POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:	Vår referanse:	Sted, Dato
15/8555	201504949-16 008	Oslo, 08.02.2016

HØRINGSSVAR FRA POLITIDIREKTORATET - ENDRINGER I UTLENDINGSLOVGIVNINGEN - INNSTRAMNINGER II

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 29. desember 2015 med forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Høringsnotatet omhandler endringer i reglene om beskyttelse, familiegjenforening, permanent oppholdstillatelse og saksbehandlingsregler i beskyttelsessaker. Høringsfrist er 9. februar 2016.

Politidirektoratet har forelagt høringen for politidistriktene, Politiets utlendingsenhet og Kripos. Vi har mottatt høringsinnspill fra Kripos, Politiets utlendingsenhet, Finnmark politidistrikt, Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt og Innlandet politidistrikt. Innspillene er delvis innarbeidet i Politidirektoratets høringssvar. Vi viser ellers til vedlagte høringsinnspill.

Generelle merknader

De høye asylankomstene i 2015 har vært krevende å håndtere for politiet, utlendingsforvaltningen for øvrig og andre berørte etater. Som beskrevet i høringsnotatet er *"Dublin-regelverket i praksis satt ut av kraft, da systemet har brutt sammen".* Forutsetningen om registrering ved ankomst på ytre Schengengrense oppfylles ikke av flere av EUs medlemsland. I tillegg har en rekke land som ikke er yttergrenseland valgt ikke å registrere flyktninger (asylsøkere og migranter), men å sluse dem videre til et annet Schengenland. Så langt i år er asylankomstene til Norge på et lavt nivå, men prognosene fremover er usikre, og situasjonen kan endre seg raskt.

Politidirektoratet ser på denne bakgrunn at det er behov for å foreta endringer i utlendingslovgivningen, både for å sikre at asylsystemet skal fungere godt og for å legge til rette for integrering i Norge. Etter vår vurdering vil mange av de foreslåtte endringene være egnet til å oppnå de ønskede formålene. Vi forutsetter i vårt høringssvar at de foreslåtte lov- og forskriftsendringene er i tråd med Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser, slik det er lagt til grunn i departementets høringsnotat.

Endringsforslagene innebærer til dels store endringer sammenlignet med gjeldende rett og vil berøre både politidistriktene og PU i stor grad. *Politidistriktene* er førstelinje i Norge for oppholds- og statsborgerskapssaker samt EØS-registreringer. I tillegg til å være saksforberedende organ for Utlendingsdirektoratet (UDI) har politidistriktene også kompetanse

Politidirektoratet

Tlf: 23 36 41 00 Org. nr.: 982 531 950 mva
Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo Faks: 23 36 42 96 Giro:
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16 E-post: politidirektoratet@politiet.no www.politi.no

til å innvilge søknader i visse sakstyper når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Politidistriktene har videre ansvar for grensekontroll og territorialkontroll. Hovedoppgavene til *Politiets utlendingsenhet* (PU) er registrering og identifisering av asylsøkere, forberedelser og iverksetting av negative vedtak i asylsaker samt koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge.

Politidirektoratets merknader til endringsforslagene knytter seg i hovedsak til de punktene som direkte berører politiets oppgaver og ansvarsområde. I tillegg vil vi kommentere punkter som vil kunne ha konsekvenser for politiets virksomhet.

Flere av de foreslåtte endringene retter seg mot tilfeller hvor asylsøknad kan nektes realitetsbehandlet etter utlendingsloven (utl.) § 32. Dette gjelder punktene 4 (ikke unntak fra visumfrihet), 5 (mulighet for bortvisning til nordisk nabostat, 9 (utvisning) og 10 (saksbehandlingsregler). Politidirektoratet bemerker at fremstillingen i høringsnotatet er noe fragmentert. Vi savner en tydeligere beskrivelse av de foreslåtte tiltakene for denne kategorien asylsøkere sett under ett, herunder saksgang og ansvarsforhold.

Det fremgår av høringsnotatet at Regjeringen har gitt høy prioritet til arbeidet med å få frem konkrete lov- og forskriftsendringer for gjennomføring av tiltak. Politidirektoratet har merket seg at departementet legger opp til at nødvendige lovendringer kan behandles av Stortinget så tidlig som mulig første halvår i 2016 for å kunne settes i kraft i god tid før sommeren 2016, da asylantallene erfaringsmessig øker i sommerhalvåret. Når det gjelder de foreslåtte endringene i punkt 11 om utvidet opptak og lagring av biometri, gjør vi oppmerksom på at det er behov for å utvikle saksbehandlingssystemene og databasene som er nødvendige for å gjennomføre de foreslåtte endringene. Det bør her vurderes å etablere overgangsregler.

Pkt. 4 Endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere mv.

Departementet foreslår å endre utlendingsloven § 9 første ledd annet punktum slik at visumfriheten ikke gjelder for asylsøkere som nektes realitetsbehandling av sin søknad etter utlendingsloven § 32. Endringen innebærer at det blir ulovlig å reise inn i landet uten visum. Det fremgår av høringsnotatet at dette har betydning for Russlands forpliktelser etter tilbaketakingsavtalen av 8. juni 2007.

Politidirektoratet støtter den foreslåtte endringen av utlendingsloven § 9.

Finnmark politidistrikt, Oslo politidistrikt og PU påpeker i sine høringssvar at det er enkelte uklarheter knyttet til bestemmelsens praktiske anvendelsesområde, isolert sett og sett i sammenheng med forslaget om muligheter for bortvisning på grense mot nordisk nabostat i situasjoner med store ankomster, jf. punkt 5. Politidirektoratet bemerker at det er uklart om bestemmelsen gir adgang for personer uten visum å kunne legge frem sitt behov for beskyttelse før de har kommet inn i landet. I noen få tilfeller kan det være behov for beskyttelse også for personer som kommer fra Russland. Det er uenighet om tilbaketakingsavtalen, noe som forutsetter at personer må stanses på grensen. Det vises til høringsinnspill fra Finnmark politidistrikt. Politidirektoratet mener dette må tydeliggjøres.

Pkt. 5 Mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat

Det fremgår av høringsnotatet at departementet har vurdert ulike tiltak som bidrar til effektiv grensekontroll og som sørger for en forsvarlig, effektiv og rettferdig behandling av utlendinger som ankommer på grensen uten visum. Departementet har kommet til at dette best kan gjennomføres ved at asylsøkere uten beskyttelsesbehov blir bortvist allerede på grensen. Det

foreslås derfor en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å beslutte ankomst direkte fra et nordisk naboland som et selvstendig grunnlag for å nekte realitetsbehandling av søknad om beskyttelse (asyl) etter utlendingsloven § 32.

For å kunne sørge for en mest mulig effektiv håndtering foreslås det videre at departementet kan gi politiet myndighet til å beslutte at en søknad ikke skal realitetsbehandles. For de tilfeller polititjenestemann med hjemmel i § 32 treffer beslutning om ikke å realitetsbehandle en søknad om oppholdstillatelse etter § 28, vil tjenestemannen også ha kompetanse til å beslutte bortvisning, jf. utlendingsloven § 18. Departementet legger til grunn at polititjenestemannens beslutning ikke vil kunne påklages.

Tiltaket forutsetter at utlendingsloven § 9 endres i tråd med departementets forslag, se punkt 4. Videre synes tiltaket å forutsette at det er gjeninnført midlertidig grensekontroll på indre Schengengrense, men dette fremgår ikke direkte av høringsnotatet. Vi mener det må klargjøres hvorvidt bestemmelsen også er anvendelig i en utlendingskontroll på territoriet, eksempelvis på flyplassen, eller om midlertidig grensekontroll er en absolutt forutsetning.

Departementet legger til grunn at bortvisning på grensen og retur til et nordisk naboland ikke vil være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser og vernet mot retur etter utlendingsloven § 73. Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering.

I utgangspunktet mener Politidirektoratet det er positivt at utlendingsloven åpner for en særskilt ordning for håndtering av tilfeller med store asylankomster fra nabolandene. Vi har imidlertid merknader knyttet til hvordan en slik ordning bør innrettes. Politidirektoratet vil understreke at det vil være behov for opplæring av personell og utarbeidelse av retningslinjer for politiets håndtering av slike tilfeller.

En situasjon som beskrevet i høringsnotatet vil kunne vedvare over tid, og tiltaket synes å forutsette at det til enhver tid er personell på grensen. Dette vil kreve betydelige ressurser. Vi vil utdype dette nærmere under punkt 13 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Grunnlag for å nekte realitetsbehandling
Det følger av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d at søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren "*har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt*". Bestemmelsen gjelder ut fra ordlyden også de tilfeller hvor søkeren har hatt opphold i nordisk nabostat.

Mens utlendingsloven § 32 første ledd er en kan-bestemmelse, er forslaget til nytt annet ledd formulert som en skal-bestemmelse. Grunnlag for å nekte realitetsbehandling av søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 32 nytt annet ledd er det forhold at søkeren *"ankommer direkte fra et nordisk naboland*". Det er ikke nærmere kommentert i høringsnotatet hva som ligger i at vedkommende ankommer direkte. Det er derfor uklart om begrepet skal tolkes på samme måte som "opphold" etter bestemmelsens første ledd bokstav d eller om også transitt vil omfattes. Vi mener det må presiseres hva som ligger i kravet om direkte ankomst etter utl. § 32 nytt annet ledd.

Det følger av bestemmelsen i nåværende annet ledd at i tilfeller som nevnt i første ledd bokstav b, c og d skal søknaden om beskyttelse likevel tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. Forholdet mellom bestemmelsen i nåværende annet ledd og foreslått nytt annet ledd er ikke nærmere kommentert i høringsnotatet. Det er derfor uklart om det skal foretas en

vurdering av søkerens tilknytning til Norge i de tilfeller hvor utlendingsloven § 32 nytt annet ledd kommer til anvendelse. Vi mener dette må avklares.

Beslutningsmyndighet
Departementet foreslår at beslutningsmyndighet etter utl. § 32 nytt annet ledd og § 18 tredje ledd legges til polititjenestemann. Det er ikke nærmere presisert hvem som anses som polititjenestemann i denne sammenheng. Politidirektoratet bemerker at politibemannede grenseoverganger ikke utelukkende er betjent av polititjenestemenn, men også av sivilt ansatte grensekontrollører med begrenset politimyndighet. Det er uklart om disse vil ha beslutningsmyndighet etter utl. § 32 nytt annet ledd og § 18 tredje ledd. Vi mener det er behov for å tydeliggjøre dette.

I noen av høringsinnspillene Politidirektoratet har fått fra underliggende enheter er det gitt uttrykk for at det er betenkelig å legge beslutningsmyndighet til polititjenestemann. Vi viser til vedlagte høringsinnspill fra PU, Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt. Oslo politidistrikt uttaler følgende:

"Oslo politidistrikt mener at politipersonell er godt trent til å snakke med mennesker som befinner seg i en vanskelig situasjon, og at det finnes kompetanse innenfor utlendingsfeltet i både i Oslo politidistrikt og andre distrikt/PU. En må imidlertid legge til grunn at det ved unntakstilstander også vil være tjenestepersonell uten utlendingsfaglig bakgrunn og nyutdannede som skal gjennomføre de foreslåtte tjenestehandlingene, slik løsningen ble høsten 2015. Vi mener også at det med stor sikkerhet vil oppstå situasjoner hvor faktum ikke fremstår som lett konstaterbart, særlig for en som ikke er kjent med reglene på utlendingsfeltet, hvor det likevel vil være ønskelig å bortvise vedkommende fra Norge. Etter vårt syn vil de foreslåtte endringene medføre at polititjenestemenn pålegges å ta vurderinger som ofte ligger langt unna vurderinger som tradisjonelt har ligget til politipersonell. Etter vårt syn må det kreves at tjenestepersonell som eventuelt skal utfører slike kontroller har et minimum av kompetanse innenfor utlendingsfeltet. Med økt kompetanse vil tjenestepersonell fatte riktigere beslutninger og ha forståelse for når de foreslåtte endringene ikke skal gjelde. Dette vil også være av betydning for asylsøkerens rettssikkerhet."

Politidirektoratet har ingen prinsipielle motforestillinger mot å legge beslutningsmyndighet til polititjenestemann. Dersom polititjenestemann skal nekte realitetsbehandling av søknad om beskyttelse og bortvise på grensen, må dette imidlertid være basert på enkle og objektivt konstaterbare forhold. Vi viser til våre merknader over om vurderingstema etter utl. § 32 nytt annet ledd. Som det fremgår av høringsnotatet, bør ansvarlig jurist i politiet kontaktes i tilfeller hvor det er grunnlag for tvil om innreise likevel skal tillates. Det må etableres rutiner for dette gjennom skriftlige retningslinjer.

Saksbehandlingsregler
Departementet legger opp til at både avvisning etter lovens § 32 og bortvisning etter § 17 vil være beslutninger som ikke kan påklages. I dag anses dette som to enkeltvedtak, og det fattes normalt ett felles vedtaksdokument av UDI.

Det følger i dag av utlendingsloven § 18 første ledd, tredje punktum at vedtak om bortvisning ved grensekontroll etter § 17 første ledd bokstav a til c kan treffes av polititjenestemann. Etter departementets syn bør dette kunne effektiviseres ved at det ikke treffes et formelt skriftlig vedtak om bortvisning. En bortvisning ved grensekontroll må sees på som en faktisk følge av at den som ønsker adgang til landet objektivt sett ikke oppfyller vilkårene om innreise til riket, og er basert på objektive og lett konstaterbare kriterier. I motsetning til de foreslåtte endringene av § 18 tredje ledd og § 32 annet ledd, som bare skal

gjelde i særlige unntakssituasjoner og etter beslutning fra departementet, synes endringen av § 18 første ledd tredje punktum å skulle gjelde helt generelt.

