

Rapport

Gjennomføringsplan for utlendingsfeltet

Desember 2010



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Rapport

Gjennomføringsplan for utlendingsfeltet

Desember 2010



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Gjennomføringsplan for utlendingsfeltet

Innhold

1	Innledning	5
2	Støtte til UNHCR og kvoten for overføringsflyktninger	6
2.1	Nøkkeltall	6
2.2	Aktuelle tiltak	6
2.2.1	Norsk støtte til UNHCR	6
2.2.2	Økt antall overføringsflyktninger i perioden 2009 - 2013.....	7
3	Beskyttelse til flyktninger i henhold til Norges internasjonale forpliktelser ..	8
3.1	Nøkkeltall	8
3.2	Aktuelle tiltak	9
3.2.1	Harmonisering av praksis	9
3.2.2	UNHCRs anbefalinger	9
3.2.3	Aktiv bruk av Dublin-regelverket.....	10
3.2.4	Hevet terskel for opphold på humanitært grunnlag.....	11
3.2.5	Vurdere adgangen til å fremme omgjøringssbegjæringer	11
3.2.6	Nok verger til enslige mindreårige asylsøkere.....	12
3.2.7	Styrke barns posisjon	12
3.2.8	Melding til Stortinget om barn på flukt	13
4	Mottakstilbud til asylsøkere	14
4.1	Nøkkeltall	14
4.2	Aktuelle tiltak	14
4.2.1	Bedre samarbeid med kommunene.....	14
4.2.2	Økt aktivitet i mottak og omsorgssentre	15
4.2.3	God oppfølging av barn i mottak eller omsorgssentre.....	16
4.2.4	Mottaksutvalget	16
5	Effektiv saksbehandling	18
5.1	Nøkkeltall	18
5.2	Aktuelle tiltak	19
5.2.1	Innledende behandling av asylsaker.....	19
5.2.2	Behandling av oppholdssaker.....	19
5.2.3	IKT-satsing og EFFEKT-programmet	20
5.2.4	Klagesaksutvalget	21
6	Økt innsats for å klarlegge identitet.....	22
6.1	Nøkkeltall	22
6.2	Aktuelle tiltak	22
6.2.1	Etableringen av NID	22
6.2.2	Innsats for identitetsavklaring i asylsaker.....	23
6.2.3	Registrering av fingeravtrykk	23
6.2.4	Biometriske kjennetegn i visumsaker	23
6.2.5	Biometriske kjennetegn i oppholdskort	24
7	Bekjempe kriminalitet og motvirke ulovlig innvandring og opphold	25

7.1	Nøkkeltall	25
7.2	Aktuelle tiltak	26
7.2.1	Hindre at asylinstituttet misbrukes av kriminelle	26
7.2.2	Styrket informasjonsutveksling mellom den ordinære straffesaksbehandlingen og utlendingsforvaltningen	26
7.2.3	Mer effektiv saksbehandling og utsendelse i utvisningssaker	27
7.2.4	Utvidet bruk av tvangsmidler ved utsendelse.....	27
7.2.5	Soningsoverføring.....	28
7.2.6	Beskytte og yte bistand til ofre for menneskehandel.....	29
7.2.7	Styrke grensenære kontroller for å bekjempe kriminalitet.....	29
7.2.8	Kontroll med reisende som kommer fra eller reiser til Svalbard	30
7.2.9	Innsats fra utenriksstasjonene	30
8	Balansert innvandringsregulering.....	32
8.1	Nøkkeltall	32
8.2	Aktuelle tiltak	33
8.2.1	Krav om fire års arbeid eller utdanning ved familieetablering.....	33
8.2.2	Vurdere eventuelle utilsiktede konsekvenser av ny utlendingslov ..	33
8.2.3	Justere au pair ordningen.....	33
9	Rask retur av personer med endelig avslag.....	34
9.1	Nøkkeltall	34
9.2	Aktuelle tiltak	35
9.2.1	Tilbaketakelsesavtaler	35
9.2.2	Økt satsing på frivillig retur	35
9.2.3	Økt satsing på uttransportering og bruk av tvangsmidler ved manglende samarbeid om retur.....	36
9.2.4	Etablering av omsorgs- og opplæringstilbud for enslige mindreårige i deres hjemland	37
9.2.5	Bruk av retursentre og av returfremmende tiltak for barnefamilier	37
10	Aktiv deltakelse i EU-samarbeid	39
10.1	Bakgrunn.....	39
10.2	Aktuelle tiltak.....	39
10.2.1	Styrket yttergrensekontroll	39
10.2.2	Praktisk samarbeid og kunnskapsutveksling	39
10.2.3	Bruk av EØS-midlene på asylområdet.....	40
10.2.4	Støtte til gjenbosetting	40
10.2.5	Migrasjonspartnerskap med opprinnelsesland	40
11	Bedre kunnskapsgrunnlag for politikkutvikling.....	42
11.1	Nøkkeltall.....	42
11.2	Aktuelle tiltak.....	42
11.2.1	Fou-strategi	42
11.2.2	Noen igangsatte og gjennomførte FoU-prosjekter.....	42
11.2.3	Måltrettet satsing via Norges Forskningsråd	43
11.2.4	Deltakelse i European Migration Network.....	43
11.2.5	Bedre prognosearbeid.....	44

1 Innledning

Den foreliggende planen ble varslet som en av prioriteringene i meldingen til Stortinget om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, jf. Meld. St. 9 (2009 - 2010) og Innst. 327 S. (2009 – 2010). Planen er en sammenstilling av vedtatte tiltak og prioriteringer og redegjør for hvordan Justisdepartementet vil arbeide med disse tiltakene framover i samarbeid med andre departementer og aktører. Den viser at vi er godt i gang med å gjennomføre tiltakene i regjeringsplattformen og andre viktige tiltak som er besluttet seinere.

Regjeringens ambisjoner på området går klart fram av regjeringsplattformen. Hvilke tiltak som blir satt i verk og hva som oppnås, rapporteres til Stortinget gjennom de årlige budsjettproposisjonene for de ulike departementene. På utlendingsfeltet vil aktuelle tiltak være omtalt i Justis- og politidepartementets proposisjon, men det vil også finnes viktige saker i proposisjonene til Arbeidsdepartementet (arbeidsinnvandring, EØS), Utenriksdepartementet (flyktninghjelp, migrasjon og utvikling, utenriktjenestens rolle i utlendingsforvaltningen) og i noen grad hos Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (bosetting i kommunene, statsborgerskap mv.)

Nettoinnvandringen av utlendinger til Norge var 38 300 i 2009, en reduksjon på vel 5 000 fra året før. Dette var likevel det tredje høyeste innvandringstallet som noen sinne er registrert her. Statistikken for de første tre kvartalene i 2010 viser at innvandringen øker igjen. Asylsøkerantallene i 2010 har blitt betydelig redusert etter den sterke økningen i 2008 - 2009. I 2009 lå Norge nesten på topp i Europa i antall asylsøkere per innbygger, bare forbigått av Liechtenstein og Malta. Samtidig har langt flere personer uten lovlig opphold returnert, både tvangsmessig og frivillig. Det er igangsatt og vurderes en rekke tiltak for å effektivisere og forenkle saksbehandlingen og bedre servicen i utledningsforvaltningen. At saksbehandlingen skjer effektivt og raskt, er best både for dem som får opphold og for dem som må forlate landet.

Tiltakene i gjennomføringsplanen vil i varierende grad ha økonomiske og administrative konsekvenser. De fleste tiltakene vil bli dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer. I den grad det ikke lar seg gjøre, vil tiltakene vurderes i forbindelse med Regjeringens årlige budsjettforslag

2 Støtte til UNHCR og kvoten for overføringsflyktninger

Fra regjeringsplattformen:

- Støtte FNs høykommissær for flyktnings arbeid for å sikre og fremme flyktnings rettigheter.
- Øke antallet kvoteflyktninger når antallet asylsøkere går betydelig ned. Regjeringens mål er å øke antallet kvoteflyktninger til minst 1500.

2.1 Nøkkeltall

Tallet på flyktninger i verden som FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) i følge sitt mandat et ansvar for, gikk ned i perioden 2002 - 2005. Etter en svak økning i 2006 - 2007, har antallet ligget stabilt rundt 10,4 millioner personer i 2008 - 2009. I tillegg kommer nærmere fem millioner palestinske flyktninger i Midtøsten som FNs særskilte organisasjon for palestinske flyktninger (UNWRA) har ansvar for. Dessuten er flere enn før på flukt i hjemlandet, det vil si internt fordrevne. Flyktningshjelpen har anslått at det var rundt 27 millioner internt fordrevne ved inngangen til 2010.

I 2009 ble 112 000 flyktninger gjenbosatt i et nytt land i samarbeid med UNHCR. Dette er en økning fra 65 000 i 2008 og 49 000 i 2007. For Norges del ble nærmere 1 200 overføringsflyktninger tatt ut på kvoten i 2009. Kvoten for 2010 og 2011 er også 1 200 per år.

Ved utløpet av oktober 2010 var 930 personer tatt ut på kvoten for overføringsflyktninger, og om lag 900 hadde ankommet til Norge.

2.2 Aktuelle tiltak

2.2.1 Norsk støtte til UNHCR

Norges støtte til FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) var 400 millioner kroner i 2009. 290 millioner kroner var et generelt bidrag, mens 110 millioner kroner var øremerket til særskilte program. For 2010 er norsk støtte til UNHCR på 485 millioner kroner, hvorav 325 millioner er et generelt bidrag. I 2011 legges det opp til å yte et kjernebidrag på 290 millioner kroner over kap. 170.74, jf. Prop. 1 S (2010 - 2011) for Utenriksdepartementet. Av enkeltland er Norge på femte plass som givernasjon etter USA, Japan, Sverige og Nederland. Medregnet EU- kommisjonen er Norge den sjette største giveren i absolutte tall.

2.2.2 Økt antall overføringsflyktninger i perioden 2009 - 2013

Norge har de seinere årene hatt et høyt antall asylsøkere, noe som har gitt et bosettingspress på norske kommuner. Regjeringen har likevel fastholdt kvoten på 1 200 overføringsflyktninger. Dersom asylsøkertallet går betydelig ned, er regjeringens mål å øke kvoten til minst 1 500 flyktninger. Det totale omfanget av den norske kvoten og fordelingen mellom forskjellige grupper flyktninger som tilbys gjenbosetting i Norge, er også avhengig av kapasiteten i kommunene.

Det er blant gjenbosettingslandene og i UNHCR en økende interesse for og vilje til å se gjenbosetting som et strategisk instrument i arbeidet med å bedre situasjonen for flyktningene i vertslandet. På den måten kan man bidra til å hjelpe ikke bare de som tas til tredjeland, men også de som blir igjen. Norge støtter denne politikken og har allerede tatt konkrete initiativ for å omsette dette i praksis, først og fremst gjennom å lede koordineringen av en strategisk innsats overfor afghanske flyktninger i Iran. I arbeidet med fastsettelse av den årlige kvoten for gjenbosetting av flyktninger i Norge sees det også hen til hvor et norsk uttak kan bidra til å styrke UNHCRs innsats for strategisk gjenbosetting.

