

Antall asylsøkere falt fra 17 500 i 2002 til 15 600 i 2003. Asylavdelingen i UDI avgjorde 16 800 asylsøknader i 2003, mot 17 900 året før.



Antall asylsøkere styrer arbeidsmengden

UDIs totale arbeidsmengde påvirkes i betydelig grad av svingninger i tilstrømningen av asylsøkere, og asylavdelingen er naturlig nok den avdelingen hvor arbeidsmengden i aller størst grad følger disse svingningene. Siden UDI ble opprettet i 1988 har antall asylsøkere variert betydelig. Etter en topp under krigen i Bosnia i 1993, da nesten 13 000 personer søkte om asyl, sank antallet kraftig. Bunnen ble nådd i 1995, da om lag 1 500 asylsøkere meldte seg i Norge. I 2003 sank antall personer som søkte om asyl for første gang igjen siden bunnen i 1995. 15 600 personer søkte om asyl, mot 17 500 året før.

Mer arbeidskrevende saker

I tillegg til den totale mengden saker har sammensetningen av nasjonaliteter blant søkerne stor betydning for arbeidsmengden for UDIs asylavdeling. Direktoratets budsjett for asylsaksbehandling i 2003, som ble vedtatt i statsbudsjettet høsten 2002, var basert på ankomsttallene i første halvår 2002, da andelen antatt grunnløse søkere var på mellom 35-40 prosent. Disse sakene er mindre ressurskrevende enn andre saker.

I løpet av andre halvår 2002 og første halvår 2003 sank antall andelen antatt grunnløse søkere til under 10 prosent. Andelen mer kompliserte saker økte tilsvarende, og UDI fikk derfor tilført inntil 34,7 millioner kroner ekstra til asylsaksbehandling gjennom revidert nasjonalbudsjett våren 2003.

Asyl til flere, økt andel beskyttelse

Av de 16 800 asylsøkerne som fikk sine søknader behandlet i 2003 fikk 600 innvilget asyl, 2 200 opphold av beskyttelsesgrunner og 750 opphold av humanitære grunner. Antallet asylsøkere som fikk innvilget asyl var nær dobbelt så høyt som året før, og det høyeste siden før UDI ble opprettet i 1988.

Årsaken til den økte asylprosenten er at UDI de siste par årene, etter tidligere å ha fått kritikk fra blant annet FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), har jobbet mye med å utvikle en ny praksis for bruk av asylbestemmelsen.

Videre økte andelen som fikk innvilget opphold av beskyttelsesgrunner, mens andelen som fikk opphold av humanitære grunner gikk ned. En viktig grunn til at den totale andelen innvilgelser økte var blant annet at andelen antatt grunnløse søkere gikk ned.

Av de 12 700 søkerne som fikk avslag, fikk 3 200 avslag etter reglene i Dublin-avtalen. Det betyr at innholdet i saken deres ikke ble realitetsbehandlet fordi et annet europeisk land har ansvaret for å vurdere saken.

Detaljert statistikk og analyser av tilstrømningen av asylsøkere og utfallet av asylsaksbehandlingen finnes i UDIs publikasjon Tall og fakta 2003

God måloppnåelse på asylområdet

Produksjonskravet fra Kommunal- og regionaldepartementet knyttet til budsjettbevilgningen på asylområdet var at UDI skulle klare å behandle 16 000 asylsaker. Dette målet ble nådd med god margin, da 16 700 saker ble behandlet. Når det gjelder saksbehandlingstider ble målet for gjennomsnittlig behandlingstid for de antatt grunnløse søknadene på 14 dager nådd for de fleste nasjonaliteter. For øvrige søknader var kravet at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skulle være over 12 uker, mens resultatet var en gjennomsnittlig behandlingstid i 2003 på 16 uker. (saksbehandlingstidene omfatter ikke tiden politiet bruker på sakene før de kommer til UDI).

