
REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Huvudsyftet med revisionen har varit att klarlägga, **huruvida det är möjligt att utveckla Utlänningsverkets verksamhet så att den är effektivare och mera ändamålsenlig än för närvarande, samtidigt som beaktas de förändringar som har inträffat och enligt bedömningar kommer att inträffa i verksamhetsomgivningen.**

Vid revisionen har granskats i synnerhet följande omständigheter:

1. I vilka olika skeden av Utlänningsverkets arbetsprocesser, intressegruppernas verksamhet inräknad, förekommer flaskhalsar eller överlappande verksamheter, och hur kunde verksamheterna omorganiseras.
2. I vilken ordning tas de till verket inlämnade ansökningarna upp till behandling och hur har behandlingen av dem i praktiken ordnats inom verket.
3. Hur kunde automatisk informationshantering utnyttjas i behandlingsprocesserna, exempelvis genom att utöka de direkta förbindelserna till olika myndighetsregister. I detta sammanhang har kartlagts förutom beredskapen att använda redan existerande utrustningar och system, även möjligheterna att med ytterligare investeringar påverka effektiveringen av verksamheten och därav följande kostnadsinbesparingar.

Bakgrunden till problemens uppkomst

Utlänningsverket grundades 1.3.1995 när den s.k. utlänningscentralen, som verkat vid inrikesministeriet, avvecklades. Antalet ärenden som anhängiggjorts vid verket fördubblades åren 1996-2002. Utlänningsverkets nettoutgifter steg årligen med 3-10 % under de första verksamhetsåren. Under perioden 2000-2003 har ökningen av

nettoutgifterna varit avsevärt större än så. Som nettoutgifter år 2003 budgeterades, tilläggsbudgeterna medräknade, 12,5 miljoner euro.

Den ökade volymen för avgiftsfria tjänster och mindre intäkter än beräknat från den avgiftsbelagda verksamheten har för sin del inverkat på behovet av tilläggsanslag också mitt under pågående verksamhetsår. Kännetecknande för Utlänningsverkets verksamhet har också varit ett visst slags oförutsägbarhet: behovet av anslag kan förändras rentav snabbt t.ex. till följd av att antalet asylsökande plötsligt stiger. I synnerhet från år 2000 har strävan varit att i anslagstilldelningen beakta försnabbandet av behandlingen av medborgerskaps- och asylansökningar.

De med budgeteringen förknippade osäkerhetsfaktorerna har bidragit bl.a. till att antalet visstidsanställda tjänstemän vid Utlänningsverket fortsättningsvis har varit avsevärt stort, låt vara att under de två senaste åren tjänster har gjorts ordinarie i större utsträckning än tidigare. Den snabba omsättning bland personalen som följt av visstidsanställningarna har lett till att av den erfarnare personalens arbetsinsats en större andel än normalt har gått till att utbilda nya anställda och introducera dem i arbetet. Av detta har lidit i synnerhet linjerna för medborgerskaps- samt flykting- och asylärenden. Merparten av Utlänningsverkets visstidsanställda tjänstemän har utfört lagstadgade uppgifter i ärenden gällande medborgerskap, uppehållstillstånd och asyl. Emedan det i dessa fall inte har varit fråga om tillfälligt ordnande av arbetet, och inte heller arbetets karaktär eller annat dylikt har förutsatt ett tjänsteförhållande på viss tid, har grunder för en så stor omfattning visstidstjänster inte förelegat med beaktande av 9 § i lagen om statens tjänstemän.

Ett problem vid Utlänningsverket har allt sedan dess inrättande varit det stora antalet oavgjorda ärenden. Totalantalet ärenden som var anhängiggjorda vid verket vid årets slut ökade kraftigt, och var som störst i slutet av år 1999. Trots att antalet avgjorda ärenden per årsverke förefaller att har varit stigande under åren 1996-2002, har kön av obehandlade ärenden på hela verkets nivå i viss mån kunnat förkortas endast år 2001, huvudsakligen med hjälp av anslag som tilldelats i tilläggsbudgeten.