Passkontrolloverenskomsten sier ikke noe om saksbehandlingsregler knyttet til avvisning på indre grenser. Dette er imidlertid omtalt i grenseforordningen artikkel 13, hvor det fremgår at ved innreisenekt skal det gis et begrunnet vedtak, i form av utfylling av et standardskjema, det skal videre gis klageadgang men det er ikke krav til oppsettende virkning. Politidirektoratet bemerker at forholdet til grenseforordningen artikkel 13 ikke er kommentert i høringsnotatet.

Vi kan heller ikke se at forholdet til returdirektivet er vurdert. I EU-kommisjonens kommunikasjon om indre grenser (COM 2010/554) fremgår det på side 9 at når tredjelandsborgere nektes innreise på grunn av ulovlig opphold, skal prosedyrene i returdirektivet (direktiv 2008/115/EC) anvendes. Det er imidlertid i returdirektivet artikkel 6 gjort unntak for situasjoner hvor tredjelandsborgere tas tilbake til et annet medlemsland i henhold til bilaterale avtaler fra før returdirektivet trådte i kraft.

Det følger av utlendingsloven § 80 at forvaltningsloven gjelder når ikke annet fremgår av loven. Det kan stilles spørsmål ved om nektelse av realitetsbehandling og bortvisning på grensen etter sitt materielle innhold er å anse som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Vi viser til merknader fra Øst politidistrikt og PU. Politidirektoratet bemerker at dersom avvisning og bortvisning skal anses som beslutninger bør det vurderes å innta en presisering om unntak fra forvaltningslovens regler.

Vi bemerker videre at utlendingsloven § 81 ikke foreslås endret. Etter denne bestemmelsen skal en utlending i sak om bortvisning gis anledning til å fremme sine synspunkter på et språk vedkommende behersker før vedtak fattes.

Det fremgår ikke av høringsnotatet om det skal foretas noen registrering av politiets beslutninger om å nekte realitetsbehandling og bortvisning. Politidirektoratet mener at det av notoritetshensyn er viktig at beslutningene blir registrert. Av de løsninger politiet i dag har tilgang til anser vi DUF som egnet til å foreta saksbehandlingen i slike tilfeller. I den forbindelse kan det være behov for systemtilpasninger. Dette vil også kunne utløse kostnader.

Politidirektoratet mener videre at det bør kunne tas opp biometri av personer som nektes realitetsbehandling og bortvises på grensen. Dette vil sikre en knytning mellom den oppgitte identiteten og biometri i form av foto og fingeravtrykk. Ved en senere kontroll av biometri vil man kunne avdekke eventuelle andre identiteter vedkommende har benyttet. Per i dag har ikke politiet utstyr til å kunne oppta biometri på alle grenseovergangssteder. Vi antar at det etter utlendingsloven § 100 første ledd vil være adgang til å oppta biometri i tilfeller som nevnt i utlendingsloven § 32 nytt annet ledd.

Pkt. 6 Endringer i reglene om beskyttelse

I høringsnotatet foreslås det flere endringer i de materielle reglene om beskyttelse i Norge. Det foreslås å oppheve det utvidede flyktningbegrepet og isteden innføre en bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse. Det gis en egen bestemmelse i utlendingsforskriften om bevis- og risikokrav ved vurderingen av beskyttelsesbehov. I tillegg foreslås det innført en ordning med midlertidig beskyttelse, at det skal være en fornyet beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere og at rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt skal oppheves.

Den materielle vurderingen av søknader om beskyttelse faller utenfor politiets ansvarsområde, og vi har derfor ikke omfattende innspill til disse endringene. Politidirektoratet er imidlertid enig i at norsk regelverk og praksis i størst mulig grad bør harmoniseres med de andre landene i Schengenområdet.

Slik vi ser det vil en rekke av forslagene kunne få stor betydning for både hvordan søknader om beskyttelse skal vurderes og utfallet av søknadene. For søkere som allerede befinner seg i Norge og som får søknaden behandlet etter de nye reglene, jf. punkt 12, antar vi at konsekvensen vil være flere avslag og dermed også flere utreisepliktige.

Politidirektoratet bemerker at endringene kan utløse et informasjonsbehov om hvilke rettigheter og plikter mv. som gjelder. Vi viser til uttalelse fra Oslo politidistrikt, der det fremheves at de foreslåtte endringene vil kunne medføre større pågang ved utlendingsavsnittets informasjonstelefon samt at det vil kunne medføre flere oppmøter hos politiet. Oslo politidistrikt mener at tydelige vedtak, der rettigheter og plikter fremgår klart, kan avhjelpe behovet for informasjon noe. Det kan videre være hensiktsmessig å utarbeide informasjonsskriv på ulike språk. Dette vil være i tråd med forvaltningens veiledningsplikt og vil bidra til å sikre enhetlig informasjon. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Når det gjelder innføring av en ordning med midlertidig beskyttelse i situasjoner hvor saksbehandlingen gjør det nødvendig, fremgår det av høringsnotatet at en slik tillatelse innebærer at utlendingen har lovlig opphold i Norge og at det kan reguleres i forskrift hvilke andre rettsvirkninger tillatelsen skal ha. Oslo politidistrikt påpeker at det er behov for å avklare hvilken status utlending med midlertidig beskyttelse skal ha i utvisningssammenheng. Utlending uten oppholdstillatelse kan utvises etter reglene i utlendingsloven § 66, mens utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse reguleres av utlendingsloven § 67.

Oslo politidistrikt påpeker videre at det må avklares om det skal utstedes oppholdskort til utlending med midlertidig beskyttelse etter ny utl. § 28b. Vi viser til vedlagte høringsinnspill.

Identitetsvurdering i beskyttelsessaker
Departementet foreslår å innføre en ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 7-3a om identitetsvurderinger i beskyttelsessaker. Politidirektoratet mener det er positivt at det innføres en slik bestemmelse. For norske myndigheter er det viktig å kjenne identiteten til alle utlendinger som oppholder seg i riket. I forbindelse med asylsøknader er det helt essensielt at identiteten klarlegges i størst mulig grad, slik at de som får opphold gis tillatelse på riktig grunnlag og med rett identitet samt at returarbeidet lettes om søknaden avslås.

Utgangspunktet etter forslag til ny utlendingsforskriften § 7-3a er at identiteten som hovedregel skal dokumenteres. Dersom det er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet, skal utlendingens identitet legges til grunn når den etter en helhetsvurdering "*er sannsynlig*". Det fremgår av høringsnotatet at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt, men at identiteten må være "*like sannsynlig som ikke sannsynlig*". PU bemerker i sitt høringsinnspill at gjeldende praksis synes å oppstille et noe strengere krav og viser til at det i henhold til UDIs rundskriv RS 2012-009 (pkt. 4.2.1) kreves at identiteten er sannsynliggjort, og at man med dette mener at det må foreligge sannsynlighetsovervekt. PU foreslår at forskriftsbestemmelsen endres i tråd med dette. Politidirektoratet er enig med PU.

Pkt. 7 Endringer i regler om familiegjenforening

I saker om familieinnvandring der søkeren befinner seg i utlandet og referansepersonen i Norge, anmoder UDI i stor grad om at det blir gjennomført intervjuer av søkeren ved nærmeste utenriksstasjon og intervju av referansepersonen ved det lokale politidistriktet. Intervjuene benyttes i arbeidet med å vurdere om vilkårene for opphold i Norge er oppfylt. Som Oslo politidistrikt påpeker er dette en tid- og ressurskrevende oppgave for politiet.

Pkt. 8 Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

I punkt 6.3 foreslås det å innføre en hjemmel til å avslå permanent oppholdstillatelse dersom det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. Ifølge høringsnotatet vil dette kunne være tilfelle ved manglende bidrag til avklaring av egen identitet, unnlatelse av å fremskaffe reisedokumenter når det har hindret retur, eller at beskyttelsesbehovet skyldes søkerens egne handlinger etter at søkeren forlot hjemlandet og det hovedsakelige formålet med disse handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse.

Politidirektoratet støtter den foreslåtte endringen. Vi mener det er viktig at regelverket i størst mulig grad understøtter søkerens plikter etter utlendingsloven og -forskriften, herunder plikten til å bidra til avklaring av egen identitet.

De foreslåtte endringene må ses i sammenheng med departementets forslag om endringer i utlendingsloven § 62 mv. som går ut på at botidskravet for permanent oppholdstillatelse heves fra tre til fem år. Politidirektoratet viser i den forbindelse til vårt høringssvar av 18. mai 2015.

Politidirektoratet bemerker at forholdet til statsborgerskapsloven ikke er nærmere kommentert i høringsnotatet. Det følger av statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d at retten til norsk statsborgerskap er betinget av at søkeren på vedtakstidspunktet fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62. Forslaget innebærer dermed også en innskjerping av vilkårene for norsk statsborgerskap.

Politidirektoratet legger til grunn at de foreslåtte endringene vil medføre flere avslag på søknader om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Forutsatt at vilkårene for midlertidig oppholdstillatelse fortsatt er til stede, vil disse fortsatt kunne oppholde seg i riket. Vi legger videre til grunn at det vil bli en økning i antall fornyelsessaker for politidistriktene. Vi viser i den forbindelse til punkt 13 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Pkt. 9 Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist

Departementet foreslår at utlendinger som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d, og som er bortvist uten utreisefrist, skal kunne utvises fra riket. Bestemmelsen foreslås inntatt som ny bokstav f i utlendingsloven § 66 første ledd. Departementet antar at endringen kan bidra til at færre personer uten reelt beskyttelsesbehov søker asyl i Norge. En utvisningsadgang vil dessuten gjennomføre forpliktelsene etter returdirektivet artikkel 11 nr. 1 første ledd bokstav a, som fastsetter at en avgjørelse om bortvisning skal ledsages av et innreiseforbud der det ikke er fastsatt noen utreisefrist. Det fremgår av høringsnotatet at det antakelig sjelden vil være aktuelt med innreiseforbud i mer enn ett år i saker hvor utlendingen har fremsatt en asylsøknad som er nektet realitetsbehandlet.

PU har enkelte merknader knyttet til plassering av hjemmelen for utvisning i slike tilfeller. PU mener det bør vurderes om grunnlaget bør inntas som eget strekpunkt i § 66 annet ledd bokstav b. Alternativt mener PU at departementet bør vurdere om utvisning i disse tilfellene kan innfortolkes i det grunnlaget som fremgår av § 66 annet ledd bokstav b strekpunkt nr. 2, søknader som avslås som åpenbart grunnløse. Vi viser til PUs høringssvar.

Pkt. 10 Endringer i saksbehandlingsregler mv.

I høringsnotatet foreslås det tre endringer i saksbehandlingsreglene for asylsaker. Formålet er å sørge for at tilgjengelige ressurser i utlendingsforvaltningen og til fri rettshjelp mv. brukes på riktig måte, dvs. på god behandling av substansielle saker. Saker som mer har karakter av misbruk av asylinstituttet, bør behandles så enkelt som det forsvarlig lar seg gjøre.

Redusert klagefrist
Departementet foreslår å innføre en ny bestemmelse i utlendingsloven § 94 a som gjør unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29, for asylsøkere som åpenbart ikke har beskyttelsesbehov. I disse sakene gis asylsøkeren i utgangspunktet ikke anledning til å oppholde seg i riket under klagebehandlingen, jf. utl. § 90 fjerde ledd bokstav c, og det kan settes en utreisefrist som er kortere enn syv dager eller unnlates å gi utreisefrist.

PU støtter den foreslåtte endringen, men er usikre på om formålet med ressursbesparing vil bli oppnådd med dette forslaget. Saksbehandlingen hos vedtaksmyndigheten og politiet vil være den samme som før. For PU er det viktig at retur finner sted raskt, men her medfører ikke forslaget noen endringer i og med at en utsendelse i disse sakene kan finne sted så snart UDI har besluttet at iverksettelsen av vedtaket ikke skal utsettes. En kortere klagefrist vil imidlertid kunne føre til at det blir enklere for den enkelte utlendingen å se sammenhengen mellom de ulike fristene som settes i forbindelse med negative vedtak, og derigjennom vil dette kunne øke personens motivasjon til å innrette seg etter slike vedtak. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Redusert rett til fritt rettsråd
Utlendingsforskriften § 17-18 ble endret fra 8. desember 2015 slik at det ikke lenger gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som avslås i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d. Departementet foreslår i høringsnotatet at tilsvarende skal gjelde for saker som avslås etter lovens § 32 første ledd bokstav b og c. Endringen er begrunnet i behovet for å effektivisere saksbehandlingen i avvisningssakene.

Etter dagens regelverk oversendes vedtak og sakens dokumenter til søkerens advokat. Søkeren er formelt underrettet fra det tidspunktet advokaten har mottatt vedtaket jf. forvaltningsloven § 12 tredje ledd, jf. § 27. Det fremgår ikke av høringsnotatet hvem som skal underrette om vedtaket i saker som avslås etter lovens § 32 første ledd bokstav b og c. I Storskog-porteføljen er det besluttet at det er politiet som skal underrette om vedtakene fra UDI, herunder også informere om videre klagemuligheter mv. Etter forvaltningsloven § 27 skal underretning gjøres av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, hvis ikke særlige grunner tilsier at dette overlates til et annet organ. Politidirektoratet mener at politiet ikke bør pålegges ansvaret for disse arbeidsoppgavene.

