjeland) før vedkommende kom til Norge, hvilket kan være grunnlag for tilbakesending til tredjeland. Videre gjelder det gjensidig bistand til å kartlegge reiseruter og å fastslå identitet. Også i forhold til **hjemreise** er en avhengig av internasjonalt samarbeid, hvilket sees tydeligst når enkelte land er motvillige til å ta tilbake egne borgere, slik at negative vedtak ikke kan effektueres.

1.4.3 Saksgang

Vi går her gjennom hovedtrekkene i en asylsaksprosess.

Asylsøkere setter frem sin søknad overfor politiet. Dersom det avdekkes at asylsøker kommer fra et trygt land utenfor hjemlandet vil de bli sendt tilbake dit. Dersom det ikke skjer, vil asylsøkeren bli plassert i transittmottak frem til Utlendingsdirektoratet har fremskaffet plass på et ordinært statlig mottak. I løpet av tiden i transittmottaket skal politiet foreta asylavhør. Dersom de ikke rekker det må de reise til det mottak hvor asylsøkeren oppholder seg. Asylsøker får dekket utgifter til bistand fra advokat i fem timer i forbindelse med asylavhør og søknadsbehandling i forbindelse med førsteinstansbehandlingen.

Asylsøkeren kan søke seg til andre mottak dersom det er særlige grunner som taler for det. Asylsøker vil bli boende i asylmottaket frem til vedtak i saken skal effektueres; dvs at vedkommende enten må reise ut av landet eller at vedkommende skal bosette seg i en gitt kommune. I tilfelle utreise skal dette skje i samarbeid med politiet. I tilfelle bosetting, vil flyktningen få beskjed om hvilken kommune vedkommende vil bli bosatt i, og kan flytte dit når kommunen har klargjort bolig m.m.

Asylsøknaden og asylavhøret oversendes fra politiet til Utlendingsdirektoratet (UDI). Dersom saksbehandler i UDI mener at avhøret er mangelfullt, sendes saken tilbake til politiet for supplerende avhør. Er asylsøkerens identitet ukjent, eller det er grunn til å tro at vedkommende har falske dokumenter, kan politiet og UDI søke å verifisere identiteten. De mest aktuelle verifikasjonsmetoder er språktest for å fastslå tidligere bostedsområde og henvendelse til norske utenriksstasjoner. I forhold til antatt hjemland og/eller tidligere oppholdsland kan en også bruke fingeravtrykk. Henvendelse til utenriksstasjon er også aktuelt

dersom en ønsker å få kontrollert opplysninger som fremkommer i asylsøknad eller -avhør. I mange saker er de foreliggende opplysningene tilstrekkelige. I enkelte saker kan det være nødvendig med så vel tilleggsavhør som flere verifikasjoner.

Dersom UDI fatter negativt vedtak, orienteres asylsøkerens advokat og politiet om avgjørelsen. Asylsøker kan klage avgjørelsen inn for Justisdepartementet. Klage kan gis oppsettende virkning, hvilket etter våre informasjoner normalt gjøres, slik at vedkommende ikke sendes ut av landet, men kan fortsette å bo i asylmottaket.

Dersom UDI innvilger asyl eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, tar det av UDIs fem regionkontor som har ansvaret for å koordinere bosetting (Regionkontor Midt-Norge) kontakt med kommunene for å fremskaffe bostedskommune. Kommunene har i liten grad beredskap for å ta i mot flyktninger på kort varsel. Det er først når det er avklart hvilke konkrete flyktninger som kommer til kommunen, at kommunen setter i gang bosettingsprosessen, dvs arbeid for å fremskaffe bolig og annen tilrettelegging. Dette innebærer at behandlingen av den enkelte asylsøkers sak i dag er faseinndelt (eller sekvensiell): En påbegynner ikke bosettingsprosessen før asylsøknaden er innvilget og utsøkningsprosess i forhold til kommune er gjennomført.

Systemet har vist at det klarer å ta hånd om store topper i tilstrømningen (Bosnia, Kosovo), men gjennomføringen av asyl- og bosettingspolitikken kan etter vår oppfatning ikke baseres på dugnadsånd. Slik vi har fått beskrevet apparatet som gjennomfører asyl- og bosettingspolitikken, er ikke den norske modellen i krise. Det er derfor ikke noe akutt behov for å gjøre store endringer. I dette notatet pekes det imidlertid på en rekke tiltak som kan bidra til at asylsøkere sitter korter tid i mottak og de offentlige utgifter reduseres.

2 Tilstrømming

2.1 Politiske mål og hensyn

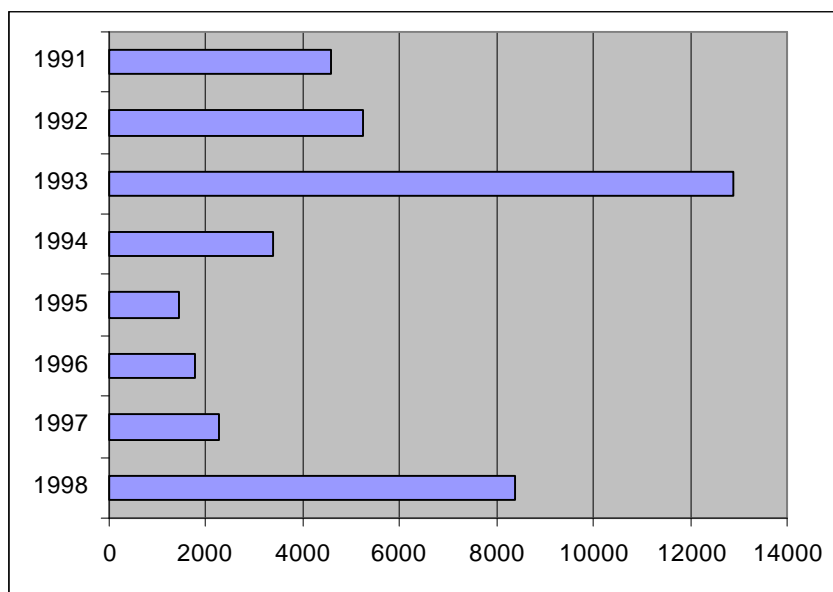
Norsk asylpolitikk utøves i spennet mellom humanitet og strenghet. På den ene siden ønsker en, gjennom asylinstituttet og opphold på humanitært grunnlag, å gi opphold til personer som har særlige problemer i sine hjemland, eller hvor andre humanitære hensyn taler for at de bør få bli i Norge. På den annen side er det bred politisk enighet om å bregrense innvandring og at det er viktig å forebygge og avdekke økonomisk motivert innvandring som skjer gjennom asylinstituttet.

Samtidig som en således ønsker å være streng og avdekke de som ønsker å komme til Norge på "falske premisser", legges det stor vekt på den enkeltes rettssikkerhet. Dette kommer bl.a frem i følgende sitat fra Ot.prp nr. 17 (1998-99) angående opprettelse av klagenemnd for utlendingssaker m.v. hvor det refereres fra forrige behandling av denne saken i Stortinget: "Flertallet vil understreke at den viktigste grunnen til å opprette en utlendingsnemnd er å styrke rettssikkerheten i saker som er av så stor betydning for den enkelte søker. Det dreier seg ikke bare om den reelle rettssikkerheten, men også hvilken oppfatning av rettssikkerheten den enkelte har."

Norsk flyktningepolitikk har ikke et øvre eller nedre tak for hvor mange asylsøkere som kan/skal tas i mot. Ved sammenlikninger mellom for eksempel de nordiske land og i opinionen kan det danne seg forestillinger om hva som er et "riktig" nivå. Gjennom utlendingsloven har man forpliktet seg i forhold til visse humanistiske mål. Selv om retten til asyl og oppholdstillatelse på humanitært grunnlag er **regelstyrt**, er det i dagens praktisering av lovverket en **volumtankegang**. Dersom antall asylsøkere fra land Norge i utgangspunktet betrakter som trygge øker kraftig, innføres det visumplikt for disse landene, og antall asylsøkere reduseres. På den annen side har det også blitt reist politisk debatt om praktisering av regelverket som følge av at færre søknader enn tidligere innvilges. I forbindelse med midlertidig beskyttelse (på grunnlag av gruppevurdering/kollektiv vurdering) og tilbakevending er det også introdusert en sirkulasjons- og volumtankegang, hvor en antar at Norge lettere kan motta nye flyktninger dersom det samlede antallet flyktninger i Norge ikke er "for høyt".

Forvaltningsmessig har Norge bygget opp en kapasitet der statlige myndigheter synes å noenlunde kurant kunne håndtere et årlig antall søknader som tilsvare gjennomsnittet de siste årene. I perioden 1991-1998 ankom det gjennomsnittlig ca 5000 asylsøkere per år, men med store variasjoner fra år til år. Ved ankomster betydelig over gjennomsnittet, pga. situasjonen i ett bestemt land, kan det gis beskyttelse på grunnlag av en gruppevurdering (utl. § 8 a), og diverse beredskapstiltak iverksettes (ble gjort i forbindelse med situasjonen i Bosnia-Hercegovina i 1993, da det ankom i alt 12876 asylsøkere til Norge).

Fig. 2.1 Antall asylsøkere i Norge, 1991 – 1998



Når det gjelder *saksbehandlingstid*, har det gjennom flere år vært klare mål for de forskjellige involverte leddene. Generelt er det ønskelig med korte saksbehandlingstider. Dette målet gjelder imidlertid ikke ubetinget idet betydelig kortere saksbehandlingstid (før positivt vedtak) i Norge enn andre land for visse nasjonaliteter kan medføre en mulighet for at Norge fremstår som mer attraktivt å søke asyl i enn andre land. Noen generell *minimumstid* for saksbehandling finnes ikke, men det har forekommet at søknader blir stilt i bero, fordi en ønsker at en labil situasjon i hjemlandet skal bli avklart. I utlendingsforvaltningen har dette imidlertid også blitt sett på som et tiltak for å unngå økt tilstrømning til Norge fra det aktuelle landet.

Tall for saksbehandlingstiden i asylsaker er vist i statistikkvedlegget (vedlegg 1).

Regjeringen har gått inn for oppmyking av kriteriene for asyl, kriteriene for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og bestemmelsene om førsteasylland.

I 1998 fikk 49,4 prosent av asylsøkerne et positivt vedtak enten i førsteinstans eller i klageinstans, jf tabell 5.1.

2.2 Lovverk

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og de internasjonale regler og konvensjoner som er inkorporert i denne, utgjør fundamentet for asylinstituttet i Norge. Vi går i forprosjektet ikke inn i begrunnelsene for asylinstituttet, men ser på den praktiske gjennomføringen av det.

Vi vil imidlertid peke på at regelverket skal oppfylle flere funksjoner. For det første skal det legges grunnlaget for saksbehandlingen av asylsøknader. I dette henseendet er det viktig at regelverket er klart og presist slik at like saker får likt utfall og at det er mulig med høy grad av sikkerhet å avgjøre hva som er tillatt, og at denne avgjørelsen ikke avhenger for meget av saksbehandlerens skjønn, med andre ord legges grunnlag for rettssikkerheten. For det andre er det ønskelig at regelverket (og praktiseringen av dette) påvirker atferden til potensielle asylsøkere, slik at de som opplagt vil få avslag ikke søker om asyl.

Gjennom internasjonale avtaler har Norge forpliktet seg til å vurdere en hver søknad om asyl som fremsettes i Norge. Utlendingslovens § 15 medfører at utlendingen ikke sendes til et område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til et slikt område. Med mindre det er klart at asylsøkeren har asyl eller beskyttelse i et annet land og derfor kan returneres dit umiddelbart, vil saken måtte realitetsbehandles av norske myndigheter.

Den praktiseringen av asylsøkerinstituttet som vi har, medfører store administrative kostnader. For en stor del har dette sammenheng med at en aksepterer asylsøknader fra personer som bevisst holder informasjon om sin egentlige identitet (ID), tidligere oppholdsland, reiserute til Norge m.v. skjult (i 1998 kom 58 prosent uten reisedokument, ifølge UDIs ankomststatistikk for asylsøkere). Samtidig skal saken opplyses best mulig før vedtak treffes (jf forvaltningslovens § 17 første ledd). Forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling gjelder med visse unntak (eksempelvis vedtak om midlertidige tillatelse, utl.l § 17 sjetten ledd, og vedtak om bosetting, utl.l § 60 tredje ledd). Store ressurser går med til å bekrefte eller avkrefte opplysninger, og dette er en ressursbruk som hadde vært mindre i de tilfellene hvor reisedokumentet hadde foreligget. Reisedokumentet hadde da, selv om det var falskt, bidratt til å opplyse i hvert fall en del av saksforholdet.

Samtidig som man ønsker at mennesker med beskyttelsesbehov skal kunne søke asyl i Norge, anses hyppig brukte metoder for å få dette til som uheldige i visse sammenhenger (overtredelse av utl.l § 47 påtales bare når allmenne hensyn krever det, og metodene problematiseres primært i forbindelse med grunnløse søknader):

- falsk/forfalsket pass (dokumentfalsk)
- falsk visum (dokumentfalsk)
- kryssing av grense utenfor godkjent grenseovergangssted (jf utl.f § 85)
- være blindpassasjer (jf utl.f § 116)
- oppgi falsk identitet (jf utl.l § 47 første ledd b)
- oppgi falsk reiserute (jf utl.l § 47 første ledd b)
- visumavhopp (jf utl.l § 47 første ledd b)
- bruk av annen persons pass (jf utl.l § 47 annet ledd d)
- menneskesmugling (jf utl.l § 47 tredje ledd)

2.3 Kontroll på grensen

Ved innreise skal utlending ha pass eller annet legitimasjonspapir som er godkjent som reisedokument (utl.l § 24). Visumpliktig utlending skal ha visum (utl.l § 25).

Passkontroll ved innreise skal foretas ved grenseovergangssted på nordisk yttergrense (utl.f. § 87 første ledd). Innen Norden er det normalt ikke passkontroll (passkontrolloverenskomsten).

Uavhengig av om utlendingen har pass e.l. kan søknad om asyl fremsettes overfor politiet, enten i forbindelse med innreise eller senere. Gjennom hele 90-tallet har det vært en tendens til at færre asylsøkere søker om asyl ved grensepassering. De siste årene er normalnivået på ca 10 prosent (UDIs asylsøkerstatistikk). De fleste søker inne i landet og disse mangler oftest identitetspapirer og reisedokumenter (UDIs årsrapport 1998, s.5) Rent prinsipielt har de da tatt seg ulovlig inn i landet, men dette tillegges ikke vekt i asylsaksbehandlingen.

2.4 Kontroll utenfor landets grenser

Norske utenriksstasjoner tar i mot asylsøknader, men disse avslås rutinemessig (søkeren henvises til å ta kontakt med FN's høykommissær for flyktninger - UNHCR). Slike søknader har ikke noe stort omfang.

Tidligere har det i perioder vært mange direkte ankomster av asylsøkere som ikke var visumpliktige. Som regel blir visumfriheten opphevet når det oppstår et slikt press (senest Kroatia og Colombia i 1998). Harmonisering Schengen-landene imellom med hensyn til hvilke land det skal være visumfrihet med, vil være styrende fremover. Visumpraksisen har vært streng i forhold til de land som det kommer mange asylsøkere fra. Man ønsker ikke å gi visum til personer som kan tenkes å søke asyl i Norge etter ankomst på visum ("visumavhoppere"). Dette er noe lempet på i den senere tid.