Särskilt problematiska har varit tiderna för behandling av medborgerskapsansökningar, ärenden gällande förenande av flyktingars familjer, asylansökningar och utvisning ur landet. Eftersom med ärendenas behandlingstid avses tiden mellan den dag då ärendet anhängiggjorts vid Utlänningsverket och dagen för beslutet, ingår i den

förutom den egentliga behandlingen också den väntetid, under vilken ärendet väntar på att behandlas. Från och med 2000 har genomloppstiden räknats från ärendets ankomst till Utlänningsverket till det första beslutet i ärendet, dvs. på basis av eventuellt ändringssökande fattat nytt beslut vid Utlänningsverket förlänger inte mera den statistikförda behandlingstiden. Trots detta förlängdes genomloppstiderna åren 2000-2001 i de flesta grupper av ärenden. Utlänningsverkets informationssystem har inte gjort det möjligt att följa upp de egentliga behandlingstiderna, vilket emellertid skulle behövas bl.a. för övervakningen av de i lagen fastställda maximala behandlingstiderna samt för bedömning av den satsning som gjorts på behandlingen av ärendena.

Genomloppstiderna är alltså avsevärt långa, trots att de år 2002 förkortades något jämfört med året innan i alla grupper av ärenden, i vissa rentav ganska mycket. Den mest betydande förkortningen inträffade i behandlingstiderna för asylansökningar. Detta berodde emellertid huvudsakligen på det stora antal ansökningar som togs till försnabbad behandling.

Utlänningsverket har i högre grad förmått minska antalet ärenden under behandling i vissa grupper av ärenden närmast med hjälp av tilläggsresurser. Så har skett särskilt år 1998 vad gäller medborgerskapsärendena. Å andra sidan kan variationerna i de genomsnittliga behandlingstiderna i årsstatistiken förklaras t.ex. av att något visst år har till behandling tagits ett större antal gamla ansökningar som stått i kö.

Antalet anhängiggjorda medborgerskapsärenden var stort redan vid den tidpunkt då Utlänningsverket inrättades. Den kraftiga ökningen av antalet ansökningar åren 1996-1997 ökade också antalet obehandlade ärenden. De genomsnittliga genomloppstiderna för ansökningar om medborgerskap är alltså nästan tre år.

Antalet obehandlade medborgerskapsärenden förefaller enligt årsstatistiken att ha varit sjunkande från år 1998. Vid granskningar som Utlänningsverket gjorde på våren 2003 framkom emellertid, att p.g.a. felaktiga registreringar antalet obehandlade medborgerskapsansökningar är avsevärt större än vad statistiken har utvisat.

Den genomsnittliga genomloppstiden för positivt beslut om asyl har varit över två år. Genomloppstiderna för avslagsbeslut har varierat från något under två år till ca en månad enligt det, på vilka grunder beslutet har fattats och huruvida ärendet har behandlats med försnabbat förfarande.

När till behandlingstiderna vid Utlänningsverket läggs den tid det tar att behandla ärendet vid den lokala polisen och vid förvaltningsdomstolen, har tiden från ärendenas anhängiggörande till det slutliga beslutet vid normal behandling av asylansökan utsträckts till ca fyra år. Under denna tid har den asylsökandes band till Finland i allmänhet ansetts ha stärkts så mycket, att sökanden på grunder som nämns i utlänningslagen har beviljats uppehållstillstånd.

På immigrationslinjen har tiderna för behandling av tillståndsansökningar inte varit i samma mån förknippade med problem som i fråga om medborgerskaps- och asylansökningarna. T.ex. år 2002 behandlades övriga än på basis av familjeband avgjorda ansökningar om uppehållstillstånd i genomsnitt på tre månader, och på basis av familjeband avgjorda på fyra månader. I ärendenas behandlingsprocesser ingår emellertid vissa likadana skeden som fördröjer beslutet som på de andra linjerna.

Ansökningarnas anhängiggörande

Vid granskningen av ansökningsprocesserna som helhet har observerats, att en fördröjning uppkommer redan i det första skedet av ansökningarnas behandling vid den lokala polisen.

I Finland skall ansökningar om medborgerskap samt uppehålls- och arbetstillstånd lämnas till polisinspektionen i respektive härad. Polisens uppgift har varit att göra vissa kontroller, göra anteckningar i utlänningsregistret samt sända handlingarna jämte utlåtande till Utlänningsverket. Brister i de av polismyndigheterna gjorda registreringarna samt de långa leveranstiderna för utlåtanden och tilläggsutredningar har för sin del fördröjt beslutsfattandet. Trots att t.ex. polisinspektionen i Helsingfors härad har kunnat behandla enkla ansökningar på 1-2 dagar, har de besvärligaste fallen kunnat ta månader i anspråk. Behandlingstiderna vid polisinspektionerna samt de givna utlåtandenas kvalitet och omfattning har varierat från en polisinspektion till en annan.

Att verkställa asylförhören och få närmare uppgifter av polisen har kunnat ta månader, i värsta fall rentav ett halvt år, trots att en anmälan om den asylsökande i allmänhet sänds omedelbart till Utlänningsverket.