3 Beskyttelse til flyktninger i henhold til Norges internasjonale forpliktelser

Fra regjeringsplattformen:

- ➔ Arbeide for at Norge aktivt støtter og deltar i internasjonalt arbeid som understøtter en bedre ansvarsfordeling og sikrer likebehandling og felles minstestandarder i de ulike landene.
- ➔ Redusere antallet personer uten behov for beskyttelse som søker asyl i Norge, og løpende vurdere behov for nye tiltak for å oppnå dette
- ➔ UNHCRs anbefalinger skal veie tungt ved norske myndigheters vurderinger, men norske myndigheter foretar også en selvstendig vurdering.
- ➔ Etablering av praksis i strid med UNHCRs anbefalinger om beskyttelse skal som hovedregel prøves i stornemnd med mindre praksis følger av instruks fra departementet til UDI.
- ➔ Norsk praksis skal i hovedtrekk samsvare med praksis i andre sammenlignbare land.
- ➔ Asylsøkere som har hatt opphold i andre land som er med i Dublin-samarbeidet, skal i all hovedsak returneres dit når dette følger av Dublin-regelverket.
- ➔ Vurdere dagens adgang til å fremme omgjøringsbegjæring
- ➔ Heve terskelen for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag
- ➔ Sørge for verger til enslige mindreårige asylsøkere

3.1 Nøkkeltall

Ved utgangen av november 2010 hadde om lag 9 200 personer søkt asyl i Norge, flest fra Eritrea, Somalia og Afghanistan. Det er en nedgang på 43 pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Det er en nedgang for samtlige søkergruppen, men den er særlig sterk for søkere fra Afghanistan. Prognosen for 2010 og 2011 er 10 000 asylsøkere, herav 800 enslige mindreårige.

Antall asylsøkere, enslige mindreårige (andel) og avslag i UDI, 2005 - 2010

År	Asylsøkere	Herav enslige mindreårige asylsøkere	Andel enslige av totalt, pst.	Andel avslag, inkl. Dublin-saker, pst.
2005	5 400	320	6	57
2006	5 300	350	6,5	48
2007	6 500	400	6	51
2008	14 400	1 370	9,5	66
2009	17 200	2 500	14,5	65
2010 (30.11)	9 200	800	8,5	66

Det er dessuten en betydelig lavere andel asylsøkere som oppgir å være enslige mindreårige, 8,5 pst. ved utgangen av november 2010 sammenliknet med 14,5 pst. for hele 2009. En rekke europeiske land har som Norge opplevd en nedgang, men den norske nedgangen er blant de største, relativt sett.

Om lag to tredjedeler av søkerne som fikk behandlet sakene sine av Utlendingsdirektoratet (UDI) i 2009 og de første elleve månedene av 2010, fikk avslag. Det skjedde enten etter en realitetsbehandling av søknaden eller med henvisning til Dublin II forordningen, dvs. at søknaden skal behandles i et annet land. I samme periode ble 4,6 prosent av klagen i asylsaker som Utlendingsnemnda (UNE) behandlet, innvilget.

3.2 Aktuelle tiltak

Som en følge av den sterke økningen i antall asylsøkere fra høsten 2007 introduserte Regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2008 og i september 2008 en rekke tiltak for å redusere antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov, jf. St.prp. nr. 1 (2008 - 2009) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Som en oppfølging av tiltakene fra 2008 lanserte Regjeringen ytterligere åtte tiltak i juli 2009, særlig rettet mot enslige mindreårige asylsøkere, jf. Prop. 1 S (2009 - 2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det er rimelig å anta at de iverksatte innstrammingene, inkludert et styrket returarbeid, har bidratt til den markerte nedgangen i antall asylsøkere som startet høsten 2009.

3.2.1 Harmonisering av praksis

For å unngå at Norge mottar en relativt sett stor andel av de asylsøkerne som kommer til Europa, er det blant annet viktig at norsk asylpraksis og asylpolitikk ikke framstår som vesentlig mer liberal eller streng enn praksis i andre vesteuropeiske land. Det er derfor en målsetting at norsk praksis i hovedtrekk skal samsvare med praksis i andre sammenlignbare land, jf. også Meld. St. 9 (2009 - 2010) om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv. Departementet har bedt UDI om løpende å rapportere om endringer i andre lands praksis. I tillegg deltar utlendingsforvaltningen i flere internasjonale fora hvor det informeres om praksis på feltet. Regjeringen arbeider også for at Norge skal knyttes til EUs nye støttekontor for asyl, EASO. Kontoret har som formål å styrke det praktiske samarbeidet på asylfeltet.

3.2.2 UNHCRs anbefalinger

Utgangspunktet er at utlendingsforvaltningen legger stor vekt på UNHCRs anbefalinger, særlig når det gjelder deres anbefalinger om beskyttelse. UNHCRs anbefalinger er imidlertid ikke bindende for norske myndigheter.

En oversikt fra UDI fra i 2010 viser at norsk praksis i hovedsak er i tråd med UNHCRs formelle landspesifikke anbefalinger om beskyttelse. Det er imidlertid også tilfeller hvor norsk praksis ikke er fullt i samsvar med UNHCRs anbefalinger om beskyttelse.

Norske utlendingsmyndigheter foretar både en individuell vurdering av den konkrete asylsak og en generell vurdering av forholdene i søkerens hjemland, mens UNHCR i utgangspunktet bare uttaler seg om forholdene i de enkelte land.

Det er UDI og UNE som avgjør enkeltsaker etter utlendingsloven. Både UDI og UNE bygger på en rekke andre kilder i tillegg til UNHCR når de vurderer en asylsak. Denne helhetlige vurdering av kilder innebærer at man i enkelte tilfeller kan komme til et annet resultat enn det som er UNHCRs anbefaling knyttet til beskyttelse. At utlendingsforvaltningen avslår en søknad om beskyttelse i en enkeltsak, trenger ikke bety at man er uenig i UNHCRs generelle vurderinger av retursituasjonen.

Det følger av den nye utlendingsforskriften, som trådte i kraft 1. januar 2010, at dersom praksis er i strid med formelle landspesifikke anbefalinger fra UNHCR om beskyttelse, eller det kan være aktuelt å etablere ny praksis i strid med slike anbefalinger, skal som hovedregel minst en representativ sak avgjøres i stornemnd. Dette er imidlertid ikke påkrevet hvis praksis er i samsvar med instruks fra departementet til UDI. Bestemmelsen gjelder praksis som er etablert i strid med UNHCRs formelle landspesifikke anbefalinger om beskyttelse etter at forskriften trådte i kraft. Foreløpig er ingen sak behandlet i stornemnd på dette grunnlag.

3.2.3 Aktiv bruk av Dublin-regelverket

Dublin-forordningen regulerer hvilket land som har plikt til å behandle en asylsøknad. Formålet er å motvirke at asylsøkere blir henvist fra en stat til en annen uten å få søknaden sin behandlet og å motvirke at asylsøknader som fremmes i flere medlemsstater, må behandles av mer enn en stats myndigheter.

For EUs medlemsland er forordningen en del av en større samordning på asylfeltet som også gir bindende regler om mottaksforhold, fastsettelse av asylstatus og asylprosedyrer. Grunnleggende i samarbeidet er at asylsøknaden skal behandles i tråd med blant annet flyktningkonvensjonen og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

For å begrense antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge, mener Regjeringen at en aktiv bruk av Dublin-regelverket er viktig. Det skal praktiseres mest mulig i overensstemmelse med andre sammenliknbare,

europiske land, men likevel slik at det ikke strider mot våre internasjonale forpliktelser.

I mai 2009 ble det gitt en ny bestemmelse i utlendingsforskriften, med formål om å anvende Dublin-forordningen i flere saker og å sikre at norsk praksis samsvarer bedre med praksis i andre medlemsstater. Bestemmelsen begrenser adgangen til å ta saker til realitetsbehandling når Norge ikke er ansvarlig asylsøker etter Dublin-regelverket. Det gjøres blant annet ved å sette snevrere grenser for hvilken tilknytning til Norge som kan gi grunnlag for realitetsbehandling av asylsaken her. Bestemmelsen innebærer også at det å ha søsken i Norge, som utgangspunkt ikke lenger gir slik tilknytning til Norge.

Norske utlendingsmyndigheter har i en periode vurdert det greske asylsystemet og praksis på bakgrunn av bekymring for om asylsøkernes rettssikkerhet blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. I oktober 2010 ble det besluttet å stanse returer til Hellas i medhold av Dublin-regelverket inntil videre. Bakgrunnen var en anmodning fra Den europeiske menneskerettsdomstolen om stans av all retur til Hellas fram til domstolen har avsagt dom i sak mot Belgia om retur av en asylsøker til Hellas. Også flere andre land har midlertidig stanset returer til Hellas. Det arbeides med en revidering av Dublin-forordningen, hvor ett av forslagene fra Kommissjonen er å introdusere en suspensjonsmekanisme for å håndtere slike utfordringer. Forslaget er til behandling i rådsstrukturen i EU.

3.2.4 Hevet terskel for opphold på humanitært grunnlag

I 2009 ble det gitt opphold av humanitære grunner i 11 pst. av asylsakene som ble realitetsbehandlet, mens det ved utgangen av september 2010 var 7 pst. Dette viser at antall asylsøkere som får opphold på humanitært grunnlag, går ned.

I 2010 er asylsøkere fra Eritrea den største asylsøkergruppen. 65 pst. av dem som fikk sin asylsøknad behandlet i første instans i de første ni månedene av 2010, fikk asyl. 12 pst. har fått opphold på humanitært grunnlag. Fra mai 2010 er praksis for opphold på humanitært grunnlag for eritreiske asylsøkere strammet inn. Tidligere ble nære familiemedlemmer til personer som hadde desertert eller unndratt seg nasjonal tjeneste i stor grad innvilget tillatelse på humanitært grunnlag. Etter praksisendringen skal opphold på humanitært grunnlag for familiemedlemmer til dem som unndrar seg eller deserterer fra Nasjonaltjenesten (verneplikten) i landet, nektes med mindre det er andre sterke, menneskelige hensyn som taler for at søkeren bør gis opphold i Norge.

3.2.5 Vurdere adgangen til å fremme omgjøringsbegjæringer

Utvalget som i 2009 ble nedsatt for å vurdere organiseringen av klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet, har bl.a. sett på muligheten for å

redusere dagens ressursbruk knyttet til behandling av omgjøringsanmodninger, enten ved at slike saker kan begrenses eller ved at de kan undergis en mer effektiv håndtering. Utvalget leverte sin innstilling, NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingsaker*, 29. november 2010, jf. pkt. 5.2.4. Departementet vil vurdere forslagene etter at utredningen har vært på bred høring.

3.2.6 Nok verger til enslige mindreårige asylsøkere

Den betydelige økningen i antallet asylsøkere i 2008 og 2009 som oppgir å være enslig mindreårig har gjort det utfordrende å rekruttere tilstrekkelig mange og kompetente verger. Selv om det er et kommunalt ansvar å ha et fungerende overformynderi, har utlendingsmyndighetene sett behov for konkrete tiltak som kan bidra til at enslige mindreårige asylsøkere får tildelt verger så snart som mulig etter ankomst til en kommune. Dette er viktig også for å sikre en rask saksbehandling og effektiv ressursbruk. Det ble som følge av dette med virkning fra 1.7.2009 innført et eget kommunalt tilskudd for avlønning av verger for enslige mindreårige asylsøkere mens de er i transittfasen. Videre er det fra 2009 bevilget særskilte midler til rekruttering og opplæring av verger. UDI har benyttet disse midlene til å inngå en avtale med Norsk Folkehjelp om rekruttering, veiledning og opplæring av verger for enslige mindreårige asylsøkere i et begrenset antall vertskommuner.

Det er fortsatt utfordringer med tilstrekkelig tilgang til verger, særlig etter transittfasen og i distriktskommuner. Rettssikkerheten til den enkelte skal imidlertid være godt ivaretatt, ettersom hver enslig mindreårig får advokatbistand til selve asylsøknaden og behandlingen av denne.

3.2.7 Styrke barns posisjon

For å sikre at barn skal kunne uttale seg fritt og særlig sikre at barn som søker asyl, blir vurdert på selvstendig grunnlag, vil departementet fremme forslag til lovendringer. De innebærer en presisering av at utlendingsmyndighetene kan gjennomføre en samtale med barnet selv om foreldrene nekter og uten at foreldrene tillates å være til stede. Barnet vil da ha rett til å ha verge eller annen fullmektig til stede.