Disse forholdene fører imidlertid til at andelen av asylsøkerne som kommer til Norge direkte fra sitt hjemland er liten. Det fører også til at de som søker asyl i Norge i stor grad må ta i bruk ukonvensjonelle metoder for å slette sine spor tilbake til tidligere oppholdsland.

2.5 Årsaker for å komme til Norge – asylsøkeres rasjonalitet og atferd

De som faktisk søker asyl i Norge har trolig i stor utstrekning kommet til Norge fra ett av våre naboland etter noen tids opphold der. Det å skjule sin nasjonalitet, identitet og/eller reiserute kan være en nødvendig aktivitet for asylsøkeren for å unngå tilbakesending, jf punkt 2.2 ovenfor.

I løpet av de siste fem år har 1,6 mill. mennesker søkt asyl i de europeiske landene, og en vesentlig del har fått avslag. Utreisekontrollen i disse landene er mangelfull (UDIs årsrapport 1998, s. 4). Mange kommer til Norge fra

Tyskland, der avslag i asylsak ofte blir ledsaget av en midlertidig tillatelse som opphører i det øyeblikket Tyskland forlates. På grunn av dårlige materielle kår som tilbys etter et avslag, vil Norge kunne fremstå som ett alternativ til å bli i mottaket eller å reise tilbake til hjemlandet. I 1998 strammet en rekke europeiske land inn sin asylpolitikk, både med hensyn til tillatelser og med hensyn til økonomiske ytelser (UDIs årsrapport 1998, s. 4).

Med moderne telekommunikasjon er det grunn til å tro at flyktninger ofte kjenner til de europeiske landenes flyktningepolitikk, og søker asyl i det landet de mener å ha størst muligheter. Det kan argumenteres for at det er forskjeller mellom de som kommer fra sitt hjemland uten å ha søkt asyl andre steder, og de som kommer fra andre europeiske land. For den første gruppen vil trolig deres oppfatning av asylpolitikken, dvs deres mulighet til å få bli og mulighet for senere familiejenforening, ha avgjørende betydning for hvilket land de søker seg til (dette vil til en viss grad samvarierte med hvor mange andre av samme nasjonalitet som er i landet). For den andre gruppen kan mindre forskjeller mellom landenes asylpolitikk og forhold i asylmottak kunne ha betydning.

Retur til hjemland eller til første asylland ønsker asylsøkeren selvsagt å unngå. Norske myndigheter (og NOAS – Norsk Organisasjon for Asylsøkere) oppfordrer innstendig asylsøkeren til å oppgi fullstendige og riktige opplysninger, og å gjøre dette med én gang. Hvorvidt advokatene oppfordrer søkeren til å spille med åpne kort fra starten av vites ikke. Nye opplysninger dukker ofte opp først i en klageomgang. Asylsøkeren har rasjonelle grunner for å dekke over sin identitet. Det er også naturlig at kontakt med hjemlandets ambassade for å skaffe reisedokument som kan brukes ved en retur er lite ønskelig.

2.6 Tilstrømming til Norge i forhold til andre land

Mange av de vi har intervjuet mener det er en sammenheng mellom tilstrømming til Norge og andre lands asylpolitikk. Vi har imidlertid ikke fått klare eksempler på at så er tilfelle, og har innenfor rammene av forprosjektet ikke funnet frem til materiale som viser at det er slik.

Hvert av årene 1997 og 1998 kom det ca 100 000 asylsøkere til Tyskland. I forhold til folketallet kom det også svært mange til Nederland. I Norden kommer det i forhold til folketallet mange til Sverige og Norge, noe mindre til Danmark og svært få til Finland. Årsakene til at asylsøkerne kommer i ulikt antall til de forskjellige landene henger sammen med landets plassering, innreise-/kontrollregler, økonomiske ytelser og hvor godt kjent landet er i aktuelle nasjonalitetsgrupper.

Tabell 2.1 Ankomst asylsøkere i en del land, 1997-98

Land	1997	1998
Norge	2 271	8 374
Sverige	9 662	12 844
Danmark	5 092	5 699
Finland	973	1 272
Tyskland	104 353	98 644
Nederland	34 443	45 217

Statistikkvedlegget figur A viser kvartalsvise endringer og de største nasjonsgruppene for Norges del.

De faktiske bevegelsene mellom land i Nord-Europa av asylsøkere som har fått avslag ett sted og så søker ett eller flere andre steder ("asylshopping") kan avdekkes gjennom fingeravtrykk. Hvor raskt man får svar på henvendelser til andre land om sammenlikning av fingeravtrykk er imidlertid avhengig av forbindelser man har i det enkelte land, ventetid hos instansen som sitter på fingeravtrykksregister i landet man henvender seg til osv. Mange som kunne vært returnert etter den nordiske passkontrolloverenskomsten blir ikke returnert, fordi man ikke overholder fristen for tilbaketagelsesbegjæringer.

Det er opplyst at man i en intern undersøkelse i UDI av de 140 ankomster av irakere i januar 1999 fant ut at 43 av disse var bekreftet registrert på fingeravtrykk i andre nordiske land eller Tyskland/Nederland. Dette sier noe om behovet for gode rutiner og nok ressurser med hensyn til kontakter med andre lands myndigheter. Dette vil ikke nødvendigvis føre til vesentlig flere returer i første omgang, men vil gi et grunnlag for å klarlegge vanlige handlingsmønstre i forskjellige miljøer og dermed kunne skjerpe intervjuene og på andre måter avdekke fakta raskere. I sin tur kan dette på sikt medvirke til flere returer og dermed signaler om at grunnløse søknader i Norge ikke er noe lettvinnt og gunstig alternativ for personer som oppholder seg i trygge land.

2.7 Oppsummering og mulige tiltak

Mye tyder på at svært mange asylsøkere kommer fra andre trygge land i Europa og at hovedtyngden av disse er "økonomiske flyktninger" som kommer til Norge med håp om et liv med bedre materielle (og sosiale) vilkår. Enkelte informanter mener at muligheten for tidsbegrenset opphold norske mottak i seg selv utgjør en "pull-faktor" (dvs forhold som gjør Norge mer attraktivt enn andre land), enten fordi standarden er høyere enn alternative muligheter i Europa, eller fordi det utsetter hjemsendelsen.

En stor del av kostnadene ved asylsøkerinstituttet henger sammen med at en aksepterer asylsøknader fra personer som holder informasjon om sin egentlige ID, nasjonalitet, tidligere oppholdsland, reiserute til Norge mv skjult. Norge er forpliktet til å ta i mot også slike søknader.

Det må derfor være sentralt å utrede tiltak som virker preventivt, slik at de bidrar til å redusere antall personer som kommer til landet med ukjent identitet. Det viktigste preventive tiltaket vil trolig være rask avdekking av nasjonalitet, identitet og reiserute med påfølgende avvising og tilbakesending.

Siden hovedtyngden av asylsøkere vil komme gjennom EU-land, og mange kan ha søkt asyl i andre EU-land før de kom til Norge, fremstår en **samordning med EU-landenes asylopolitikk** som mest aktuell. Dette gjelder visumkrav, vurdering av beskyttelsesbehov og kartlegging av reiserute/tidligere søknadsland. I Ot.prp 56 1998-99 om lov om Schengen informasjonssystem, foreslås det at norske myndigheter kan la være å realitetsbehandle en asylsøknad, hvis et annet land som deltar i samarbeidet i henhold til Dublinkonvensjonen, har plikt til å vurdere vedkommendes asylsøknad.

Kartlegging av identitet kan gå raskere dersom en i større grad kan benytte **fingeravtrykk**. Dette vil dels kunne bidra til identifisering i hjemlandet, dels identifisere om vedkommende har søkt asyl i andre land tidligere. Dette forutsetter fungerende internasjonale/bilaterale avtaler og en hensiktsmessig organisering av fingeravtrykksarbeidet i andre land.

En del søknader fra land personer som kommer til Norge fra land som i all hovedsak må ansees som trygge, får i dag individuell behandling. En kan i større grad enn i dag etablere et ”**trygt land konsept**”, med øyeblikkelig tilbakesending av alle som kommer fra disse landene.

Gitt at tilstrømmingen avhenger av den enkeltes vurdering av sjansene for å bli i Norge, kan en raskere og mer konsekvent **effektivering av negative vedtak** bidra til å redusere tilstrømmingen.

Et nærliggende tiltak overfor dem som søker ved innreise vil være å innta en langt **strengere holdning overfor transportører og reisende** med hensyn til plikten til å ha og å fremvise reisedokumenter i transitt og ved reisens slutt. (Jf utl.f. § 92, som hjemler kontroll og innkreving av pass eller annet reisedokument før innreise, og utl.f. § 93 som pålegger transportselskapene kontroll.)

Vi vil peke på at det kan være krevende å realisere tiltakene ovenfor fordi de krever internasjonalt samarbeid og det er ikke gitt at alle land vil ha sammenfallende interesser.

Forslagene ovenfor er rettet mot tiltak som innebærer bedring av mulighetene for å håndheve dagens regelverk. De viser samtidig at det er betydelige problemer knyttet til å håndheve dagens regelverk. Et alternativ kan derfor også være å **endre regelverket** på en slik måte at det lettere kan håndheves. Innenfor forprosjektet har vi ikke sett nærmere på denne muligheten.

3 Behandling av asylsøknaden

3.1 Politiske mål og hensyn

Asylsaksbehandlingen skal sikre at de som har beskyttelsesbehov eller tungtveiende humanitære grunner, får opphold i Norge. Samtidig skal søknadsbehandlingen avdekke søknader fra personer som ikke har slike grunner, og som derfor skal forlate riket. En konsekvent håndheving av regelverket skal virke preventivt, slik at personer som opplagt ikke vil få oppholdstillatelse i Norge unnlater å søke. Konsekvenser av feil i saksbehandlingen kan imidlertid være alvorlige. Asylsøkernes rettssikkerhet står derfor sentralt.

For asylsøkerne er ventetiden på vedtak en belastning fordi fremtiden fremstår som svært uvis. Lang oppholdstid i mottak antas å gjøre senere integrering vanskeligere. Samtidig er det kostnader knyttet til at personer bor i mottak. Det er derfor et mål at saksbehandlingstiden er under 6 måneder.

3.2 Organisering av asylsaksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet

Kvaliteten på den informasjonen som fremskaffes om søkeren like etter ankomsten til landet, bl.a gjennom asylavhøret, har stor betydning for den totale tidsbruken frem til førsteinstansvedtaket. Hvis intervjuet er for dårlig slik at det må tas tilleggsintervju, brukes mye ekstra ressurser samtidig som ventetiden blir desto lenger. Kompetanse og kapasitet til å ta gode intervju og å ta intervju raskt etter ankomst utgjør et viktig fundament for den videre saksbehandling. Rutinene for asylintervju faller imidlertid utenfor prosjektets ramme, siden ansvaret skal overføres fra politiet til UDI i løpet av 2000.

Hver av instansene UDI, politikamrene og Justisdepartementet har i hovedsak klare roller i forhold til hverandre når det gjelder behandling av asylsaker, selv om det er noe uklarhet knyttet til KRIPOS og UDIs etterforskning/kartlegging av identitet og reiserute. Et slikt delt ansvar kan føre til koordineringsproblemer, bl.a når det gjelder å forebygge grunnløse søknader.

Alle asylsaker behandles av juridisk avdeling i UDI. Denne avdelingen er inndelt i 4 seksjoner, hvorav 3 seksjoner har ansvar for ulike geografiske områder. Innenfor hver seksjon er det etablert landkontorer. Dette innebærer at asylsøknader ikke behandles av egne enheter, men sammen med andre sakstyper fra samme land. Også på saksbehandlernivå er det i hovedsak slik at den enkelte har asylsaker sammen med andre saker. Flere ganger siden opprettelsen av UDI har imidlertid forskjellige former for spesialisering vært praktisert. Stort sett har dette gått ut på at visse sakstyper for kortere eller lengre tidsrom har vært lagt til én enhet eller særskilte saksbehandlere. Dette har i begrenset omfang også vært gjort med asylsakene. En egen asylavdeling ble sist vurdert i forbindelse med etableringen av asylmottak på Onsrud. Man valgte da ikke en slik løsning. Det var blant annet begrunnet med hensynet til variasjon i

arbeidet for den enkelte medarbeider, at en ikke ønsker egne fagkulturer knyttet til asylsaker, at flere asylsaker også omfatter familiegjennforening osv., og de store variasjonene i saksantallet på asyl (de andre sakstypene varierer mer forutsigbart).

Vi har ikke sett på ressursituasjonen internt i UDI. Flere informanter mener imidlertid at de er noe underbemannet i forhold til oppgaver og tidsfrister. Flere nevner at det er svært mange saksbehandlingsfrister, slik at en tidvis får inntrykk av at alt skal prioriteres. Det trekkes bl.a frem at saksbehandlingstiden på arbeidstillatelser nå skal være under 3 uker og under 1 uke for spesialister.

Oversikt over mål og saksbehandlingstider for forskjellige sakstyper er vist i statistikkvedlegget tabell B. Oversikt over saksmengde og restanser for forskjellige sakstyper er vist i statistikkvedlegget tabell C.

UDI har en tradisjon for dugnader på enkelte sakstyper. Ingen av våre informanter uttalte seg negativt om denne arbeidsformen. Vi vil imidlertid peke på at dugnadene alltid kommer som følge av at det er mange saker på et felt som har vært lavt prioritert. Dugnadene bør således sees i sammenheng med problemene med å nå andre saksbehandlingsfrister. Samlet gir dette, etter vår oppfatning, et bilde av en organisasjon som har mer oppgaver enn den i dag har organisering eller ressurser til å løse.

Dersom asylsakene skal prioriteres høyere enn andre saker, kommer man vanskelig utenom en høyere spesialiseringsgrad enn det man har nå. Vi viser til Statskonsultrapport 1992:2 Mer effektivt UDI, der spesialisering i egne asylenheter var et sentral tema i gjennomgangen av Juridisk avdeling. De begrensede erfaringene man har med spesielle asylsaksenheter er at saksbehandlingstiden på asylsakene går ned. En omorganisering på det kontoret som behandler saker fra irakere, hvor noen jobbet utelukkende med asylsøknader, førte til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid gikk ned fra over 20 uker til under 10 uker. Dette hensynet må imidlertid balanseres mot hensynet til saksbehandlingstidene for andre sakstyper og saksbehandlingstiden på sikt. Våre informanter har imidlertid sagt at spesialisering mot asylsaker gir saksbehandlerne større trygghet i forhold til regelverket, slik at sakene behandles raskere og til dels med høyere kvalitet enn hva tilfellet er når asylsaker er en av mange. Dette kan få noe mindre betydning dersom Regelverkssystemet (IT-basert beslutningsstøttesystem for saker vedrørende utlendingsloven) bidrar med blir et effektivt hjelpemiddel. Det interne effektiviseringsprosjektet i Juridisk avdeling i UDI som gjelder alle søknadstyper vil forhåpentligvis bidra med informasjon om hvordan de forskjellige hensynene bør vektlegges.

3.3 Verifisering av opplysninger

Dersom saksbehandler er i tvil om opplysninger som asylsøker gir er korrekte, eller dersom asylsøker ikke gir opplysninger, er det behov for ulike verifiseringstiltak for å avklare saksforholdene før søknaden behandles. Språkprøver og bruk av utenriksstasjonene er de vanligste verifiseringsmåtene.