Ansökningarna har registrerats i Utlänningsverkets registratorkontor eller på de linjer som behandlar ärendena. Därtill har en del av ansökningarna om asyl och uppehållstillstånd efter inlämnandet till

Utlänningsverket sänts till verkets byrå i Kuhmo för registrering och eventuell kontroll av personuppgifterna, vilket skede vanligtvis har tagit ca en månad. Den decentraliserade registreringen har i sistnämnda fall orsakat onödig fördröjning och ovisshet om att ansökningen är anhängig.

Efter det att ansökningarna och anmälningarna har registrerats vid Utlänningsverket, har de överförts till behandlingsköerna, där väntetiden har varierat beroende på linje och ärendets skyndsamhet. De längsta väntetiderna, från två till tre år, har förekommit på medborgerskapslinjen.

Ärendenas tagande till behandling vid Utlänningsverket

Huvudprincipen vid Utlänningsverket har varit, att ansökningarna behandlas i den ordning de anlät eller anhängiggjorts. Från denna huvudprincip har emellertid avvikits bl.a. då det är fråga om i utlänningslagen stadgat försnabbat förfarande behandlad asylansökan, någon godtagbar motivering för påskyndande eller ett utlåtande som skall ges till domstol. Förbi kön har också kunnat tas enkla ärenden som kunnat avgöras snabbt, varvid antalet avgjorda ärenden har kunnat ökas på kort sikt och de genomsnittliga behandlingstiderna förkortas. Brådskande eller såsom enkla betraktade fall som gått förbi behandlingskön har emellertid förekommit i sådan omfattning, att behandlingen av de äldre och mera komplicerade fallen har fördröjts och försvårats ytterligare.

På flykting- och asyllinjen vore det skäl att satsa mera än för närvarande på ansökningarnas förbehandling, varvid alla till verket inlämnade ansökningar genast skulle gås igenom för att klarlägga, i vilken process ärendet borde behandlas. På så sätt kunde snabbare klargöras, huruvida ärendet t.ex. med stöd av den av Europeiska unionens råd givna författningen (tidigare Dublinkonventionen) kan hänskjutas till någon annan medlemsstat.

Fördröjningar p.g.a. begärda utlåtanden och tilläggsutredningar

Ärendenas långa genomloppstider har berott förutom på att ansökningarna kunnat tas till behandling med en avsevärd fördröjning, även på de långa väntetiderna för tilläggsutredningar och utlåtanden. Till följd av fördröjningar i behandlingen har de i ansökan meddelade, av polisen kontrollerade uppgifterna måst kontrolleras ånyo vid Utlänningsverket. I behandlingsskedet har man också varit tvungen att be om tilläggsutredningar av den anledningen, att de uppgifter som sökanden har uppgett vid den tid då ansökan gjordes har blivit föråldrade under processen.

Beroende på ärendenas art har tilläggsutredningar och utlåtanden fått inbegäras förutom av polisen och av sökanden själv, även av framför allt Befolkningsregistercentralen, beskickningarna, minoritetsombudsmannen, arbets-, social- och skattemyndigheterna samt rättsförvaltnings- och fängvårdsmyndigheterna. Trots att Utlänningsverket har haft bl.a. rätt att göra förfrågningar i vissa adb-baserade myndighetsregister, har hittills för informationsförmedlingen av olika skäl ofta använts brevpost, kurirpost, fax eller e-post.

Utvecklande av den automatiska informationshanteringen

Det förefaller som om det vid Utlänningsverket inte är möjligt att få ärendenas behandling a jour och därmed förkorta behandlingstiderna utan att extra satsningar görs och automatisk informationshantering tas i bruk i större omfattning. Den första åtgärden borde vara att av-göra de gamla ärendena, varefter nya ansökningar som regel kunde tas till behandling så snabbt som möjligt efter att de anhängiggjorts.

Vid Utlänningsverket har ett behov av utveckling yppat sig vad gäller att hålla uppgifterna i utlänningsregistret a jour och uppdatera dem, samt att utnyttja dataregister som upprätthålls av andra myndigheter. Allmänt taget borde manuella funktioner och överlap-pande arbetsskeden minskas. Utvecklingsarbetet förutsätter en över-gripande plan för utvecklande av informationshanteringen jämte budget samt en inbördes koordinering av de olika projekten. Det vore också skäl att snarast fastställa dataskyddsplanen och skrida till de praktiska åtgärder som ingår i den.