For å rette større oppmerksomhet mot barn i asylsaksbehandlingen har UDI etablert en egen barnefaglig enhet i asylavdelingen. Enheten har hovedansvaret for å behandle alle søknader fra enslige mindreårige asylsøkere, men behandler også enkelte saker som omhandler medfølgende barn. I tillegg har UDIs intervjuenhet en barnefaglig koordinator som skal kvalitetssikre intervjuer av enslige mindreårige asylsøkere og samtaler med medfølgende barn. Koordinatoren skal sikre kompetanseutvikling på samtaler med barn gjennom daglig oppfølging og personlig faglig veiledning av saksbehandlere som gjennomfører barnesamtaler.

3.2.8 Melding til Stortinget om barn på flukt

Justisdepartementet er i gang med å utarbeide en melding til Stortinget om barn på flukt. Det er viktig å få en bred og samlet gjennomgang av sentrale problemstillinger knyttet til barn på flukt. Både barn som er i følge med foreldre eller andre omsorgspersoner og enslige mindreårige vil være tema. Meldingen vil ta for seg rammene for arbeidet med barn på flukt, herunder de relevante internasjonale konvensjonene. Meldingen vil videre ta for seg behandlingen av barns søknader om beskyttelse og deres tilbud og rettigheter i Norge. Den vil se nærmere på betydningen av lang oppholdstid og tilknytning til Norge ved vurderingen av om barn skal gis opphold i Norge. Også spørsmål knyttet til retur vil bli omtalt. Meldingen vil ikke ta opp tema knyttet til bosetting og integrering av barn som har fått oppholdstillatelse i Norge.

4 Mottakstilbud til asylsøkere

Fra regjeringsplattformen:

- ➔ Bedre samarbeidet med kommunene om etablering av asylmottak
- ➔ Legge til rette for økt deltakelse og arbeidsrettet aktivitet og plikt til aktivitet for asylsøkerne på asylmottak
- ➔ Arbeide for at barn i mottak eller omsorgssentre får en god barnefaglig oppfølging
- ➔ På bakgrunn av det offentlig nedsatte utvalgets anbefalinger vurdere mottakssystemet og tilbudet om innkvartering og tjenester til asylsøkere

4.1 Nøkkeltall

Alle asylsøkere i Norge har en lovfestet rett til statlig innkvarteringstilbud, mens personer med endelig avslag på sin søknad kan få slikt tilbud. Mottakstilbudet skal være nøkternt og tilpasset, og være lokalisert over hele landet. Det er frivillig å benytte seg av tilbudet.

Etter at antall beboere og mottak nesten ble tredoblet fra utgangen av 2007 til 2009, har det i 2010 vært en viss reduksjon.

Nøkkeltall om mottak for asylsøkere 2007 - 2010

År (31.12)	Beboere i mottak	Herav barn	Herav enslige (15 -17)	Antall mottak	Antall kommuner
2007	7 600	2 000	400	61	57
2008	13 500	3 700	1 000	104	95
2009	19 600	5 700	1 770	150	129
2010 (30.11)	16 900	4 400	700	137	121

4.2 Aktuelle tiltak

4.2.1 Bedre samarbeid med kommunene

Staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartement utvidet en eksisterende samarbeidsavtale med Kommunenes sentralforbund (KS) om bosetting av flyktninger i april 2009 til også å omfatte samarbeid ved etablering og nedlegging av mottaksplasser og omsorgssentre. Avtalen utløp formelt i desember 2009, men det er enighet mellom JD, BLD og KS om at den fortsatt gjelder ut 2010. Ny avtale skal etter planen reforhandles innen utgangen av 2010.

Det ordinære vertskommunetilskuddet ble doblet med virkning fra 1.7.2008, slik at det nå dekker kommunenes gjennomsnittlige utgifter til barnevern, helse, folk og administrasjon. Det ble fra samme tidspunkt etablert egen tilskuddsordning for å dekke særlig høye barnevernsutgifter knyttet til omsorgsovertakelse etter barnevernloven kap. 4.

4.2.2 Økt aktivitet i mottak og omsorgssentre

Regjeringen vil legge til rette for økt deltakelse og arbeidsrettet aktivitet og plikt for asylsøkere i mottak. Departementet sendte sommeren 2010 på høring et forslag til endring i utlendingsforskriften, hvor det fastsettes en adgang for asylsøkere og andre uten innvilget oppholdstillatelse til å delta i frivillig ulønnet arbeid for humanitære organisasjoner. Forslaget er nå til vurdering i departementet.

Norskopplæring for asylsøkere ble gjeninnført høsten 2007. Asylsøkere over 16 år som bor i mottak, kan få inntil 250 timer norskopplæring. Tilbudet gjelder likevel ikke asylsøkere over 18 år som er omfattet av Dublin-prosedyren. Asylsøkere som kan noe norsk, vil kunne kommunisere med andre i lokalmiljøet, og opplæringen kan bidra til å bedre de psykososiale forholdene i asylmottakene. De som får oppholdstillatelse, vil raskere kunne delta i yrkes- og samfunnsliv når de allerede kan noe norsk.

UDI har siden 2006 fått tildelt øremerkede midler til aktivitetstilbud for barn i mottak. Regjeringen har økt tildelingen til dette formålet fra 4,8 mill. kroner i 2006 til 13,2 mill. kroner i 2010. For 2011 legges det opp til å tildele 13,6 mill. kr til formålet, og Regjeringen vil særlig prioritere tiltak for lengeværende barn i mottak. I tillegg er det øremerket midler til enslige mindreårige asylsøkere som bl.a. skal benyttes til aktivitetstilbud for denne gruppen.

Det gis tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere i asylmottak, og tilskudd til opplæring av enslig mindreårige asylsøkere i omsorgssentre (Kunnskapsdepartementets kap 225 post 64). Unge asylsøkere og barn av asylsøkere i grunnskolealder (6 - 16 år) har rett og plikt til grunnskoleopplæring på samme måte som andre barn i Norge, jf. opplæringsloven § 2-1. Tilskuddsordningen omfatter også tilskudd til grunnskoleopplæring av aldersgruppen 16 - 18 år. I 2009 økte Stortinget bevilgningen til opplæring av enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre med 15 mill. kroner (økt tilskuddssats per barn i opplæring).

Høsten 2010 har Utdanningsdirektoratet og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) startet et arbeid med informasjon, veiledning og kompetanseheving for kommunene når det gjelder opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere, uavhengig av status i asylsaken. Dette er en

oppfølging av anbefalinger i en arbeidsgrupperapport om enslige mindreårige asylsøkere og deres skolegang.

Utvalget for gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige barn, unge og voksne, Østbergutvalget, leverte 1. juni 2010 NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Utredningen har et eget kapittel om barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere. Utredningen har vært på høring, og Kunnskapsdepartementet vurderer videre oppfølging.

4.2.3 God oppfølging av barn i mottak eller omsorgssentre

Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ligger hos utlendingsmyndighetene, mens ansvaret for dem under 15 år ligger under barnevernet. I regjeringsplattformen (Soria Moria II) står det at regjeringen har som mål å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til barnevernet, men at ressursituasjonen i barnevernet tilsier at dette ikke blir mulig i inneværende stortingsperiode. Departementet vil vurdere behovet for endring i dagens tilsynsordning for blant annet enslige mindreårige asylsøkere 15 - 18 år. UDI skal foreta to tilsyn årlig ved mottak for enslige mindreårige. Det vil ikke bli innført eksternt tilsyn med om enslige mindreårige får de tjenester de har krav på i 2011, men UDI vil i løpet av 2010 innføre et utvidet tilsyn som i større grad enn tidligere skal vurdere barnas omsorgssituasjon.

Enslige mindreårige asylsøkere kan være ofre for menneskehandel, noe som kan føre til at de forlater mottak eller andre oppholdssteder. Det skal sikres god oppfølging og kvalitetssikring av rutiner, inklusive rutiner for tverretattlig samarbeid, for å forebygge at mindreårige asylsøkere forsvinner fra omsorgssentre eller mottak for asylsøkere og å bidra til oppklaring av slike saker.

Barn utsatt for menneskehandel har et stort hjelpebehov. Barnevernets botilbud skal videreutvikles og styrkes i forhold til barnas behov for omsorg, oppfølging og beskyttelse. For å gi barna nødvendig beskyttelse og omsorg vil det i noen situasjoner være behov for å iverksette beskyttelsestiltak. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet arbeider med et forslag til en ny bestemmelse i barnevernloven som åpner for midlertidig plassering av barn uten samtykke på institusjon i tilfeller der det er fare for at barnet utnyttes til menneskehandel.

4.2.4 Mottaksutvalget

Regjeringen satte 30. oktober 2009 ned et offentlig utvalg for gjennomgang av tilbudet om innkvartering og tjenester til asylsøkere. Utvalget skal vurdere organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge, og ledes av Gunnar Berge. Det skal legges fram helhetlige forslag til hvilke tilbud

som skal gis til asylsøkere fra søknad innleveres til bosetting eller retur finner sted. Utvalget er bedt om å se hen til internasjonale rammebetingelser i sin utforming av forslag, herunder internasjonale konvensjonsforpliktelser og EUs mottaksdirektiv, og hvilke løsninger som er valgt i Sverige, Danmark og Finland. Rapport fra utvalget skal avgis innen 1. juni 2011. Utredningen vil deretter bli gjenstand for en bred høring, før Regjeringen tar endelig stilling til forslagene og innspill fra høringsinstansene.

5 Effektiv saksbehandling

Fra regjeringsplattformen:

- Se nærmere på muligheten til å effektivisere den samlede utlendingsforvaltningen.
- Styrke saksbehandlingskapasiteten og redusere saksbehandlingstiden i UDI
- Med bakgrunn i anbefalingene fra det offentlige utvalget som er nedsatt, vurdere hvordan klagesaksbehandlingen bør organiseres for best å ivareta muligheten for politisk styring, rettssikkerhet, effektiv saksbehandling, samt legitimitet. Regjeringen vil be utvalget om å forsere arbeidet med en delutredning vedrørende utøvelse av instruksjonsmyndighet.

5.1 Nøkkeltall

UDI behandlet 15 500 asylsaker i 2009 og 15 500 de første elleve månedene av 2010. Ved utgangen av oktober 2010 hadde direktoratet 5 400 asylsaker til behandling. På samme tid i 2009 var det 11 500 asylsaker til behandling. I oktober 2010 var median saksbehandlingstid for asylsaker 174 dager, mens den var 221 dager ett år tidligere.

Videre behandlet UDI 84 000 oppholdssaker og klager i 2009, mens det ved utgangen av oktober 2010 var behandlet 62 000 slike saker. Da var det registrert omkring 30 700 oppholdssaker og klager til behandling, omtrent like mange som på samme tid i 2009.

Det var nesten 7 500 ubehandlede asylsaker i UNE ved utgangen av november 2010. I tillegg var det 3 500 andre ubehandlede saker. Ved utgangen av 2009 var det 5 600 asylsaker og 2 700 andre saker til behandling. Totalt har det vært en økning i antall ubehandlede saker i UNE på om lag 2 700 siden årsskiftet, i all hovedsak asylsaker. En grunn til økningen er et større antall innkomne klagesaker i asyl fra UDI enn forutsatt. Ved utgangen av november 2010 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstida i UNE i asylsaker der klageren kan oppholde seg i landet mens saken blir behandlet, ni måneder. For saker der søker ikke kan oppholde seg her, var behandlingstida fire måneder. Dette var omtrent samme saksbehandlingstider som i 2009.