I forhold til enkelte land med sentrale fingeravtrykksregistre, kan fingeravtrykk være en aktuell verifiseringsmåte for å fastslå identitet. Fingeravtrykk kan også brukes for å fastslå om asylsøker tidligere har oppholdt seg i et trygt tredjeland. I forbindelse med familiegjenforening kan en benytte genetisk sammenlikning.

Utenriksstasjonene benyttes til å verifisere opplysninger som asylsøker har gitt under registrering og asylintervju i Norge, i asylsøkerens hjemland. Dette kan være et tidkrevende, kostbart og vanskelig arbeid. På noen utenriksstasjoner skjer dette ved hjelp av egne utlendingsattacheer, på andre gjennom det ordinære personalet, eller gjennom advokater på stedet. Man har også hatt ordninger med ambulerende attacheer, som vekselvis oppholder seg i Norge og i det aktuelle landet. Verifiseringer tar tid, bl.a fordi man ønsker å samle opp flere saker før man legger ut på en verifikasjonsreise. Verifisering av opplysninger i hjemlandet tar lang tid; to måneder vurderes som normalt. Enkelte informanter mener dette i dag brukes for å opplyse saken, uten at opplysningene har betydning for utfallet av søknaden. Det kan dreie seg om opp mot 1/3 av sakene som sendes til verifisering. Det vises for eksempel til at det ønskes verifisert om asylsøkeren har vært medlem i et gitt politisk parti, selv om generell landkunnskap tilsier at medlemmer i det partiet ikke forfølges og at medlemskap i det partiet dermed ikke får særlig betydning for utfallet av saken. Tabell V.2 i statistikkvedlegget viser omfang og tidsbruk til verifisering på utenriksstasjoner i forhold til andre hendelser i saksbehandlingen.

Språktester kjøpes fra svenske myndigheter, og foregår ved at det sendes over et lydbånd med språkprøver fra asylsøker. Dette kan primært bidra til å avsanne om vedkommende er fra det landet som hun/han hevder, men kan også bidra til å avklare hjemland/distrikt. Slik verifisering tar gjerne tre uker.

Verifisering ved hjelp av fingeravtrykk forutsetter at det finnes fingeravtrykksregistre andre steder, slik at avtrykket kan gjenkjennes. Det er et begrenset antall land dette kan benyttes ovenfor. Tiden slik verifisering tar varierer betydelig.

UDI er i ferd med å etablere et system for få oversikt over henvendelser om verifiseringer. Dette vil fra 1999 av gi oversikt over tidsbruk, resultat og utfall i saken. Sammen med den planlagte vurderingen av kontrollvirksomheten i utlendingsforvaltningen vil dette gi et faktagrunnlag for å bedømme om tidkrevende kontroll har hensiktsmessig omfang og innretning.

Resultater fra den vurderingen UDI skal gjøre av kontrollvirksomheten i enkeltsaker vil trolig foreligge først sent på høsten 1999. I vårt gjennomstrømningsprosjekt er vi mest opptatt av årsaker til tidsbruk i de forskjellige fasene, herunder innhenting av tilleggsopplysninger, og vil gjøre en mindre undersøkelse rundt dette i løpet av sommeren 1999.

3.4 Advokatenes rolle

Forskjellen mellom advokatenes innsats for sine asylsøkerklienter beskrives av flere som svært stor. Noen advokater synes å utføre et solid arbeid for sine

klienter, med gunstig utfall av saken som følge. Andre synes å minimalisere arbeidet og kontakten mest mulig, for eksempel ved at de ikke svarer på henvendelser (det må også tilføyes at det forekommer at asylsøkere uteblir fra avtaler). Det er blitt fremholdt at de asylsøkerne som kan snakke engelsk godt og har høyere utdanning får en mye bedre kontakt med advokaten sin enn de som må bruke tolk, og at dette bidrar til ytterligere forskjellsbehandling.

Hvorvidt advokatorordningen alt i alt bidrar til å forlenge eller forkorte saksbehandlingstiden, er uklart. Det er imidlertid rimelig å anta at når advokaten og klienten har vanskelig med å få kontakt med hverandre og få avtalt møter, vil ny informasjon og ny utvikling i saken komme på et sent tidspunkt. Sannsynligvis ville sakene vært bedre opplyst og kunne vært avgjort raskere i førsteinstans dersom advokaten hadde spilt en mer aktiv rolle før førsteinstansvedtaket. Balansen mellom advokatens aktivitet i forbindelse med førsteinstansvedtaket i forhold til klagesaken synes å være skjev.

Staten tilbyr et utvalg av advokater hvor asylsøkerens tilfeldige valg blant disse sannsynligvis innvirker betydelig på saksbehandlingstiden og utfallet av saken. UDI mener forskjellene er store. Vi reiser spørsmål om kvalitetsvariasjonen kan være et rettssikkerhetsproblem.

3.5 Oppsummering og mulige tiltak

Som påpekt i kap 1 vil det for mange asylsøkere være i deres egeninteresse (slik de oppfatter den) å oppgi feil nasjonalitet/identitet og/eller feil reiserute. Etter vår vurdering er dette det enkeltforhold i asylsakene som har størst betydning for saksbehandlingstiden. Enkelte av tiltakene under kap 1 vil kunne bidra til å avhjelpe dette problemet.

En annen vei å gå er å innføre positive sanksjoner overfor de som har en avklart identitet. Det er nylig åpnet for å gi midlertidig arbeidstillatelse for personer med kjent ID. Det kan vurderes å innføre **flere fordeler for personer med kjent ID** (for eksempel i forhold til bosetting) eller ev. negative reaksjoner for personer med ukjent ID. Dette kan bidra til at flere ser seg tjent med å strekke seg lengre enn i dag for å dokumentere sin identitet, selv om det ikke vil hjelpe overfor personer som vil bli utvist dersom korrekt ID blir kjent. Som det blir påpekt i høringsbrevet angående endring av reglene for arbeidstillatelse, kan slike fordeler føre til at det kommer noen flere asylsøkere til Norge. I det tilfellet fant en imidlertid at fordelene oppveide ulempene. Dette viser at hvilke fordeler en gir, og om en skal stille tilleggsvilkår til kjent ID, må vurderes i forhold til saksbehandlingen i UDI og kommunenes bosettings- og integreringsarbeid.

Saksbehandlingstiden kan imidlertid også reduseres ved endringer internt i UDI.

Dagens lange saksbehandlingstid kan tyde på at UDI har problemer med å styre nok ressurser (arbeidstid og kompetanse) mot behandling av asylsaker. Organisatoriske endringer kan bøte på dette. Etter vår mening kan ulike former

for **spesialisering på asylsaker** være aktuelt. Én asylenhet per landseksjon kan være et alternativ, men med rotasjon for å forebygge ensidighet og slitasje. Vi vil også peke på mulighetene for å foreta andre former for prioritering av asylsaker, for eksempel ved at disse skal ha **forrang** i administrative prosedyrer (arkiv, ekspedering) og hos overordnet nivå, eller ved **at andre sakstyper (f.eks. søknader om bosettingstillatelse og statsborgerskap) skilles ut organisatorisk** slik at asylsakene ikke blandes med for mange andre sakstyper.

Mer **kritisk bruk av verifisering i hjemlandet**. UDIs gjennomgang av effekten av kontrolltiltak vil kunne gi mer presise forslag. På grunn av den forlengelse av oppholdstid i mottak som en verifisering medfører (typisk 1,5 – 2,5 måneder) kan 2. håndsbehandling av utsendelse for verifikasjon vurderes. Dette kan føre til at det tar noe lenger tid å sende en slik henvendelse fra UDI, men med så vidt lang verifiseringstid, vil en etter vår vurdering likevel samlet sett få en innsparing dersom det fører til færre verifiseringer.

Raskere behandling av forespørsler om verifisering ved utenriksstasjonene vil også bidra til raskere saksgang. Dette kan gjøres både ved opprioritering av slike saker innenfor UD-systemet og gjennom økt bruk av flyktningsattachéer.

For at både advokat og asylsøker skal ha et press på seg til å komme frem med relevant informasjon, kan det vurderes om **advokatbistanden** i forbindelse med førsteinstansvedtaket skal skje innenfor et visst antall måneder. For eksempel kan man vurdere å **begrense den delen av ordningen som gjelder førsteinstansvedtaket til 3 måneder etter at intervju er foretatt**. Justisdepartementet kan gjennomføre en slik endring gjennom forskrift, jf rettshjelplovens § 7. Dette kan eventuelt gjennomføres samtidig med at en setter **en tidsfrist for når informasjon må legges frem** for å bli tatt i betraktning i saksbehandlingen. En slik frist støter imidlertid imot både rettssikkerhetsbetraktninger og forvaltningslovens krav til at saken skal være best mulig opplyst.

Det kan vurderes om **advokatordningen bør evalueres** (Statskonsult har evaluert ordningen med fri retts hjelp i rapport 1998:12, men de spesielle forholdene rundt fri retts hjelp til asylsøkere var ikke berørt i særlig grad der). Fordi rettssikkerhetsbetraktninger uansett vil stå sentralt i forbindelse med nemnd, heller vi i retning av å mene at advokatordningen bør evalueres i den forbindelse, dvs at rettssikkerhetsbetraktninger gjøres mer samlet.

Vi vil imidlertid peke på at det trolig er mulig å spare tid på saksbehandlingen ved en rekke mindre grep som gjør organisasjonen mer effektiv, for eksempel endret saksflyt. Slike tiltak kan komme som følge av **effektiviseringsprosjektet i UDI**, som UDI selv gjennomfører.

4 Mottakene – bolig før vedtak

4.1 Formål med mottakene

- Mottakene skal gi et likeverdig, nøkternt og forsvarlig botilbud til personer som søker asyl i Norge
- Ivareta myndighetenes behov for kontroll med asylsøkerne
- Være en økonomisk forsvarlig og hensiktsmessig løsning for staten
- Utnytte de menneskelige ressursene i mottaket på en god måte
- Ha et ”program” som bidrar til at beboerne kan ivareta egen livssituasjon i mottaket og forberede livet utenfor (bosatt eller hjemsendt)

Vi vil peke på at mens de venter på bosetting i kommunene, virker mottakene også som buffere for kommunene, som planlegger og etablerer en infrastruktur (bolig med mer) og et apparat (skole, tolk, helse osv.) for å ta i mot flyktingene.

4.2 Antall mottak – etablering og avvikling

UDIs regionkontor inngår avtaler med driftsoperatører (kommuner, humanitære organisasjoner, private selskaper eller privatpersoner) om drift av mottak. Kommuner, frivillige organisasjoner og private bedrifter står i dag for drift av mottak.

Fra UDIs side er det et ønske om å unngå mange små mottak, primært av administrative hensyn.

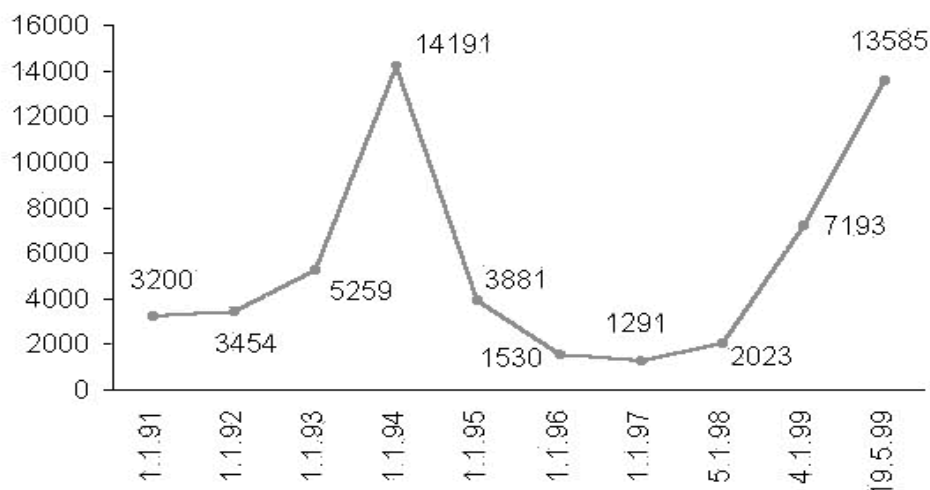
Det er et mål at mottaksplassene til en hver tid skal være best mulig utnyttet. For å unngå at mottak må opprettes og nedlegges stadig vekk, har UDI fullmakt til å kjøpe inn noe flere plasser enn det som benyttes. I tillegg vil mange av mottakene ha anledning til å utvide kapasiteten. Som det fremgår av figur 4.1 svinger imidlertid behovet for asylmottak mye. Dette innebærer at mottak må nedlegges og opprettes i takt med disse svingningene.

Belegget på mottakene har vært høyt i de senere årene, også i 1996 da antall mottaksbeboere sank. Etter UDIs syn er det ikke forsvarlig å ha mindre overkapasitet i mottakene enn hva en har hatt de senere årene.

Personell og kompetanse som bygges opp når det kommer mange, bygges ned senere. Dermed må man begynne på nytt ved en ny økning. Flere av våre informanter mener at man ikke har greid å ta vare på den praktiske kompetansen som ble bygget opp i mottakene i forbindelse med den store ankomsten av bosnere. Det har vært vanskelig for driftsoperatører å sikre seg tilstrekkelig med kompetent personell i den senere tids oppbygging. En bør vurdere om det er mulig å holde på mer av kompetansen ved nedbygginger. En mulighet er å beholde en noe større overkapasitet enn hva dagens regler åpner opp for. Dette ble gjort i 1996-97 når det var få asylmottak. En annen er å utpeke enkelte asylmottak til ”kjernemottak” som ikke bygges ned i tider med

færre asylsøkere, med sikte på at disse kan virke som kompetansesentre overfor andre mottak ved en senere oppbygging.

Fig 4.1 Personer som bor i statlige asylmottak, januar 1991 - mai 1999



Alt løpende arbeid ved mottaket (økonomisk/administrativt og rettet mot asylsøkerne) er mottakets ansvar. Driftsoperatøren/mottaket pålegges å holde seg innenfor retningslinjer til en hver tid gitt av aktuelle myndigheter. UDI har imidlertid ansvar for å rådggi, med sikte på å nå driftsreglementets målsettinger. Disse målsettingene er etter vår vurdering svært generelle og kan møtes på en rekke ulike måter av mottaksarrangøren. Etter vår oppfatning kan UDI gå vesentlig lenger i å spesifisere hva som skal være kvaliteten i mottakene. Nødvendig fleksibilitet ved storinnrykk av asylsøkere kan oppnås ved at en beholder dagens unntaksbestemmelse i driftsreglementet.

Mottakene er fordelt ut over landet. Dette følger dels av et politisk ønske om å ta hele landet i bruk. Det er også en sammenheng mellom mottaksplassering og senere bosetting. Det hevdes at en flere steder kan en vise til en økning i antall bosatte flyktninger i kommunene rundt mottakene. Dette er trolig en følge av at asylsøkerne har etablert sosiale bånd i nærmiljøet før bosettingsprosessen startet, ev. at de har bosatt seg på egenhånd. Samtidig kan det være en større velvilje i lokalsamfunnet når de kjenner flyktningene før de kommer. Erfaringene viser imidlertid at bosette flyktninger som har bodd på sentralt beliggende mottak i liten grad ønsker å bosette seg i distriktene. Ønsket om at flyktninger skal bosette seg i distriktene også, betinger således at mottakene ligger i distriktene. Geografisk spredning av mottak, sammen med sterke svingninger i UDIs etterspørsel, fører til at ”markedet” en kjøper flyktningemottak i er begrenset.