PU bemerker i sitt høringssvar at selv om statens ressursbruk nok vil kunne bli noe redusert, kan de ikke se at den foreslåtte endringen vil effektivisere saksbehandlingen. De viser til at saksbehandlingen vil bli mer omfattende idet myndighetene, ved hjelp av tolk, må underrette utlendingen om vedtaket, konsekvensene av avgjørelsen og om muligheten til å begjære

utsatt iverksetting samt klage. Det kan også bli aktuelt at myndighetene må bistå utlendingen med utarbeidelse av begjæring om utsatt iverksetting og klage. Samlet sett vil myndighetene bruke ganske store ressurser på dette arbeidet. Bestemmelsen § 32 første ledd bokstav c brukes sjelden, men § 32 første ledd bokstav b regulerer sakene som behandles etter Dublinforordningen, og endringen vil da gjelde for et stort antall saker.

Også Øst politidistrikt stiller spørsmål ved om forslaget vil ha den ønskede effektiviserings-gevinsten. De bemerker også at Dublinforordningen har unntaksbestemmelser som gir rett til realitetsbehandling samt at dette regelverket synes å fremstå som lite tilgjengelig.

Når det gjelder de foreslåtte endringene i stykkprisforskriften, viser vi til PUs høringssvar.

Utsatt iverksettelse
Departementet foreslår at det i utlendingsloven § 90 tas inn et nytt tredje ledd hvor det uttrykkelig fremgår at avvisningsvedtak fattet i medhold av utlendingsloven § 32 bokstav a, c eller d kan iverksettes straks. Forslaget er begrunnet i behovet for en effektiv saksbehandling, og gjør det mulig med en raskere retur til tredjeland når en søknad avvises.

At vedtaket kan "*iverksettes straks*" innebærer, ifølge høringsnotatet, at det ikke gis noen frist for å begjære utsatt iverksettelse. Departementet foreslår samtidig at det gjøres unntak for tilfeller der særlige forhold tilsier at utlendingen likevel skal gis mulighet til å begjære utsatt iverksettelse. Med «særlige forhold» menes omstendigheter som kan tilsi at det vil være i strid med returvernet ikke å gi utsatt iverksettelse. I slike tilfeller skal det settes en frist og vedtaket kan ikke iverksettes før fristen er utløpt og UDI har tatt stilling til begjæringen. Ifølge høringsnotatet innebærer unntaket at det må fremgå av avvisningsvedtaket at UDI har vurdert og truffet en konklusjon når det gjelder spørsmålet om en eventuell klage vil være rimelig begrunnet.

Politidirektoratet mener det er positivt at det legges til rette for rask effektuering av vedtak i slike tilfeller. Slik vi oppfatter forslaget skal det som hovedregel ikke settes en frist for å begjære utsatt iverksettelse. Det er imidlertid uklart om bestemmelsen er ment bare å gi en adgang til å iverksette vedtaket uten å vente på at en frist er utløpt eller om det også er meningen å avskjære, formelt eller reelt, søkerens adgang til å be om utsatt iverksettelse. Det fremgår ikke av høringsnotatet hvordan en begjæring om utsatt iverksettelse skal håndteres dersom det ikke foreligger "*særlige forhold*". Vi mener det bør tydeliggjøres hvordan bestemmelsen skal forstås.

Pkt. 11 Identitetsavklaring – biometri

Departementet foreslår at hjemmelen for opptak av biometrisk personinformasjon i form av fotografi og fingeravtrykk i utlendingsloven § 100 utvides slik at det rutinemessig kan opptas og lagres fingeravtrykk og ansiktsfoto av alle utlendinger fra land utenfor EØS-området (tredjelandsborgere) som søker oppholdstillatelse til bruk for senere verifisering og kontroll av utlendingens identitet. Tilsvarende foreslås utlendingsloven § 100 endret slik at fingeravtrykk av utlendinger som søker visum til Norge, og som i dag bare registreres i den felles Schengen-databasen, Visa Information System (VIS), også kan lagres i det samme registeret.

Politidirektoratet støtter de foreslåtte endringene. I likhet med departementet ser vi på omfattende bruk av falske identiteter som en alvorlig sikkerhetstrussel og ser behovet for bedre kontroll med utlendingers identitet. Vi gjør samtidig oppmerksom på at det vil ta tid å utvikle saksbehandlingssystemene og databasene som er nødvendige for å gjennomføre de foreslåtte endringene i praksis. Vi vil redegjøre nærmere for dette nedenfor.

Kripos fremhever at de foreslåtte endringene vil bidra til bedre muligheter for bekjempelse av identitetstyveri og annen identitetskriminalitet, samt at de vil muliggjøre etablering av systemer for sikker identifisering ved nye oppholdskort og andre tillatelser.

Oslo politidistrikt mener at identitetsproblematikk er, og vil fortsette å være, en av de største utfordringene på utlendingsfeltet i tiden fremover. De er enige med departementet i at bruk av falsk identitet og identitetstyveri berører flere samfunnssektorer, og at det ofte er knyttet id-problematikk til andre former for kriminalitet som prostitusjon, menneskehandel og narkotika eller ulovlig arbeid, sosial dumping eller utnyttelse av trygdeytelser og andre velferdsgoder. Oslo politidistrikt ser, i likhet med øvrige aktører i utlendingsforvaltningen, et klart behov for å kunne låse identiteten til en person så tidlig som mulig ved bruk av biometri, også i de tilfeller utlendingen fremlegger identitetsdokumenter. De ser særlig behov for opptak av fingeravtrykk av personer som søker om familieinnvandring til Norge, eller fornyelse av en slik tillatelse dersom fingeravtrykk ikke er tatt på utenriksstasjonen ved førstegangssøknad. Oslo politidistrikt har erfart at personer fra enkelte land eller miljøer har søkt og fått avslag på en søknad om asyl i Norge eller annet Schengenland under en identitet, og at de senere søker familiegjenforening eller fornyelse av en slik tillatelse under en annen identitet.

I høringsnotatet vises det til Nasjonalt ID-senters rapport *Misbruk av ID-dokumenter* fra 2013, hvor det angis at to tredjedeler av de falske dokumentene som ble avdekket i 2013 kom fra land i EU/Schengen. Ifølge høringsnotatet har departementet vurdert om det er tilstrekkelig å oppta og lagre fingeravtrykk av de tredjelandsborgerne som ikke har pass eller andre dokumenter som dokumenterer identiteten "*eller om det også er nødvendig å lagre biometri fra alle utlendinger*". Det fremgår imidlertid ikke av høringsnotatet at det er gitt noen anbefalinger knyttet til EU/EØS-borgere.

Øst politidistrikt bemerker i sitt høringssvar at det er et svært stort behov for å registrere også EU/EØS-borgere med foto og fingeravtrykk, særlig med tanke på kriminalitetsbekjempelse og effektiv utlendingskontroll. Vi viser til vedlagte høringsuttalelse, som Politidirektoratet slutter seg til. Vi mener på denne bakgrunn at adgangen til å ta opp biometri bør vurderes utvidet til også å omfatte EU/EØS-borgere. Konsekvensen av ikke å inkludere denne gruppen kan bli at flere utlendinger urettmessig skaffer seg EU/EØS dokumenter og at misbruket av disse dokumentene øker.

Dersom det ved modernisering av folkeregisteret etableres en knytning mellom folkeregisteret og utlendingsregisteret, vil lagring av fingeravtrykk i utlendingsregisteret bidra til økt kvalitet på opplysningene i folkeregisteret. Dette vil bidra til å forhindre at samme person registreres med flere ulike identiteter i folkeregisteret slik det er mulig i dag.

Politidirektoratet bemerker at biometri omfatter både foto og fingeravtrykk, men at også andre biometriske data kan omfattes på sikt. Det skjer en rask utvikling på biometrifeltet. Vi mener det derfor vil være hensiktsmessig at regelverket utformes slik at det også tas høyde for fremtidig biometrisk utvikling, uten at det vil kreve lovendring.

Vi bemerker også at organisatoriske enheter og systemnavn ikke bør omtales i lov og forskrift for å unngå at regelverket må endres ved omorganisering eller utskiftning i IKT-porteføljen.

Utvikling av saksbehandlingssystemer
De foreslåtte endringene kommer til å kreve investering og endring i både politiets og UDIs saksbehandlingssystemer og databaser. Vi ser det som hensiktsmessig at dagens biometrikiosker anvendes til innhenting av biometri. I det tilfellet at biometrikioskene skal

anvendes til dette formålet og at biometrien skal overføres til utlendingsregisteret i ABIS, må det utvikles kommunikasjonslinjer mellom biometrikioskene og ABIS. Videre må det utvikles ny funksjonalitet slik at det kan etableres et fotoregister i utlendingsregisteret til ABIS. En slik funksjonalitet eksisterer ikke dag.

Per i dag blir fingeravtrykk i asylsaker, utvisningssaker og ID-tvil-saker tatt opp ved hjelp av Biometra. Dette gjøres ved bruk av annet fysisk utstyr enn biometrikioskene og lagres i utlendingsregisteret i ABIS. Etablering og drift av ny løsning vil medføre økte utgifter for politiet, uten at vi kan estimere dette på nåværende tidspunkt.

Politiets tilgang i straffesaker
Departementet foreslår ingen endringer i regelverket om politiets bruk av utlendingsregisteret. Det følger av utlendingsloven § 100 annet ledd annet punktum at politiet kan bruke opplysningene i registeret i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Forslaget om å utvide personkretsen som det kan opptas fingeravtrykk av vil innebære at politiet også får et større søkemateriale i forbindelse med etterforskning av straffesaker enn de har i dag.

Kripos fremhever det som særlig positivt at endringene vil gi et større søkemateriale i utlendingsregisteret enn i dag, herunder for politiet ved etterforsking av straffbare handlinger med en strafferamme på over seks måneder fengsel. De bemerker videre at endringene vil bidra til bedre bekjempelse av identitetstyveri og annen identitetskriminalitet, samt at de vil muliggjøre etablering av systemer for sikker identifisering ved utstedelse av nye oppholdskort og andre tillatelser. Politidirektoratet slutter seg fullt ut til dette.

Aldersgrense for opptak av biometri
Departementet foreslår at aldersgrensen for opptak av fingeravtrykk settes til seks år. I visum-sakene vil grensen på grunn regelverket i Schengen være tolv år. For fotografi foreslåes det ingen aldersgrense. Forslag til ny bestemmelse i utlendingsforskriftens § 18-1 annet ledd første punktum lyder som følger: "*Det skal ikke opptas biometrisk personinformasjon etter første ledd av barn som er under seks år*". Vi stiller spørsmål ved om departementet her mener at det verken skal tas bilde eller fingeravtrykk av barn. Dersom det skal tas foto, men ikke fingeravtrykk, bør dette komme klart til uttrykk av utlendingsforskriftens ordlyd.

Vi gjør ellers oppmerksom på at fingeravtrykk til barn på seks år ikke er ferdig utviklet. At det lagres fingeravtrykk som ikke er ferdig utviklet vil kunne medføre at AFIS-leverandøren (leverandøren av fingertrykkssystemet) ikke kan gjenkjenne fingeravtrykk fra en seksåring når personen blir voksen. En mulig måte å møte denne utfordringen på er å legge inn et krav om at fingeravtrykk må avgis på nytt, for eksempel hvert tredje år frem til personen blir 18 år. Det er usikkert om hvert tredje år vil være tilstrekkelig, eller om det må opptas fingeravtrykk av barn hyppigere for å sikre en sikker kjede.

Videre følger det av høringsforslaget at fingeravtrykk og fotografi skal registreres i et elektronisk register, jf. utlendingsforskriften § 18-2 første ledd. I følge forslaget skal fingeravtrykkene "*registreres i en egen fil (utlendingsregisteret) i det alminnelige fingeravtrykkregisteret hos Kripos".* Vi mener at denne formuleringen kan bidra til misforståelser. Utlendingsregisteret er en egen database. Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for registeret og Kripos er databehandler. For at det skal gå klart frem av forskriften at utlendingsregisteret er et selvstendig register kan annen setning gis følgende ordlyd: *"Fingeravtrykkene skal lagres i politiets utlendingsregister".* Det går ikke frem av forskriftsforslaget hvor fotografi skal lagres, bortsett fra at det skal lagres i et elektronisk register.

Vi bemerker for øvrig at utlendingsforskriften § 18-4 definerer en manuell prosess, men at det er sannsynlig at en slik prosess kan automatiseres i nær fremtid. Forskriften bør etter vårt syn beskrive prinsippene for når sletting skal gjennomføres uten å definere prosessen for dette.

Politidirektoratet støtter ellers forslaget, særlig fordi det vil harmonisere med reglene for Schengen-standardiserte oppholdskort. Det er også en fordel med opptak og lagring av fingeravtrykk at det vil legge til rette for færre personlige oppmøter.

Sletting av fingeravtrykk mv.
Departementet foreslår at fingeravtrykk skal slettes fra utlendingsregisteret når utlendingen har fått innvilget norsk statsborgerskap eller det har gått ti år etter registrering. Fingeravtrykk av en utlending som har fått endelig avslag på en søknad om asyl eller oppholdstillatelse, eller som blir bortvist eller utvist fra riket, skal slettes når det er gått ti år fra vedtakstidspunktet der vedtaket er iverksatt, og før dette dersom utlendingen oppnår statsborgerskap i Norge. I særlige tilfeller kan fingeravtrykk registreres lenger. Beslutning om fortsatt registrering treffes av Utlendingsdirektoratet.