5.2 Aktuelle tiltak

5.2.1 Innledende behandling av asylsaker

Asylsakene genererer størstedelen av utgiftene i utlendingsforvaltningen og er organisasjonsmessig mest utfordrende å håndtere på grunn av store svingninger i antall asylsøkere fra år til år. Den innledende saksbehandlingen av asylsakene utføres i dag dels av Politiets utlendingsenhet (PU) og dels av UDI. Sakene går gjennom mange ledd før de kommer til saksbehandler for avgjørelse, og det går for lang tid fra registrering til det foreligger vedtak i UDI.

Regjeringen har besluttet at PUs og UDIs oppgaver i den innledende asylsaksbehandlingen i større grad skal samordnes. Formålet er å få en mer effektiv håndtering av den innledende behandlingen av asylsakene. Endringene innebærer større fokus på UDI og PUs kjerneoppgaver, styrking av arbeidet med identitetsundersøkelser og en delvis samlokalisering av PU og UDI. Politiet skal fortsatt registrere asylsøkere og foreta en kontroll og identitetssamtale.

UDI skal overta enkelte av PUs oppgaver. Noen av de registreringsoppgavene som PU gjør i dag, gjør de på oppdrag fra UDI, blant annet spørsmål om asylansørsler. Dette skal føres tilbake til UDI. I tillegg skal det være en begrenset samlokalisering ved at UDI disponerer noen kontorer hos PU. Den nye modellen baserer seg på at erfarne saksbehandlere i UDI med høy kompetanse settes inn så tidlig som mulig i saksløpet. Vedtak skal fattes så raskt som mulig etter at en sak er ferdig kartlagt. Endringene i oppgavefordelingen mellom UDI og politiet antas å kunne iverksettes relativt raskt og skal gi kortere saksbehandlingstid for en rekke saker. En rask avgjørelse vil være best for søkerne, det vil legge til rette for kortere oppholdstid i mottak og gi bedre utgangspunkt for god integrering og en vellykket returpolitikk.

Endringene er i tråd med mange av anbefalingene som er foreslått i en utredning laget på oppdrag fra Justisdepartementet.¹ Rapporten gir en analyse av førstegangsbehandlingen av asylsaker i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv som omfatter fem land: Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland.

5.2.2 Behandling av oppholdssaker

Regjeringen vil overføre politiets oppgaver i forbindelse med behandling av søknader om oppholdstillatelse, statsborgerskapsaker og EØS-registreringsordningen til UDI. I dag er det politidistriktene som mottar de

¹ Oxford Research 2010: Organisering teller, ressurser avgjør. Asylsaksbehandlingen i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv.

søknadene om oppholdstillatelser som fremmes fra Norge. Politiet kan også avgjøre noen kurante innvilgelser. UDI og POD har foreslått å overføre ansvaret for denne oppgaven fra politiet til UDI. Hensikten med forslaget er å redusere saksbehandlingstiden og kunne gi bedre service, gjennom en profesjonalisert førstelinje som skal tillegges mer vedtaksmyndighet enn politiet har i dag. Dette vil utnytte etatenes kompetanse bedre og gi politiet mulighet til å fokusere på sine kjerneoppgaver. Et viktig hensyn ved en eventuell ansvarsoverføring vil være å sikre at politiet fortsatt får tilgang til nødvendig informasjon for å kunne forebygge og avdekke kriminalitet. Politiet skal fortsatt ha oppgaver knyttet til bort- og utvisning, grensenære kontroller, alminnelig utlendingskontroll og oppgaver som krever tvangsmyndighet.

Regjeringen ønsker også at oppgaver og myndighet til å fatte vedtak i større grad delegeres fra UDI til utenriksstasjoner med stort saksvolum. Dette vil gi mindre liggetid i saker som ellers ville måtte sendes fra utenriksstasjonen til UDI for beslutning.

5.2.3 IKT-satsing og EFFEKT-programmet

Stortinget har i perioden 2007 - 2010 bevilget til sammen 169 mill. kroner til utvikling og innføring av nye teknologiske løsninger og elektronisk saksbehandling for hele utlendingsforvaltningen (det såkalte EFFEKT programmet). Satsingen videreføres med en bevilgning på 192,6 millioner kroner til formålet i 2011. Gjenstående, eksternt kvalitetssikret kostnadsramme for programmet fra og med mai 2010 er 335 millioner kroner. Tiltakene i EFFEKT-programmet skal i all hovedsak være ferdigstilt i løpet av 2012.

Satsingene i EFFEKT-programmet vil modernisere og effektivisere utlendingsforvaltningen. Det vil bety en vesentlig forbedring av servicenivået overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester. Samtidig vil forvaltningen kunne nyte godt av en kostnadseffektivisering og bedre ressursutnyttelse. En effektiv saksbehandling og bedre brukerservice i utlendingsforvaltningen er avhengig av gode felles elektroniske saksbehandlingssystemer og tekniske løsninger. EFFEKT-programmet støtter således opp om regjeringens ambisjon om å videreutvikle utlendingsforvaltningen slik at saksbehandlingstiden kan reduseres samtidig som tilstrekkelig kvalitet i saksbehandlingen opprettholdes, og søkere møter en forvaltning som framstår som enhetlig.

Innenfor EFFEKT- programmet har det i 2009 og 2010 vært prioritert utvikling av løsninger innefor følgende områder:

- Elektroniske tjenester for brukerne. Dette omfatter mulighet for søknad, timebestilling og gebyrbetaling på nett.

- Elektronisk saksbehandling. Dette omfatter støtte til effektiv dokumentproduksjon og felles elektronisk arkiv for inn- og utgående korrespondanse.
- Elektronisk samhandling i utlendingsforvaltningen og med andre offentlige etater. Dette gjelder i første omgang informasjon om oppholdstillatelser og automatisk informasjonsinnhenting fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.
- Arbeid med integrering av nasjonal grensekontrolløsning for visumsamarbeidet innen Schengen.
- System for saksbehandlingen i Politiets Utlendingsenhet som er integrert med øvrige systemer i utlendingsforvaltningen, blant annet for å styrke identitets- og returarbeidet.

I 2011 vil Regjeringen videreføre og avslutte prosjekter som er i gang, bl.a. med bruk av løsningene på flere saksområder og utrulling og implementering i alle organisasjonsledd. I denne siste delen vil det pågående arbeidet også bli fulgt opp med utvikling av nye moduler til de løsningene som allerede er under utvikling. Viktige tiltak er ny løsning for kurante fornyelser (brukerne varsles og kan kvittere ved hjelp av SMS og e-post) og løsninger for elektronisk dialog/kommunikasjon med søkerens representanter (advokat, fullmektig, verger, tolker med mer) underveis i saksbehandlingsprosessen. Videre skal det utvikles nye løsninger for utveksling og gjenbruk av informasjon mellom samarbeidende etater (for eksempel NAV og Skatteetaten), og et eget prosjekt om automatisert tilgangsinformasjon.

5.2.4 Klagesaksutvalget

I statsråd 19. juni 2009 oppnevnte regjeringen et utvalg som skal vurdere hvordan klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet bør organiseres for best å ivareta behovet for politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet. Utvalget, som ble ledet av Øystein Mæland, la fram sin innstilling 29. november 2010, jf. NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*. Utredningen vil bli sendt på en bred høring før Regjeringen tar endelig stilling til forslagene og innspill fra høringsinstansene. Jf. også pkt. 3.2.5.

I tråd med regjeringserklæringen ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet i oktober 2009 utvalget om å forsere arbeidet vedrørende utøvelse av instruksjonsmyndighet. En delutredning om dette ble overlevert justisministeren 26. mars 2010. Delutredningen har vært på høring og vil bli vurdert i departementet.

6 Økt innsats for å klarlegge identitet

Fra regjeringsplattformen:

- Styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som kommer til eller oppholder seg i Norge
- Opprette et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)
- Gjennomføre opptak av biometriske kjennetegn i visumsakene

6.1 Nøkkeltall

De siste årene har kun tre-fire pst. av asylsøkerne lagt fram pass eller annet godkjent reisedokument ved registrering hos politiet. I 2010 har imidlertid antall asylsøkere som har vist pass eller annen form for godkjent reisedokument økt noe, til om lag 10 pst. Det antas at årsaken til økningen kan ligge i økt antall asylsøkere fra Balkan som følge av visumfrihet. I tillegg er det flere asylsøkere som dokumenterer eller sannsynliggjør identiteten sin i løpet av asylsaksbehandlingen.

6.2 Aktuelle tiltak

Departementet legger vekt på at flest mulig utlendinger dokumenterer sin identitet ved å legge fram gyldig pass eller annet legitimasjonsdokument. Avklaring av identitet skal gjøres så tidlig som mulig i søknadsprosessen. Dette er viktig for å sikre at det er riktig person som får de rettigheter som det er søkt om, enten det gjelder asyl, førstegangstillatelser og fornyelser av opphold. Å få avklart en utlendings identitet er også viktig for å forebygge og bekjempe kriminalitet og for å sikre samfunnet, for eksempel mot terrorhendelser. Personer med ukjent bakgrunn og identitet kan utgjøre en vesentlig sikkerhetsrisiko.

6.2.1 Etableringen av NID

Regjeringen besluttet i 2009 å opprette et Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID). Senteret skal styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som søker seg til, kommer til eller oppholder seg i Norge, og sikre et bedre grunnlag for målrettet innsats mot kriminalitet gjennom et helhetlig ressurseffektivt identitets- og dokumentasjonsarbeid preget av god og enhetlig kvalitet.

NID ble offisielt åpnet 15. november 2010. Det legges opp til en gradvis oppbygging av senteret over to år. Det skal foretas en evaluering i løpet av den toårige etableringsperioden.

Senteret er plassert administrativt under Politidirektoratet og skal ha en faglig selvstendig stilling for å sikre at NID bistår alle aktørene på utlendingsfeltet på tilfredsstillende måte.

NID skal yte bistand og rådgivning på generelt grunnlag og i prinsipielle eller vanskelige enkeltsaker, sikre bedre kompetanse og koordinering på id-feltet samt evaluere dagens id-arbeid. Det daglige id-arbeidet knyttet til saksbehandlingen skal fremdeles være eksisterende aktørers ansvar, og senteret skal derfor ikke treffe avgjørelser om identitet. Senteret skal verken ha påtalekompetanse eller politimyndighet.

6.2.2 Innsats for identitetsavklaring i asylsaker

Departementet vil i tillegg til etableringa av NID forsterke politiets innsats for å avdekke identitet i den innledende asylsaksbehandlingen. Et tiltak vil kunne være å styrke arbeidet for å få en raskere avklaring på søk i den europeiske databasen for fingeravtrykk, Eurodac. Norge støtter også en gjennomgang av mulighetene for å bruke Eurodac til flere formål, slik det legges opp til i Stockholm-programmet.

Politiets utlendingsenhet har i 2010 videreført innsatsen for å sikre en rask og effektiv identitetsavklaring av asylsøkere og andre utlendinger i riket gjennom målrettet kompetanseoppbygging i egen enhet og i politidistriktene. Internasjonalt samarbeid, gode returavtaler og økt satsing på politiets spesialutsendinger i utlendingssaker er andre viktige tiltak for å sikre verifisering av identitet.

6.2.3 Registrering av fingeravtrykk

Gjeldende regler om sletting av fingeravtrykk i Utlendingsregisteret ivaretar ikke i tilstrekkelig grad utlendingsmyndighetenes behov når det gjelder kontroll av identitet. Departementet har derfor vedtatt endringer i utlendingsforskriften som utvider adgangen til å beholde registrering av fingeravtrykk. Dette vil særlig gjelde i de tilfeller der utlendingen har fått permanent oppholdstillatelse, men ikke har dokumentert sin identitet, eller har fått avslag på søknad om asyl eller tillatelse for øvrig, og det ikke er klart at vedkommende har forlatt Norge. Forskriftsendringen trer i kraft i januar 2011.