Vid verket har år 2003 utretts möjligheten till att införa en elek-tronisk asylansökningsprocess. Avsikten med det elektroniska systemet för ärendenas handläggande är att bli av med mångfaldig

registrering av uppgifter och manuell sändning av handlingar. Olika intressegrupper skulle ha på användningsrätter baserad tillgång till systemet.

Det har beräknats att tiden för behandling av asylansökningarna med ett elektroniskt handläggningssystem skulle kunna förkortas med så mycket som ett halvt år. De totala inbesparingarna vore enligt presenterade kalkyler på årsbasis minst sex miljoner euro. Inbesparingarna skulle synas särskilt i de utgifter som orsakas av de asylsökandes mottagande. För flyktings- och immigrationsutgifter anslogs på arbetsministeriets förvaltningsområde t.ex. år 2002 totalt 69 miljoner euro.

Det är uppenbart, att med en omfattande användning av automatisk informationshantering kunde uppnås betydande kostnadsinbesparingar i behandlingsprocessens olika skeden. Det är viktigt, att utredningsarbetet breddas också till andra verksamheter som bedrivs av Utlänningsverket och dess intressegrupper.

Också Utlänningsverkets statistikproduktion borde utvecklas. Den uppföljande statistiken borde kunna härröras direkt ur utlänningsregistret. För närvarande måste statistiken betraktas kritiskt p.g.a. noteringsfel som förekommit i den. Därtill orsakar uppföljningen för närvarande orimligt mycket manuellt arbete. Det vore också viktigt, att i planeringen och analysen av immigrationspolitiken bättre än förr kunde utnyttjas Utlänningsverkets sakkunskap och faktabaser.

Effektivisering av verksamheten med organisering av uppgifterna och organisationsomläggningar

I vissa fall (t.ex. flykting- och asyllinjens barnarbetsgrupp) har behandlingstiderna kunnat förkortas betydligt med hjälp av omorganisering av verksamheten och samarbete med andra intressegrupper. När Utlänningsverket verkställer asylförhören tillsammans med polisen och övriga intressenter har det varit möjligt att närmare gå in för att undersöka grunderna för asylansökan och minska behovet av tilläggsutredningar i ett senare skede.

Asylförhören verkställs oftast vid den mottagningscentral, där den asylsökande placerats. Problemet har varit, att Utlänningsverket inte har möjlighet att i tillräcklig omfattning påverka inrättandet av mottagningscentralerna, som lyder under arbetsministeriet, och de asylsökandes placering vid dem. I vissa fall har Utlänningsverket varit tvunget att t.ex. avstå från delta i asylförhören med minderåriga

p.g.a. kostnader som beror på att mottagningscentralen är alltför avlägsen.

En effektiv samordning av asylförfarandet och mottagningsverksamheten är allt nödvändigare, emedan avsikten är att i framtiden Utlänningsverket skall verkställa samtliga asylförhör. Ifall förvaltningen av mottagningsverksamheten skulle höra till inrikesministeriets förvaltningsområde, skulle möjligheterna att vid behov styra om anslagen förbättras. På så sätt kunde t.ex. pengar som sparas i mottagandet flexibelt överföras till att försnabba Utlänningsverkets beslutsfattande. Inget tillräckligt motiverat hinder för att särskilja mottagningsverksamheten och integrationen verkar heller att föreligga. Om beslutet om asyl och mottagningsverksamheten funnes på samma förvaltningsområde, kunde också informationsutbytet i asylärendena ordnas effektivare och överlappande registreringar undvikas.

Särskilt enheten för tagande i förvar i Helsingfors borde redan p.g.a. sin karaktär höra till inrikesministeriets förvaltningsområde.

För effektivisering av verksamheten vore det motiverat att förlägga tjänstemän från Utlänningsverket vid vissa av Finlands utrikes beskickningar. Denna verksamhetsmodell, som ingått i Utlänningsverkets planer, har också förordats av en utredningsman tillsatt av inrikesministeriet.

Utlänningsverket besitter den största sakkunskapen i fråga om förenande av familjer. Av denna anledning är det viktigt att verket skulle ha tillräckliga resurser, så att det vid behov kan höra de berörda parterna både i Finland och utomlands. För effektivitetens skull och för säkerställandet av en så stor enhetlighet som möjligt i besluten om förenande av familjer vore det skäl att överväga, huruvida beviljandet av uppehållstillstånd också åt finländska medborgares familjemedlemmar borde överföras till Utlänningsverket.

Eftersom Utlänningsverket genom sin ställning har den bästa beredskapen att bedöma människornas behov av skydd och omplacering, och emedan det i sista hand besluter om de slutliga personvalen, vore det motiverat att det i stället för arbetsministeriet har en ledande roll i förfarandet för utväljande av kvotflyktingar.