PU påpeker i sitt høringssvar at de er positive til at lagringstiden foreslås utvidet, men mener at avtrykkene bør lagres i lengre tid enn det som nå foreslås. PU mener begrunnelsen for å utvide adgangen til å oppta fingeravtrykk og utvide lagringstiden også taler for at sletting først bør finne på et senere tidspunkt, for eksempel etter 15 eller 20 år, også i de tilfellene hvor det innvilges statsborgerskap. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Pkt. 12 Behovet for overgangsregler – forholdet til Grunnloven § 97

Politidirektoratet har merket seg at det ikke legges opp til overgangsbestemmelser. Dette innebærer at saker som ikke er avgjort, skal behandles etter de nye bestemmelsene i utlendingsloven og -forskriften når disse trer i kraft.

Som tidligere nevnt innledningsvis mener Politidirektoratet det bør vurderes å etablere overgangsregler knyttet til opptak og lagring av biometri. Ut over dette ser vi ikke behov for overgangsregler.

Pkt. 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår av høringsnotatet at de foreslåtte tiltakene samlet vil kunne medføre en reduksjon av ankomstene av asylsøkere til Norge. Videre fremgår det at flere av forslagene medfører isolert sett økte eller endrede administrative oppgaver, herunder gjennomføring av endringer i retningslinjer og praksis, nødvendige systemendringer mv. Isolert sett vil de enkelte endringene som foreslås ikke medføre vesentlige merutgifter, men i sum vil utgiftene kunne bli av en viss størrelse.

Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering om at de foreslåtte tiltakene vil kunne medføre en reduksjon i antall asylsøkere. Samtidig bemerker vi at flere av de foreslåtte tiltakene vil føre til økt saksmengde for politidistriktene.

Vi bemerker at politi- og lensmannsetaten står overfor et krevende år i 2016, blant annet på grunn av migrasjonssituasjonen, gjennomføringen av utvalgte elementer i nærpolitireformen og den krevende økonomiske situasjon etaten befinner seg i. Ytterlige oppgavetilførsel til etaten fra våren 2016 vil kunne påvirke øvrig tjenesteproduksjon.

Det er krevende å estimere de økonomiske og administrative konsekvensene for politiet. Vi vil nedenfor beskrive hvordan endringsforslagene vil påvirke politiet. Politidirektoratet vil også igangsette et arbeid med å belyse de ressursmessige sidene av tiltakene. Vi vil derfor komme nærmere tilbake med utfyllende svar til punkt 13.

Pkt. 5 Mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat
Som nevnt under punkt 5 vil det foreslåtte tiltaket kreve betydelige ressurser, da det forutsettes at det til enhver tid er personell på grensen. De økonomiske konsekvensene vil avhenge av tiltakets virkeområde i tid, i tillegg til omfanget av grensekontrollen (land-, luft- og sjøgrense).

Det er vanskelig å estimere kostnader knyttet til innføring av midlertidig grensekontroll på indre Schengengrense, da det er ulike valgmuligheter av ressursanvendelse, for eksempel kontrollnivå, bistand fra andre etater eller interne omprioriteringer. Det foreligger dessuten ingen standardisert beregningsmodell. Politidirektoratet har estimert at et fullt kontrollnivå vil medføre et mannskapsbehov på minst 850 årsverk utover det som er tilfelle i dag, da er det lagt til grunn at de viktigste grensepasseringsstedene er bemannet 24/7, både luft, vann og sjø - i tillegg kommer rundt 150 årsverk som må jobbe med oppfølging av saker som blir avdekket, funn som gjøres og personer som påtreffes/pågripes. Totalt vil det være behov for 1 000 årsverk, tilsvarende en ukeskostnad på 18,7 millioner kroner. Vi viser ellers til vårt brev til justis- og beredskapsdepartementet av 24. november 2015 om kostnadsberegninger ved grensekontroll.

Som følge av forslaget kan det som nevnt være behov for utarbeidelse av retningslinjer og foreta systemtilpasninger. I tillegg vil det være behov for opplæring og kompetansehevende tiltak.

Pkt. 6 Endringer i reglene om beskyttelse
Endringene vil kunne medføre flere avslag på søknad om beskyttelse, noe som betyr flere utreisepliktige.

Pkt. 8 Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse
Innføring av flere og skjerpede vilkår vil innebære en mer omfattende og ressurskrevende saksbehandling for politiet i disse sakene. Vi viser særlig til at det som følge av de skjerpede vilkårene for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap vil bli en økning i antall saker om fornyelse av midlertidige oppholdstillatelser og fornyelser av reisedokumenter.

Vi antar at det også vil bli en økning i antall utvisninger etter utlendingsloven § 67 som følge av at færre vil oppnå det utvidede vernet mot utvisning som permanent oppholdstillatelse gir, jf. utlendingsloven § 68.

Pkt. 11 Opptak og lagring av biometri
Endringsforslagene vil medføre nye krav til politiets IKT-portefølje. Økt opptak av biometri vil medføre nye prosesser og økt behov for lagringskapasitet. Dagens løsning er skalert for økning, men da det er uklart hvor stor økningen blir, er det heller ikke kvantifisert hva den økte belastningen på infrastrukturen vil bli.

Krav til sletting av data vil stille krav til nye prosesser og funksjonalitet i dagens løsninger. Dersom krav fra forskrift skal oppfylles, bør dette løses med automatiserte regler i så stor utstrekning som mulig. Hvis ikke, vil dette kreve manuell innsats og potensielt behov for flere ressurser.

For en grovkalkyle av kostander vises det ellers til *Utredning om muligheten for utvidet bruk av biometri i utlendingsforvaltningen*, og Utlendingsdirektoratets og Politidirektoratets felles satsningsforslag med anbefaling av ABIS-alternativet som anskaffes gjennom IDeALT-programmet.

Med hilsen

Vidar Refvik
assisterende Politidirektør

Knut Smedsrud
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: 6

Saksbehandler: June Bellika
Maren Vaagan

POLITIET

Politidirektoratet **FINNMARK POLICE DISTRICT**

Deres referanse:	Vår referanse:	Sted, Dato
	201600154-2	, 07.02.2016

INNSPILL TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN - INNSTRAMMINGER II

Det vises til brev fra Politidirektoratet av 4. januar 2016 vedrørende endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Vi beklager at svarfristen ikke er overholdt.

Finnmark politidistrikt kommenterer kun det som vi anser er særlig relevant i forhold til yttergrensen og med bakgrunn i de erfaringer vi har etter høstens asyltilstrømning over Storskog.

Endinger i utlendingsloven § 9:
Departementet foreslår at visumfriheten ikke gjelder for asylsøkere som nektes realitetsbehandling av sin søknad etter utlendingsloven § 32. Dette gir adgang til bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b. Bortvisning forutsetter at det er truffet beslutning etter utlendingsloven § 32. Finnmark politidistrikt støtter forslaget, men dette vil ha noen praktiske konsekvenser som er spesielle for vår grense mot Russland.

I praksis vil dette medføre at på den norsk-russiske grensen vil beslutningen måtte treffes før vedkommende asylsøker faktisk har krysset grenselinjen. Det vil innebære betydelige utfordringer for grensekontrollen og politiets muligheter til faktisk å hindre grensepassering. Det bør klargjøres om det er meningen at man fysisk skal hindre grensepassering. Det synes for oss at forslaget om "bortvist allerede på grensen" betyr at bortvisningen skjer før vedkommende har passert grensen og at det ikke vil være praktisk mulig å fatte et enkeltvedtak i saken. Det legges dermed opp til at man skal fatte et vedtak eller beslutning i saken mens utlendingen befinner seg i det andre lands territorium. Det må også presiseres at det ikke er anledning å kommunisere aktivt over den norsk-russiske grensen med en eventuell asylsøker.

Dersom dette skal fungere i praksis, forutsetter det at politiet på grensekontrollen er kjent med vedkommendes identitet og tilstrekkelig kunnskap om vedkommendes grunnlag for å søke asyl og at tjenestemannen har kompetanse til å fatte et slikt vedtak eller beslutning. Det vil derfor være nødvendig med mer utfyllende instruks som angir hvilke grupper mennesker ordningen skal gjelde for og hvilke kriterier som skal være oppfylt. Man må i tillegg være oppmerksom på at det ikke vil være tidsmessig mulig å innhente beslutning fra f.eks jurist, men at vedtaket/beslutningen må fattes umiddelbart på stedet, med mindre man fysisk stenger grensen.

En slik ordning vil utløse betydelig opplæringsbehov og behov for betydelig økt politiberedskap på Storskog grensepasseringssted.

Med høstens erfaringer friskt i minne vil det etter vår mening være nødvendig å utrede muligheter for å fysisk stenge grensen for et tidsrom basert på en sikkerhetsvurdering og at denne fullmakten vurderes tillagt politimesteren.

De endringer som er skissert i § 9, vil være enklere på de grensene mellom de nordiske landene. Dette kommenteres ikke nærmere fra vår side.

"Ulovlig innreise"

Det legges til grunn i forslaget at dersom visumfriheten begrenses slik som skisser, blir det ulovlig å reise inn i landet uten visum og at dette i sin tur har betydning for Russlands forpliktelser etter tilbaketakingsavtalen av 8. juni 2007.

Artikkel 3, nr 1 bokstav c åpner for tilbaketaking av personer som "ulovlig har reist direkte fra Den russiske føderasjons territorium" – dette åpner for tolkningstvil. Det ikke åpenbart at innreiseforbud til Norge vil åpne for at avtalen kan brukes på dette punkt fordi de ikke nødvendigvis har reist ulovlig fra Russland. Det vises til at det er uenighet om tolkingen av tilbaketakingsavtalen og at man foreløpig ikke er kommet til enighet.

Administrative og økonomiske konsekvenser:
Forslaget knyttet til endringen av § 9 vil etter vår oppfatning utløse behov for styrking av grensekontrollen og det vil være behov for muligheter til å stenge grensen for å hindre at personer som er uønsket passerer grensen. Dette er noe som bør utredes ytterligere.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta
politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

POLITIET
HEDMARK POLITIDISTRIKT

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

HEDMARK POLICE DISTRICT

Deres referanse:	Vår referanse:	Sted, Dato
	201600027-2 720	Hamar, 28.01.2016

HØRING - ENDRINGER I UTLENDINGSLOVGIVNINGEN - INNSTRAMNINGER II

Det vises til brev fra Justis- og beredskaps departement ber om innspill på utkast til endringer i utlendingsloven – Innstramninger II.

Ad. Punkt 4 Endring av utlendingsloven jf. § 9 om visumfrihet for asylsøkere mv
Tidligere ble det til dels praktisert at asylsøkere som kom over grensen i Sør-Hedmark ble returnert til Sverige basert på det grunnlag at de plikter å søke asyl i første trygge land de kom til. Det er derfor vår anbefaling at det er riktig å endre loven knyttet til dette punktet. Det er uheldig at asylsøkere selv kan velge hvilket land de ønsker å komme til – slik vi ser det.

Høsten 2015 erfarte vi at flere asylsøkere ikke ønsker å søke asyl på stedet ved spørsmål om dette da de skulle "sjekke" flere land før de bestemte seg hvor de skulle søke asyl. Dette er tilstander som man dermed kan forhindre. Dette vil få betydning for distriktet, spesielt langs grensen og vil mest sannsynlig medføre flere bortvisninger. Det vil derimot være en viktig forutsetning at man kan bortvise personer til nabolandet selv om personen ikke har lovlig opphold i nabolandet, men derimot basert på at de kom/hadde reiserute derfra.

Ad. Punkt 5 Mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat, se særlig punkt 5.4, jf. §17
Dette punktet må sees i sammenheng med punkt 4 over. Men det er jo også i dag mulighet å bortvise til naboland, men nåværende gjeldende forutsetning om at personen har lovlig opphold i nabolandet. Dette gjøres i stor grad allerede.

Vi står i fare for miste noe etterretning og potensielt uoppdagede straffbare forhold grunnet manglende søk i forvaltnings- samt politioperative systemer.

Ad. Punkt 7 Endringer i reglene om familiegjenforening jf. §62
Vi støtter forslaget. Det kan i dag være et problem at personer som kun har oppholdt seg kort tid i Norge søker om familiegjenforening uten å kunne søke grunnet barrierer knyttet til både språk samt kjennskap til norsk samfunn, lover og regler. Punkt 7 og 8 ses i sammenheng når det gjelder familiegjenforening. Vi mener det er riktig å kreve permanent tillatelse for familiegjenforening. En av de viktigste grunnene for dette er at det da settes krav til

Innlandet politidistrikt

Politimesteren i Innlandet
Post: Postboks 355, 2303 HAMAR
Besøk: Vangsveien 155

Tlf: 62 53 90 00
Faks: 62 53 90 01
E-post:
post.hedmark@politiet.no

Org. nr.: 983 997 953
Giro: 7694.05.11425
www.politi.no

gjennomført norsk/samfunnsfag kunnskap (hvis dette betyr beståtte prøver som nevnt i punkt 8) Dette gir utlendingen bedre mulighet til integrering og selvforsørgelse. Det at to av årene som er godkjent som fireårskrav kan inkludere to år på introduksjonsordning understreker viktigheten av at introduksjonsprogrammet gir en plikt til å gjennomføre obligatoriske prøver og at disse må være bestått for å få programmet godkjent. Se kommentar under punkt 8.

Ad. Punkt 8 Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse jf. §62
Vi støtter forslaget.

Ad. Punkt 9 Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist
Vi støtter forslaget. Dette punktet henger også sammen med punkt 4, men anses som en strengere variant. Dette angår også personer som ikke er fanget opp på grensen og det kan derfor være til hinder for å kunne iverksette et slikt vedtak (mangler ID, ikke returnerbart land osv.)

Ad. Punkt 10 Endringer i saksbehandlingsregler mv., se særlig punkt 10.4
Vi støtter forslaget.