6.2.4 Biometriske kjennetegn i visumsaker

Schengen har siden 2004 arbeidet med å etablere en sentral visumdatabase VIS for alle søknader til Schengen området. I EU i forordning 767/2008 ble det endelige regelverket for bruk av VIS-databasen vedtatt. Oppstart av VIS-basen har vært utsatt flere ganger pga. juridiske og tekniske problemer, men er nå planlagt satt i drift sommeren 2011.

Ved søknad om visum skal det opptas biometri i form av ett digitalt bilde og ti fingeravtrykk. Biometridata lagres sammen med søknadsdata, data om vedtak i saken og data om utstedte visumetiketter i VIS-basen.

Fingeravtrykkene i VIS-basen vil ha flere bruksområder for identitetsfastsettelse på utlendingsområdet. Først og fremst skal alle nye visumsøknader kontrolleres med fingeravtrykksøk mot VIS-basen, for å sikre at søker ikke er registrert under annen identitet. Ved innreise til Schengen-området og ved innlandskontroll vil fingeravtrykkene i basen bli brukt til å verifisere at bærer av dokumentet er samme personen som visumet er utstedt til. I tilfeller der en personen ikke kan identifisere seg, kan det søkes med fingeravtrykk mot VIS-basen for å se om søker er registrert der. Det er også hjemmel for å gjøre søk med fingeravtrykk i VIS-basen for ID-fastsettelse i asylsaker.

Politiet har gjennom Rådsvedtak 633/2008 hjemmel for søk i VIS-basen i forbindelse med bekjempelse av terror og alvorlig kriminalitet. Dette er inntatt i utlendingsloven, men ikke trådt i kraft ennå ettersom VIS ikke er operativt.

6.2.5 Biometriske kjennetegn i oppholdskort

Schengen har i Rådsvedtak 1030/2002 og 380/2008 vedtatt at dagens standardiserte oppholdsetiketter innen 20.5.2011 skal erstattes med et oppholdskort. Ved utstedelse av oppholdskort skal biometridata i form av to fingeravtrykk og et bilde opptas og lagres i en databrikke integrert i oppholdskortet.

Ved innreise til Schengen-området og ved innlandskontroll vil fingeravtrykkene lagret i kortet bli brukt til å verifisere at bærer av oppholdstillatelsen er samme personen som tillatelsen ble utstedt til. Oppholdskortet er ikke et identitetskort eller et reisedokument, kun et synlig bevis på at personen har en oppholdstillatelse i riket. Utstedelsen av oppholdskortene blir forsinket i Norge og skal etter planen være på plass i tredje kvartal 2011.

Departementet vil sende på høring forslag til lovhjemmel for opptak av biometri til bruk i slike oppholdskort. Departementet utreder dessuten om biometriske kjennetegn i oppholdskort også bør lagres i en nasjonal database.

7 Bekjempe kriminalitet og motvirke ulovlig innvandring og opphold

Fra regjeringsplattformen:

- ➔ Aktivt iverksette tiltak for å begrense antallet personer som oppholder seg illegalt i Norge
- ➔ Styrke grensenære kontroller for å bekjempe kriminalitet
- ➔ Utvide ordningen med hurtigbehandling, slik at utlendinger som begår kriminalitet pågripes, pådømmes og sendes ut av landet så raskt som mulig
- ➔ Ved tilslutning til EUs soningsoverføringsavtale og flere bilaterale avtaler skal flere utenlandske kriminelle sone i hjemlandet
- ➔ I større grad benytte adgangen til å frihetsberøve utlendinger som er i en utsendelsesprosess der det foreligger unndragelsesfare eller uavklart identitet og overfor personer som begår kriminell handlinger eller utgjør trussel mot grunnleggende nasjonale interesser
- ➔ Utvide bruken av meldeplikt og pålegg om bestemt bosted blant annet overfor asylsøkere som ikke medvirker til sakens opplysning eller begår kriminalitet
- ➔ Fortsette arbeidet for å beskytte og yte bistand til ofre for menneskehandel

7.1 Nøkkeltall

Politiet har ikke noen samlet oversikt over det fåtallet av asylsøkerne som begår kriminelle handlinger eller over personer uten lovlig opphold i Norge.

Et forskningsprosjekt i regi av SSB om metoder for å beregne antall personer med ulovlig opphold kom fram til at det i 2006 kunne være mellom 10 500 og 32 000 personer med ulovlig opphold i Norge, og at 18 000 var det mest sannsynlige antallet. To tredjedeler var asylsøkere med avslag. Det er foreløpig ikke foretatt flere slike beregninger, men organisasjoner som gjennom sitt arbeid har kontakt med personer uten lovlig opphold, mener antallet nå er atskillig lavere. UDI planlegger å foreta en ny beregning ved hjelp av SSBs modell i løpet av 2011.

I dag er ca. 30 pst. av de innsatte i norske fengsler utenlandske statsborgere. De fleste blir utvist og uttransportert til sitt hjemland når soningen er gjennomført. Politiets utlendingsenhet har per 30. november 2010 uttransportert 612 straffedømte utlendinger. Straffedømte fra Litauen, Polen og Romania topper lista i 2010. Av totalt antall uttransporterte i perioden var vel ti prosent straffedømte, jf. kap. 9.1.

Antall overføringer av innsatte utenlandske borgere til soning i hjemlandet varierer fra år til år. I 2007 ble 26 overføringer utført, mens det var 12 i 2008 og 30 i 2009. Justisdepartementet har hatt klare ambisjoner om at antallet overføringer skulle øke ytterligere i 2010. Halvveis i desember 2010 var 37 utenlandske innsatte soningsoverført, og det var fattet vedtak om soningsoverføring overfor ytterligere tre innsatte før årsskiftet.

7.2 Aktuelle tiltak

7.2.1 Hindre at asylinstituttet misbrukes av kriminelle

Regjeringen arbeider for at utenlandske borgere som begår kriminalitet i Norge, herunder tidligere asylsøkere som har fått avslag og personer uten lovlig opphold, skal pågripes, pådømmes og utvises så raskt som mulig. Politiet har revidert sine retningslinjer for bekjempelse av kriminalitet begått av asylsøkere og andre utlendinger.

Oslo politidistrikt har i samarbeid med PU og UDI siden april 2009 hatt en målrettet innsats mot den åpenlyse narkotikaomsetningen på Grünerløkka. Et stort antall asylsøkere og innvandrere er pågrepet, domfelt og har fått sin asylsøknad raskt avgjort, for deretter å bli uttransportert. Med bakgrunn i erfaringene fra samarbeidet mellom Oslo politidistrikt, PU og UDI, er det etablert lignende samarbeidsprosjekter mellom politidistriktene Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag, PU og UDI.

Formålet med prosjektene er å fange opp asylsøkere og andre utlendinger som begår kriminalitet, utlendinger uten lovlig opphold og utlendinger som oppgir uriktig identitet når de søker en tillatelse. Det skal gjennomføres rask etterforskning og rettsbehandling. Når det foreligger en rettskraftig dom, skal utlendings-/utvisningssaken hurtigbehandles med sikte på en rask uttransportering.

7.2.2 Styrket informasjonsutveksling mellom den ordinære straffesaksbehandlingen og utlendingsforvaltningen

Av påtaleinstruksen § 5-13 følger det en plikt for politiet til å iverksette tiltak å informere UDI straks ved siktelse, tiltale, dom eller grunn for utvisning. I praksis har det vist seg at det ikke foreligger gode nok rutiner på dette punkt. Justis- og politidepartementet har i tildelingsbrevet for 2010 til Riksadvokaten derfor formulert følgende: *"Riksadvokaten må i samarbeid med politidirektøren sørge for at det opprettes utvisningssak for straffedømte utlendinger så snart dommen er rettskraftig, og at endelige utvisningsvedtak utføres så raskt som mulig."* I halvårsrapporten fra Riksadvokaten opplyses det om at Riksadvokaten i begynnelsen av juli 2010 ba påtalemyndigheten gjennomføre enkelte tiltak for å

påskynde rettskraft og sikre fullbyrdelsesordre. Departementet vil også vurdere om det er behov for å lovfeste en opplysningsplikt for politiet dersom UDI anmoder om slike opplysninger som er nødvendig for å behandle saker etter utlendingsloven.

7.2.3 Mer effektiv saksbehandling og utsendelse i utvisningssaker

Regjeringen har som mål at flere utenlandske innsatte skal overføres til fortsatt soning i hjemlandet, og at det skal skje raskere. I tildelingsbrev for 2010 til Riksadvokaten formulerer departementet følgende om dette *”Riksadvokaten må sørge for at påtalemyndigheten samarbeider med kriminalomsorgen slik at straffedømte i størst mulig grad kan overføres til hjemlandet for soning.”* Også her bes riksadvokaten om tilbakemelding/rapportering i halvårs- og årsrapporten.

For å effektivisere behandlingen av spørsmål om utvisning, soningsoverføring og uttransportering, ble det i februar 2010 nedsatt en hurtigarbeidende arbeidsgruppe bestående av representanter fra Riksadvokatembetet, Domstolsadministrasjonen, Politidirektoratet (POD), UDI, UNE, PU og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF). Arbeidsgruppen foreslo en rekke tiltak, og den la til grunn at saksbehandlingstiden kunne forkortes med inntil 26 uker dersom alle tiltakene ble fulgt opp.

Virksomhetslederne har gitt sin tilslutning til de fleste av de foreslåtte tiltakene, og i brev fra Justisdepartementet 30. juni 2010 til de berørte etatene forutsettes det at den enkelte virksomhet følger opp på sitt område. Tiltakene innebærer blant annet forenkling av prosedyrer og innføring av tidsfrister. I tillegg er det besluttet at det så snart som mulig skal opprettes et team bestående av medarbeidere fra de mest berørte virksomhetene, og som skal ha til oppgave å følge enkeltsaker og se til at de nye saksbehandlingsrutinene overholdes. Videre har departementet foreslått endringer i utlendingsforskriften gjennom høringsbrev av 9. juli 2010. Endringene går ut på at forhåndsvarsel om utvisning skal kunne sendes utlendingen så snart det er tatt ut tiltale i straffesaken. Videre skal varsel om utvisning sendes det aktuelle fengsel i form av vedtak i saken, slik at det ligger mer effektivt til rette for å påstarte eventuelt arbeid med soningsoverføring. Forslagene har vært på høring og er nå til vurdering i departementet.

Departementet vil på den annen side vurdere mulighetene for andre reaksjoner enn utvisning for mindre grove brudd på utlendingslovgivningen.