Asylavdelingen har ansvaret for å behandle asylsøknader og driften av transittmottakene, hvor asylsøkerne bor fram til de har gjennomført asylintervjuet. Avdelingen består av ti ulike enheter inndelt etter arbeidsoppgaver og en stab i tilknytning til avdelingsdirektøren (se detaljert organisasjonskart på side 28).

Strategi- og dokumentasjonsenheten har en viktig rolle i forhold til asylsaksbehandling gjennom ansvaret avdelingen har for å innhente og systematisere informasjon om menneskerettsforholdene i ulike land. Også arbeid med deltakelse i ulike internasjonale samarbeid på asylfeltet har betydning for asylsaksbehandling.

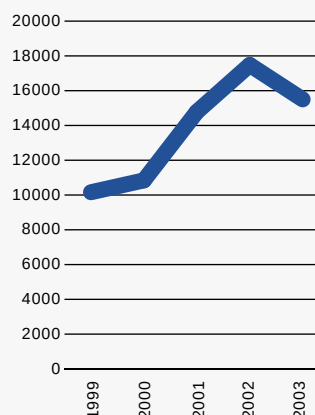
Informasjonsenheten er involvert i arbeidet med asylsøkere gjennom oppgaver knyttet til informasjon til nyankomne asylsøkere og informasjonskampanjer i utlandet for å begrense tilstrømningen av asylsøkere uten beskyttelsesbehov.

Overføringsflyktninger -

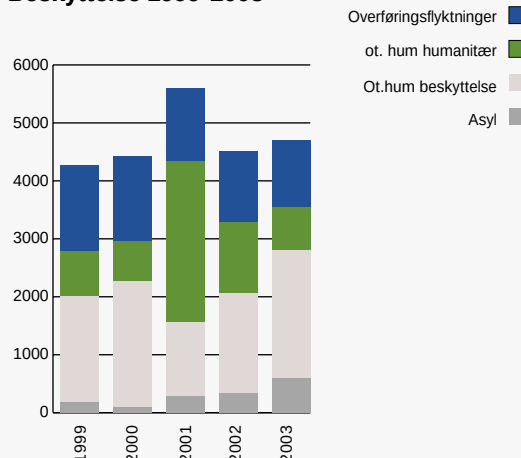
Norge tar i samarbeid med FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) hvert år i mot en kvote av flyktninger som ikke er trygge i de landene de har flyktet til.

UNHCR fremmer for norske myndigheter flyktninger som er aktuelle for overføring til Norge, og UDI velger på bakgrunn av den enkeltes behov for beskyttelse og mulighet for god integrering i Norge ut hvilke flyktninger som skal få flytte hit. Overføringsflyktningene bosettes direkte i kommuner UDI har avtale med uten å oppholde seg i asylmottak først. Integreringsavdelingen har ansvaret for UDIs arbeid med disse flyktningene. I 2003 fikk 1150 overføringsflyktninger innvilget beskyttelse i Norge.