Ad. Punkt 11 Identitetsavklaring – biometri §100
Vi støtter forslaget. Dette er viktige endringer som vil hjelpe politiet i ID-arbeidet. Det er også særdeles viktig at det også skal tas foto av vedkommende inkludert visumsøkere før de eventuelt kommer til Norge.

Ad. Punkt 13 Økonomiske og administrative konsekvenser
Innlandet politidistrikt mener det er viktig å understreke at politidistriktene må inneha utstyr for avlesning av biometri. Det bør foreligge en helhetlig utstyrspark når det gjelder id-arbeid i alle distrikter. Midler og opplæring av dette bør prioriteres. For å sikre at biometri blir låst til en person og for å unngå bruk av flere identiteter til forskjellige formål bør det opprettes forskjellige knytninger mellom databaser som inneholder biometri. Vi mener det er viktig at det er et helhetlig ID arbeid i Norge som omfatter mange etater og instanser.
En økning i antall utvisningssaker vil også medføre økte utgifter for distriktene.

Med hilsen

Tormod Bakke
Visepolitimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Tonje Moltubakk Haugstad
Forvaltningsjurist

POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

NCIS NORWAY

Deres referanse:	Vår referanse:	Sted, Dato
201504949	201600073-2 008	Oslo, 02.02.2016

HØRING - ENDRINGER I UTLENDINGSLOVGIVNINGEN - INNSTRAMNINGER II

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 29.12.2015 med forslag til endringer i utlendingsloven (Innstramninger II), samt tilhørende brev fra Politidirektoratet av 04.01.2016. Kripos er bedt om å inngi sine innspill til direktoratet innen 02.02.2016.

Kripos har gjennomgått høringsnotatet. Slik vi ser det gjelder forslagene i all hovedsak lovendringer som ligger utenfor hva det faller naturlig for Kripos å uttale seg om, med unntak av pkt. 11; Identitetsavklaring – biometri. Nedenfor følger Kripos' merknader til dette punktet, samt merknader knyttet til administrative og økonomiske konsekvenser (pkt. 13) av disse forslagene.

Kripos støtter de foreslåtte endringene i utlendingsloven § 100 og tilhørende bestemmelser i utlendingsforskriften §§ 10-2, 18-1, 18-3 og 18-4. Sett fra vårt ståsted er det særlig positivt at endringene vil gi et større søkemateriale i utlendingsregisteret enn i dag, herunder for politiet ved etterforsking av straffbare handlinger med en strafferamme på over 6 måneder fengsel. Vi vil også fremheve det forhold at endringene vil bidra til bedre bekjempelse av identitetstyveri og annen identitetskriminalitet, samt at de vil muliggjøre etablering av systemer for sikker identifisering ved utstedelse av nye oppholdskort og andre tillatelser.

Endringene gir grunnlag for å oppta og lagre langt flere fingeravtrykk enn i dag, særlig ved at hjemmelen for opptak og lagring av fingeravtrykk utvides til også å omfatte personer som søker om Schengen-visum. Endringene vil ikke medføre systemtekniske utfordringer det ikke er tatt høyde for, men har en kostnadsside. Etter Kripos' oppfatning er Politidirektoratet selv nærmest til å uttale seg om dette.

Endringene vil imidlertid også medføre behov for ressurstilføring til Kripos i forbindelse med søk og treff på de registrerte fingeravtrykkene. Fingeravtrykksfaget er sårbart. Opplæring i bruk av fingeravtrykksregistrene tar minimum seks måneder. I 2015 identifiserte seks saksbehandlere ca. 28.500 treff i fingeravtrykksregistrene (4.750 treff pr. saksbehandler). Det er vanskelig å anslå med sikkerhet hvor mange flere treff de foreslåtte endringene vil medføre, men etter Kripos' oppfatning kan det legges til grunn at det vil bli en betydelig økning i antall nye avtrykk for søk og lagring, som igjen antakeligvis vil føre til langt flere treff. Vi anslår på

Kripos
Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Post: Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Besøk:
Tlf: 23 20 80 00
Faks: 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no
Org. nr.: 974 760 827
Giro:
www.politi.no

denne bakgrunn at Kripos vil ha behov for tilførsel av midler tilsvarende to saksbehandlerstillinger som følge av lovendringene. Vi tillater oss å påpeke viktigheten av tilføring av tilstrekkelige midler – ikke kun lønnsmidler, men også midler til å dekke utgiftene til opplæring, nødvendig nytt utstyr samt såkalte "overhead-kostnader". Vi ber om anledning til å komme med ytterligere og mer detaljert innspill vedrørende kostnadene for Kripos av endringsforslagene, dersom de blir vedtatt.

Som nevnt støtter Kripos de foreslåtte endringene. Vi vil imidlertid benytte anledningen til å påpeke behovet for utvidelse av hjemmelsgrunnlaget for registrering av biometriske opplysninger, også i politiregisterloven.

Med hjemmel i politiregisterloven § 13 skal politiet føre et register med fingeravtrykk og fotografi som er innhentet i samsvar med straffeprosessloven § 160, påtaleinstruksen kapittel 11 og politiregisterforskriften kapittel 46. Politiets hjemmelsgrunnlag for å registrere biometriske opplysninger om personer i fotoregisteret og fingeravtrykksregisteret fremgår av politiregisterforskriften § 46-5.

Utlendingsloven og politiregisterloven har forskjellige formål, men mange av de utfordringene som de foreslåtte endringene i utlendingsloven tar sikte på å løse, gjør seg også gjeldende i politiets kriminalitetsbekjempelse. En grunnleggende forutsetning for god og effektiv kriminalitetsbekjempelse er at personer som mistenkes for kriminelle handlinger er registrert med rett identitet. At personer som mistenkes, siktes og/eller dømmes for straffbare handlinger benytter seg av falsk identitet, gir mange uheldige konsekvenser, bl.a. feilaktige og ufullstendige registre samt mangelfulle politiattester – noe som i tillegg er en generell utfordring for rettssikkerheten.

Dersom de foreslåtte endringene i utlendingsloven § 100 samt tilhørende forskriftsbestemmelser vedtas, vil utlendingsmyndighetene få en betydelig større adgang til å registrere fotografi og fingeravtrykk i utlendingssaker enn det politiet har i medhold i av politiregisterlovgivningen i sine foto- og fingeravtrykksregistre. Utlendingsmyndighetene og politiet har det samme grunnleggende behovet for å kunne fastslå rett identitet til en person, og mangelfull eller gal identitet kan få like alvorlige konsekvenser i forbindelse med en straffesak som i en utlendingssak. Kripos mener derfor at en tilsvarende endring i politiregisterlovgivningen bør vurderes.

Med hilsen

Vigleik Antun
assisterende Sjef Kripos

Saksbehandler:
Ellen-Sofie Terland
politiadvokat
Telefon: 23208894

Kopi til: Det nasjonale statsadvokatembetet

POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse	*Vår referanse*	*Dato*
201504949	201600058	8.2.16

Innspill til høringsnotat om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

Oslo politidistrikt viser til e-post med vedlegg fra Politidirektoratet av 5.1.2016 med anmodning om innspill til endringer i utlendingslovgivningen. Frist for tilbakemelding til Politidirektoratet er 9.2.2016.

Generelle betraktninger

Oslo politidistrikt legger til grunn, slik det også fremgår av høringsnotatet, at det er bred politisk enighet om en rekke innstramninger på asyl- og innvandringsfeltet.

Oslo politidistrikt mener at mange av de foreslåtte endringene er egnet til å oppnå de ønskede formål som fremgår av høringsnotatet fra departementet. Vi er likevel av den oppfatning at man på lengre sikt vil se at personer som ønsker opphold Norge vil innrette seg og finne andre løsninger for å legitimere sitt opphold her i landet. Det kan være gjennom oppholdsgrunnlag som allerede misbrukes i dag, som for eksempel adgangen til å søke familiegjenforening etter EØS-regelverket eller til å søke om refleksjonsperiode i Norge som offer for menneskehandel.

Kapittel 4 – endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere mv.

Visumplikt og visumfrihet
Det fremgår av høringsnotatet punkt 4.5 at formålene med endringene i utlendingsloven § 9 er å begrense visumfriheten for asylsøkere. Videre fremgår det i samme punkt at dette vil ha betydning for Russlands forpliktelser etter tilbaketakningsavtalen av 8. juni 2007. Denne avtalen fastsetter at Russland må ta tilbake enhver tredjelandsborger eller statsløs person, dersom det kan godtgjøres at vedkommende reiste ulovlig inn i Norge fra Russland, jf. artikkel 3 nr. 1 bokstav c.

Etter Oslo politidistrikts syn vil de foreslåtte endringene til en viss grad være egnet til å hindre at personer med opphold i Russland eller land i Europa kommer til Norge og fremsetter søknad om beskyttelse uten et reelt beskyttelsesbehov.

Personer som har fått innvilget beskyttelse i et Schengen-land og som er i besittelse av et Schengen oppholdskort, vil kunne reise visumfritt inn i Norge. Slik vi forstår endringsforslaget i kapittel 4, er det ikke ment å hindre innreise for dem som er visumfrie. Slik vi ser det vil dette kunne medføre at personer som politiet mistenker vil fremsette søknad om beskyttelse i Norge, ikke kan nektes innreise med henvisning til de foreslåtte endringene. Vi legger imidlertid til grunn at denne gruppen har avgitt fingeravtrykk i forbindelse med asylregistrering i et annet Schengen-land, og at personen således vil kunne returneres til landet der vedkommende har fått innvilget beskyttelse etter Dublin III-forordningen. Etter vårt syn vil ordningen likevel kunne medføre at andre utlendinger som ikke har fått innvilget beskyttelse i annet Schengen-land skaffer seg et Schengen-oppholdskort, og oppgir ved grensepassering at de for eksempel skal på besøk til familie i Norge, for senere å fremsette søknad om beskyttelse. Slik ordningen er i dag, er det ofte vanskelig å avgjøre om oppholdskortet er ekte, og det finnes ingen mulighet til å sjekke biometrien i kortet opp mot biometrien til den personen politiet har foran seg. Om disse personene ikke har avgitt fingeravtrykk før de ankommer Norge, vil det heller ikke være mulig å returnere dem etter Dublin III-forordningen.

Bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b

I punkt 4.5 i høringsnotatet er et videre forslag at utlendinger som ikke har krav på realitetsbehandling av sin asylsøknad i Norge og som kommer til landet uten visum, vil kunne bortvises etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b.

Politiet er delegert myndighet til å bortvise utlendinger etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b som følge av manglende visum. Dette følger av utlendingsforskriften § 5-2. Av utlendingsloven § 18 annet ledd bokstav a, følger det imidlertid at Utlendingsdirektoratet fatter vedtak om bortvisning dersom utlendingen oppgir å være flyktning eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at utlendingen er vernet mot utsendelse etter § 73.

Oslo politidistrikt synes det er uklart hvem som skal fatte vedtak om bortvisning i disse sakene. Videre er det uklart hvem som skal avgjøre om asylsøkeren ikke har krav på realitetsbehandling av sin asylsøknad i Norge. Vi ber om at det klargjøres hvordan endringene er ment gjennomført i praksis.

Etter vårt syn vil det klart være mest effektivt at politiet på grensen både tar stilling til om asylsøkeren skal nektes realitetsbehandling og bortviser som følge av manglende visum, men vi ser dette også som problematisk av flere grunner. Vår erfaring er at det i praksis er stor usikkerhet rundt håndteringen av hvem som skal nektes realitetsbehandling av asylsøknad i Norge, særlig med hjemmel i § 32 første ledd bokstav d. Av hva vi kjenner til har ikke UDI benyttet § 32 første ledd bokstav d til å nekte en asylsøker realitetsbehandling av en asylsøknad. Oslo politidistrikt er kjent med departementets instruks GI 13/2015, men mener likevel at det er et behov for flere retningslinjer om hvordan § 32 første ledd d skal benyttes slik situasjonen er idag. Uten nærmere retningslinjer vil det etter vårt syn blant annet være fare for ulik praksis i ulike distrikt.

Dersom det er UDI som skal ta stilling til om en utlending skal få sin asylsøknad realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav b, ser ikke politiet noen effektivitetsgevinst

ved at politiet deretter bortviser personen etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b grunnet manglende visum. Slik vi ser det vil UDI som da har inngående kjennskap til saken, kunne fatte et bortvisningsvedtak etter de regler som allerede gjelder i dag.

Etter Oslo politidistrikts syn vil det i større grad være et behov for utvidet grensekontroll, for å fange opp de asylsøkerne som reiser til Norge uten et reelt beskyttelsesbehov. På denne måten vil de utlendingene som stoppes kunne være under kontroll av myndighetene mens spørsmål om realitetsbehandling og bortvisning behandles, og at de deretter uttransporteres fra Norge. Dette vil imidlertid være ressurskrevende og bety at det må settes av mer midler til at slik kontroll kan gjennomføres.

Kapittel 5 - mulighet for bortvising på grense mot nordisk nabostat

Generelt
Det følger av høringsnotatet punkt 5.1 at Sverige er et av landene i Europa som har tatt imot flest asylsøkere, og at mottaksapparatet der er under sterkt press. Til tross for utvidet grensekontroll, er det mange asylsøkere som kommer til Norge uten å ha blitt registrert i Sverige. De foreslåtte endringene er ment å gi hjemmel til å beslutte at ankomst fra et nordisk naboland skal være et selvstendig grunnlag for å nekte realitetsbehandling av søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 32. Innstramningene gir således uttrykk for prinsippet om at søknad om beskyttelse skal fremsettes i første trygge ankomstland. En videre følge er at personen også bortvises fra Norge. Beslutningsmyndighet skal ligge hos politiet.

