



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 56

(2006–2007)

Tilleggsbevilgning til utlendingsforvaltningen – økt saksbehandlingsskapasitet, nedbygging av restanser og sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 23. mars 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag om økning av bevilgningen under kap. 690 Utlendingsdirektoratet (UDI) med 82,5 mill. kroner og kap. 440 Politidirektoratet - politi- og lensmannsetaten med 2,3 mill. kroner og kap. 441 Oslo politidistrikt med 9 mill. kroner til økt saksbehandlingsskapasitet og nedbygging av restanser i utlendingssaker. I tillegg fremmes forslag om økning av bevilgningen under kap. 691 Utlendingsnemnda (UNE) med 4,1 mill. kroner som følge av endringer i utlendingsforskriften om sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket.

Kommisjonen som gransket UDI våren 2006 reiste kritikk mot kvaliteten på saksbehandlingen i UDI, og kom med en rekke anbefalinger for å sikre en kvalitativ forsvarlig saksbehandling, jf. NOU 2006:14. UDI har fulgt opp anbefalingene, også i tråd med innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen fra juni 2006 (Innst. S. nr. 237 (2005-2006)). Dette har bidratt til at det i dag brukes mer ressurser per sak enn tidligere. Samtidig kom det inn om lag 9 000 flere oppholdssaker enn forutsatt i 2006. Dette førte til at antall ubehandlede oppholdssaker økte fra om lag 12 000 i 2005 til 22 400 i 2006, mens antall ubehandlede asylsaker i samme periode økte fra om lag 3 000 til 4 300 saker. Dette

har igjen ført til vesentlig lenger saksbehandlingstid for de fleste sakstyper og langt dårligere service overfor søkerne. En økende andel av UDIs ressurser går med til å administrere restansene og svare på henvendelser og klager fra søkere og andre brukere. Lang saksbehandlingstid for asylsaker har isolert sett ført til lengre oppholdstid i asylmottak og økte utgifter til drift av mottak.

2 Dagens situasjon

I saldert budsjett for 2007 er det lagt til grunn at UDI skal behandle 5 500 asylsaker og 71 600 oppholdssaker. UDI har nå varslet at de ikke vil være i stand til å behandle flere enn 4 500 asylsaker og 70 000 oppholdssaker i 2007, gitt en kvalitativt sett forsvarlig behandling av sakene. Med 4 300 ubehandlede asylsaker 1.1.2007 betyr det i realiteten at UDI kun vil kunne behandle relativt få av de nye asylsakene som kommer inn i 2007. Det betyr igjen at asylsakene vil bli liggende i om lag ett år og at restansene ved utgangen av 2007 vil øke til 5 300 saker.

Fra 2005 til 2006 økte antall oppholdssaker fra 66 000 til 77 000. Det er grunn til å anta at antall nye oppholdssaker fortsatt vil øke. Prognosen for antall nye oppholdssaker i 2007 er nå økt til 82 500,

fra 71 600 saker som ligger til grunn for saldert budsjett 2007.

Dagens restanser skaper store økonomiske og praktiske problemer for UDI. Samtidig er de mange ubehandlede sakene og den lange saksbehandlingstiden en stor belastning for søkerne.

3 Nødvendige tiltak

Det er viktig at det nå settes inn konkrete tiltak for å redusere antall ubehandlede saker og redusere saksbehandlingstiden. Dette må gjøres ved å øke saksbehandlingskapasiteten, samtidig som effektiviseringstiltak iverksettes. Bl.a. vurderes nå konkrete regelverksforenklinger, samt organisatoriske tiltak. Gjennomføring av asylintervjuene er lagt om. Videre er det innført overordnede retningslinjer for kvalitet i saksbehandlingen, med særlig vekt på juridisk metode og gode saksbehandlingsrutiner. Dette vil på sikt gi en effektiviseringsgevinst. Det vil også i løpet av våren bli gjennomført kompetansetiltak for ansatte i UDI innenfor bl.a. forvaltningsrett, utlendingsrett og saksbehandlingsverktøy. Det er viktig å fullføre det arbeidet som nå er påbegynt for å sikre en forsvarlig kvalitet i saksbehandlingen i tråd med våre internasjonale konvensjonsforpliktelser, nasjonal lovgivning, forskrift og instruks.