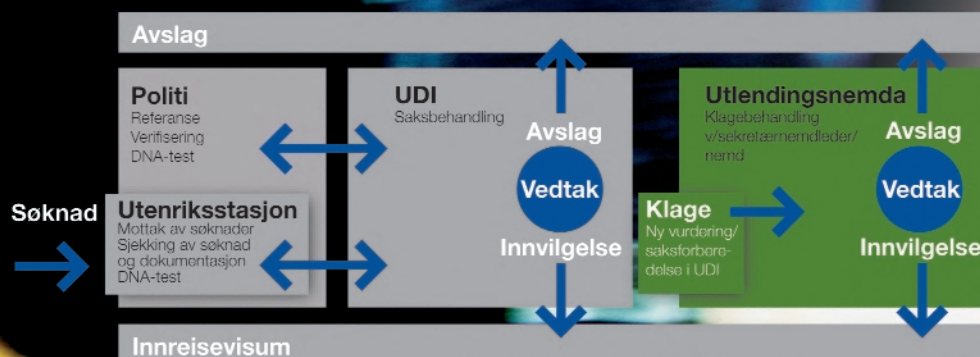
Antall asylsøknader 1999-2003



Beskyttelse 1999-2003



Med økt kontakt over landegrensene og en økende andel i befolkningen med innvandrerbakgrunn øker ønsket om migrasjon, og med det oppgavemengden for UDIs oppholdsavdeling. Også for oppholdsavdelingen har tilstrømningen av asylsøkere betydning for arbeidsmengden, men i mindre grad enn for de andre fagavdelingene, og først og fremst i form av varierende antall søknader om familiegjeningforening når antall asylsøkere som får beskyttelse endres. I 2003 behandlet Oppholdsavdelingen 48 000 saker, mot 59 000 i 2002.



Redusert familiejenforening, flere sesongarbeidere

Etter rekordåret 2002, da 14 600 personer fikk innvilget tillatelse til å flytte til Norge for å bo sammen med nær familie i Norge, falt antall innvilgede familiejenforeninger i 2003 til 10 500. Det er flere forhold som bidro til at antall familiejenforeninger i 2003 var lavere enn året før. I 2002 behandlet UDI et stort antall gamle saker i et restanseprosjekt. Økte saksbehandlingstider i bidro også til at antall familiejenforeninger sank. Også regjeringens beslutning om å innføre strengere regler for gjenforening med asylsøkere som har fått opphold på humanitært grunnlag (forsørgelseskrav) har bidratt til nedgang i enkelte grupper.

Når det gjelder arbeidsinnvandring gikk antall spesialister som søkte seg til Norge på varig basis noe ned, fra 1 700 i 2002 til 1 100 i 2003. Samtidig steg antall sesongarbeidere som fikk tillatelse til å arbeide her i inntil tre måneder i sesongbetont virksomhet, fra 15 700 til 17 900. De fleste av disse har jobber i tilknytning til landbruket.

Omorganisering for effektivisering og likebehandling

I 2003 ble det gjennomført en større omorganisering i Oppholdsavdelingen. Tidligere var enhetene i avdelingen inndelt etter geografi, slik at hver enhet behandlet alle typer søknader fra personer innefor et geografisk område. Etter omorganiseringen er enhetene inndelt etter arbeidsoppgaver, slik at hver enhet behandler færre søknadstyper, men fra hele verden. Med denne organiseringen blir det enklere å sikre at likeartede saker fra ulike land behandles likt, og behovet for å bruke ressurser på å samordne praksis mellom enhetene er kraftig redusert. Samtidig er det sannsynlig at en større grad av spesialisering bidrar til større effektivitet.

Diagram for familiejenforening

Søknader om familiejenforening må som hovedregel leveres via en norsk utenriksstasjon. I enkelte unntakstilfeller kan søknad leveres via politiet i Norge

Kapasitetsproblemer ga økte saksbehandlingstider

Oppholdsavdelingen hadde store kapasitetsproblemer i 2003. Etter å ha fått tilført midler til å behandle et stort antall eldre saker i 2002, ble bevilgningen til behandling av oppholdssaker betydelig redusert i 2003. I tillegg til at bemanningen i avdelingen ble redusert, medførte problemer i innføringsfasen for det nye Datasystemet for Utlendings- og Flyktningssaker (DUF) (se side 25) tidlig på året til redusert effektivitet. Resultatet ble at saksbehandlingstidene for de fleste sakstyper økte gjennom året, og i alt for mange saker ble ikke målene for saksbehandlingstider som var satt i tildelingsbrevet nådd (maksimalt seks måneder). I 2004 vil avdelingen bli tilført nye ressurser, og reduksjon av saksbehandlingstider i oppholdssaker er et av de viktigste målene for UDI i 2004.