7.2.4 Utvidet bruk av tvangsmidler ved utsendelse

Justisdepartementet har i 2010 hatt på høring flere forslag til endringer i utlendingsloven som blant annet vil åpne for at det blir større adgang til å

benytte frihetsberøvelse overfor utlendinger som skjuler sin identitet, unndrar seg utsendelse eller som begår kriminalitet. Forslagene går ut på følgende:

- Mindre strengt beviskrav for å fengsle ved tvil om identitet, hvilket innebærer at beviskravet ligger nærmere det som er formulert i svensk og finsk rett.
- Mindre strengt sannsynlighetskrav for å fengsle på grunn av unndragelsesfare, gjennom bruk av formuleringer i loven som ligger nærmere henholdsvis svensk og finsk lovgivning.
- Ny hjemmel for å pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted overfor utlendinger som er asylsøkere eller har ulovlig opphold, og som blir straffet for forhold som kan føre til utvisning.
- Ny hjemmel for frihetsberøvelse av utlendinger som ikke overholder slikt pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted som nevnt i punktet over.
- Ny hjemmel for frihetsberøvelse av utlendinger som har fått vedtak om utvisning på grunn av ilagt straff.
- Ny hjemmel etter mønster fra svensk, finsk og dansk rett for frihetsberøvelse av en utlending som hindrer eller vesentlig forvansker opplysning av en pågående asylsak eller sak om utvisning.
- Ny hjemmel for frihetsberøvelse av utlending i transitt i Norge i forbindelse med ledsaget uttransportering til et tredjeland.
- Ny hjemmel for frihetsberøvelse av personer som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, og som er i en utsendelsesprosess.
- Endring av fremstillingsfristen i utlendingsloven fra "snarest mulig, og så vidt mulig dagen etter pågripelsen", til "snarest mulig og senest tre dager etter pågripelsen".
- Mindre strengt sannsynlighetskrav for undersøkelse av utlendingens person, bolig eller lignende, for å finne penger eller andre formuesgoder som kan brukes til å dekke utgifter i forbindelse med utreisen, eller reisedokument, billetter eller annet materiale som kan sikre iverksetting av vedtaket.
- Mindre strengt sannsynlighetskrav for beslag i utlendingssaker.

Høringssvarene er nå til vurdering i departementet.

7.2.5 Soningsoverføring

Rehabiliteringshensyn og sosiale forhold gjør det hensiktsmessig at utenlandske innsatte overføres til fortsatt soning i sine hjemland. Overføring av utenlandske innsatte til hjemlandet er derfor et høyt prioritert arbeid for Regjeringen.

Innsatte fra nordiske land blir rutinemessig overført til fortsatt soning i hjemlandet, uavhengig av samtykke. Overføring av innsatte fra land utenfor

Norden skjer som hovedregel etter den europeiske overføringskonvensjonen som per i dag er ratifisert av 64 land. I tillegg har Norge en bilateral avtale med Thailand.

Den europeiske overføringskonvensjonen krever i utgangspunktet at domfelte samtykker til overføring, men en tilleggsprotokoll til konvensjonen gjør at mange domfelte kan overføres uten samtykke. Det er i tillegg en forutsetning for tvangsoverføring at innsatte er besluttet utvist.

Soningsoverføring etter den europeiske overføringskonvensjonen tar ofte lang tid som følge av en tungvint prosedyre og lang saksbehandlingstid. Regjeringen ønsker derfor et mer forpliktende samarbeid med EU, og vil arbeide for en tilslutning til EUs rammebeslutning om soningsoverføring, som etter planen vil tre i kraft i EU i desember 2011.

Regjeringen arbeider samtidig aktivt for å inngå flere bilaterale avtaler med utvalgte land for å skape større effektivitet og for å overføre flere utenlandske innsatte. En endring i lov om overføring av domfelte som gir utvidet hjemmel til å inngå bilaterale avtaler om soningsoverføring er nå ute på høring. En avtale med Romania som bygger på de samme prinsipper som EUs rammebeslutning, ble signert av partene 20. september i 2010. Det er også overfor de baltiske statene foreslått inngåelse av lignende avtaler.

7.2.6 Beskytte og yte bistand til ofre for menneskehandel

Mulige ofre for menneskehandel kan etter utlendingsforskriften få midlertidig oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) på 6 måneder. Er det påkrevet for en politietterforskning, kan midlertidig oppholdstillatelse gis for lengre tid. Ofre som gir vitneforklaring for retten, kan få opphold i landet. Regelverket ivaretar dem som har vært utsatt for menneskehandel, og legger til rette for å straffe bakmenn.

Refleksjonsordningen skal gjennomgås for å sikre forutsigbar og effektiv hjelp til ofrene. Forskningsstiftelsen Fafo har gjennomført et forskningsprosjekt for å gi et grunnlag for å forbedre ordningen. Det er laget en ny handlingsplan mot menneskehandel for perioden 2011 - 2014. Tiltak mot menneskehandel som berører barn, vil også bli drøftet i den varslede stortingsmeldingen om barn på flukt.

7.2.7 Styrke grensenære kontroller for å bekjempe kriminalitet

I desember 2009 lanserte Regjeringen en omfattende tiltakspakke for å styrke politiets arbeid på utlendingsfeltet. Utlendingsfeltet ble styrket med 150 millioner kroner i 2010. Ett av tiltakene for å effektivisere kontrollen og

begrense antall nye asylsøkere var å øke antall territorialkontroller ved grenseområdene.

Hensikten med slike grensenære kontroller er at økt kontroll i grenseområdene, lokal og rask registrering av asylsøkere og en mer effektiv uttransportering skal bidra til å redusere antall asylsøkere uten dokumentert identitet og bekjempe kriminalitet.

Lokale registreringsenheter i Østfold og Romerike politidistrikt i samarbeid med Politiets utlendingsenhet (PU) er etablert. Formålet er å sikre at personer som melder seg som asylsøkere blir registrert raskt, og at de blir visitert for sikring av ID-dokumenter.

Det er opprettet en egen transportløsning for transport av asylsøkere fra grensen til PU. Dette vil sikre at færre asylsøkere kvitter seg med ID-dokumenter og bidra til raskere avklaring av id i asylsaker.

”Grensekontrollbilen” som betjener Follo og Østfold politidistrikter, er oppgradert og satt i drift. Av hensyn til lokale tilpasninger, bedre utnyttelse og kostnadseffektiv drift har Østfold politidistrikt valgt ikke å døgnbemanne bilen. Den må sees i sammenheng med annen drift. Østfold politidistrikt er styrket med fire årsverk for å etterforske menneskesmugling og -handel, herunder avdekke bakmenn. For å kunne avdekke operative internasjonale nettverk vil det være nødvendig å samarbeide med andre lands politi og påtalemyndighet.

7.2.8 Kontroll med reisende som kommer fra eller reiser til Svalbard

Utlendingsforskriften har i dag regler om innreisekontroll av utlendinger som kommer fra Svalbard. I henhold til Schengen-regelverket er norske myndigheter forpliktet til å foreta kontroll av alle som passerer en Schengen-yttergrense. Siden Svalbard ikke er en del av Schengen-området, må det foretas kontroll av alle som reiser mellom Svalbard og det norske fastlandet. Justisdepartementet har derfor vedtatt endringer i forskriften som fastslår at det skal foretas både inn- og utreisekontroll, og at denne kontrollen skal omfatte alle, dvs. både norske borgere, personer som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og borgere fra andre land. Forskriftsendringene vil tre i kraft på nyåret i 2011.

7.2.9 Innsats fra utenriksstasjonene

Utenriksstasjonene utgjør førstelinjekontrollen for personer som ønsker å komme til Norge og foretar identitets- og dokumentkontroll ved søknad om visum og oppholdstillatelse. Utenriksstasjonene foretar også på eget initiativ og etter anmodninger fra UDI, UNE og PU verifisering av dokumenter og

opplysninger i enkeltsaker. Utlendingsforvaltningen mottar videre verdifull informasjon om blant annet trender og forfalskninger gjennom utenriksstasjonenes deltakelse i det lokale konsulære samarbeidet på utlendingsfeltet.

Utenriksdepartementet foretar kontinuerlig opplæring av alle ansatte som arbeider med utlendingssaker og har de siste årene økt antallet fagstillinger på utlendingsfeltet på utenriksstasjonene. Utlendingsforvaltningen har også økt antallet spesialutsendinger på utlendingsfeltet på utenriksstasjonene. Departementet er nå i gang med å oppgradere utstyret utenriksstasjonene har tilgjengelig for å avsløre falske og forfalskede dokumenter.

8 Balansert innvandringsregulering

Fra regjeringsplattformen:

- Innføre et generelt krav om fire års arbeid – og eller utdanning som vilkår for familieetablering
- Sørge for at au pair ordningen bidrar til kulturutveksling, og ikke fører til sosial dumping av arbeidskraft.

8.1 Nøkkeltall

Mens tallene for 2009 viste markert nedgang i arbeidsinnvandringen, tyder tallene for første halvår 2010 på at nedgangen i arbeidsinnvandringen har stoppet opp og at det er en viss økning i 2010. Det må tas forbehold om den faktiske utviklingen på grunn av brudd i statistikken etter overgang til registreringsordning for EØS-borgere fra 1.10.2009. I løpet av de første ti månedene av 2010 ble det innvilget 7 200 nye, arbeidsrelaterte oppholdstillatelser, inkl. 1 500 tillatelser etter overgangsordningen for Bulgaria og Romania. I tillegg var det 37 000 arbeidsrelaterte registreringer av arbeidstakere, tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende fra EØS-land. Blant arbeidstakerne fra land utenfor EØS kom flest fra India, Kina, Filippinene, USA og Russland.

Antallet au pairer, i all hovedsak fra Filippinene, økte bare litt de første ni månedene av 2010 sammenliknet med samme periode 2009. Det er innvilget om lag 1 150 tillatelser i perioden.

Familieinnvandringen til Norge har i mindre grad blitt direkte påvirket av de økonomiske nedgangstidene enn arbeidsinnvandringen. Etter en markert oppgang i antall tillatelser i 2007 og 2008, sank antallet med 3 000 i 2009, til om lag 18 000 tillatelser. Det ble også behandlet 4 200 færre saker i 2009 enn i 2008. Nedgangen for borgere fra EØS-land, særlig Polen, har sammenheng med redusert arbeidsinnvandring. Ved utgangen av oktober 2010 var det innvilget om lag 8 700 familieinnvandringstillatelser, nesten en halvering i forhold til samme tidspunkt i 2009. Det skyldes særlig at EØS-borgere ikke lenger trenger oppholdstillatelse. Flest tillatelser ble innvilget borgere fra Thailand, Filippinene, Somalia, Russland og Irak. Avslagsprosenten i slike saker har ligget på om lag 22 - 25 pst. de siste tre årene. Ved utgangen av oktober 2010 var det om lag 10 000 registreringer av borgere fra EØS-land registrert på grunnlag av familietilknytning.

8.2 Aktuelle tiltak

8.2.1 Krav om fire års arbeid eller utdanning ved familieetablering

Ved ikrafttredelsen av den nye utlendingsloven 1. januar 2010 ble det innført et nytt vilkår om at utlendinger med opphold i Norge som flyktninger, på humanitært grunnlag eller på grunn av familieinnvandring, må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at familiemedlemmene skal kunne innvilges opphold for familieetablering. Familieetablering innebærer at familieforholdet mellom utlendingen som bor i Norge (referansepersonen), og søkeren oppsto etter at referansepersonen kom hit. Arbeidet med innføring av et generelt fireårskrav for familieetablering pågår i departementet.

8.2.2 Vurdere eventuelle utilsiktede konsekvenser av ny utlendingslov

I forbindelse med tildelingsbrevet for 2010 er UDI bedt om å rapportere om eventuelle utilsiktede effekter av ny utlendingslov. Herunder er det særskilt bedt om at direktoratet skal rapportere om utilsiktede effekter av de innstramningene som er foretatt i underholdskravet ved familieinnvandring.

Departementet vil blant annet med grunnlag i rapporteringen fra UDI foreta en gjennomgang for å sikre at dagens regelverk ikke virker urimelig begrensende for barns rett til familiegjenforening med foreldrene. Departementet vil vurdere å justere ned underholdskravet, samt vurdere om dagens ordning for dokumentasjon av inntekt er hensiktsmessig. Departementet vil også vurdere om underholdskravet i visse situasjoner kan slå unødig strengt ut for blant annet studenter.

8.2.3 Justere au pair ordningen

Regjeringen vil vurdere forslag til endringer i gjeldende au pair ordning, særlig med sikte på å forhindre at au pairer kan utnyttes som billig arbeidskraft.