Oslo politidistrikt tror de foreslåtte endringene vil være egnet til å hindre at personer kommer fra Sverige eller et av våre andre nordiske naboland og fremsetter søknad om asyl. Slik vi ser det vil endringene videre være egnet til å oppnå en enklere håndtering av saker som oppstår på grensen. Etter vår mening vil det imidlertid ikke alltid være tale om lett konstaterbare omstendigheter slik det fremgår av høringsnotatet.

Hvem ankommer "direkte" fra et nordisk naboland?
Av høringsnotatet punkt 5.4.2 følger det at asylsøknader skal nektes realitetsbehandlet dersom søker som ankommer "direkte" fra nordisk naboland. Vi synes det er uklart hvem som skal omfattes av de foreslåtte endringene, herunder hvem som kan anses å komme "direkte" fra et nordisk naboland. En naturlig språklig forståelse tilsier at det må gjelde i de tilfeller personen observeres i et nordisk naboland og blir stoppet på grensen mellom landene.

I vårt distrikt gjennomføres det flere grensekontroller. Det gjelder i stor grad fergeanløp fra Danmark samt flere ekspressbusser og tog som kommer direkte fra Sverige før de stopper på Bussterminalen eller Oslo S. Ved kontroll av passasjerene på en ekspressbuss, vil det kunne være personer som ikke kan dokumentere sin identitet, som hevder å være asylsøkere, og som videre hevder å ha gått på bussen i Sverige og kjørt til Norge. Vil disse personene kunne anses å komme direkte fra et av våre nordiske naboland? Videre mener vi at det bør avklares om personer som påtreffes i terminalområdet med en bussbillett fra Sverige f.eks vil være omfattet av de foreslåtte endringene.

Etter Oslo politidistrikts syn bør de foreslåtte endringene kun gjelde på den fysiske grensen til Sverige, Danmark eller Finland i forbindelse med grensekontroll, og i de tilfeller det ikke

er noen tvil om at personen som nektes realitetsbehandling og bortvises fra Norge, kommer direkte fra et nordisk naboland.

Kompetanse og rettssikkerhet
Med de foreslåtte endringene legges mye ansvar på den enkelte polititjenestemann, i og med at handlingene er tenkte gjennomført i forbindelse med grensekontroll. Forslaget legger opp til at polititjenestemannen skal vurdere om personen ankommer direkte fra et nordisk land. Deretter om dette skal medføre at personens asylanførsler skal nektes realitetsbehandlet i Norge og videre beslutte bortvisning. Endringsforslaget legger videre opp til at beslutningen om å bortvise ikke skal være et enkeltvedtak som kan påklages, og polititjenestemannens beslutning vil således være endelig. Ved tvil vil polititjenestemannen kunne kontakte jurist i politiet.

Oslo politidistrikt mener at politipersonell er godt trent til å snakke med mennesker som befinner seg i en vanskelig situasjon, og at det finnes kompetanse innenfor utlendingsfeltet i både i Oslo politidistrikt og andre distrikt/PU. En må imidlertid legge til grunn at det ved unntakstilstander også vil være tjenestepersonell uten utlendingsfaglig bakgrunn og nyutdannede som skal gjennomføre de foreslåtte tjenestehandlingene, slik løsningen ble høsten 2015. Vi mener også at det med stor sikkerhet vil oppstå situasjoner hvor faktum ikke fremstår som lett konstaterbart, særlig for en som ikke er kjent med reglene på utlendingsfeltet, hvor det likevel vil være ønskelig å bortvise vedkommende fra Norge. Etter vårt syn vil de foreslåtte endringene medføre at polititjenestemenn pålegges å ta vurderinger som ofte ligger langt unna vurderinger som tradisjonelt har ligget til politipersonell.

Etter vårt syn må det kreves at tjenestepersonell som eventuelt skal utfører slike kontroller har et minimum av kompetanse innenfor utlendingsfeltet. Med økt kompetanse vil tjenestepersonell fatte riktigere beslutninger og ha forståelse for når de foreslåtte endringene ikke skal gjelde. Dette vil også være av betydning for asylsøkerens rettssikkerhet.

Krav til notoritet
Oslo politidistrikt ser det videre som problematisk at det ikke skal fattes noe skriftlig vedtak i forbindelse med at en søknad om beskyttelse nektes realitetsbehandlet, samt at personen bortvises fra Norge. Vi ser det som nødvendig at de nevnte tjenestehandlingene registreres av flere grunner.

For at de foreslåtte endringene skal kunne være gjennomførbare ser Oslo politidistrikt behovet for at løsningen må være effektiv og mulig å gjennomføre på grensen uten mye teknisk utstyr. Vi mener likevel det er et behov for et minimum av notoritet, sett hen til de ulovfestede forvaltningsprinsippene om forsvarlig og notorisk saksbehandling. At personen tidligere er bortvist fra Norge kan videre være et moment i poltitiets profilerings- og etterrettningsarbeid. Slik vi ser det vil en gjennomførbar registrering kunne skje i politiets oppdragslogg, PO. En registrering her vil kunne være ettersporbar og vil blant annet kunne benyttes til å føre statistikk over hvor mange som blir nektet realitetsbehandling og bortvist. Oslo politidistrikt er innforstått med at de identitetsundersøkelsene som kan gjennomføres ute på grensen vil være svært begrenset, og at en følgelig ikke med noen form for sikkerhet kan vite hvem som er blitt nektet realitetsbehandling og bortvist. Det beste hadde et vårt syn vært at det ved grensekontroll og bortvising ble sikret biometri, da dette er det eneste sikre "verktøyet" en har i identifiseringsarbeidet av en person.

Kapittel 6 – endringer i reglene om beskyttelse

Innskrenkninger i flyktningebegrepet og ordningen med midlertidig beskyttelse
Når det gjelder hvem som skal omfattes av flyktingebegrepet, legger Oslo politidistrikt departementets rettslige vurdering til grunn, og har ingen ytterligere bemerkninger til hvordan de foreslåtte endringene vil påvirke dem det gjelder velferdsmessig.

Når det gjelder endring i innarbeidede begrep som begrepet "flyktning", samt innføring av en ordning med midlertidig beskyttelse, har Oslo politidistrikt erfart at dette kan medføre et stort informasjonsbehov om gjeldende plikter, ansvar og goder for de berørte. Slik vi ser det vil de foreslåtte endringene kunne medføre et større påtrykk på utlendingsavsnittets informasjonstelefon, samt at det vil medføre flere oppmøter hos politiet. Oslo politidistrikt tror at tydelige og gode vedtak fra UDI, der det fremgår klart hvilke rettigheter og plikter personen har overfor norske myndigheter, kan avhjelpe behovet for informasjon noe. For å avhjelpe informasjonsbehovet videre, ser vi det som hensiktsmessig at det utarbeides et informasjonsskriv sentralt på morsmålet til de antatt mest berørte gruppene. Etter vårt syn vil denne informasjon kunne møte det behovet som oppstår. Dette vil være i tråd med forvaltningens veiledningsplikt, samt at det vil sikre at informasjonen blir enhetlig.

Oslo politidistrikt mener at innføringen av ordningen med midlertidig beskyttelse kan være egnet til å møte et behov for bosetting i kommunene etc. ved krisesituasjoner som man opplevede høsten 2015. Vi synes likevel det er uklart hvilke rettigheter en person med midlertidig beskyttelse skal ha, for eksempel om utlendingen vil ha rett til å arbeide og krav på norskopplæring. Vi ber om at dette avklares.

Videre ber vi om en avklaring vedrørende hvilken status en med midlertidig beskyttelse skal ha i utvisningssammenheng. Er personen å anse som omfattet av vernet som følger av utlendingsloven § 67 eller skal vedkommende vurderes etter utlendingsloven § 66 som en person uten tillatelse?

Slik Oslo politidistrikt ser det, vil tilknytningen en person med midlertidig beskyttelse kan anses å oppnå være sentralt i vurderingen av om utlendinger i denne gruppen skal omfattes av vernet etter § 67. På den ene siden kalles tillatelsen "midlertidig tillatelse", noe som peker i retning av at § 67 blir korrekt hjemmelsgrunnlag. På den andre siden er forslaget til en slik begrenset tillatelse, slik departementet viser til, en midlertidig tillatelse i påvente av et ordinært vedtak om midlertidig tillatelse. Utlendingen vil ikke ha alle rettigheter og plikter som en ordinær midlertid tillatelse oppstiller. Da alle vilkår ikke vil være vurdert oppfylt, og det kan argumenteres for at utlendingen således ikke vil ha fått en berettiget forventning om å ha et sterkere vern mot utvisning, taler dette i retning av at § 66 vil være korrekt hjemmelsgrunnlag. Den nevnte oppholdsstatusen kan ha likhetstrekk til såkalt "tålt opphold", hvor personen er i riket lovlig, men likefult ikke har noen tillatelse eller er vernet etter § 67. Dersom utlendingsloven § 66 er korrekt hjemmelsgrunnlag for denne gruppen, vil dessuten brudd på utlendingsloven i denne perioden effektivt kunne sanksjoneres gjennom utvisningsinstituttet.

Ordningen med midlertidig beskyttelse reiser også spørsmål knyttet til utstedelse av oppholdskort. Av utlendingsloven § 64a følger det at utlendinger som innvilges midlertidig eller permanent tillatelse skal få sin tillatelse dokumentert ved at det utstedes Schengen-standardisert oppholdskort med elektronisk lagret biometri. Personer som søker asyl hos norske myndigheter gis et asylsøkerbevis. Asylsøkerbeviset inneholder navn og bilde samt at

det på baksiden kan hukes av for om asylsøkeren har fått rett til å arbeide og om identitetspapirer er fremvist.

Oslo politidistrikt ber om en avklaring på om det skal utstedes oppholdskort til dem som gis midlertidig beskyttelse, om disse personene kun skal ha rett på asylsøkerbevis eller om det skal lages en form for mellomting mellom de to type kortene for denne gruppen. Hensynet til en enkel ordning å håndheve tilsier at det for denne gruppen ikke lages noe eget oppholdskort/bevis, men at en benytter en av de to typene for legitimering som allerede eksisterer. Oslo politidistrikt mener det kan få uheldige konsekvenser dersom denne gruppen gis Schengen-standardiserte oppholdskort. Det vil i tillegg til å være kostbart, være misvisende i den forstand at denne type oppholdskort gis til personer med innvilgede tillatelser. Oslo politidistrikt mener derfor at det må være en form for asylsøkerbevis som bør benyttes. Av beviset må det fremgå klart hvilke rettigheter personen skal ha, for eksempel om vedkommende skal ha rett til arbeid.

Kapittel 7 – endringer i regler om familiegjenforening

Generelt
Som følge av de store asylankomstene i 2015 legger Oslo politidistrikt til grunn at det kan komme en potensiell stor sekundærinnvandring til Norge, blant annet gjennom retten til familieinnvandring.

I saker om familieinnvandring der søker befinner seg i utlandet og referansepersonen i Norge, anmoder UDI i stor grad at det blir gjennomført intervju av søker ved nærmeste utenriksstasjon og intervju av referansepersonen hos lokalt politidistrikt. Intervjuene benyttes i arbeidet med å vurdere om vilkårene for opphold i Norge er oppfylt. Intervjuene er tidkrevende og tar som regel en hel arbeidsdag. Oslo politidistrikt gjennomfører i dag mange slike intervjuer, og antar at dette antallet vil stige når personene som ankom Norge høsten 2015 vil begynne å fylle vilkårene for familieinnvandring. Dette vil følgelig bety et større behov for mer kapasitet til å gjennomføre slike intervjuer ved Oslo politidistrikt.

Underholdskrav og fireårskrav
Det fremgår at formålet med de foreslåtte skjerpede kravene til familieinnvandring, er at flykningene som ønsker sin familie til Norge skal være selvforsørget, samt sikre at referansepersonen er bedre integrert. Dette skal igjen medføre at integreringsprosessen ved familieinnvandring blir bedre. Oslo politidistrikt tror at de foreslåtte endringene delvis vil være egnet til å nå disse formålene.

Oslo politidistrikt mener at eventuelle innstramninger i adgangen til familieinnvandring bør gjelde for både dem som omfattes av flyktningebegrepet, og dem som innvilges subsidiær beskyttelse. En slik regel vil være forutberegnelig, og vil hindre at enkelte ser fordel av å oppgi uriktige opplysninger til norske myndigheter for å omfattes av en kategori flyktninger som stilles bedre med tanke på familieinnvandring.

Etter vårt syn kan økte krav til underhold og aktivitet som vilkår for familieinnvandring, medføre misbruk og må følges opp med økte ressurser til kontroll. I forbindelse med familieinnvandring etter EØS-regelverket har vi sett flere eksempler på at det ikke er referansepersonen som utfører arbeidet som vedkommende oppgir til norske myndigheter, til tross for at det er hans navn som fremgår av arbeidskontrakter, lønnsslipper og registrering i AA-registeret etc. Misbruket kan f.eks bestå i at flere fra samme familie

arbeider i referansepersonens navn, slik at referansepersonen tilsynelatende fyller vilkårene for opphold og familieinnvandring i Norge. En annen form for misbruk er at referansepersonen og hans arbeidsgiver inngår en avtale om at arbeidsgiver skal utbetale en høyere lønn enn det referansepersonen reelt sett skal ha og får, slik at lønnsslipper, innberettet lønn og selvangivelse fyller det fastsatte inntektskravet for familieinnvandring. Hele eller deler av lønnen betales imidlertid tilbake til arbeidsgiver kontant. Pengene som betales tilbake til arbeidsgiver, vil arbeidsgiver kunne profittere på på ulike måter, og pengene vil gjerne gå inn i en svart økonomi.