Kommunene kan ikke avvise etablering av mottak. Det tilstrebes imidlertid varsling i god tid og dialog. Enkelte informanter mener at bardus etablering av mottak kan redusere kommunens interesse for senere å bosette flyktninger. Dette ser imidlertid ikke ut til å være en alminnelig oppfatning, bl.a deles den

ikke av Kommunenes Sentralforbund. Vi vil peke på det i dag er tendens til at en del av flyktningene ønsker å bosette seg i nærheten av mottaket, fordi de har etablert sosiale bånd. Med utvidet adgang til å arbeide i den tiden en bor på mottak vil dette kunne forsterkes. Vi ser ikke kommunal uvillighet som følge av plutselig mottaksetablering som et stort problem.

Selv om oppholdstiden i transittmottak kan variere, er den gjennomgående kort. Kostnader ved opphold i transittmottak er derfor ikke noe viktig tema for prosjektet.

4.3 Drift av mottak

En viktig rettesnor for mottaksdriften har vært ”nøktern standard”. Hva dette innebærer er ikke definert i driftsreglementet. Innenfor dette fins det imidlertid mange forskjeller, alt fra tilnærmet hotellstandard til nedlagte campingplasser. Kvaliteten på personalet og på mottaksleder har variert mye. Antall beboere per ansatt spriker svært mye og kan være oppe i 80:1 (Trandum).

Kostnadsforskjeller kan komme opp i kr 100 per døgn per beboer. Dette kan til en viss grad forklares ved forskjeller i størrelse på mottakene, men tyder også på varierende standard.

Det er sterkt motstridende syn blant våre intervjuobjekter på om kvalitetsforskjeller og bemanningsfaktor er avhengig av om driftsoperatøren er en kommune, en privat aktør (firma) eller en ideell organisasjon. Flere påstår at private aktører driver dårlig, mens én påpeker at i alle tilfelle vil driftsoperatøren ha en interesse av å tjene penger på mottaksdriften, og sannsynligvis rent faktisk også gjøre det. Stadige endringer i behovet for asylplasser, og det at kommunene tidvis taper anbud til private har redusert kommunenes interesse for å drive mottak. Det fremheves at kommunale mottak kan få til en smidigere samordning med kommunene bl.a angående helsetjenester. Vi vil peke på at private aktører og ideelle organisasjoner, ved å ha ansvar for flere mottak, kan ha større muligheter for å bygge opp kompetanse i organisasjonen på drift av mottak. Rammevilkår for mottak utredes av et eget prosjekt.

Transittmottaket på Tanum oppgis å være veldrevet og velfungerende på mange måter. Møtet med ordinære mottak kan på mange måter bli en nedtur i forhold til dette, med de negative konsekvenser dette har for trivsel osv. Det kan imidlertid være at deler av denne nedturen har med en ny psykisk fase i fluktsituasjonen å gjøre, mer enn dårlig drift av mottak.

Tilbudene i mottak varierer. Det varierer også om tilbudene drives i egen regi, eller om man benytter tilbud som drives av andre, dvs utenfor mottaket. Helt nødvendige tilbud der organiseringen og driften er forskjellig er:

- Helsetjenester
- Barnehagetjenester
- Økonomiske tjenester

I hvor stor grad slike tjenester ordnes utenfor mottaket, er naturlig nok avhengig av lokale forhold. Også mer hobbypregede aktiviteter i mottak er forskjellige ut fra lokale forhold. Slike tiltak er i varierende grad innrettet mot det som fremmer senere selvstendigjøring, arbeid og integrering. Ved å bruke eksterne tilbud normaliseres mottaksoppholdet og det gjøres mer likt den norske virkeligheten som asylsøkeren møter etter bosetting i en kommune. På den annen side kan minimalt med tilbud internt føre til at det ikke er tilbud å benytte i det hele tatt eller at kommunen føler seg belastet.

Størrelsen på mottaket påvirker naturligvis kostnadene ved driften. På store mottak får man stordriftsfordeler. På den annen side vil store mottak på mindre og avsidesliggende steder føre til at det blir vanskelig å benytte lokale tilbud og tjenester, samtidig som størrelsen vil gjøre det enklere å bygge opp alle tilbud internt. Institusjonspreget blir dermed sterkere, og integrasjonsprosessen i forhold til det vanlige norske samfunnet utenfor vil ikke bli påbegynt.

Arbeidsgruppa som så på statens utgifter til flyktninger og asylsøkere (rapport KAD august 1994) påpekte at jo lengre tid asylsøkere sitter i mottak, jo bedre må kvaliteten være. Reduksjon av bostandard er imidlertid ikke spesielt godt egnet for å redusere utgiftsnivået fordi boligutgiftene bare utgjør i underkant av 20 prosent av utgiftene i mottak. Driftsutgiftene, der lønn utgjør den tyngste posten, utgjør 40-50 prosent. Allerede i 1994 var bemanningsfaktoren redusert. Gjennom ett av våre intervjuer har vi fått opplyst at man har forlatt en kostbar ordning med døgnvakt. Det satses også mer på å bruke "veteraner" blant beboerne når det gjelder informasjonsarbeidet overfor nyankomne landsmenn på mottaket.

Arbeidsgruppas konklusjon var at det ikke var forsvarlig å legge seg på en lavere standard (s. 24). Arbeidsgruppa antok at tilbud/standard i norske mottak ikke var noen "pull-faktor" (s. 27). Men når andre europeiske land som nevnt reduserer sine ytelser, vil Norge med et uendret nivå på ytelsene relativt sett kunne fremstå som et gunstig land å søke asyl i. Imidlertid tror vi ikke at tilbud og standard i mottak alene er noen sterk faktor. Det er rimelig å anta at det i langt større grad er "tilbudene" som det norske samfunnet kan gi etter bosetting som er en "pull-faktor".

4.4 Beboernes opplevelser av mottakssituasjonen – levekår i mottak

Et gjennomgående problem for asylsøkeren i ordinære mottak er at de spørsmålene som opptar henne/ham mest, er vanskelig å få noen norsk ressursperson eller myndighetsperson – i eller utenfor mottaket - til å kommunisere om. Dette skaper frustrasjoner og depresjoner, som på forskjellig vis betyr merarbeid og merkostnader på lengre sikt. Mottaksansatte vil av prinsipielle grunner ikke snakke om søknaden, og advokatene kan være svært vanskelig å få fatt i.

Gjennom intervju på mottak har vi fått et klart inntrykk av at interne konflikter på mottak har minst sannsynlighet for å oppstå når det er mange

nasjonsgrupper. Er det én dominerende gruppe, vil det lett oppstå konflikter mellom denne og de mindre gruppene.

Mange av beboerne i mottak har familie og venner boende i nærheten. Dersom det hadde fulgt penger med ved innflytting hos disse, ville det sannsynligvis vært et alternativ for mange. I noen tilfeller flytter personer ut og inn hos familie/venner, men beholder mottaket som formell adresse. Av og til blir rom da stående tomme.

Forsvinning fra mottak ser ut til for det meste å være knyttet til personer som ligger an til å få et nytt negativt vedtak mot seg i klageomgangen.

Tabell D i statistikkvedlegget viser hvordan personene i mottak fordeler seg på forskjellige kategorier og regioner.

Rapporten 'Mellom håp og lengsel – å leve i asylmottak' fra SINTEF-IFIM baserer seg på dybdestudier i fem statlige mottak for å belyse generelle forhold knyttet til det å leve i asylmottak. Hovedkonklusjonene i rapporten er at levekårene i asylmottak utgjør en tilleggsbelastning for mennesker som allerede befinner seg i en vanskelig livssituasjon. Det pekes særlig på at lang oppholdstid, dårlig økonomi hos asylsøkerne, det å ikke være i arbeid og mangel på psykososiale tilbud (bl.a på grunn av lav eller ingen bemanning på tider på dagen hvor asylsøkerne er i mottaket) har til dels alvorlige følger for beboernes helse og livskvalitet.

Rapporten fremhever redusert oppholdstid i mottak som det viktigste enkelttiltaket, fordi flere av de andre problemene er relatert nettopp til det å være i mottak. Ellers anbefaler rapporten en økning av det asisbeløpet som utbetales til asylsøkere og flyktninger, sterkere vektlegging av helseoppfølging både somatisk og psykologisk, større vekt på arbeid og aktivitetstilbud og tettere personalmessig oppfølging av beboerne

4.5 Oppsummering og mulige tiltak

Først langvarig saksbehandling, deretter langvarig bosettingsprosess gir lang samlet oppholdstid. Mottakene fungerer som et "bufferlager" for kommunene, slik at flyktningene ikke kommer til kommunene før de er klare for dem.

Mulige tiltak for å redusere oppholdstiden i mottakene er i hovedsak knyttet til redusert tilstrømming, raskere saksbehandling i UDI og raskere effektivering av vedtak. IFIM peker på at redusert oppholdstid er det viktigste enkelttiltaket for å redusere belastningene for den enkelte ved å sitte i mottak. Dette er omtalt i de andre kapitlene. Enkelte blir imidlertid sittende i lang tid i mottak fordi det ikke fattes vedtak. I 1998 ventet ca en fjerdedel av søkerne mer enn 7 måneder på førsteinstansvedtak. En kan vurdere å **sette en absolutt maksimumstid for opphold i mottak før det gis midlertidig vedtak** og bosettingsprosess settes i gang. Jf UDIs forslag i virksomhetsplanrapporten for 1998:
"Vi foreslår at det i framtiden settes en grense for verifiseringer. F.eks. at når norske myndigheters saksbehandlingstid overskrider 6 måneder pga. tidsbruk til

verifiseringer eller andre undersøkelser, avsluttes undersøkelsene og vedtak fattes på grunnlag av søkerens opplysninger og ev. tilleggsopplysninger som måtte komme fram.”

Det at ankomsttallene er så lite forutsigbare er for alle parter et problem med hensyn til planlegging. Mottak opprettes og nedlegges etter som tallet på asylsøkere svinger. Kompetansen som bygges opp når det kommer mange, bygges ned senere. Mottakene varierer en del med hensyn til standard og tilbud.

Variasjonen i kvalitet vil kunne reduseres gjennom en nøyere kravspesifikasjon fra UDIs side, ev. med krav til internkontrollrutiner. For det andre kan en mer langvarig satsing på enkelte mottak eller mottaksoperatører (organisasjoner/grupper av kommuner/private bedrifter) bidra til å **bygge opp kompetanse** som kan brukes ved senere opptrappinger.

Det er i dag i liten grad et ”mottaksmarked” hvor UDI kan forhandle pris og kvalitet med flere arrangører (dette gjelder også uavhengig av dagens akutte situasjon). Det er mulig at pris per tiltaksplass kunne bli redusert dersom en får utviklet et **marked for asylmottak** og UDIs innkjøpere har god forhandlingskompetanse.

Det kan hevdes at en hver forbedring av forholdene i mottak i Norge vil føre til at flere prøver seg som asylsøker i Norge. Dette vil trolig være særlig aktuelt i forhold til personer som alt er i Europa. Med et slikt utgangspunkt bør standarden i norske mottak primært vurderes opp mot mottak i andre (nærliggende) land. En **samordning av standarden i mottak på tvers av land** kan bidra til at færre kommer til Norge ”for å prøve seg”.

5 Iverksetting av avslag

5.1 Politiske mål/hensyn

Når det er truffet vedtak som innebærer at utlendingen skal forlate landet, er det et mål at utlendinger som ikke reiser frivillig, skal uttransporteres (tvangsmessig utreise skal iverksettes). Av humanitære og rettssikkerhetsgrunner gis imidlertid klage på vedtak oppsettende virkning. Omgjøringsbegjæring etter avslag på klage (dvs at asylsøkeren ber myndigheten om å se på saken på nytt, eventuelt med henvisning til nye opplysninger i saken) kan av samme grunner gis oppsettende virkning. Vår informasjon tyder på at dette praktiseres noe ulikt.

Overfor asylsøkere med avslag, men hvor situasjonen i hjemlandet er problematisk, utsettes effektueringen av avslag. Disse blir boende i asylmottaket til situasjonen i hjemlandet endrer seg eller de gis opphold på humanitært grunnlag etter noen år (pendling mellom humanitet og strenghet).

Det foreligger detaljerte retningslinjer for uttransportering (Justisdepartementets rundskriv G-8/98).

5.2 Omfang

Tabell 5.1 Personer som er omfattet av vedtak i asylsak, 1997-98, per instans (prosent av personer omfattet av alle asylvedtak i instansen)

Vedtaksinstans, vedtak	1997	1998
Utlendingsdirektoratet:		
avslag	1 428 (72)	2 233 (58)
innvilgelse (asyl, ot.hum)	564 (28)	1630 (42)
TOTALT	1992 (100)	3863 (100)
Justisdepartementet:		
avslag	1 364 (88)	1 055 (80)
innvilgelse (asyl, ot.hum)	180 (12)	262 (20)
TOTALT	1544 (100)	1317 (100)

Kilde: UDI Årsrapport 1998, vedlegg 2 tabell 11.

Personer som er omfattet av avslag fattet av UDI kan også være omfattet av vedtak (avslag eller innvilgelse) fattet av Justisdepartementet samme år.

Legger en 1998-tallene for innvilgelse i Justisdepartementet til tallene for innvilgelse i UDI blir resultatet at ca 50 prosent av asylsøkerne får bli (personer omfattet av vedtak i UDI er prosentueringsbasis). Av et gitt antall asylsøkere kan en med andre ord for tiden regne med at halvparten skal reise ut.

De faktiske uttransporteringene de siste år var som vist i tabellen nedenfor:

Tabell 5.2 Faktiske uttransporteringer av asylsøkere, 1996-1998

	1996	1997	1998
Antall personer	1042	634	1467
Beløp (mill. kr)	13,8	14,7	17,0
Gj.snittsbeløp (kr)	13 243	23 186	11 588

(Kilde: Justisdepartementet)

I tillegg kommer effektuerbare vedtak som ikke er blitt effektuert. Hvor stort dette tallet er vet man ikke. Følgende tabell kan imidlertid belyse noe av omfanget (vi antar her at personer som forsvinner eller går i "kirkeasyl" gjør dette fordi tvungen utreise oppfattes som aktuelt/nært forestående).

Tabell 5.3 Personer som har fått avslag som er effektuerbare

Avslutning av effektuerbare saker	Antall per måned (ca), januar – mai 1999	Merknad
Faktisk effektuering	50	Herav fra mottak: 47
Forsvinning + "kirkeasyl"	100	Herav fra mottak: 86 + 6
SUM	150	Herav fra mottak: 139

Kilde: Tallene som gjelder mottak er fra UDIs mottak- og bosettingsstatistikk (Flyreg 1.2 Reist ut av mottak, jf statistikkvedlegget tabell E). Det er gjort skjønsmessige påslag for personer som bor utenfor mottak.

Ut fra disse tallene virker det som om de faktiske effektueringene er svært mye lavere enn det de ideelt sett skulle ha vært. På grunn av at man ikke har utreisekontroll vet man lite om hvor de personene som forsvinner blir av. En del av dem opptrer antakelig som asylsøkere i andre land.