Forslag til økt bevilgning forutsetter at UDI skal behandle innkomne saker og nedarbeide 1 000 restanser i asylsaker og 1 000 restanser i oppholdssaker. Dette vil innebære at UDI skal behandle minimum 6 500 asylsaker og 83 500 oppholdssaker. Fordi UDI må ansette og lære opp nye medarbeidere, vil nedarbeidingen av restanser først skje mot slutten av 2007. UDI skal prioritere saker som er eldre enn 12 måneder. Mange av disse sakene gjelder søknader fra personer fra Somalia, Irak og Iran, der det erfaringsmessig er en høy innvilgelsesprosent. Når UDIs saksbehandlingskapasitet øker i annet halvår 2007, vil det innebære flere vedtak i annet halvår. Positive vedtak fører til at flere skal bosettes. Negative vedtak vil erfaringsmessig bli påklaget til Utlendingsnemnda (UNE). Oppfølging av flere vedtak fattet i annet halvår 2007, i form av bosetting og eventuell klagebehandling, vil i hovedsak først komme i 2008. Eventuelle merutgifter knyttet til advokatbistand, klagesaksbehandling, uttransportering og integreringstilskudd ved bosetting vil derfor i all hovedsak først påløpe i 2008 og 2009.

Regjeringen vil sette i gang en bred gjennomgang av saksflyten på utlendingsfeltet. Hensikten med en slik bred gjennomgang er å analysere og

avdekke mulige områder for en mer effektiv oppgaveløsning, produktivitetsgevinster og bedre brukerservice, samtidig med en tilfredsstillende kvalitet. I en slik gjennomgang vil UDIs virksomhet måtte vurderes nøye, herunder organiseringen, oppgavene direktoratet er tillagt og hvordan disse er prioritert og finansiert. Målet er å få en helhetlig vurdering av mulige effektiviseringstiltak i utlendingsforvaltningen, med sikte på å redusere saksbehandlingstid og kostnadsnivå.

4 Sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket

I brev til kommunal- og forvaltningskomiteen 31. mai 2006 ga arbeids- og inkluderingsministeren uttrykk for et ønske om en mer helhetlig tilnærming til problemet rundt barn som har sittet lenge i asylmottak, og det ble varslet tre regelendringer som bl.a. vil komme barn til gode. En av endringene er at det ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 8 annet ledd skal foretas en selvstendig behandling basert på barnas situasjon, der det kan gis opphold dersom barna har opparbeidet sterk tilknytning til riket som følge av lang botid. Ved behandling av Dokument nr. 8:69 (2005-2006) 14. juni 2006 støttet et flertall på Stortinget de tre foreslåtte regelendringene. I påvente av den varslede regelendringen vedrørende barn med sterk tilknytning til riket, instruerte departementet 31. august 2006 UDI og UNE om å stille i bero behandlingen av saker som involverer barn som vil kunne bli omfattet av bestemmelsen, og som fortsatt oppholder seg her. Forskriftsendringen om sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket skal etter planen tre i kraft 1. mai 2007.

Det er svært vanskelig å angi hvor mange som vil bli innvilget opphold i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, som en direkte følge av denne regelverksendringen. Tallene nedenfor er derfor svært usikre og som anslag å regne. Hvis man tar utgangspunkt i antall berostilte saker, anslår departementet at omkring 20 pst. av de personene som har fått sakene sine stilt i bero, vil få tillatelse på grunnlag av bestemmelsen. Tall fra UDI og UNE tyder på at det i gruppen av berostilte saker (1 360) er like mange barn og voksne. Ved innvilgelse av omkring 20 pst. av de berostilte sakene vil ca. 270 personer som uten forskriftsendringen ville ha fått avslag og blitt uttransportert, nå få opphold. Det legges til grunn at alle barna er under 16 år.