Oslo politidistrikt tror at de skjerpede kravene til familieinnvandring kan medføre at flere tyr til løsninger som nevnt for å fylle vilkårene om selvforsørgelse og integrering, sett hen til hvor viktig det er for mange å ha familien sin rundt seg. Videre frykter vi at disse personene vil befinne seg i en situasjon som andre kan se mulighet til å profittere på gjennom sosial dumping etc.

Ofte vil denne persongruppen utføre ufaglært arbeid som foregår utenfor normal arbeidstid, samt operere i enkelte bransjer der arbeidsstedet varierer fra gang til gang, eksempelvis renhold, transport, avisombæring eller bygg og anlegg. De nevnte omstendighetene gjør at kontrollarbeidet i slike saker er mer tid- og ressurskrevende sammenliknet med kontroll av arbeidsforhold med normal arbeidstid og fast arbeidssted. Denne type arbeid er følgelig også mer attraktive å ha dersom en ønsker å omgå et regelverk.

Vi stiller oss dessuten tvilende til at det i periode med omstilling i norsk økonomi vil være tilstrekkelig med ufaglærte jobber på det legale arbeidsmarkedet, noe som også tilsier at flere vil trekkes mot useriøse arbeidsgivere og utnyttelse.

Oslo politidistrikt frykter at det samme vil gjelde for dem som opplyser å være studenter for å fylle kravene til familieinnvandring. Andre med bedre forutsetninger i for eksempel norsk vil kunne avlegge eksamener i referansepersonens navn mot betaling. Også for denne gruppen vil det være nødvendig å gjennomføre kontroller i fremtiden, dersom en skal være sikker på at formålet med integrering skal oppnås med de foreslåtte endringene.

Vi antar at det for mange blir for krevende å fylle de foreslåtte vilkårene til familieinnvandring, og at det kan resultere i at hele familier reiser samlet til Norge og søker asyl som familie. Av erfaring vet vi at oppfølgningen av hele familier både i asylmottak og ved et eventuelt avslag og retur er vesentlig mer tid- og ressurskrevende enn når det er tale om enkeltpersoner.

Kapittel 8 – skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

Generelt
Tidspunktet for søknad av permanent opphold er et viktig kontrollpunkt blant annet fordi tillatelsen er av en mer varig karakter samt at vernet mot utvisning blir sterkere. Departementet mener i høringsnotatet punkt 8.3.1 at det derfor er viktig både av hensyn til utlendingen selv og samfunnet som helhet, at det stilles ytterligere krav til utlendingen før slik tillatelse gis. Oslo politidistrikt mener at de foreslåtte endringene til en viss grad vil være egnet til gjøre utlendingen selvforsørgende samt bedre integrert.

Når det gjelder heving av botidskravet fra tre til fem år, viser vi til vårt høringssvar av 5.5.2015 i sin helhet.

Politiet er delegert kompetanse fra UDI til å innvilge permanent oppholdstillatelse i kurante saker. Fyller ikke utlendingen vilkårene må saken oversendes til UDI for vurdering av avslag, samtidig som politiet vurderer om utlendingen fyller kravene for en ny midlertidig tillatelse. Med skjerpede krav for å oppnå permanent oppholdstillatelse ser vi for oss at flere saker vil måtte oversendes til UDI, da politiet ikke lenger vil ha vedtakskompetanse. Dette vil kunne medføre økt byråkrati, da mange vil måtte fremme søknad om permanent opphold flere ganger, og mange personer vil måtte få vurdert om de fyller vilkårene for midlertidige tillatelser oftere enn i dag. Dette tilsier igjen flere oppmøter hos politiet både ved søknadsinnlevering og ved effektuering av nye tillatelser med tilhørende fornyelse av oppholdskort. Det vil følgelig være et større behov for ressurser slik vi ser det.

Krav til norsk og samfunnskunnskap
Gjennomført norsk og samfunnskunnskapsopplæring er per i dag et krav for å få permanent oppholdstillatelse, og de foreslåtte endringene består i at det skal være avlagt en prøve med et visst resultat. For å unngå unødvendig byråkrati, ønsker vi at resultatet på prøvene legges direkte inn i Datasystemet for utlendingsforvaltningen (DUF), slik at dette enkelt kan sjekkes ved behandling av utlendingens søknad. En slik løsning vil dessuten minimere muligheten for at forfalskede dokument blir lagt til grunn som ekte dokumentasjon på bestått norsk og samfunnskunnskapsopplæring med tilstrekkelig resultat.

Dersom bestått prøve med et visst resultat blir et vilkår for permanent oppholdstillatelse, kan det etter Oslo politidistrikt syn medføre et misbruk som består i å la andre personer med et høyere kunnskapsnivå bestå prøven for seg. Det må derfor finnes betryggende kontrollsystemer som sikrer at ikke det er mulig å avlegge prøvene i en annens navn. En ren manuell kontroll av identifikasjonsbevis fremstår i utgangspunktet ikke tilstrekkelig betryggende.

Krav til selvforsørgelse de tre siste år

Når det gjelder kravet til selvforsørgelse tror Oslo politidistrikt at de foreslåtte endringene delvis vil være egnet til å bidra til større grad av integrering. For Oslo politidistrikt fremstår det imidlertid som noe uklart når utlendingen er å anse som selvforsørget, og vi ber om at dette klargjøres gjennom nærmere retningslinjer.

Etter vår oppfatning gir ikke utlendingsforskriften § 10-7 en fullgod og forutberegenelig definisjon på hva som skal kreves av utlendingene som ønsker å søke om permanent oppholdstillatelse. Departementet har blant annet vist til utlendingsforskriften § 10-7 bokstav a, der det fremgår at "underholdet vil være sikret når utlendingen vil få arbeidsinntekt av tilstrekkelig omfang. Inntekt fra heltidsarbeid anses som hovedregel som tilstrekkelig." Oslo politidistrikt tror at det uten nærmere retningslinjer kan komme mange henvendelser om hva som ligger i å være selvforsørget. Videre bør det også komme klart frem om utlendingsforskriften § 10-10 om sosial hjelp skal komme til anvendelse.

Oslo politidistrikt ser det også som en risiko for denne søkergruppen kan misbruke systemet som nevnt under kapittel 7 om familiegjenforening og kravet til underhold. Innføringen av et selvforsørgelseskrav også i permanenet oppholdssaker, vil medføre et større trykk på ufaglærte jobber i bransjer kjent for ulovlig utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft og sosial dumping. Etter Oslo politidistrikts syn vil det være behov for kontroll

av arbeidsplasser som nevnt over for å hindre misbruk av de foreslåtte regelendringene, samt verne utlendinger fra sosial dumping og annen arbeidsmarkedskriminalitet.

Oslo politidistrikt er av den oppfatning at det bør kunne gjøres enkelte unntak fra kravet til selvforsørgelse de siste tre årene, da kravet vil kunne slå urimelig hardt ut for noen. Oslo politidistrikt har imidlertid ingen syn på hva slags unntakssituasjoner som det bør tas hensyn til, men mener at kriteriene bør være mest mulig objektive og praktikable.

Kapittel 9 – utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist

Av høringsnotatet fremgår det at formålet med endringene er at færre personer uten reelt beskyttelsesbehov søker asyl i Norge. Oslo politidistrikt mener at de foreslåtte endringene vil kunne virke preventivt og motvirke at personer uten beskyttelsesbehov kommer til Norge.

Utvisning
Det er i dag allerede en viss adgang til å utvise personer som bortvises uten at det settes en utreisefrist. Det følger også av returdirektivet at bortvisning i slike tilfeller skal ledsages av et innreiseforbud. Etter vårt syn vil således en utvisningsadgang i de tilfeller personer blir nektet realitetsbehandling og bortvist uten utreisefrist, være i tråd med praksisen i liknende saker og bidra til harmoni i regelverket. At like saker behandles likt, medfører etter Oslo politidistrikt syn god forutberegnelighet for dem det gjelder.

Oslo politidistrikt mener imidlertid at endringene i utvisningsadgangen må sees i sammenheng med de øvrige foreslåtte innstramningene. En forutsetning for at det kan fattes et utvisningsvedtak i tråd med de foreslåtte endringene, er at personen har fått nektet realitetsbehandling av sin søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 32 a eller d. Videre er det foreslått at disse personene skal gis en begrenset klagefrist, samt at adgangen til å begjære utsatt iverksettelse av vedtaket om avvisning bortfaller. Ettersom det blir nye og flere følger av beslutningen om å nekte realitetsbehandling, kan det medføre at en legger til grunn en høyere terskel for at søknaden for eksempel er grunnløs.

Kapittel 10 – endringer i saksbehandlingsregler mv.

Redusert klagefrist
Departementet foreslår i høringsnotatet punkt 10.2 å redusere klagefristen fra 30 dager til 7 dager i saker som er avslått som åpenbart grunnløse. Etter Oslo politidistrikts syn vil en reduksjon i klagefristen ikke medføre at personen kan uttransporteres noe tidligere enn idag Slik vi ser det vil klagefristen således uansett løpe mens utlendingen befinner seg i utlandet. Saken vil imidlertid være endelig avgjort på et tidligere tidspunkt, i tråd med departementets ønske. Forutsatt at søknaden er åpenbart grunnløs, kan ikke Oslo politidistrikt se at en reduksjon i klagefristen skal medføre at utlendingens rettssikkerhet svekkes betydelig.

Redusert adgang til fritt rettsråd
Departementet foreslår i høringsnotatet punkt 10.3 å redusere i adgangen til fritt rettsråd for dem som blir nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d. Oslo politidistrikt mener at endringene kan være egnet til å oppnå at midlene til fri rettshjelp brukes der behovet er størst. Slik vi ser det vil som regel vår

veiledningsplikt være mindre i de tilfeller en asylsøker er representert ved advokat. Selv om en legger til grunn at personen er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad som vist til, mener vi at politiets veiledningsplikt øker når adgangen til fritt rettsråd reduseres. Dette kan igjen medføre et større behov for blant annet midler til tolking.

Redusert adgang til å begjære utsatt iverksetting
Departementet foreslår i høringsnotat punkt 10.4 å redusere adgangen til å begjære utsatt iverksetting for dem som blir nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad som nevnt over. Oslo politidistrikt mener at endringene vil være egnet til at flere personer blir uttransportert umiddelbart etter at det foreligger et avvisningsvedtak og at prosessen således vil bli mer effektiv. Etter Oslo politidistrikts syn er det viktig med en unntaksbestemmelse der særlige forhold gjør seg gjeldende. Slik vi ser det vil det også for de tilfeller der særlige forhold gjør seg gjeldende, være mulig å begjære utsatt iverksetting etter utlendingsloven § 90 siste ledd.

Kapittel 11 – identitetsavklaring – biometri

Generelt
Oslo politidistrikt mener at identitetsproblematikk er, og vil fortsette å være, en av de største utfordringene på utlendingsfeltet i tiden fremover. Vi er enige med departementet i at bruk av falsk identitet og identitetstyveri berører flere samfunnssektorer, og at det ofte er knyttet id-problematikk til andre former for kriminalitet som prostitusjon, menneskehandel og narkotika eller ulovlig arbeid, sosial dumping eller utnyttelse av trygdeytelser og andre velferdsgoder. Oslo politidistrikt ser i likhet med øvrige aktører i utlendingsforvaltningen et klart behov for å kunne låse identiteten til en person så tidlig som mulig ved bruk av biometri, også i de tilfeller utlendingen fremlegger identitetsdokumenter.

Opptak av fingeravtrykk
Oslo politidistrikt ser det som positivt at adgangen til å ta fingeravtrykk utvides. Sett hen til hvor enkelt det er å skaffe seg forfalskede identitetsdokumenter, ser Oslo politidistrikt opptak av biometri som den klart sikreste måten å verifisere hvem myndighetene forholder seg til.

Vi ser særlig behov for opptak av fingeravtrykk av personer som søker om familieinnvandring til Norge, eller fornyelse av en slik tillatelse dersom fingeravtrykk ikke er tatt på utenriksstasjonen ved førstegangssøknad. Oslo politidistrikt har erfart at personer fra enkelte land eller miljøer har søkt og fått avslag på en søknad om asyl i Norge eller annet Schengenland under en identitet, og at de senere søker familiegjenforening eller fornyelse av en slik tillatelse under en annen identitet. Som påpekt i høringsnotatet vil ikke dette misbruket bli avslørt etter dagens regler, med mindre den enkelte saksbehandler fatter mistanke til identiteten og tar fingeravtrykk etter hjemmelen i § 100 første ledd bokstav a om id-tvil.

Av utlendingsforskriften § 18-1 første ledd er UDI gitt adgang til å gi nærmere bestemmelser om når fingeravtrykk skal tas innenfor lovens rammer. Som det følger av høringsnotatet har ikke UDI benyttet adgangen til å gi slike nærmere retningslinjer. Oslo politidistrikt ser det som helt avgjørende at UDI, gjerne i samarbeid med utenriksstasjonene og politidistriktene, benytter adgangen til å gi nærmere retningslinjer om opptak og lagring av fingeravtrykk, herunder for eksempel hvilken praksis som skal følges i de tilfeller en får treff i Eurodac eller VIS. Oslo politidistrikt tror at klarere og mer detaljerte retningslinjer vil medføre at utenriksstasjonene og politidistriktene vil se seg forpliktet til å oppta

fingeravtrykk i de saker som følger av lov og forskrift, samt følge opp eventuelle treff på riktig måte. Først når alle aktørene i utlendingsforvaltningen gjør opptak slik lov og forskrift gir rom for, mener vi at en vil kunne oppnå ønsket effekt i bekjempelsen av id-problematikk. Dette forutsetter følgelig at alle utenriksstasjoner og politidistrikt har utstyr for opptak tilgjengelig, og kunnskap om hvordan opptak skal gjøres. Felles retningslinjer vil dessuten medføre lik praksis i hele utlendingsforvaltningen.