9 Rask retur av personer med endelig avslag

Fra regjeringsplattformen:

- ➔ Intensivere arbeidet med å få på plass gode returavtaler, føre en samlet og enhetlig returpolitikk og bruke bistands- og utviklingspolitikk til å understøtte arbeidet med å få til retur og reintegrering av personer uten lovlig opphold i Norge
- ➔ I større grad benytte adgangen til å frihetsberøve utlendinger som er i en utsendelsesprosess der det foreligger unndragelsesfare eller uavklart identitet, og åpne for at det også kan benyttes frihetsberøvelse ved rettens kjennelse i utsendelsesprosessen overfor personer som begår kriminelle handlinger og personer som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser
- ➔ Flere med avslag bare skal gis tilbud om å bo i ventemottak fram til uttransportering kan gjennomføres. Regjeringen vil også vurdere returfremmende tiltak for barnefamilier

9.1 Nøkkeltall

Antall returer av personer uten lovlig opphold, både uttransporteringer av politiet og frivillig hjemreise med bistand fra International Organization for Migration (IOM), har økt betydelig de to siste årene. Samlet økning av returene per 30. september 2010 var 58 prosent sammenliknet med samme periode i 2009.

Retur – med tvang og frivillig, 2007 - 2010

År	Uttransportert av politiet	Frivillige returer (IOM)	Totalt
2007	2 187	443	2 630
2008	2 326	570	2 896
2009	3 340	1 019	4 359
2010 (30.11)	4 330	1 358	5 668

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2010 ble det samlede måltallet for antall personer som skal returnere, økt fra 4900 til 5900. Dette tallet inkluderer en økning fra 1 200 til 1 700 frivillige returer. Regjeringen vil videreføre og øke denne satsingen i 2011, og arbeidet med retur av personer med endelig avslag på sin asylsøknad er styrket med til sammen vel 145 millioner kroner. Det samlede måltallet for antall returer økes samtidig fra 4 900 i saldert budsjett 2010 til 6 300 i 2011.

I løpet av de første elleve månedene av 2010 ble 4 330 personer returnert tvangsmessig. Av disse var om lag 1 150 asylsøkere med avslag og nesten 1 900 var asylsøkere som ble akseptert for overføring til annet europeisk land i

medhold av Dublin II-forordningen. De øvrige om lag 1 300 var bort- eller utviste personer. 1 358 personer returnerte frivillig med IOMs ulike returprogram. Av dem som ble uttransportert av politiet, var de største gruppene fra Serbia, Somalia og Afghanistan. De største gruppene som returnerte frivillig, kom fra Irak, Kosovo og Russland.

9.2 Aktuelle tiltak

9.2.1 Tilbaketakelsesavtaler

Alle stater har en folkerettslig plikt til å motta egne borgere i retur, også de som sendes tilbake med tvang. Inngåelse av tilbaketakelsesavtaler innebærer en bekreftelse på vilje til samarbeid i slike saker, mellom de to berørte statene, ved at praktiske hindringer i retursaker ryddes av veien. Regjeringen ser slike avtaler som nyttige, og arbeidet med å få på plass flere avtaler er gitt prioritet.

Per september 2010 er det inngått 24 tilbaketakelsesavtaler, med bl.a. Russland, Serbia og Irak. En avtale med Kosovo trer i kraft 1. januar 2011. Det arbeides i samarbeid med Utenriksdepartementet med rundt 20 nye land. Førsteprioritet ligger på å oppnå avtaler med Algerie, Nigeria, Etiopia og Eritrea. Disse prioriteringene er gjort på bakgrunn antall returer, hvilke land Norge i dag har utfordringer overfor i forhold til gjennomføring av returer, og en vurdering av hvilke land man anser at inngåelse av en tilbaketakelsesavtale vil være til hjelp i.

Samarbeidet med EU-kommisjonen er styrket ved at det er etablert jevnlig møter for erfaringsutveksling om strategier for forhandlinger om tilbaketakesspørsmål. Det legges i større grad enn før opp til en nærmere kobling mellom inngåelse av visumlettelsesavtaler og tilbaketakelsesavtaler. Et av elementene i mange tilbaketakelsesavtaler er en bestemmelse om at kompetente myndigheter skal møtes når det er behov for det for å bli enige om det praktiske opplegget for gjennomføringen av avtalen. Noen ganger avtales det å oppnevne en ekspertkomité. Det er viktig med et godt og tett samarbeid mellom myndighetene i Norge og myndighetene i det landet det skal returneres til.

9.2.2 Økt satsing på frivillig retur

For å øke antallet frivillige returer har PU både i 2008, 2009 og 2010 støttet IOM med midler for å gjennomføre særskilte informasjonskampanjer rettet mot personer uten lovlig opphold bosatt utenfor mottak. Tiltaket har blitt gjentatt med informasjonskampanjer i flere større byer.

I september 2009 ble det som en prøveordning innført et generelt reintegreringsprogram, som innebar at personer uten lovlig opphold som samarbeidet om sin retur, kunne få kr 10 000 kontant for å gjøre det lettere å

etablere seg på nytt i hjemlandet. Ordningen er utvidet og styrket i 2010 og blir videreført i 2011.

Før var det bare personer fra utviklingsland (ODA-land) som fikk støtte. Personkretsen som kan få støtte utvides til å gjelde alle, med unntak av personer underlagt såkalte hurtigprosedyre- og dublinsaker. Også personer som kunne returneres til et annet Dublin-land, vil fra 2011 få anledning til å søke om retur støtte for å reise tilbake til hjemlandet.

Videre ble det fra 1. juli 2010 innført en gradering av støtten. De som melder seg til frivillig retur innen utreisefristen, kan få kr 20 000. De som melder seg innen to måneder etter utreisefristen, kan få kr 15 000, mens de som venter enda lenger får kr 10 000. For øvrig videreføres spesialprogrammet for irakere og afghanere som returnerer frivillig. Det første programmet har hatt særlig mange deltakere.

9.2.3 Økt satsing på uttransportering og bruk av tvangsmidler ved manglende samarbeid om retur

Regjeringen prioriterer å øke antall uttransporteringer av utlendinger uten lovlig opphold, som ikke reiser hjem frivillig. Gjennomføring av utvisning av kriminelle prioriteres. For å effektivisere returene er bruken av charterfly økt i 2010. I tillegg har det vært en økt bruk av felles charterfly koordinert og finansiert av EUs grensekontrollbyrå, Frontex.

Politiets utlendingsenhet holder nå på å utvikle et nytt saksbehandlingssystem, som vil bli et effektivt styringsverktøy for enheten. Systemet vil sikre raskere og mer effektive returer og gi bedre statistikk og analyse.

Arbeidet med uttransporteringer er komplekst og krever grundig logistikk. For å få uttransportert en person er det i de aller fleste tilfellene en forutsetning at vedkommendes identitet er dokumentert, jf. kap 6. Justisdepartementet har i 2010 utarbeidet et felles styringsdokument på returområdet for PU, UDI og UNE.

Det er etablert en ordning med utplassering av spesialutsendinger for retur, med formål å forebygge menneskesmugling, verifisere opplysninger i opprinnelsesland og tilrettelegge for uttransportering av personer uten lovlig opphold i Norge. Denne ordningen er viktig i arbeidet for å øke antallet uttransporteringer.

EU har utarbeidet et direktiv om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold. Direktivet skal harmonisere returpraksis og er viktig for Norge også når det gjelder uttransporteringer. Norge iverksetter direktivet 24. desember 2010.

PU driver politiets utlendingsinternat på Trandum. På internatet oppholder det seg utlendinger som er fengslet etter utlendingsloven og som skal uttransporteres. En utlending vil kunne pågripes og fengsles på Trandum når vedkommende nekter å oppgi sin identitet, når det er sannsynlig at vedkommende vil unndra seg iverksetting av vedtak eller når vedkommende ikke gjør det som er nødvendig for å oppfylle plikten til å skaffe seg gyldig reisedokument.

Det arbeides med en bygningsmessig oppgradering og en bedre utnyttelse av kapasiteten på Trandum. Våren/sommeren 2010 ble det gjennomført en sikkerhetsanalyse av internatet. Med bakgrunn i analysen er og vil flere tiltak bli iverksatt for å bedre både sikkerheten og arbeidsmiljøet ved internatet slik at driften kan opprettholdes.

Det vises for øvrig til pkt. 7.2.4 om utvidede hjemler for bruk av tvangsmidler.

9.2.4 Etablering av omsorgs- og opplæringstilbud for enslige mindreårige i deres hjemland

Det arbeides med å etablere omsorgstilbud for enslige mindreårige i henholdsvis Afghanistan og Irak. Målgruppen for tilbudet er enslige mindreårige som ikke har et beskyttelsesbehov, og hvor eneste grunnlag for opphold er fravær av omsorgspersoner i hjemlandet. Omsorgstilbudet skal bestå av bolig, omsorg og utdanning/yrkesopplæring. Omsorgstilbudet skal også være tilgjengelig for lokale barn som allerede oppholder seg i de respektive hjemlandene.

I april 2010 ble trepartsavtalen mellom Norge, Afghanistan og UNHCR forlenget. Denne åpner også for retur av enslige mindreårige. I forbindelse med forhandlingene om forlenget avtale ble også Norge og UNHCR enig om premisser og prosedyrer ved retur av enslige mindreårige til Afghanistan.

Arbeidet med etablering av omsorgstilbud er et samarbeidsprosjekt mellom de nordiske landene, samt Nederland og Storbritannia. Departementet er i dialog med relevante frivillige organisasjoner i Norge om prosjektet.

9.2.5 Bruk av retursentre og av returfremmende tiltak for barnefamilier

Ventemottaksordningen for personer med endelig avslag på sin asylsøknad har ikke fungert tilfredsstillende. Evalueringer fra både UDI og NTNU Samfunnsforskning har vist at ventemottaksordningen ikke har bidratt nok til at flere returnerer. Også hendelser sommeren 2010 ved de to ventemottakene har synliggjort at ordningen ikke har fungert tilfredsstillende. Regjeringen vil derfor endre ventemottaksordningen, og opprette retursentre/returavdelinger som i

større grad skal vektlegge returfremmende informasjon og aktivitetstilbud.

Regjeringen vil fortsatt gi personer med endelig avslag tilbud om innkvartering inntil de returnerer til hjemlandet, enten frivillig eller med tvang. Det er viktig å markere at en person har plikt til å forlate Norge etter å ha fått endelig avslag på asylsøknaden sin. Ventemottaksordningen omfattet kun en liten del av alle personer med endelig avslag, idet personer med avslag som er del av en barnefamilie, er enslig mindreårige, syk eller samarbeider om retur fikk fortsette å bo i ordinære mottak. Den nye ordningen innebærer at alle med endelig avslag som fortsatt ønsker tilbud om innkvartering, må flytte til egne returavdelinger eller retursentre. Unntaket er enslige mindreårige, som fremdeles skal kunne bo i egne mottak/avdelinger tilrettelagt for dem. Dette vil gjøre konsekvensene av et avslag tydelig, og gi et viktig signal til beboerne om at de skal forlate Norge.

Retursentrene skal ha samme standard og bemanning som ordinære asylmottak, og beboerne vil ha samme rettigheter som i dag. Det er et mål å motivere beboerne til å tenke på retur og faktisk returnere til sitt hjemland, i stedet for å vente på å bli uttransportert av norske myndigheter. Et ledd i dette vil være at retursentrene, i motsetning til ventemottakene, kan ha selvhushold. Det innebærer at beboerne vil ha ansvar for innkjøp og matlaging til seg og sin familie, og vil kunne bidra til mindre passivisering.

UDI har lagt fram forslag til plan- og detaljering av den nye ordningen for å sikre at returperspektivet ivaretas best mulig. Forslagene er til vurdering i departementet. Inntil de nye retursentrene er etablert, vil personer med endelig avslag tilbys opphold i ordinære mottak.