5.3 Mottakerland motvillig

Hvis hjemlandet ikke anerkjenner vedkommende som statsborger, vil uttransportering ikke kunne finne sted. Hjemlandets myndighet vil for eksempel da ikke utstede reisedokument som kan brukes ved innreise i hjemlandet. I andre tilfeller vil ikke hjemlandet utstede reisedokumenter med mindre vedkommende selv ber om det, hvilket innebærer at det blir umulig for norske myndigheter å arrangere en tvungen utreise. Dette har vært problemstillinger bl.a i forhold til Somalia og Etiopia og tidligere også Sri Lanka. Enkelte land ønsker i følge våre informanter betaling for å ta i mot sine borgere.

Vi vil peke på at utlendingsmyndighetene ikke har muligheter til å gjøre noe med dette. Det kan imidlertid tas opp ad diplomatisk vei. Dersom en ønsker å ha sanksjoner mot land som ikke tar mot egne statsborgere, kan en benytte diplomatiske, handelspolitiske eller bistandspolitiske virkemidler. Dette vil imidlertid lett kunne støte mot internasjonale avtaler og forpliktelser eller sentrale føringer for norsk politikk innenfor disse sektorene.

5.4 Asylsøker motvillig

Uttransportering er på mange måter et tabu per i dag. UDI skal ha gitt instruks til mottakene om at det ikke skal kommuniseres om dette med asylsøkerne. Dette, kombinert med advokatenes økte aktivitet i forbindelse med klage og omgjøringsbegjæringer, kan gi inntrykk av at avslag egentlig ikke medfører utreise. Når dette likevel blir aktuelt, oppleves det naturlig nok som et nederlag for asylsøker eller som en definitiv sluttstrek for en lang og kostbar prosess som skulle ha ført til oppholdstillatelse i Norge.

Ifølge rundskriv G-8/98 skal de som har fått endelig negativt vedtak ta kontakt med politiet (vanligvis i løpet av 14 dager) for å informere om sin utreise. I følge politiet er det praktisk talt ingen som på dette stadiet reiser hjem i egen regi. En viktig årsak antas å være at dersom en reiser i egen regi må en selv betale reisen, mens dersom en blir uttransportert, vil det offentlige bekoste reisen. Videre mangler mange reisedokumenter, som politiet er behjelpelig med å fremskaffe. I en del tilfeller er reisedokumentene svært mangelfulle og det kreves at politiet følger vedkommende frem til grensepasseringen i hjemlandet (ev. om bord på fly med neste destinasjon i hjemlandet).

5.5 Politiet

Asker og Bærum politidistrikt har hatt et samordnende ansvar for uttransporteringer (Justisdepartementets rundskriv G-8/98). Uttransporteringen involverer også politidistriktet der mottaket ligger. Oslo politidistrikt uttransporterer asylsøkere i eget distrikt.

Det er antydnet at politiet i perioder med store ankomster prioriterer asylintervju fremfor uttransportering, f.eks har Oslo politidistrikt i tildelingsbrevet for 1998 et mål om å foreta asylavhør innen 14 dager, men ikke mål om uttransportering. Det er opplyst at Politiavdelingen har spørsmålet om ny samordnende instans til vurdering. Arbeidsgruppen som så på statens utgifter til flyktninger og asylsøkere foreslo allerede i 1994 at Justisdepartementet burde vurdere om uttransportering kunne overlates til andre myndigheter enn politiet (forslag 2). Tanken er at uttransportering da vil virke mindre dramatisk og at det dermed vil være en lavere terskel for å effektivere negative vedtak. Fra politiets side pekes det imidlertid på at få andre virksomheter har et landsdekkende apparat med samme fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og å flytte ressurser i forhold til svingninger i asylavslag.

Dagens uttransporteringsrutiner er utviklet gjennom flere år, og legger betydelig vekt på hensyn til den enkelte. Oppgavefordelingen mellom Asker og Bærum politidistrikt som koordinerende kammer og det lokale politidistrikt synes også å fungere tilfredsstillende. Flere i utlendingsforvaltningen er forbauset over hvor lang tid det kan ta å foreta uttransporteringer. Politiet viser til at det kan være problematisk å finne frem til asylsøkere når de skal uttransporteres. Vi vil peke på at det er det lokale politidistrikt som forestår pågripelsen. Asker og Bærum politidistrikt er etter det vi forstår tilbakeholden med å purre på andre politikamre. For mindre politikamre vil uttransportering kunne legge beslag på betydelige ressurser og uttransporteringer kan bli tilpasset lokale prioriteringer. Vi reiser derfor spørsmål om rutinene for oppfølging av uttransporteringssaker er god nok.

Politiavdelingen mottar oversikt over kostnader og antall uttransporteringer (i forbindelse med sentral dekning av utgiftene. I 1998 hadde politiet omkostninger knyttet til uttransportering av asylsøkere på 17 mill. kr). UDIs mottaksstatistikk viser antall personer som går ut av mottak pga. bortvisning. Men noen sentral oversikt over hvor mange effektuerbare negative vedtak som er fattet, og hvordan man til enhver tid ligger an i forhold til dette, finnes ikke. Dermed er det også vanskelig å sette resultatmål for dette området, som er viktig for å forebygge nye useriøse søknader.

5.6 Virkninger av negative vedtak og uttransportering

Som påpekt i kap 2 kan en anta at antall flyktninger fra et land reduseres dersom personer fra det landet konsekvent får avslag. Virkningen av et slikt avslag blir mer usikkert om en ikke effektiviserer vedtaket. Ifølge Justisdepartementet er det imidlertid en klar sammenheng mellom om en effektiviserer negative vedtak og antall asylsøkere som kommer til fra det aktuelle landet. De mener at antall somaliere som søkte asyl i Danmark sank når Danmark begynte å sende somaliere tilbake til hjemlandet. Dersom dette er riktig, vil utsatt effektivisering innebære både kostnader knyttet til de som ikke sendes ut av landet og at en får flere søkere som trolig vil få avslag.

Klage over vedtaket gir i dag i meget stor grad oppsettende virkning, slik at asylsøkeren får bli boende i mottak. Ved å bli strengere på når en gir en klage oppsettende virkning, vil en kunne redusere antall langtidsboende vesentlig. I den nye klageordningen legges det imidlertid opp til at utlendingen som hovedregel skal kunne møte ved behandlingen av klagesaken. Eventuelle endringer i praksis knyttet til å gi klage oppsettende virkning vil derfor bare ha effekt frem til den nye klageordningen trer i kraft.

Justisdepartementet har også erfaring for at personer som er i landet i langt større grad enn de som er sendt ut, fremmer begjæring om ny vurdering. Selv om saken er behandlet i to instanser, krever en slik begjæring en ny vurdering. Justisdepartementets inntrykk er at de opplysningene som kommer frem i slike tilfeller er av liten betydning for vurdering av saken og at negative vedtak blir opprettholdt. En mer konsekvent holdning til ikke å la omgjøringsbegjæringer få oppsettende virkning vil kunne føre til en raskere effektuering av en del saker og redusere rene treninger. Vi viser til tabell V.2 i vedlegget der det fremgår at behandling av omgjøringsbegjæringer tar svært lang tid. Dette vil i fremtiden falle inn under oppgavene til utlendingsnemden, og er til en viss grad tatt høyde for i utformingen av ordningen, ved at nemndsformannen kan la være å bringe saken inn for menden på nytt dersom gjenopptagelsesbegjæringen ikke inneholder nye momenter med betydning for utfallet av saken.

5.7 Oppsummering og mulige tiltak

Svært få flyktninger reiser ut av landet på eget initiativ etter endelig negativt vedtak. Asylsøkere kan trenere utsendelse ved å fremme omgjøringsbegjæring. De sparer penger ved å la seg uttransportere av politiet. Politiet har klar rutiner for utsendelse, men det kan reises spørsmål om oppgaven prioriteres høyt nok i forhold til målet om å redusere oppholdstid i mottak. Enkelte land er motvillige til å ta i mot egne borgere. En konsekvent utsending av personer med avslag, kan føre til mindre tilstrømning fra de samme landene. Slik utsending kan imidlertid komme i konflikt med målet om en human flyktningepolitikk.

Det kan etableres ulike former for **returprogram**, for å bistå flyktninger som forlater landet frivillig etter avslag på søknaden. Dette vil kunne dekke kostnader til transport og en mindre sum penger til å klare seg med den første tiden etter hjemkomst. Politiets kostnader vil bli redusert. Dersom dette gjøres gjeldende for alle asylsøkere, vil en kunne få et tilstrømning av personer som har liten tro på at de får opphold, men som primært er opptatt av å få penger ved utreise.

I den nye klageordningen er det lagt til grunn at asylsøker selv skal kunne legge saken frem for nemnden. Dette innebærer at det er lite hensiktsmessig å sende asylsøkere ut av landet dersom de klager på førstinstansvedtaket, selv om forvaltningen anser saken for opplagt. En kan derimot **la være å gi omgjøringsbegjæringer oppsettende virkning**. Også dette vil i fremtiden falle inn under oppgavene til utlendingsnemden.

Klarere rutiner som sikrer at **effektivering av negative vedtak prioriteres** tilfredsstillende i politiet. Dette må veies mot andre oppgaver politiet er pålagt.

Overfor land som ikke vil ta i mot egne borgere kan en bruke **utenrikspolitiske virkemidler**. Internasjonale avtaler og samarbeid legger imidlertid sterke begrensninger på disse mulighetene.

Ønsker man å gå langt for å få ned samlet oppholdstid i mottak, kan det vurderes å **tillate bosetting også for personer med negative vedtak som ikke effektueres i påvente av endret situasjon i hjemlandet**. Bosetting av grupper av personer som ligger an til ikke å få oppholdstillatelse, er imidlertid lite ønskelig vis-à-vis kommunene. Det må ha blitt vurdert som lite realistisk å effektuere det enkelte negative vedtak.

Det kan være ønskelig at det i perioder med høye ankomster også settes av mer **ressurser til flere effektiveringer av avslag**. Det er imidlertid et generelt problem at politiets (og utenriksstasjonenes) ressursbruk på asylsaker vanskelig kan styres av utlendingsmyndighetene. Det som på politidistriktssnivå er rasjonell ressursbruk er ikke nødvendigvis god ressursbruk for feltet sett under ett. En optimal fordeling av ressurser på de forskjellige leddene i behandlingen av asylsaker vi sannsynligvis være lettere dersom disse leddene var styrt og budsjettert under ett, dvs at budsjettansvar for uttransportering lå samme sted som ansvar for asylintervju, saksbehandling og mottaksopphold.

Det er en gjennomgående tro i utlendingsforvaltningen at effektivering av avslag gir redusert tilstrømming. Det kunne være nyttig å få **en grundigere kartlegging av de samlede virkninger av avslag og uttransportering på tilstrømming** eventuelt basert på både data fra Norge og fra andre land.

6 Bosetting i kommuner

6.1 Politiske mål/hensyn

Punktvis vil følgende hensyn være styrende for bosettingen (føringer gitt gjennom tildelingsbrev, virksomhetsplaner og bosettingsplaner):

- Rask bosetting, maksimalt 6 måneder etter vedtak
- Rask bosetting, eventuelt direktebosetting av eldre og funksjonshemmede
- Selvforsørgelse
- Integrering i norske samfunn
- Geografisk spredning – ”ta hele landet i bruk”
- Stabilitet, særlig de første årene etter bosetting
- Bo nært familie/slekt, bygge opp nasjonsgrupper
- Gode muligheter for utdanning og arbeid
- Ta hensyn til flyktingenes eget ønske, og eventuelle behov for medisinsk behandling
- Beredskap, bevaring av kompetanse og kontinuitet i flyktingearbeidet i kommunene

I bosettingsplanene fra UDI er det følgende prioritering av grupper:

- 1) Enslige mindreårige, både overføringsflyktinger og fra statlige mottak
- 2) Flyktinger med fysiske eller psykiske skader, barnefamilier og andre med særlige behov, både blant overføringsflyktinger og fra statlig mottak
- 3) Andre overføringsflyktinger
- 4) Andre flyktinger fra statlige mottak

Bosetting av asylsøkere fra mottak og som ikke har særlige behov har med andre ord laveste prioritet i bosettingsarbeidet.

Ifølge UDI er et bosettingsbehov på 1 000 – 2 000 pr. år relativt uproblematisk innenfor dagens bosettingsordning. Tilstrømningen de siste to årene tilsier 8 000 – 10 000 asylsøkere pr. år, men dette er tall som endres fort. I 1998 fikk om lag 50 prosent av søkerne innvilget søknad om opphold (vedtak om asyl og opphold på humanitært grunnlag i førsteinstans og annen instans i prosent av behandlede saker i førsteinstans, jf 5.2). Tar en utgangspunkt i tallene fra de to siste årene tilsier dette et bosettingsbehov i fremtiden på 4 000 – 5 000 (på meget usikkert grunnlag), med andre ord over hva som i dag gir en tilfredsstillende takt i bosettingsarbeidet.

6.2 Løsningene i Norge, Sverige og Danmark

6.2.1 Den norske løsningen

Mottakene i Norge fungerer som buffer i forhold til kommunene. Kommunene tar ikke imot (bosetter ikke) før både de selv og flyktningen er helt klare. Det vil si at alle nødvendige tiltak skal være gjort i kommunen, og asylsøkeren har fått et positivt førsteinstansvedtak. Dette medfører lange opphold i mottak, økte utgifter til drift av mottak og trolig vanskeligere integreringsarbeid etterpå. På den annen side gir det kommunene god tid til å planlegge for den enkelte asylsøker/-familie, og opprettholder gode relasjoner mellom staten og kommunene. Såkalt egenetablering kan bare skje dersom vedkommende er uavhengig av offentlig hjelp til livsopphold og husly (Rutinebeskrivelse – Arbeidsoppgaver i statlig mottak, gjeldende fra 24.04.1998). Direktebosetting kan bare skje i spesielle tilfeller (rundskriv UDI 4/97 MIA).

Etablering av mottak vil ofte innebære at vertskommunen og omkringliggende kommuner bosetter personer fra vedkommende mottak (uheldige prosesser rundt mottaksetablering kan imidlertid gi generell motvilje til bosetting i vertskommunen). Mange mindre kommuner med mottak har imidlertid i liten grad gjort vedtak om bosetting. Hvis mottaket benytter eksterne tilbud, vil asylsøkeren ha gjort seg kjent i distriktet. Hvis asylsøkeren i tillegg har arbeid under mottaksoppholdet, er integreringen kommet langt allerede før bosetting i kommune.

Dagens bosetting skjer i korte trekk ved at UDI sender *anmodning* til en rekke kommuner om mottak av flyktninger for det kommende år, eventuelt for flere år. Slik anmodning sendes vanligvis ut tidlig på høsten av regionkontoret. Dersom kommunene til sammen ikke ønsker å motta så mange personer som UDI antar vil ha bosettingsbehov, sendes det ut en *tilleggsanmodning* senere, for eksempel i januar. Anmodningene behandles administrativt og politisk i kommunene. Det kan gå mange måneder før anmodningene besvares. Det kan konstateres at kommunene ikke står i kø for å motta flyktninger. Vårt hovedinntrykk er at kommunene opplever dette som en statlig pålagt oppgave som de ikke blir tilstrekkelig kompensert for, slik at det å motta flyktninger kommer i konflikt med andre oppgaver kommunen er pålagt å løse. Når regionkontoret har personer (med vedtak) som ser ut til å passe for en bestemt kommune, sendes det en såkalt *utsøking* om disse konkrete personene. Det er gitt litt motstridende opplysninger med hensyn til om kommunene bare responderer på utsøkinger fra regionkontoret, eller om de aktivt prøver å påvirke hvilke personer som skal bosettes. Det blir hevdet at noen kommuner ”plukker” asylsøkere. For mange blir utsøkingsfasen lang: I 1998 var det 29 prosent som hadde ventet mer enn 6 måneder fra vedtak til bosetting.