De som får innvilget opphold vil bli bosatt i en kommune. Kommunene får utbetalt integreringstilskudd til barn og voksne, skoletilskudd til personer under 16 år, samt tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer over 16 år. Ettersom de berostilte sakene gjelder barn og barnefamilier, vil disse sakene etter all sannsynlighet bli prioritert i forhold til bosetting, og man kan således forvente bosetting relativt raskt. Departementet anslår derfor at alle som innvilges opphold før 1. oktober 2007 vil bli bosatt i en kommune i inneværende år. Forutsatt at den nye bestemmelsen trer i kraft 1. mai 2007, vil anslagsvis 230 personer bli innvilget opphold fra 1. mai til 1. oktober som følge av forskriftsendringen, og bosatt i en kommune i inneværende år. Dette vil innebære utgifter på ca. 20 mill. kroner for inneværende år.

I tillegg vil UNE bli påført økte driftsutgifter i 2007 som følge av forskriftsendringen. UNE uttaler at så mange som 50 pst. av de berostilte sakene kan komme til å bli avgjort i nemndmøte, fordi den foreslåtte forskriftsendringen krever omfattende og konkrete vurderinger i den enkelte sak. Sakene til ca. 1 200 personer er per februar 2007 stilt i bero i UNE. Ved behandling i nemndmøte vil imidlertid

sakene til alle medlemmer av en familie bli behandlet samlet i ett møte, slik at behandling av halvparten av sakene i nemnd ikke betyr 600 nemndmøter. UNE anslår totale merutgifter til behandling i nemndmøte til 4,1 mill. kroner. Utgifter til behandling av saker som ikke går i nemndmøter dekkes innenfor gjeldende budsjetttramme.

Både økt saksbehandlingskapasitet i UDI og den foreslåtte forskriftsendringen vil isolert sett føre til at utgiftene på kap. 651, post 60 vil øke. I saldert budsjett for 2007 er det forutsatt en bosetting fra mottak på 3500 personer. Det er foreløpig usikkert hvor stort behovet vil bli i 2007 og regjeringen vil, i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2007, komme tilbake til Stortinget med eventuelle tilleggsbehov på kap. 651, post 60 Integreringstilskuddet.

Det foreslås derfor kun en økt bevilgning inneværende år på 4,1 mill. kroner på kap. 691 Utlendingsnemnda, post 21 Spesielle driftsutgifter, nemndbehandling.

5 Forslag under de enkelte kapitlene

Kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten

(1000 kr)

Post	Navn	Saldert budsjett 2007	Forslag 2007	Merutgift (+) Mindreutgift (-)
01	Driftsutgifter	7 048 783	7 051 083	2 300

Post 01 Driftsutgifter, kan nyttes under kap. 441, post 01

Politiet er dels saksforberedende organ og dels vedtaksmyndighet i utlendingssaker. Når prognosen for antall nye oppholdssaker i UDI nå er økt til

82 500 saker i 2007, innebærer det at også politiet får flere saker. Bevilgningen under kap. 440, post 01, foreslås derfor økt med 2,3 mill. kroner til 7 051 mill. kroner i 2007.

Kap. 441 Oslo politidistrikt

(1000 kr)

Post	Navn	Saldert budsjett 2007	Forslag 2007	Merutgift (+) Mindreutgift (-)
01	Driftsutgifter	1 406 106	1 415 106	9 000

Post 01 Driftsutgifter, kan nyttes under kap. 440, post 01

Politiet er dels saksforberedende organ og dels vedtaksmyndighet i utlendingssaker. Når prognosen for antall nye oppholdssaker i UDI nå er økt til

82 500 saker i 2007, innebærer det at også politiet får flere saker. Bevilgningen under kap. 441, post 01 foreslås derfor økt med 9 mill. kroner til 1 415 mill. kroner i 2007.

Kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak

(1000 kr)

Post	Navn	Saldert budsjett 2007	Forslag 2007	Merutgift (+) Mindreutgift (-)
71	Spesielle arbeidsmarkedstiltak	3 662 600	3 638 600	-24 000
73	Investeringer i skjermede tiltak	27 000	17 000	-10 000

Post 71 Spesielle arbeidsmarkedstiltak, kan overføres, kan nyttes under post 70

24 mill. kroner av ubrukte midler i forbindelse med gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede i 2006 overføres til 2007. Det viser seg at midlene ikke blir nyttet i 2007. Dette innebærer at bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede i 2007 kan reduseres med 24 mill. kroner. Det foreslås derfor å redusere bevilgningen under kap. 634, post 71, med 24 mill. kroner til 3 638,6 mill. kroner.

Post 73 Investeringer i skjermede tiltak, kan overføres, kan nyttes under post 70

18,8 mill. kroner av ubrukte midler i forbindelse med gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede i 2006 overføres til 2007. Det viser seg at 10 mill. kroner av disse midlene ikke blir nyttet i 2007. Dette innebærer at bevilgningen til investeringer i skjermet virksomhet i 2007 kan reduseres med 10 mill. kroner. Det foreslås å redusere bevilgningen under kap. 634, post 73, med 10 mill. kroner til 17 mill. kroner.

Kap. 690 Utlendingsdirektoratet

(1000 kr)

Post	Navn	Saldert budsjett 2007	Forslag 2007	Merutgift (+) Mindreutgift (-)
01	Driftsutgifter	416 300	498 800	82 500

Post 01 Driftsutgifter

Det foreslås å styrke UDIs drift i 2007, slik at direktoratet kan behandle 6 500 asylsaker og 83 500 oppholdssaker. Dette tilsier at antall ubehandlede

saker kan reduseres til 3 300 asylsaker og 21 400 oppholdssaker i løpet av året. Bevilgningen under kap. 690, post 01, foreslås derfor økt med 82,5 mill. kroner til 498,8 mill. kroner.

Kap. 691 Utlendingsnemnda

(1000 kr)

Post	Navn	Saldert budsjett 2007	Forslag 2007	Merutgift (+) Mindreutgift (-)
01	Driftsutgifter	118 500	111 500	-7 000
21	Spesielle driftsutgifter, nemndbehandling	9 100	13 200	4 100

Post 01 Driftsutgifter

Når UDI behandler færre saker enn forutsatt, får UNE færre saker til behandling. UNEs bevilgning for 2007 bygger på et anslag som nå, pga. den lave produktiviteten i UDI i 2006 og hittil i 2007, viser seg å ligge for høyt. Dersom vi tar hensyn til at UDI får en tilleggsbevilgning som innebærer større

saksbehandlingskapasitet, vil det likevel være rom for å redusere UNEs driftsbevilgning inneværende år som følge av at UDI har fattet færre vedtak i 2006 og hittil i 2007. Bevilgningen under kap. 691, post 01, foreslås derfor redusert med 7 mill. kroner til 111,5 mill. kroner.

Post 21 Spesielle driftsutgifter, nemndbehandling

UNE vil bli påført økte driftsutgifter i 2007 som følge av forskriftsendringen om sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket. Så mange som 50 pst. av de ca. 1 200 berostilte sakene kan komme

til å bli avgjort i nemndmøte, fordi den foreslåtte forskriftsendringen krever omfattende og konkrete vurderinger i den enkelte sak. Bevilgningen under kap. 691, post 21, foreslås derfor økt med 4,1 mill. kroner til 13,2 mill. kroner.

Kap. 2650 Sykepenges

(1000 kr)

Post	Navn	Saldert budsjett 2007	Forslag 2007	Merutgift (+) Mindreutgift (-)
74	Refusjon bedriftshelse-tjeneste	19 000	5 000	-14 000

Post 74 Refusjon bedriftshelsetjenester, kan overføres

På grunn av et akkumulert mindreforbruk under kap. 2650, post 74, fra tidligere år, ble det fra 2005 til 2006 overført et mindreforbruk på i alt 10 mill. kroner. Mindreforbruket økte til 14,2 mill. kroner i