Uppmärksamhet bör ägnas förutom åt själva processen för behandling av ärendena, också åt den av polisen utförda verkställigheten av besluten. För att försnabba processen borde polisen t.ex. bättre sörja för att förslag till utvisning som regel ställs redan i det skede, när om uppehållstillstånd har fattats ett avslagningsbeslut, och inte invänta ärendets avgörande i besvärdomstolen. På så sätt kunde domstolen samtidigt behandla både tillståndet och besväret gällande utvisningen.

I synnerhet verkställandet av avvísning av större grupper av asylsökande har emellanåt fördröjts av att polisen inte har kunnat lösgöra tillräckligt med personal för eskortuppdragen. När de asylsökande efter avvísningsbeslutens ikraftträdande alltjämt har bott på mottagningscentralerna, har verkställighetens fördröjning orsakat extra kostnader i huvudtiteln för arbetsministeriets förvaltningsområde.

Emedan antalet asylsökande och utvisningarnas destination kan variera avsevärt från år till år, vore ett särskilt förslagsanslag för denna polisverksamhet ett bättre alternativ än det nuvarande med tanke på verksamhetens smidighet. För närvarande betalas utgifterna för polisernas eskortuppdrag från polisens omkostnadsanslag.

Utresa ur landet på eget initiativ, vilket försnabbar utresan och därmed minskar kostnaderna för uppehållet, borde också stödas på olika sätt.

Verksamheter vid Utlänningsverket har lokaliserats förutom till Helsingfors också till Kuhmo stad. Decentraliseringen av verksamheterna började med att verkets service för förmedling av telefonsamtal överläts till att skötas av ett privat företag i Kuhmo. Enligt ett avtal som ingåtts år 2001 sköter företaget förmedlingen av samtalen, och besvarar vid sidan av detta frågor som gäller närmast i vilket skede behandlingen befinner sig då det gäller ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd samt ansökningar och anmälningar om medborgerskap som skall avgöras i Finland och vilken den sannolika tidpunkten för beslutet är. För skötandet av uppgiften har företaget i den utsträckning som ansetts behövlig getts tillgång till Utlänningsverkets informationssystem samt rätt att uppdatera uppgifter om ansökningar och anmälningar i utlänningsregistret. P.g.a. den känsliga naturen för de uppgifter som ingår i registret kan förfarandet inte anses vara adekvat, trots att alla de personer som sköter dessa uppgifter före de tillträder har fått avge en skriftlig försäkran om iakttagandet av sekretessbestämmelserna.

I Kuhmo finns också flykting- och asylinjens resultatområde Europa 2. Resultatområdets uppgift har bestått i att registrera ansökningarna om asyl och uppehållstillstånd och att kontrollera uppgifterna, samt att behandla och avgöra ansökningar om asyl som görs av personer som kommer från Ryssland och Bulgarien.

Utlänningsverket har motiverat resultatområdets placering i Kuhmo närmast med existerande datakommunikationsförbindelser och med för projektet anvisade sysselsättningsanslag. Vid revisionen har inte framkommit sådana till behandlingen av ärendena anknutna omständigheter, som skulle förorda att resultatenheten i Kuhmo varaktigt görs till en resultatenhet som sköter asylärenden. Däremot kan väntas, att arrangemanget i framtiden leder till ett ökat behov av utbildning och styrning vid den regionala enheten. Resultatenhetens placering i Kuhmo kan motiveras endast med regionalpolitiska synpunkter.

Däremot är inrättandet av en regional enhet i Willmanstrand motiverat, emedan asylsökande och andra immigranter kommer över östgränsen. För att verksamhetsenheten placeras i Willmanstrand talar också det nära avståndet till Joutseno mottagningscentral samt det, att polisinspektionen i Willmanstrands härad numera på Södra Finlands läns område svarar för alla asylundersökningar som görs i sydöstra Finland.

Verksamhetens decentralisering ställer för sin del krav på en förbättrad informationsgång och på övervakningen av samstämmigheten mellan fattade beslut.

Inrikesministeriet har uppgett att det har inlett ett projekt isyfte att effektivisera Utlänningsverkets verksamhet och utnyttja regionaliseringen så, att ansökningarnas genomloppstider avsevärt förkortas. Ministeriet har för Utlänningsverket uppställt väsentligt kortare tider för behandling av ansökningarna än tidigare. Projektet tar särskilt beaktning med de flaskhalsar, som har påtalats vid revisionen.