Et hovedproblem ved bosettingsarbeidet er at det ikke er overensstemmelse mellom statens ønsker, asylsøkerens ønsker og kommunenes ønsker:

Staten ønsker rask bosetting av alle når vedtak er fattet, og at bosetting skjer i alle deler av landet. I tillegg er det et ønske at enkelte asylsøkere på medisinsk

eller sosialt grunnlag blir bosatt før vedtak eller slipper å være i mottak etter negativt vedtak som ikke effektueres.

Kommunene har i stor utstrekning vært positive og deltatt på "bosettingsdugnader". I ordinære saker ønsker kommunene tid til å forberede seg fra de får utsøkningen og til bosettingen faktisk skjer. Manglende passende bolig er et gjennomgående argument for å utsette bosettingen. Visse grupper som det er vanskelig å finne bolig til, for eksempel enslige, store familier og personer med spesielle handikap, blir da et problem. Kommunene etterlyser finansieringsordninger for boliger. Kommunene er også skeptiske til eldre asylsøkere, fordi det er urealistisk at disse kommer i arbeid og dermed ses de på som en fremtidig belastning på sosialhjelpsbudsjettet. Ved vedtak om opphold på humanitært grunnlag tilstås ikke samme trygderettigheter, f.eks. i forbindelse med uførhet og alderstrygd, som ved vedtak om asyl. I små kommuner vil man vanligvis prøve å konsentrere seg om et fåtall nasjonaliteter, bl.a på grunn av opplæring i morsmål. Det virker som om arbeidet med å skaffe bolig først starter opp når man har fått en konkret familie gjennom utsøkningen. Arbeidet er med andre ord lagt opp helt spesifikt/individuell i forhold til den konkrete familien, i stedet for at kommunen generelt arbeider med boliganskaffelse ut fra hva man erfaringsmessig må skaffe husrom til gitt størrelsen på kvoten man har sagt ja til. Et langsiktig boligarbeid som innebærer nybygging innebærer imidlertid vanligvis en lengre tidshorisont enn det de kommunale vedtakene om å ta imot flyktninger har.

Det er store forskjeller mellom kommunene med hensyn til flyttestrømmer inn og ut av kommunen av tidligere asylsøkere. Det er frustrasjon både hos de kommunene som har gjort et stort tilretteleggings- og integreringsarbeid for så å erfare at mange flytter ut og hos de kommunene som mottar disse. Kommunene som mottar sekundærflyttingen opplever at 65-80 prosent flytter inn til sosialhjelp. Det er altså i liten grad arbeid man flytter til.

Asylsøkerne ønsker seg gjerne bosetting i Oslo/det sentrale østlandsområdet. Ønsker om bosetting blir til en viss grad tatt hensyn til, men hensynet til rask utplassering går foran. Det kan ofte gå lang tid fra kommunen gir et tilbud om bolig til utflytting fra mottak faktisk skjer. Dette er opplyst å kunne variere mellom "noen dager" til "et par måneder" (jf vedleggets tabell V.2 pkt 6 der det fremgås at gjennomsnittet i mai 1999 var 9 uker). Dels skyldes dette uenighet mellom asylsøker og kommunen med hensyn til den tilbudte bolig, slik at det igangsettes arbeid med å skaffe annen bolig. Dels skyldes det at boligen skal pusses opp av asylsøkeren, og at asylsøkeren bor i mottak mens dette skjer. Det forekommer også at asylsøker vegrer seg mot å flytte ut av mottaket fordi han har slått rot og trives der, selv om pengeytelsene opphører. Arbeidsgruppa (1994) hadde som ett av sine forslag at Kommunenes Sentralforbund og UDI skulle se nærmere på mulige tiltak for å korte ned tiden fra vedtak om bosetting til faktisk bosetting. Så vidt vi kan se har denne vurderingen ikke blitt gjort.

Mange aksepterer bosetting i primærkommunen og blir boende. Dette gjelder særlig barnefamilier. Det skjer imidlertid en utstrakt sekundærflytting. NIBRs

monitor over flyktningbosetting og sekundærflytting viser at 49 prosent av alle flyktninger som bor i Norge har flyttet ut av den kommunen de først bosatte seg i. Tar en med de flyktninger som har utvandret til andre land er det 65 prosent som har flyttet ut av primærkommunen. Det er således heller regelen enn unntaket at flyktninger flytter ut av primærkommunen. Ser en på sekundærflytting for de som har vært i landet i inntil fem år - og således utløser integreringstilskudd - varierer brutto sekundærflytting fra 8 000 i 1994 til 3 000 i 1996. Av om lag 5 000 sekundærflyttinger i 1996, var om lag 3 000 gjort av flyktninger som hadde vært mindre enn 5 år i landet. Det er således en utstrakt sekundærflytting de første årene flyktningene bor i Norge.

Flyttestrømmen er entydig i retning av større sentra, primært Oslo og Osloregionen. I perioden 1990-96 utgjorde flyktnings sekundærflytting mellom 20 og 30 prosent av Oslos samlede befolkningsvekst. Ellers er det bare Stavanger- og Kristiansand-regionene og de mellomsentrale regionene i Buskerud og Møre og Romsdal som har netto tilflytting. Kjønnfordelingene viser at menn er mer aktive flyttere enn kvinner og i større grad flytter til byene, særlig Oslo. Legger en til grunn at familier flytter samlet, kan dette indikere at enslige menn i betydelig grad flytter til Oslo.

6.2.2 Den svenske løsningen

I Sverige er det ca 60 prosent av asylsøkerne som "egenbosettes", dvs at de selv skaffer innkvartering. Beløp per døgn som de får i støtte er mindre enn utgifter per døgn i et mottak. Med andre ord ligger det en innsparing for staten her. Ordningen er for øvrig slik at hvis man i mottaksfasen ordner seg en privat adresse i en bestemt kommune, har man når vedtaket foreligger rett til å bli bosatt her. Det er opplyst at dette har ført til at man kjøper seg en adresse og til dels bor ute og i ghettoer i ventetiden. Egenbosettingen har ført til en konsentrasjon om Stockholm, Göteborg og Malmö. Det har visstnok oppstått planleggingsproblemer her fordi det uten varsel plutselig kan melde seg et større antall personer hos de berørte offentlige institusjonene. Den bufferfunksjonen som mottakene kan ha, er delvis forsvunnet i Sverige.

6.2.3 Den danske løsningen

I Danmark fordeles kvoter på amtene. Amtene fordeler kvotene videre på kommunene. Det er med andre ord en svært styrt prosess, som ivaretar hensyn til forutsigbarhet og planlegging, men ikke til frivillighet fra kommunenes side. Vi vil anta en slik fordeling også over tid fører til en noe større geografisk spredning fordi sekundærflyttingen ikke får så stort omfang at den fører til like stor sentralisering som i Sverige. Eller for å si det på en annen måte, ved spredning ut over det ganske land vil noen på sikt bli igjen i distriktene i Danmark, mens det i Sverige sannsynligvis vil være slik at svært få etter en egenbosetting i sentrale strøk senere flytter ut til distriktene. Det må tilføyes at erfaringsmaterialet i forbindelse med den danske løsningen foreløpig er spinkelt.

6.3 Kommunenes planlegging og beslutningsprosess

Kommunene oppgir ofte manglende passende bolig som forklaring på hvorfor asylsøkere som har fått vedtak må vente lenge i mottak før kommunen kan ta i mot dem. Til tross for at kommunen har sagt ja til et bestemt antall, og dermed burde ha planlagt boligløsning for tilsvarende antall, viser det seg altså at det går for lang tid fra utsøking til faktisk bosetting. Det synes som om kommunene trenger relativt lang tid til å finne en bolig som passer for den konkrete asylsøkeren/asylsøkerfamilien som den enkelte utsøkingen gjelder for. Delvis skyldes nok dette at asylsøkerne er atypiske med hensyn til familiestruktur (mange enslige eller store familier) slik at norske boliger tilpasset kjernefamilie på to voksne og to barn ikke passer.

Dette problemet synes å være større i små kommuner enn i store kommuner. Store kommuner vil i større grad enn mindre kommuner ha en mer variert boligmasse, ha erfaring og profesjonalitet og kunne finne midlertidige løsninger (gjennomgangsboliger). Vi vil også tro at de kommunene som har en langsiktig politikk, for eksempel i form av vedtak om bosetting som gjelder flere år framover, vil ha lettere for å finne gode løsninger enn kommuner som tar stilling til bosetting fra år til år.

Vår informasjon tyder også på at kommunene i ulik grad bygger opp administrative strukturer/systemer som er tilpasset et vekslende antall flyktninger. Det varierer trolig også hvilke krav kommunen stiller (til seg selv) før de tar i mot flyktninger. Noen ønsker at alt skal være på plass, andre tar raskere i mot med bruk av gjennomgangsboliger.

Kommunenes Sentralforbund legger opp til informasjon og opplæring overfor kommunene i forbindelse med den økte tilstrømmingen fra Kosovo. Også UDI ser behovet for denne typen aktiviteter og vurderer et samarbeid med Kommunenes Sentralforbund om dette.

6.4 Andre statlige innsatsområder

6.4.1 Arbeidsmarkedspolitik

Innvandrere fra ikke-vestlige land har gjennomgående en høyere ledighet enn andre. For enkelte grupper er ledigheten 3-4 ganger høyere enn gjennomsnittsledigheten. Arbeidsmarkedsetaten skal gi et tilbud til innvandrere på lik linje med andre arbeidssøkere. I enkelte områder er det etablert egne introduksjonsprogrammer for fremmedspråklige, i andre områder er det i liten grad tilrettelagt spesielt for innvandrere. Det settes ikke av særskilte penger til arbeidsmarkedstiltak for flyktninger/innvandrere. I tildelingsbrevet til Arbeidsdirektoratet for 1998 legges det vekt på at etaten skal legge vekt på å bistå relativt nyinnflyttede innvandrere som er arbeidsledige. Det fremgår at det kan være nødvendig med et samarbeid med andre etater for innvandrere som har særlige problemer på arbeidsmarkedet (manglende kvalifikasjoner/språkkunnskap). Bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak samvarierer med størrelsen på ledigheten. Det kan derfor ikke forventes at

arbeidsmarkedsetaten gjør mer for flyktninger i et godt arbeidsmarked. Enkelte informanter i kommunene frykter at arbeidsmarkedsetaten ville mangle ressurser for å bistå alle flyktningene fra Kosovo.

Arbeidsledighetstrygd utgjør drøye 62 prosent av inntekt fra foregående kalenderår eller gjennomsnitt siste tre år. Om arbeidsledighetstrygden er tilstrekkelig til å dekke løpende utgifter avhenger derfor av om flyktingen har vært i arbeid og hvor høy lønnen eventuell var. FAFO har tidligere dokumentert at innvandrere fra ikke-vestlige land gjennomgående tjener mindre enn andre grupper. Mange vil trolig være avhengig av supplerende sosialhjelp selv om de mottar dagpenger.

Sentrale myndigheter har oppfordret arbeidsgivere til å være mer oppmerksomme på flyktingenes kompetanse. Det er gjort endringer i arbeidsmiljøloven for å styrke innvandreres muligheter ved utlysning og ansettelse. NHO har i samarbeid med myndighetene gjennomført fadderprosjekter for å øke sysselsettingen blant innvandrere. Det er imidlertid i siste instans arbeidsgivere som ansetter, og det er begrenset hva offentlige myndigheter kan gjøre utover selv å ansette flyktninger i større grad.

Den økonomiske belastningen for kommunene vil variere avhengig av utviklingen på arbeidsmarkedet. Belastningen vil være størst dersom det ankommer mange flyktninger uten tidligere inntekt i en periode med høy arbeidsledighet (slik tilfellet var med bosnierne).

6.4.2 Trygd

Personer som innvilges asyl omfattes av særregler i folketrygdloven som innebærer at de vanlige regler om krav til botid i riket faller bort. Dette innebærer at en som innvilges asyl, kan motta langtidsytelser som uføre- eller alderspensjon som om vedkommende hadde bodd i Norge i 40 år uten inntekt. For tiden beregnes rehabiliteringspenger og attføringspenger på samme måte som uførepensjon, slik at vi antar at denne særreglen omfatter også disse (mellomlange) ytelsene. Dette gjelder ikke for personer som får opphold på humanitært grunnlag. For disse vil de nevnte ytelsene bli avkortet i forhold til botid i riket.

Reglene innebærer at en betydelig del av flyktingene som kommer til Norge vil ha behov for sosialhjelp i mangel av eller som supplement til trygd. Kommunene er klar over dette og mener dette er særlig belastende i forhold til flyktninger på over 50 år, som de har erfaring for har problemer med å få fotfeste i arbeidsmarkedet, slik at kommunene frem til pensjonsalder må gi relativt mye sosialhjelp som supplement til arbeidsinntekt og ledighetstrygd; men også gi sosialhjelp etter pensjonsalder fordi de har tjent opp lite tilleggs pensjon samtidig som grunnpensjonen avkortes pga. kort botid i Norge.

6.5 Kommunenes utgifter i 1997 til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag

Årlig oppnevnes et beregningsutvalg med 8 deltakere, fire fra statens side, fire fra kommunesiden og med et sekretariat på to personer i SSB, som skal kartlegge kommunenes utgifter i tilknytning til bosetting av flyktninger de første fem år flyktingen er bosatt i Norge. På bakgrunn av utvalgets innstilling fastsettes satsen for integreringstilskuddet av Stortinget i forbindelse med budsjettbehandlingen.

Sekretariatet samler inn og analyserer kommunenes utgifter knyttet til flyktninger med mer, basert på SSBs sosialstatistikk og to spørreskjemaundersøkelser; en om administrative utgifter og en om utgifter til voksenopplæring. Beregningsutvalget konkluderte i 1998 med at "Utviklingen de siste årene viser samlet sett fortsatt et nivå på de beregnede utgifter som medfører usikkerhet om integreringstilskuddet fullt ut dekker kommunens utgifter." Det sies ikke noe om hvor stor denne usikkerheten er eller hva de samlede utgiftene er. Kommunal- og regionaldepartementet er i stor grad fornøyd med dagens system og mener den felles utredningen er med på å gi stønadssatsen legitimitet i kommunene. Fra Kommunenes Sentralforbund pekes det på at bruk av gjennomsnittssatser er problematisk for mange kommuner. Særlig store kommuner har stordriftsfordeler som trekker det samlede utgiftsnivået ned. De ser imidlertid utvalget som et nyttig forum.

Integreringstilskuddet skal dekke utgifter til sosialhjelp og administrasjonsutgifter. Integreringstilskuddet har vært konstant de foregående fem årene (280 000), og er økt til 290 000 for 1999. Det gis også tilskudd til familiejenforening dersom herboende er omfattet av integreringstilskuddsordningen på søknadstidspunktet.