2006. På bakgrunn av forbruket under ordningen i forutgående år, foreslås det at bevilgningen reduseres i 2007. Det foreslås å redusere bevilgningen under kap. 2650, post 74, med 14 mill. kroner til 5 mill. kroner

Kap. 3440 Gebyrer – utlendingssaker

(1000 kr)

Post	Navn	Saldert budsjett 2007	Forslag 2007	Merinntekt (+) Mindreinntekt(-)
06	Gebyrer - utlendingssaker	75 000	99 800	24 800

Post 06 Gebyrer - utlendingssaker

Det er i dag gebyrer på behandling av oppholdssaker, med unntak av visse søknader og grupper som bl.a. barn under 18 år og EØS- og EFTA-borgere. Det betales ikke gebyr for søknad om asyl eller for søknad om fornyet tillatelse til utlending som har asyl eller opphold på humanitært grunnlag av flyktninglignende grunner. Den forventede økningen i antall oppholdssaker med 10 900 saker i 2007, anslås å gi økte gebyrinntekter på om lag 12,6 mill. kroner i 2007.

Videre foreslås det en økning av gebyrene på familiejenforeningssøknader og søknader om bosettingstillatelse. Gebyrene vil fortsatt ligge

lavere enn de faktiske utgiftene knyttet til den samlede saksbehandlingen i hele sakskjeden. Prinsippet om selvkost baserer seg på at statens inntekter fra gebyrbelagt behandling av søknader ikke skal overskride statens utgifter ved behandling av disse sakene.

Det foreslås å øke gebyret for søknad om bosettingstillatelse til kr 1 600 og gebyret for søknad om familieinnvandring til kr 3 000 fra 1. juni 2007. Samlet anslås dette å gi en merinntekt på om lag 12,2 mill. kroner i 2007. Helårsvirkningen i 2008 anslås til ca. 20,85 mill. kroner. På bakgrunn av overnevnte foreslås det å øke bevilgningen under kap. 3440, post 06, med til sammen 24,8 mill. kroner i 2007 til 99,8 mill. kroner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om tilleggbevilgning til utlendingsforvaltningen – økt saksbehandlingskapasitet nedbygging av restanser og sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om tilleggbevilgning til utlendingsforvaltningen – økt saksbehandlingskapasitet, nedbygging av restanser og sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket, i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om tilleggsbevilgning til utlendingsforvaltningen – økt saksbehandlingsskapasitet, nedbygging av restanser og sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket

I

I statsbudsjettet for 2007 gjøres følgende endringer:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
440		Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten:	
	01	Driftsutgifter, <i>kan nyttes under kap. 441, post 01</i> forhøyes med fra kr 7 048 783 000 til kr 7 051 083 000	2 300 000
441		Oslo Politidistrikt:	
	01	Driftsutgifter, <i>kan nyttes under kap. 440, post 01</i> forhøyes med fra kr 1 406 106 000 til kr 1 415 106 000	9 000 000
634		Arbeidsmarkedstiltak:	
	71	Spesielle arbeidsmarkedstiltak, reduseres med fra kr 3 662 600 000 til kr 3 638 600 000	24 000 000
	73	Investeringer i skjermede tiltak, reduseres med fra kr 27 000 000 til 17 000 000	10 000 000
690		Utlendingsdirektoratet:	
	01	Driftsutgifter, forhøyes med fra kr 416 300 000 til kr 498 800 000	82 500 000
691		Utlendingsnemnda:	
	01	Driftsutgifter, reduseres med fra kr 118 500 000 til kr 111 500 000	7 000 000
	21	Spesielle driftsutgifter, nemndbehandling, forhøyes med fra kr 9 100 000 til kr 13 200 000	4 100 000
2650		Sykepengar:	
	74	Refusjon bedriftshelsetjeneste, reduseres med fra kr 19 000 000 til kr 5 000 000.....	14 000 000
Inntekter:			
3440		Politidirektoratet– politi- og lensmannsetaten:	
	06	Gebyrer - utlendingssaker, økes med fra kr 75 000 000 til kr 99 800 000	24 800 000