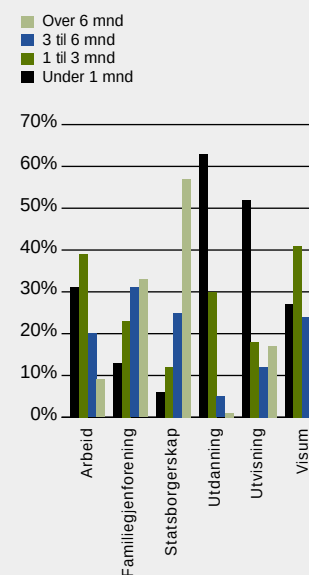
Oversikten over forventede saksbehandlingstider for ulike sakstyper på UDIs internett-sider oppdateres løpende. På www.udi.no finnes også nærmere informasjon om saksgang og vilkår for ulike typer tillatelser.

Oppholdsavdelingen behandler blant annet søknader om visum, familiejenforening, arbeidstillatelse og statsborgerskap. Avdelingen består av seks enheter inndelt etter arbeidsoppgaver og en stab i tilknytning til direktøren (se detaljert organisasjonskart på side 28)

Strategi- og dokumentasjonsavdelingen spiller en viktig rolle i forhold til behandlingen av oppholdssaker gjennom avdelingens rolle i UDIs arbeid med regelverksutvikling på oppholdsområdet. Avdelingen er også sammen med Oppholdsavdelingen ansvarlig for UDIs opplæringstiltak for samarbeidspartnere som politi og utenriksstasjoner.

Informasjonsenheten har en rolle i forhold til behandlingen av oppholdssaker gjennom enhetens arbeid med brukerinformasjon, både på internett og gjennom trykte publikasjoner.

Saksbehandlingstider i oppholdssaker 2003



Gjennomsnittlige saksbehandlingstider:

Arbeid	3 mnd
Familiejenforening	5 mnd
Statsborgerskap	7 mnd
Utdanning	1 mnd
Utvisning	3 mnd
Visum	3 mnd

Integreringsavdelingens arbeid var i 2003 som årene før preget av det store antallet beboere i asylmottakene. Store utfordringer i forhold til bosetting av flyktninger i kommunene og arbeid knyttet til innføringen av den nye introduksjonsloven preget også året.

Asylmottak

Siden Utlendingsdirektoratet ble etablert for 15 år siden har det skjedd en voldsom kvalitets- og kapasitetsutvikling innenfor mottaksfeltet. En utfordring har vært å opprettholde et fleksibelt mottaksapparat, som til enhver tid kan håndtere et varierende antall asylsøkere og flyktninger.

I 2003 har det vært et rekordhøyt antall mottak og beboere. I løpet av året har ca 140 asylmottak vært i drift med over 17 000 beboere i gjennomsnitt.

Det var stor aktivitet og fokus på mottaksfeltet i 2003. Mottakene har en variert beboergruppe, med ulike bakgrunn, ulike behov, forutsetninger og interesser. Arbeidet med å utvikle et differensiert mottakssystem, et bo- og aktivitetstilbud tilpasset ulike beboergrupper, har vært et prioritert arbeidsområde.

Utlendingsdirektoratet legger vekt på et godt samarbeid med driftsoperatørene som driver mottak på oppdrag fra UDI og med kommunene hvor mottakene ligger, såkalte verts-kommuner. I 2003 var dialogen mellom UDI og disse samarbeidspartnerne god og konstruktiv, selv om det i enkelte tilfeller var uenighet om mottaksetableringer og oppgavedeling mellom statlig og kommunalt nivå i forbindelse med mottakene.

www.udi.no/asylmottak

Bosetting

Totalt ble 5 200 flyktninger bosatt i landets kommuner i løpet av 2003. Rundt 3600 ble bosatt fra asylmottak og 1650 kom som overføringsflyktninger gjennom FN. Antall bosatte overføringsflyktninger var betraktelig høyere enn året før. I tillegg ble rundt 1 500 personer som fikk familiegjenforening med flyktninger bosatt i kommunene.