I tillegg kan kommunene få inntil kr 250 000 i ekstratilskudd til bosetting av flyktninger med kjente funksjonshemninger og tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige.

Kommunene har ansvar for å gi opplæring i norsk med samfunnskunnskap opp til et visst nivå av språkferdighet, men likevel ikke mer enn 850 timer for personer med "norsk grunnskolenivå". Det er egen tilskuddsordning for voksenopplæring. Tilskuddet er uendret de siste to årene. Det er en viss uenighet mellom staten og kommunene om hvilke utgifter som skal dekkes. Legger en statens definisjon til grunn, dekkes kommunenes utgifter til voksenopplæring. Gitt kommunenes definisjon har kommunene en netto utgift på kr 104 per time.

6.6 Oppsummering/konklusjon

Oppsummert kan vi si at følgende faktorer i forbindelse med bosetting bidrar til lang oppholdstid i mottak:

-
- anmodningene fra regionkontoret besvares sent pga. langdryge prosesser i kommunene
 - kommunen starter arbeidet med å finne bolig først når konkret familie søkes ut
 - diskusjon mellom kommunen og asylsøker om den tilbudte bolig, med mulig resultat at ny bolig må skaffes
 - oppussing av bolig tar tid
 - asylsøker ønsker ikke å flytte ut av mottak

Den norske løsningen er kjennetegnet av *forhandling*, den svenske av *individuell frihet* og den danske av *styring*. Et interessant spørsmål er om og hvordan det i Norge i fremtiden er mulig å kombinere elementer fra to eller tre av løsningene.

I utgangspunktet er det rimelig å forstå den norske løsningen ut fra en historisk og kommunalpolitisk synsvinkel. De norske kommunene har tradisjonelt hatt en stor grad av selvstyre, og det er liten rikspolitisk vilje til pålegge kommunene oppgaver uten økonomisk kompensasjon. Både den individuelle friheten man har i Sverige og den sterke statlige styringen man har i Danmark kan derfor komme i motsetning til norske forutsetninger, i hvert fall hvis de introduseres uten modifikasjoner.

Dagens norske ordning med direktebosetting, der den enkelte sak initieres av regionkontorene på medisinsk eller sosialt grunnlag (jf rundskriv UDI 4/97 MIA), gjelder avgrensede grupper og utløser høye månedlige tilskudd til kommunen. Slik ordningen er innrettet kan den ikke danne utgangspunkt for vesentlig økt direktebosetting.

Økt økonomisk kompensasjon kan gis på minst tre måter:

1. Økt økonomisk kompensasjon til kommunene knyttes til bosetting innenfor dagens rammer. Dette kan gjøres gjennom **endring i trygderegler, dekning av utdanningsutgifter osv.**
2. Økt økonomisk kompensasjon kan imidlertid også **knyttes til antall personer en kommune bosetter**, slik at jo flere en kommune bosetter, jo mer får kommunen betalt av staten for den siste personen. I rendyrket form vil dette bety at kommuner som kan ta mange (de store kommunene) får en høyere gjennomsnittsutbetaling per flyktning enn kommuner som tar få. Man bør derfor tilpasse satsene til hva som er vanlig bosettingsomfang for kommuner av ulik størrelse. For eksempel vil en liten kommune da kunne motta like mye for person nr 20 som en stor kommune mottar for nr 200.
3. Videre kan økt økonomisk kompensasjon gis som **belønning for rask bosetting etter utsøking**. De kommunene som ikke somler med å gi klarsignal for flytting til kommunene, bør se en økonomisk gevinst ved dette.

Risikoen for at flyktningene blir avhengig av sosialhjelp kan reduseres ved å **øke sjansene for at flyktninger kommer i arbeid** gjennom økt innsats på kvalifisering, godkjenning av utdanning og bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Kommunenes kompetanse (og trygghet) i forhold til flyktningearbeidet kan styrkes ved at **UDI gir bistand til kompetansebygging og spredning av gode eksempler** fra (UDI som ansvarlig for kompetansenettverk mer enn som ansvarlig for hvordan ting skal gjøres).

Grensedragning og samarbeid mellom stat og kommune kan endres på flere måter:

1. En kan oppmuntre til flere **gjennomgangsboliger i kommunene**. Med gjennomgangsboliger menes boliger der asylsøkerne bor inntil endelig bolig er skaffet eller til boligen er ferdig pusset opp. Dette vil være aktuelt når kommunen i og for seg er beredt til å bosette, men bare mangler høvelig permanent bolig. Den underliggende tanke er da at det å starte integrering i kommunen er bedre enn fortsatt opphold i mottak.
2. En kan fastsette **minimumskvote for den enkelte kommune**. Kommunen kjenner til det årlige minimumsantallet som skal bosettes for lang tid framover, og dermed også fast minimumskapasitet i det kommunale apparatet når det gjelder boliger m.v. Summen av minimumskvoter for kommunene bør dekke opp et antall som ligger godt under det årlige gjennomsnittet. Minimumskvoten for den enkelte kommune må fastsettes ut fra demografiske og økonomiske variabler. Eller en kan **fordele flyktningene på de ulike kommunene fra sentralt hold**.
3. En kan **la bosettingsprosessen starte før førsteinstansvedtak foreligger**. Konkret kan dette gjøres ved at det gis midlertidige vedtak og at utsøkingen skjer med dette som utgangspunkt. Midlertidig tillatelse kan gis etter utl.1 § 17 siste ledd og utl.f § 61, 1 ledd (tidligst 4 måneder etter søknadstidspunktet) i påvente av asylvedtak. Jf også endringen fra 15. juni 1999 om asylsøkere kan få midlertidig arbeidstillatelse av UDI når det foreligger et konkret arbeidstilbud og når det ikke er tvil om identiteten, uten 4-månederskravet. Utl.f. § 59 sier imidlertid at det bare er i særlig tilfelle bosetting kan skje uten endelig vedtak. Kommunal- og regionaldepartementet kan gi nærmere retningslinjer. En midlertidig tillatelse er selvsagt ikke til hinder for at saken behandles videre, at det foretas (nye) intervjuer, verifiseringer m.m. I løpet av perioden fra utsøking til bosetting vil ordinært vedtak ofte foreligge.
4. En kan gi **midlertidige tillatelser og oppstart av bosettingsprosess også når det er tvil om identiteten**. Dette krever forskriftsendring (jf § 61, 1 ledd nr. 3, som sier at midlertidig tillatelse er avhengig av at det ikke er tvil om identitet). Per i dag har man vel den pussige situasjon at oppholdstillatelse i noen tilfelle gis selv om det er tvil om identitet, mens midlertidig tillatelse ikke kan gis.
5. En kan åpne for **egenbosetting** (selvbosetting) som noe annet enn egenetablering i mottaksfasen. Egenbosetting innebærer at asylsøkeren velger kommune. Det er i dag krav om at det foreligger ordinær tillatelse og

at vedkommende er uavhengig av offentlig støtte (ifølge UDI regionkontor standardbrev). Dette kan mykes opp til å gjelde også midlertidige tillatelser, mens kravet om uavhengighet av offentlig støtte beholdes. Uavhengighet av offentlig støtte kan dokumenteres gjennom f.eks. arbeidstilbud eller garantierklæring. Egenbosatte kan medregnes med hensyn til å dekke opp en eventuell minimumskvote for kommunen slik at det ikke oppstår stor motvilje i østlandskommunene pga. opphopning her.

7 Ivaretagelse av de ulike hensyn og prioriteringer

Vi pekte innledningsvis på at den norske flyktningepolitikken og -forvaltningen står i krysningspunktet mellom en rekke politiske mål, hensyn og verdier. Disse er, etter vår oppfatning, tidvis vanskelig å forene. Dette skaper dilemmaer i utformingen og gjennomføringen av flyktningepolitikken.

På den ene siden er det et mål å gi beskyttelse (asyl eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag) for de som har behov for det. Rapporten viser at dette bl.a kommer til uttrykk ved at alle søknader om asyl som fremmes i Norge får en grundig, individuell behandling. Dette gjelder også for søknader som er satt frem av personer som kommer fra land hvor det normalt ikke kan antas å foreligge noe beskyttelsesbehov, og for søknader hvor det er grunn til å tro at asylsøker skjuler opplysninger som er av betydning for utfallet søknaden. Dette følger for øvrig av internasjonale konvensjoner. En slik grundig saksbehandling støttes av at det også legges stor vekt på hensynet til den enkeltes rettssikkerhet.

Videre veier distriktpolitiske hensyn tungt. Disse hensynene gir seg utslag både i plassering av asylmottak og i bosetting, som et ønske om å styre bosettingen av flyktningene både for å forebygge negative konsekvenser (gettofisering) og for å nå distriktpolitiske mål (ta hele landet i bruk), jf statistikkvedleggets oversikt D (Personer i mottak) og G (Bosatte per region) som viser en stor andel i ”distriktsregionene” Indre Øst og Nord. Vi har pekt på at dagens spredning av mottakene kan gjøre det vanskelig å holde høy kvalitet til en lavest mulig pris i mottakene over tid. Distriktpolitiske og kommunalpolitiske hensyn veier også tungt i utformingen av bosettingsregimet, som bl.a legger avgjørende vekt på at kommunene skal kunne styre innflytting av flyktninger som det er vedtatt skal kunne bo i landet. Det kan fremstå som om en asylsak må gjennom to søknadsprosedyrer, først for å bli bosatt i landet, deretter for å bli bosatt i en kommune. Vi vil reises spørsmål om staten med dagens ordning har gått for langt i å vektlegge distrikts- og kommunalpolitiske hensyn på bekostning av andre hensyn.

Det legges også vekt på at asylpolitikken skal være utformet slik at flyktninger omfattes av prosesser med sikte på integrering og likestilling i det norske samfunnet så tidlig som mulig i flyktningperioden. Disse hensynene faller tidvis sammen med målet om en human flyktningepolitikk, som for eksempel med den nye ordningen som åpner for å gi arbeidstillatelse når asylavhør er gjennomført og ID kjent. Som det fremgår flere steder i rapporten står imidlertid disse hensynene ofte mot målet om en (strengt) regulert innvandring, ved at tiltak som fremmer integrering og den humane side ved flyktningepolitikken, samtidig kan føre til økt tilstrømning, og dermed vanskeliggjøre målet om regulert innvandring.

Det er med andre ord mulig å peke på tiltak som vil virke positivt overfor ett eller flere av de hensyn som ønskes ivaretatt i flyktningepolitikken, men neppe

tiltak som ivaretar alle hensyn like mye. For eksempel kan mer liberale regler for familiegjening for personer som har fått innvilget søknad påvirke tilstrømmingen av nye asylsøkere fra andre land med mer restriktivt regelverk for familiegjening. En grundigere saksbehandling kan avdekke flere personer som ikke kommer inn under de norske reglene om asyl og opphold på humanitært grunnlag og som derfor skal vises ut av landet, men vil kunne føre til lengre saksbehandlingstid og dermed lengre opphold i asylmottak og muligens vanskeliggjøre integreringen. Ved utforming av ethvert tiltak er det således en stadig avveining av ulike hensyn.

Ivaretakelsen av ulike hensyn er, etter vår vurdering, langt på vei institusjonalisert. Vår erfaring er at Justisdepartementet er den av aktørene på feltet som i størst grad vektlegger hensynet til en restriktiv innvandring. (Med opprettelsen av nemnd og overføring av asylavhør til UDI, vil Justisdepartementet få mindre løpende kontakt med saksfeltet. En eventuell opprettelse av et politidirektorat vil trekke i samme retning. Justisdepartementet vil imidlertid stadig ha en viktig rolle som ansvarlig for lov- og forskriftsarbeidet.) Kommunal- og regionaldepartementet legger primært vekt på integrering og likestilling. Utlendingsdirektoratet vektlegger rettssikkerhet og grundig saksbehandling, samtidig som en internt i UDI kan se at juridisk avdeling tillegger en restriktiv innvandring mer vekt enn Integreringsavdelingen, som primært er opptatt av livskvalitet for flyktninger og integrering.

Etter vår oppfatning er det en klar sammenheng mellom hvilke organisasjoner som ivaretar hvilke hensyn og de oppgaver organisasjonene har. Justisdepartementet skal forvalte Utlendingsloven, som bl.a regulerer adgangen til riket, og de retningslinjer for praktisering av denne som er trukket opp av Stortinget. Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for integrering av flyktninger i det norske samfunn, og Utlendingsdirektoratet er bl.a et organ for behandling av enkeltsaker. Således er de ulike hensyn i flyktninge- og innvandringspolitikken forankret i ulike organisasjoner gjennom fordeling av oppgaver og ansvar. Det at mange av de forslagene som vi har trukket frem i denne rapporten, tidligere har vært vurdert av en eller flere av aktørene på feltet, er etter vår oppfatning et tegn på at dilemmaene og/eller måten de er organisatorisk forankret på vanskeliggjør utviklingen av asyl- og flyktningepolitikken.

Dersom en ønsker endringer av flyktningepolitikken, må en etter vår oppfatning være villig til å endre på dagens balanse mellom de ulike hensynene. Etter vår oppfatning vil en videre utvikling av flyktningepolitikken bli enklere dersom en har større klarhet i hvilke hensyn som skal veie tyngst i de ulike delene av asyl- og flyktningepolitikken. Dette er primært en politisk beslutning, men den bør understøttes av økt kunnskap om hvordan og i hvilken grad ulike administrative tiltak påvirker tilstrømmingen og integreringen av asylsøkere.

En kan også gå videre og spørre om en organisering av feltet hvor ulike hensyn i større grad enn i dag ivaretas av samme organisatoriske enhet, kan lette utviklingen av flyktningepolitikken.

Behandlingen av asyløknader er i dag avhengig av flere statlige instanser; politi, UDI og utenriksstasjon (samt Justisdepartementet i forhold til klagesaker). Etter Statskonsults erfaring er det ofte problematisk å få til en rask saksbehandling når mange instanser er involvert. I forprosjektet har vi erfart at flere aktører synes de gjør så godt de kan, men at andre bruker lang tid. Vi vil peke på at Kommunal- og regionaldepartementet (gjennom UDI) i dag bærer kostnadene knyttet til opphold i statlige mottak alene. Verken politiet i forbindelse med avhør og uttransportering, Justisdepartementet i forbindelse med klagebehandling eller Utenriksdepartementet/utenriksstasjonene med verifisering har i dag økonomiske incentiver til å holde saksbehandlingstiden nede. Det kan reises spørsmål om dagens ansvarsforhold og incentivsystemer sikrer tilfredsstillende prioritering av asyløknader i alle ledd med sikte på å fremme rask gjennomstrømning i statlige mottak.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Under hvert kapittel har vi summert opp endringer som kan øke gjennomstrømningen i statlige asylmottak. Vi har ikke vurdert hvilke av disse forslagene vi vil anbefale gjennomført. Vi har derfor heller ikke gått nøye inn på de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike forslagene. Det ligger imidlertid i mandatet å vurdere hvilke tiltak som kan reduseres statens utgifter knyttet til drift av asylmottak. For å følge opp dette, innenfor de begrensninger forprosjektet setter, vil vi her nøye oss med å peke på i hvilken retning de ulike forslagene trolig trekker. Deretter peker vi på hvilke tiltak som krever endringer i lov eller forskrift. Tiltakene er i dette kapitlet omtalt stikkordsmessig og vi viser til oppsummeringspunktene under de enkelte kapitlene for en mer utdypende omtale.