10 Aktiv deltakelse i EU-samarbeid

10.1 Bakgrunn

I Meld. St. 9 Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, presiserer regjeringen at den vil prioritere det europeiske samarbeidet på feltet. Meldingen drøfter handlingsrommet Norge har, på bakgrunn av utviklingen i Europa og de felles utfordringene vi står overfor. Norge og Europa står overfor felles utfordringer med bakgrunn i en omfattende ulovlig innvandring og mange asylsøkere. Regjeringen mener det er nødvendig med et tydeligere og mer forpliktende europeisk samarbeid for å møte disse utfordringene.

Norske myndigheter prioriterer og deltar aktivt i videreutviklingen av Schengen- og Dublin-regelverkene. For Schengen-regelverkets del gjøres dette blant annet gjennom deltagelse i arbeids- og embetsmannsgrupper under Rådet. Norge deltar også aktivt på politisk nivå i prosessen, gjennom rådsmøtene på ministernivå. Utover dette søker vi samarbeid med EU på relevante områder som ligger utenfor Schengen- eller Dublin-samarbeidet. Et eksempel på dette er at vi aktivt arbeider for å få en tilknytning til EUs støttekontor på asylfeltet, European Asylum Support Office (EASO).

I Meld. St. 9 listes det opp 22 prioriteringspunkter som viser hvilke saksfelt regjeringen særlig vil legge vekt på. Flere av disse er omhandlet i denne gjennomføringsplanen. Enkelte saksområder som det særlig vil være viktig å delta i det europeiske samarbeidet på, omtales i det følgende.

10.2 Aktuelle tiltak

10.2.1 Styrket yttergrensekontroll

Norge vil fortsatt satse betydelige ressurser på engasjementet i Frontex. Det vil til enhver tid stå 20 polititjenestemenn til rådighet i en beredskapsgruppe som kan settes inn som deltakere i felles operasjoner i utsatte områder. Operasjonene tar sikte på å overvåke utsatte grensestrekninger og å drive effektiv personkontroll av personer som tar seg over ytre grenser. Frontex har som oppgave å koordinere slike felles operasjoner for å styrke arbeidet mot illegal innvandring i særlig belastede grenseområder.

10.2.2 Praktisk samarbeid og kunnskapsutveksling

Norske myndigheter ønsker å bli knyttet til støttekontoret på asylfeltet (EASO). En samarbeidsavtale om tilknytning til European Migration Network (EMN) ble undertegnet høsten 2010, jf. pkt. 11.2.3. En av EUs hovedstrategier for de kommende årene på flyktning- og migrasjonsfeltet er å utvikle et effektivt og

godt samarbeid mellom medlemslandene, og med andre partnere. EASO er et sentralt element i denne strategien, og i budsjettforslaget for 2011 er det lagt til rette for en norsk tilknytning til EASO. Et tett europeisk samarbeid er viktig for å kunne ivareta norske interesser, samtidig som vi vil kunne bidra med god kunnskap på helt sentrale områder. Landinfo, som er utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, samarbeider allerede aktivt med tilsvarende enheter i EU-landene, og dette samarbeidet vil kunne videreføres innen rammen av EASO.

10.2.3 Bruk av EØS-midlene på asylområdet

Som del av avtalen med EU om nye EØS-finansieringsordninger 2009 - 2014, er utvikling av menneskelige ressurser generelt identifisert som en prioritert sektor. Asyl- og migrasjonsfeltet er et innsatsområde under ordningene. I juni 2009 startet en politisk dialog mellom norske og greske utenriksmyndigheter om mulighetene for et slikt program i Hellas. Fra norsk side, har man i de pågående landforhandlingene med Hellas vektlagt at EØS-midler bør brukes til å styrke kapasiteten i asylforvaltningen og mottaksapparatet for asylsøkere og flyktninger, med særlig vekt på barns situasjon, spesielt enslige mindreårige asylsøkere. Det er enighet mellom de to landene om at det skal settes av ca 150 millioner NOK eller ca 20 millioner EURO til programområdet. Norge og Hellas forhandler for tiden om en MoU. Deretter vil innholdet i programmet spesifiseres nærmere.

10.2.4 Støtte til gjenbosetting

Regjeringen støtter initiativet til å utvikle en felles EU-politikk for gjenbosetting, og går inn for å knytte Norge til et slikt samarbeid, jf. pkt. 2.2.2. Det er positivt at EU vil bidra sterkere i gjenbosettingsarbeidet, bl.a. ved å etablere en koordineringsmekanisme for felles innsats. Felles innsats kan gjøre gjenbosettingsarbeidet mer kraftfullt og effektivt, samtidig som det gjør det mulig å løse fastlåste flyktningsituasjoner.

10.2.5 Migrasjonspartnerskap med opprinnelsesland

Regjeringen ønsker at Norge skal knytte seg til samarbeidsarrangementene EU etablerer med viktige opprinnelses- og transitland for migrasjonsstrømmene mot Europa. I første omgang vil Norge delta i samarbeidsplattformen for migrasjon og utvikling som EU har etablert med Etiopia. Samarbeidet skal være balansert, slik at både etiopiske og europeiske interesser kan imøtekommes. Fra europeisk side er det interessant at dette kan bidra til bedre kontroll med migrasjonsstrømmene fra Øst-Afrika, og at det kan bidra til utvikling i regionen.

Norge har sammen med flere medlemsland stilt seg bak søknader om EU-midler til konkrete prosjekter innenfor rammene av EUs migrasjonspartnerskap

med Etiopia. Dersom Kommisjonen innvilger søknadene, vil landene som har stilt seg bak, måtte dekke deler av prosjektutgiftene. Et eksempel på prosjekt som Norge støtter etter at EU kommisjonen har innvilget søknaden, er ”i-Map” prosjektet som er et interaktivt informasjonsverktøy i arbeidet mot ulovlig migrasjon og menneskehandel hvor Etiopia er ett viktig samarbeidsland.

11 Bedre kunnskapsgrunnlag for politikkutvikling

11.1 Nøkkeltall

Fra 2009 har FoU på innvandringsfeltet vært et satsingsområde. I 2010 bidrar JD med 4,5 millioner kroner til Norges Forskningsråds hovedprogram på feltet, Velferd, arbeid og migrasjon (VAM). I tillegg forvalter departementet ca 4 millioner kroner på kap. 400 post 01 til egen FoU-aktivitet på innvandringsfeltet, herunder også utredninger og evalueringer. I tillegg kommer FoU-virksomhet som UDI forvalter på om lag 6,8 millioner kroner i 2010 og 7 millioner kroner i 2011 under kap. 490, post 23.

11.2 Aktuelle tiltak

11.2.1 Fou-strategi

Det er utarbeidet en strategi for FoU-satsingen på innvandringsfeltet med følgende hovedelementer:

- Styrke innsatsen på migrasjons- og innvandringsområdet i Forskningsrådets program Velferd, arbeid og migrasjon(VAM).
- Øke volum, relevans og kvalitet på Justisdepartementets og UDIs egne FoU-anskaffelser
- Delta aktivt i European Migration Network (EMN).
- Bruke FoU mer systematisk i politikk- og forvaltningsutvikling.
- Styrke samarbeid, informasjonsflyt og effektiv forvaltning av FoU i innvandringsforvaltningen.

11.2.2 Noen igangsatte og gjennomførte FoU-prosjekter

UDI og JD har i 2009 og 2010 bl.a. gitt støtte til prosjekter som omhandler:

- Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990 - 2009
- Hvorfor asylsøkere velger å søke asyl i Norge.
- Årsaker til at enslige mindreårige migrerer, og hvilke forhold som bestemmer valg av land.
- Asylsaksbehandlingen i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv.
- Normgivende europeisk rettspraksis på flyktning- og migrasjonsområdet.
- UNHCR sine anbefalinger, særlig landspesifikke retningslinjer angående retur.
- Levekår for personer som oppholder seg ulovlig i Norge.
- Utlendingsforvaltningens arbeid med frivillig retur.
- Desentraliserte mottak og samspillet mellom asylmottak og lokalsamfunn.
- Identifisering og oppfølging av sårbare asylsøkere.

I tillegg til denne type oppdragsforskning finansierer departementet deltakelse i nettverk og konsortier, bl.a. Handlingsplanen mot menneskehandel og forskningskonsortiet mot terrorisme.

11.2.3 Målrettet satsing via Norges Forskningsråd

Gjennom VAM-programmet foregår det nå en solid satsing på innvandrings- og migrasjonsforskning. Den ordinære utlysningen med søknadsfrist mai 2010 har resultert i at to relevante, relativt store prosjekter har fått støtte, ett om returnmigrasjon² og ett om betydningen av media for politikken på området.³

I tillegg til den ordinære VAM-satsingen har departementet i samarbeid med Forskningsrådet utarbeidet en fem års spesialsatsing på til sammen om lag 25 millioner kroner for hele perioden innenfor VAM. Dette gjøres for å styrke forskningskompetanse og -miljøer samt kunnskapsbasen i Norge på området internasjonal migrasjon og innvandring til Norge. Prioriterte områder for første utlysning er *Migrasjonsstrømmenes retning, omfang og beveggrunner* samt *Kunnskap for utvikling av politikk, forvaltning, lov og regelverk på utlendingsfeltet*. Prosjektstart forventes å bli fra januar 2011.

11.2.4 Deltakelse i European Migration Network

Nettverket har som formål å dekke informasjonsbehov hos EUs institusjoner og medlemsland på migrasjons- og asylområdet, gjennom å bidra med oppdatert, objektiv, pålitelig og sammenliknbar informasjon som skal støtte politikktutviklingen i EU. Dette gjøres gjennom å:

- utarbeide rapporter, studier og svare på ad-hoc forespørsler,
- utvikle "EMN information exchange system", en database der sentral informasjon blir samlet inn og analysert i et komparativt perspektiv,
- utvikle et nettverk på nasjonalt og europeisk nivå for utveksling av informasjon.

Norge har nylig inngått en samarbeidsavtale med EMN, og har siden sommeren 2010 i praksis deltatt i dette nettverket. En norsk EMN forvaltning i form av et samarbeid mellom Justisdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Institutt for samfunnsforskning kom på plass i løpet av 2010. Deltakelsen forventes å gi bred informasjon om utviklingen i europeisk flyktning- og migrasjonspolitik og styrke arbeidet for at norsk politikk og praksis er godt avstemt med andre europeiske land.

² *Possibilities and realities of return migration: perspectives on integration, exclusion and withdrawal* (PRIO ved Jørgen Carling)

³ *Mediation of Migration: Media impacts on Norwegian immigration policy, public administration and public opinion* (Institutt for media og kommunikasjon, UiO ved Espen Ytreberg og Kjersti Torbjørnsrud)

11.2.5 Bedre prognosearbeid

Regjeringen har som mål å ha en helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning. Politikken på området skal være mest mulig kunnskapsbasert. Det arbeides blant annet med å utvikle prognosearbeidet i forbindelse med antall asylsøkere og statistiske analyser i denne sammenheng.

Det ble i 2008 etablert en tverrdepartemental beregningsgruppe for utlendingsforvaltningen, der alle berørte departementer og etater på feltet er representert. Gruppen utarbeider gjeldende prognoser og felles beregningsforutsetninger for budsjettforslagene i utlendingsforvaltningens etater. For å sikre god kvalitet i dette arbeidet skal utviklingen og trender internasjonalt følges, og det skal vektlegges å videreutvikle samarbeidet og informasjonsutvekslingen med andre europeiske land.

Utgitt av:
Justis- og politidepartementet
www.jd.dep.no

Trykk:
Departementenes servicesenter 12/2010 - 200