Utlendingsdirektoratet hadde et godt samarbeid med svært mange av landets kommuner i forbindelse med bosetting av flyktninger i 2003. Gjennom arbeidet med introduksjonsordningen har dette samarbeidet blitt ytterligere styrket. Kommunenes Sentralforbund (KS) er en sentral samarbeidspartner for UDI i forbindelse med bosettingsarbeidet, særlig etter at en ny modell for arbeidet med bosetting ble innført fra 2002. Andre viktige samarbeidspartnere er fylkesmennene og Aetat.

Det overordnede målet for bosetting av flyktninger ble ikke nådd i 2003. I fire av UDIs seks regioner ble det bosatt så mange flyktninger som det var behov for, mens målene ikke ble nådd i region Øst (Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold) og region Indre Østland

(Buskerud, Oppland, Hedmark). Særlig i det sentrale østlandsområdet var gapet stort mellom behovet for bosettingsplasser og antallet flyktninger som ble bosatt. Tatt i betraktning at et av en av intensjonene med den nye bosettingsordningen var å dreie bosettingen i retning av de sentrale deler av østlandsområdet, viser dette at utfordringene på bosettingsfeltet er store. UDI ønsker en evaluering av den nye bosettingsordningen i løpet av 2004.

Introduksjonsordningen – et viktig skritt i riktig retning

Våren 2003 ble Introduksjonsloven vedtatt av Stortinget. Utlendingsdirektoratet har stor tro på introduksjonsordningen, som setter krav til aktiv deltakelse i kvalifiseringsprogram for alle flyktninger i målgruppen som bosettes i kommunene etter avtale med UDI. Personer med flyktningbakgrunn mellom 18-55 år får rett og plikt til deltakelse.

Fra 1. september 2004 blir Introduksjonsloven obligatorisk for alle bosettingskommuner. Mange kommuner tilbyr allerede nyankomne flyktninger heldags kvalifiseringsprogram. Utlendingsdirektoratet har i 2003 arbeidet aktivt for å bistå kommuner som allerede har igangsatt eller forbereder seg på å innføre introduksjonsordningen. En rekke nettverksamlinger, kurs og seminarer er avholdt. Det har blitt utviklet en omfattende opplæringspakke for kommunene til bruk i arbeidet med å innføre introduksjonsordningen. Regionkontorene har vært sentrale i opplæringen av kommuner (se s. 28)

Det er viktig at nyankomne innvandrere får en god start i Norge. Dette forutsetter en introduksjon til samfunnet som raskt fremmer økonomisk selvstendighet og aktiv deltakelse i samfunnet. Introduksjonsloven er et viktig skritt i riktig retning for å styrke det langsiktige integreringsarbeidet.

www.udi.no/introduksjonsordningen

Hjemreise

Flere asylsøkere valgte i 2003 å reise hjem frivillig enn tidligere år. I løpet av 2003 var det 1455 personer med avslag på asylsøknaden, som benyttet seg av det frivillige returprogrammet i regi av International Organization for Migration (IOM). Siden det frivillige returprogrammet med IOM ble etablert i 2002 har det vært en jevn økning i frivillig hjemreise. En viktig utfordring for IOM i forbindelse med etablering av programmet har vært å få på plass avtaler med asylsøkernes hjemland om mer effektive rutiner for bekreftelse av identitet og utstedelse av identitetspapirer/reisedokumenter.

Integreringsavdelingen har ansvaret for å gi et botilbud til alle asylsøkere og flyktninger som kommer til Norge, fra opphold på et asylmottak til de bosetter seg i en kommune. I tillegg har integreringsavdelingen et overordnet ansvar for integrering i det norske samfunnet, og skal bidra til utviklingen av et velfungerende flerkulturelt samfunn.

Avdelingen består av tre enheter og en stab tilknyttet avdelingsdirektøren sentralt, og har i tillegg seks regionkontorer (se s. 21 og detaljert organisasjonskart s. 28).