8.1 Økonomiske konsekvenser av forslagene

Forslagene i denne rapporten trekker i ulik retning i forhold til økonomiske konsekvenser. En del av tiltakene vil kunne påvirke tilstrømningen av asylsøkere, og dermed de samlede kostnadene til asylmottak. For eksempel kan økte utgifter til kontroll føre til avvisning av flere som kommer fra trygge tredjeland – og dermed samlet sett innebære en innsparing. På den annen side kan det hevdes at høyere kvalitet i mottak, som i seg selv øker kostnadene, kunne føre til at flere vil ”prøve seg” som asylsøker i Norge, og dermed gi en ytterligere økning av kostnadene. Raskere bosetting vil redusere statens utgifter til asylmottak. Kommunenes utgifter kan øke noe, fordi integreringsarbeid som i dag foregår i den tiden de er i asylmottaket flyttes til kommunene. På den annen side kan det være slik at flyktningene i større grad tar ansvar for egen integrering og økonomi uten lange, passiviserende opphold i mottak, noe som trekker i retning av å redusere kommunenes utgifter. Vi har ikke grunnlag for å si i hvilken grad de ulike forslagene påvirker tilstrømningen av asylsøkere og vil derfor ikke gå nærmere inn på disse indirekte økonomiske virkningen av forslagene. Der hvor gode grunner taler for at forslagene vil påvirke tilstrømningen vil vi imidlertid peke på det.

8.1.1 Innsparinger

Tilstrømning

En langt **strengere holdning overfor transportører og reisende** med hensyn til plikten til å ha og å fremvise reisedokumenter i transitt og ved reisens slutt. Kjent ID og/eller reiserute vil kunne redusere saksbehandlingstiden, ev. gi grunnlag for retur til trygt tredjeland.

Innføre **flere fordeler for personer med kjent ID** ev. negative reaksjoner for personer med ukjent ID. Vil kunne redusere antall med ukjent ID, og dermed saksbehandlingstiden. Flere fordeler kan føre til at det kommer noen flere asylsøkere til Norge.

Saksbehandling

Organisatoriske endringer internt i UDI for eksempel med spesialisering på asylsaker eller at disse skal ha forrang i administrative prosedyrer vil kunne gi raskere saksbehandling. Vi vil også peke på at det trolig er mulig å spare tid på saksbehandlingen ved en rekke mindre grep som gjør organisasjonen mer effektiv, for eksempel endret saksflyt. Slike tiltak kan komme som følge av **effektiviseringsprosjektet i UDI**, som UDI selv gjennomfører.

Mer **kritisk bruk av verifisering i hjemlandet** vil kunne gi færre saker med liggetid og raskere saksbehandling

Ved å fastsette at **advokatbistanden** i forbindelse med førsteinstansvedtaket skal skje innenfor et visst antall måneder og/eller sette **en tidsfrist for når informasjon må legges frem** for å bli tatt i betraktning i saksbehandlingen kan en øke sjansene for at all informasjon kommer raskere på bordet og dermed lette saksbehandlingen.

Mottak

Dersom det utvikles et **marked for asylmottak** og UDIs innkjøpere har god forhandlingskompetanse, kan dette gi lavere pris pr. mottaksplass.

En kan vurdere å **sette en absolutt maksimumstid for opphold i mottak før det gis midlertidig vedtak** og bosettingsprosess settes i gang.

En **samordning av standarden i mottak på tvers av land** kan bidra til at færre kommer til Norge "for å prøve seg". Dette går trolig på tvers av forslag om kvalitetssikring i mottak nedenfor.

Utsendelse

La være å gi omgjøringsbegjæringer oppsettende virkning.

Klarere rutiner som sikrer at **effektivering av negative vedtak prioriteres** tilfredsstillende i politiet.

Bruk av **utenrikspolitiske virkemidler** overfor land som ikke vil ta i mot egne borgere (visumnekt overfor diplomater, redusert bistand).

Disse tre forslagene vil gi kortere opphold i mottak for personer som har fått endelige avslag på asyløknaden. De kan antas å føre til redusert tilstrømning.

Bosetting

Grensedragning og samarbeid mellom stat og kommune kan endres på flere måter:

1. En kan oppmuntre til **flere gjennomgangsboliger i kommunene**.
2. En kan fastsette **minimumskvote for den enkelte kommune** eller en kan **fordele flyktningene på de ulike kommunene fra sentralt hold**.
3. En kan **la bosettingsprosessen starte før førsteinstansvedtak foreligger**.

4. En kan gi **midlertidige tillatelser og oppstart av bosettingsprosess også når det er tvil om identiteten.**

5. En kan åpne for **egenbosetting** (selvbosetting)

Forslagene sikter imidlertid alle mot å bosette flyktingene i kommunene tidligere enn i dag. For det første kan redusert tid i mottak lette senere integrering, for det andre kommer de raskere over i en billigere boform. Dette vil gi lavere utgifter til asylmottak. Dette gir rom for en viss økning i integreringstilskuddet til kommunene i forbindelse med raskere utflytting av flyktinger. Ikke alle forslagene innebærer økte utgifter for kommunene.

Generelt

Ut over endringer på de enkelte feltene vil vi peke på at ordninger som fremmer koordinering av saksbehandling på asylområdet og at alle organer (politi, UDI utenriksstasjoner, Justisdepartementet/nemnd) **prioriterer rask saksbehandling** vil bidra til reduserte oppholdstider i statlige mottak.

8.1.2 Økte kostnader

Mottak

Kvaliteten i mottakene kan sikres gjennom **en nøyere kravspesifikasjon fra UDIs side**, ev. med krav til internkontrollrutiner. Vi legger her til grunn at dagens problem er sviktende kvalitet i mottak.

Bosetting

Endring i trygderegler vil kunne redusere belastningen på sosialbudsjettene og gjøre kommunene mer velvillig overfor henvendelser om bosetting. Tilkjenning av opptjeningsår for alders- og uførepensjon vil innebære betydelige merutgifter for staten. Dels vil dette være en overveltning av utgifter fra kommune til stat, men siden ordningen trolig vil gi flyktingene bedre økonomi enn om de måtte basere seg på sosialhjelp, innebærer det også økte utgifter for det offentlige (kommune + stat). Dette vil kunne oppfattes som en substansiell bedring av levevilkårene for eldre flyktinger og kan føre til økt tilstrømning.

8.1.3 Kostnadsnøytrale

Mottak

Mer langvarig satsing på enkelte mottak eller mottaksoperatører kan bidra til å **bygge opp kompetanse** som kan brukes ved senere opptrappinger. Utviklingen og administrasjonen vil ha visse kostnader for UDI og muligens føre til høyere priser i de aktuelle mottak. Det bør imidlertid kunne gi høyere kvalitet til lavere pris ved senere opptrappinger.

8.1.4 Usikre kostnadsvirkninger

Bosetting

Tillate bosetting også for personer med negative vedtak som ikke effektueres i påvente av endret situasjon i hjemlandet. Dette vil redusere tid i mottak, men kan føre til økt tilstrømning.

Økt økonomisk kompensasjon til kommunene:

- 1. dekning av utgifter til norskundervisning for voksne kommunene mener de har i dag**
- 2. knyttet til antall personer en kommune bosetter,**
- 3. belønning for rask bosetting etter utsøking.**

Øke sjansene for at flyktninger kommer i arbeid gjennom økt innsats på kvalifisering, godkjenning av utdanning, bruk av arbeidsmarkedstiltak kan øke kommunenes interesse for å ta i mot flyktninger.

Hvorvidt tiltakene ovenfor innebærer innsparinger eller ikke avhenger av størrelsen på tilskuddene som gis til kommunene i forhold til reduksjonen av oppholdstid i mottak. Dersom en reduserer gjennomsnittlig oppholdstid i mottak med 3 måneder pr. person vil dette frigi om lag kr 25 000 pr. person.

Styrke kommunenes kompetanse (og trygghet) i forhold til flyktningearbeidet ved at **UDI gir bistand til kompetansebygging og spredning av gode eksempler**. Innebærer i seg selv noe kostander, men vil kunne gjøre kommunene tryggere i bosettingsarbeidet og dermed øke takten i bosettingen.

Utsendelse

Returprogram for asylsøkere som reiser frivillig kan lette effektueringen av negative vedtak, og ev. føre til færre klager over førsteinstansvedtak. UDI mener at et slikt program vil gi innsparinger.

8.2 Administrative konsekvenser

Vi har gjennom rapporten pekt på en rekke tiltak som hovedsakelig er av administrativ karakter. Innenfor rammene av forprosjektet er det ikke rom for å gå nærmere inn på utformingen av disse. Vi går derfor ikke inn på administrative konsekvenser av de ulike forslagene. Dersom det er ønskelig å gjennomføre noen av forslagene vil det imidlertid være av betydning for tidsperspektivet hvilke som krever lov- eller forskriftsendringer (dette betyr imidlertid ikke at forslag som ikke krever lov- eller forskriftsendring nødvendigvis kan gjennomføres uten politisk avklaring).

Så vidt vi kan se krever ingen av de foreslåtte tiltak lovendring.

Følgende forslag krever etter vår vurdering forskriftsendringer:

- Egenetablering i mottaksfasen: Krever endring i § 59 1. ledd.
- Bosetting i kommune før ordinært vedtak foreligger: Krever endring i § 59 3. ledd.
- Midlertidige tillatelser også når ID er ukjent: Krever endring i § 61 1.ledd nr 3.
- Frist for advokatbistand: Kan fastsettes i forskrift, jf rettshjelpslovens § 7.
- Gi trygdeytelser til personer med opphold på humanitært grunnlag på linje med asylhavere: Krever endring i Forskrift om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer.

Innenfor rammene av forprosjektet har vi ikke gått gjennom forarbeidene til lover og forskrifter. Det kan således ligge føringer i forarbeidene som nødvendiggjør endringer ut over det som her er påpekt. Vi vil også peke på at det kan være ønskelig å lov- eller forskriftsfeste forhold som i dag ikke er regulert på denne måten.

9 Statskonsults vurdering av videre prosjekter

Vi har under hvert av kapitlene i rapporten oppsummert tiltak som kan gjennomføres for å redusere tiden asylsøkere oppholder seg i mottak, ev. gjøre mottakene til bedre bosteder. Vi har ikke tatt stilling til hvilke av disse tiltakene som bør gjennomføres. Vi ser det heller ikke som hensiktsmessig å konsentrere prosjektet videre om slike enkelttiltak, men anbefaler at en ser forslagene i sammenheng, dog innenfor avgrensede områder. Hvilke områder en bør gå videre på og hvordan dette bør organiseres vil bli avklart i samarbeid med oppdragsgiver for prosjektet.

9.1 Grenseflater mot utlandet - kontroll av tilstrømning og effektivering av negative vedtak

Om lag 50 prosent av asylsøkerne får i dag avslag på sine søknader. Dersom en større andel av disse kunne avklares når de søker asyl eller tidlig i saksbehandlingen, slik at de ev. kunne returnere til trygge tredjeland, vil en kunne frigjøre saksbehandlingskapasitet til behandling av andre saker. Effektivering av negative vedtak kan trolig forbedres gjennom raskere og tettere oppfølging av norske myndigheter etter at endelig vedtak er fattet eller å utvikle returprogram, slik at flere vender frivillig tilbake. En kan også ta i bruk utenrikspolitiske virkemidler i forhold til land som ikke ønsker å ta tilbake egne borgere. Felles for disse tiltakene er at utlendingsmyndighetene vil ha behov for godt samarbeid med utenriksmyndigheter, politi og myndigheter i andre land. En bør se nærmere på hvilke tiltak som kan gjennomføres og hvordan samhandlingen mellom ulike aktører i og utenfor Norge kan forbedres.

9.2 Saksbehandlingstid i UDI

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for asylsaker i UDI er for tiden i overkant av 20 uker. Samtidig viser UDIs interne effektiviseringsprosjekt at saksbehandlerne reelle tidsbruk pr. asylsak er om lag en arbeidsdag. Det bør kartlegges nærmere hvilke faktorer som fører til lang saksbehandlingstid, og hvordan disse kan reduseres. På bakgrunn av forprosjektrapporten ser vi det som særlig aktuelt å se nærmere på organiseringen av arbeidet med asylsaker og problemer knyttet til falsk/ukjent ID og nasjonalitet, herunder spørsmål relatert til positive og negative sanksjoner overfor personer som dokumenterer eller skjuler ID, utlendingsmyndighetenes krav til dokumentasjon av ID, bruk av verifiseringer i UDI og samhandling med utenriksstasjonene. Utvikling og effektivisering av generelle kontorrutiner osv. for hele UDI bør dekkes av UDIs interne effektiviseringsprosjekt.

Siden asylsøknader (førsteinstanssakene) utgjør om lag 7 prosent av UDIs totale saksmengde (1998), men trolig det dobbelte i arbeidsbelastning, kan det også være aktuelt å se om endringer på andre saksområder kan frigjøre ressurser til asylsaksbehandling. En annen organisering av arbeidet med visum og statsborgersaker internt i UDI og i andre instanser kan vurderes. En kan også vurdere mulighetene for en ”dugnad” for å få ned restansen og om det er mulig å opprettholde tempoet slik at det ikke bygger seg opp nye restanser.

9.3 Bosetting og kommunene

I dag settes ikke bosettingsarbeidet i gang før vedtak om opphold er fattet. Kommunene har stor innflytelse over bosettingen av den enkelte flyktingen. Begge deler bidrar til å forlenge oppholdstiden for asylsøker/flyktinger i statlige mottak. Vi har reist spørsmål om staten har gått noe langt i å vektlegge kommunalpolitiske- og distriktpolitiske hensyn på bekostning av andre hensyn. Vi pekte under punkt 5.6 på en rekke mulige endringer i bosettingsregimet. Dette kan oppsummeres til spørsmål knyttet til økt frihet for flyktingene (valg av bosted og hvor lenge de må bo i statlig mottak), økte statlige pålegg overfor både flyktinger og kommuner, kommunenes økonomi og rutiner for bosetting.

9.4 Samordning av aktørene innenfor saksområdet

Vi har pekt på at det er en rekke hensyn som må veies mot hverandre ved utformingen av asylpolitikken og at disse hensynene til en viss grad har sine ulike organisatoriske forankringer. I dag er det i all hovedsak budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet som belastes som følge av lang saksbehandlingstid og sen bosetting, fordi hovedutgiftene i tilknytning til asylpolitikken er knyttet opp til betaling for drift av statlige asylmottak. Dette kan medføre at andre aktører tar mindre hensyn til kost-nytteaspektet ved gjennomføring av tiltak innefor sitt område, enn hva som samlet sett er nyttig.

Det kan derfor være aktuelt å endre dagens incentivstruktur, slik at alle aktører på feltet får en felles økonomisk interesse i effektiv saksbehandling og dermed raskere gjennomstrømning i statlige mottak. En bedring av kost-nyttevurderingene er trolig avhengig av større kunnskap om i hvilken grad ulike administrative tiltak påvirker tilstrømningen av flyktinger. En kan også spørre om en organisering av feltet hvor ulike hensyn i større grad enn i dag ivaretas av samme organisatoriske enhet kan fremme samlede kost-nyttevurderinger ved utvikling av flyktingepolitikken.