Lagring av fingeravtrykk
Oslo politidistrikt ser det som helt sentralt for å kunne utføre en sikker kontroll av identitet, at en har en god database med mange avtrykk å søke opp mot. Vi ser det videre som helt nødvendig at fingeravtrykk lagres vesentlig lengre enn det de gjør i dag, for å avdekke det misbruket som vi ser i Oslo politidistrikt, og som også er beskrevet i høringsnotatet på blant annet s. 120 til 122. Vi mener videre at behovet er saklig begrunnet i den samfunnstrusselen id-problematikk utgjør.

Oslo politidistrikt ser stor nytte i at alle registreringer lagres i et felles nasjonalt utlendingsregister, og at informasjon om dem som søker visum til Norge også lagres samme sted. Vi tror dette vil kunne bidra til å låse en utlendings identitet på et tidligere tidspunkt enn i dag.

Sletting av fingeravtrykk
Vi ser departementets forslag om at fingeravtrykk først skal slettes ved norsk statsborgerskap eventuelt etter 10 år som svært positiv. Vi mener at departementets uttalelse på side 129, der det fremgår "at hvis fingeravtrykk skal slettes etter kort tid vil det innebære at identiteten ikke lengre er låst og tiltaket vil miste mye av sin effekt" - er meget treffende. Oslo politidistrikt mener at lengre lagringstid på fingeravtrykk vil være avgjørende i bekjempelsen av id-problematikk.

Vi er også positive til at det for enkelte tilfeller vil være aktuelt med lengre lagringstid, men at dette må bero på en konkret vurdering som legges til UDI. Slik vi ser det vil det være holdepunkter for at fingeravtrykkene til personer med f.eks et varig innreiseforbud til Norge, ikke slettes.

Tekniske utfordringer med opptak
Oslo politidistrikt ser for seg at det potensielt sett kan være tale om å ta fingeravtrykk i vesentlig fler personer i tiden fremover, sammenliknet med det omfanget det gjøres i dag. Per i dag har utlendingsavsnittet ved Oslo politidistrikt en fingeravtrykksmaskin. Maskinen benyttes for fingeravtrykk av tredjelandsborgere som møter på utlendingsavsnittet samt for utlendinger som møter på Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere. Slik vi ser det må økt opptak av fingeravtrykk samt hensynet til effektivitet medføre at utlendingsavsnittet ved større pågang har mer enn en fingeravtrykksmaskin tilgjengelig til enhver tid. Vår erfaring er at opptak av fingeravtrykk kan ta opptil en 30 min per person, for eksempel fordi personens avtrykk er vanskelig å fange opp på maskinen av ulike årsaker.

Det finnes i dag heller ingen tekniske løsninger for å sjekke biometrien i et Schengen-oppholdskort, opp mot den personen som er i besittelse av kortet. Av vår erfaring er det mange slike kort som er på avveie i Norge enten ved at de aldri kommer frem til rette mottaker i posten eller at de meldes tapt. Vi kan ikke se noen grunner for at dette ikke også gjør seg gjeldende i hele Schengen, hvilket tilsier et stort potensiale for at flere er i besittelse av oppholdskort som ikke tilhører dem selv. Selv om Schengen-oppholdskort ikke er et

godkjent identitfikasjonsbevis, kan det gi mange rettigheter som for eksempel bekreftelse på lovlig opphold i Norge i forbindelse med utlendingskontroll. Vi mener derfor at det burde foreligge en teknisk løsning for å sjekke lagret biometri i kortet opp mot den som besitter det.

Tjenesteutsetting
Oslo politidistrikt ser at det i enkelte ledd av utlendingsforvaltningen kan være ønskelig, og kanskje nødvendig, å tjenesteutsette enkelte arbeidsoppgaver. Oslo politidistrikt er likevel svært skeptisk til tjenesteutsetting når det gjelder opptak av biometri. Dette vil i særlig grad gjøre seg gjeldende der tjenesteutsetting av biometri gjøres i land med høy grad av korrupsjon. Etter vårt syn vil det i land med høy grad av korrupsjon kunne tenkes tilfeller der firmaet som skal gjennomføre opptaket tilbys ekstra betaling eller utsettes for trusler om vold for å feilaktig registrere fingeravtrykkene til en person med annen identitet, for å skjule personens reelle identiteten. Oslo politidistrikt ser at det på utenriksstasjonene alltid vil være lokalt ansatte personer og at de følgelig kan bli utsatt for det samme presset som en privat tilbyder, men velger likevel å tro at det på utenriksstasjonen vil være større grad av kontroll og større mulig å avdekke et eventuelt misbruk. Oslo politidistrikt viser for øvrig til viktigheten av å låse en identitet så tidlig som mulig.

I vårt arbeid med utenlandske arbeidstakere i bygg- og anleggsbransjen har vi sett flere eksempler på at HMS-kort misbrukes. Arbeidstilsynet krever at alle arbeidere på byggeplasser har et HMS-kort. Kortene utstedes av et privat firma. For utstedelse av HMS-kort krever firmaet at personen sender inn en kopi av legitimasjon (pass, førerkort eller asylsøkerbevis) og et passbilde. Det private firmaet utsteder et HMS-kort uten at det i stor grad kontrolleres om bildene som leveres inn stemmer over ens, da dette ansvaret er lagt til arbeidsgiver. Dette har medført at en identitet med korrekte registreringer hos alle offentlige myndigheter krysses med et bilde av en person med annen identitet. Ved flere anledninger er det blitt avdekket at personen som legitimerer seg overfor politiet med HMS-kort ved arbeidskontroll, ikke er personen som eier identiteten. Misbruket er vanskelig å avdekke fordi personen er registrert med samme identitet hos alle offentlige myndigheter, og det er gjennom sammenlikning av foto det er blitt avdekket at personen som er innehaver av HMS-kortet for eksempel ikke er EØS-borgeren han oppgir å være, men er tredjelandsborger som er utvist fra Norge. Oslo politidistrikt mener eksempelet viser hvor viktig det er at det foretas en nøyaktig identitetskontroll i alle ledd for å hindre misbruk, og etter vårt syn vil tjenesteutsetting være et svakt punkt i kjeden som fort kan utnyttes.

Med hilsen

Audun Kristiansen
Politiinspektør

Saksbehandler:
Kristina E. Bruusgaard
Tlf: 22342186

POLITIET
POLITIETS UTLENDINGSENHET

Politidirektoratet
Pb 8051 Dep.
0031 Oslo

Deres referanse	*Vår referanse*	*Dato*	*Unntatt offentlighet*
201504949	201600046-2	02.02.16	

Høring – Endringer i utlendingslovgivningen – Innstramninger II

PU viser til brev av 04.01.16 fra POD med vedlagt horingsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet hvor det foreslås endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II). Frist for innspill til POD er satt til 02.02.16.

I horingsnotatet, som er svært omfattende, foreslår departementet en rekke endringer i lovgivningen når det gjelder bl.a. søknader om beskyttelse, familieinnvandring og permanent opphold. I tillegg foreslår departementet et nytt grunnlag for utvisning og flere endringer i saksbehandlingsreglene.

Vi har følgende kommentarer til departementets horingsnotat:

4. Endringer av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere mv.

Departementet foreslår at retten til innreise uten visum for asylsøkere begrenses, slik at denne friheten ikke gjelder om søknaden kan nektes realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32. Forslaget begrunnes med at dette vil frigjøre ressurser for utlendingsmyndighetene, og kunne føre til at det vil komme færre søkere uten et beskyttelsesbehov til Norge.

Utlendingsloven § 9 første ledd annet punktum foreslås endret i samsvar med dette. Departementet viser til at dette vil legge til rette for at asylsøkere som ikke har krav på å få realitetsbehandlet søknaden kan bortvises på grensen etter utlendingsloven § 17.

Vi støtter denne lovendringen og dens begrunnelse. Opphevelsen av visumfriheten for asylsøkere som vil få avvist søknaden etter utlendingslovens § 32, betyr at det vil foreligge grunnlag for bortvisning etter lovens § 17 første ledd bokstav b. Evt. bør departementet vurdere om denne bortvisningsadgangen bør synliggjøres ytterligere. For eksempel gjennom en presisering i utlendingsforskriften § 5-2, som i dag regulerer bortvisning av asylsøkere som har blitt vurdert etter §§ 28 og 38.

Selv om vi støtte den foreslåtte endringen, oppstår det etter vårt syn noen uklarheter når det gjelder anvendelsesområdet til denne bestemmelsen. Særlig gjelder dette når forslaget leses i sammenheng med det som departementet foreslår i pkt. 5 i notatet. Det er noe uklart om

Politiets utlendingsenhet
Besøk: Okernvn. 11-13, 0653 Oslo
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no
Org. nr.: 986 210 504 mva
Bankgiro: 7694.05.10836

bestemmelsen skal benyttes rutinemessig og vil gjelde generelt for alle § 32-saker som fanges opp ved grensekontrollen, eller om formålet bare er å legge til rette for at man har en mulighet for å kunne bortvise søkere på grensen om det oppstår et særskilt behov, jf. høringsnotatets pkt. 5.

Departementet viser til at en konsekvens av forslaget vil være at vil bli ulovlig å reise inn til Norge uten visum. Til dette vises det til at det vil få betydninger for Russlands forpliktelser etter gjeldende tilbaketakingsavtale og de nordiske landenes forpliktelser etter den nordiske passkontrolloverenskomsten. Vi forstår disse eksemplene dit hen at begrensningene i visumfriheten – sammenholdt med en nektelse etter lovens § 32 og bortvisning etter § 17 første ledd bokstav b – i utgangspunktet skal kunne anvendes helt generelt på alle tilfeller hvor en søknad kan avvises etter § 32. Etter vårt syn kunne departementet med fordel redegjort noe nærmere for det praktiske anvendelsesområdet til den foreslåtte endringen.

I pkt. 4.5 skriver departementet flg.: *"Bortvisning forutsetter at det er truffet beslutning om avvisning etter § 32. At det er adgang til å treffe slik beslutning, er ikke tilstrekkelig. En asylsøker som reiser inn i riket for myndighetene har tatt stilling til spørsmålet om realitetsbehandling, kan ikke bortvises på dette grunnlaget"*. Vi forstår dette slik at visumplikten bare gjelder for innreisetidspunktet og at den påfølgende bortvisningen da bare kan skje på grensen. Departementet viser også til at søknaden må være avvist etter § 32 for bortvisning kan besluttes, og at en adgang til avvisning ikke er tilstrekkelig. Dette tyder etter vårt syn på at all saksbehandling må skje mens utlendingen oppholder seg på grensen, hvilket igjen vil bety at forslaget vil få en ganske begrenset betydning i praksis. For eksempel legger vi til grunn at forslaget ikke vil få noen konsekvenser for Dublin-sakene, hvor saksbehandlingen tar noe tid på grunn av de ulike fristene i forordningene.

Departementet viser til at innreise ikke er straffbart, jf. flyktningkonvensjonens art. 31 og Rt. 2014/645. Etter vårt syn er dette litt upresist. En innreise i strid med lovens § 9 første ledd er isolert sett straffbart, jf. § 108 annet ledd bokstav a. Om overtredelsen er straffefri må vurderes konkret i tråd med vilkårene i art. 31 i konvensjonen og føringene i den nevnte avgjørelsen fra Høyesterett.

5. Mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat

Departementet foreslår at asylsøknader skal kunne avslås på formelt grunnlag om en utlending ankommer direkte fra et nordisk naboland. Denne muligheten foreslås inntatt i et nytt annet ledd i utlendingsloven § 32, og skal bare benyttes om det oppstår et særskilt behov og for å kunne håndtere eventuelle store tilstrømninger fra de nordiske nabolandene.

At denne adgangen skal benyttes må besluttes av departementet, men myndigheten til å nekte realitetsbehandling av en asylsøknad etter lovens § 32 foreslås overført til en polititjenesteperson. I tvilstilfeller skal saken avgjøres av UDI. Forslaget forutsetter at utlendingen også skal bortvises til det aktuelle nabolandet etter lovens § 17. Også dette skal kunne avgjøres av en polititjenesteperson. Departementer mener at både avvisningen etter § 32 og bortvisningen etter § 17 vil være beslutninger som ikke kan påklages.

I utgangspunktet er vi enige med departementet i at det kan være hensiktsmessig at utlendingsloven åpner for en særskilt ordning for hvordan asylsøknader skal håndteres om det skulle komme store tilstrømninger fra de nordiske nabolandene.

Overforing av vedtakskompetanse til polititjenesteperson

Departementet foreslås at avgjorelsen om å nekte realitetsbehandling etter lovens § 32 ved direkte ankomst fra nordiske naboland skal overlates til en polititjenesteperson på grensen. Dette begrunnes med effektivitetshensyn.

På prinsipielt grunnlag er vi imidlertid skeptiske til at denne avgjorelsen skal overlates til en polititjenesteperson. Selv om vurderingstemaet i disse sakene vil være forholdsmessig enkelt, savner vi en nærmere begrunnelse for hvorfor ikke avgjorelsen etter § 32 kan fattes av UDI. Avgjorelsen vil være en beslutning, og ikke et enkeltvedtak, men det vil likevel være en god del saksbehandling som må gjores i relasjon til avvisningen etter § 32 og den påfolgende bortvisningen.

Vi mener at man i stedet bor vurdere å innfore en ordning hvor UDI på veldig kort varsel kan bistå politiet om det oppstår et behov for å kunne håndtere store tilstromninger fra de nordiske nabolandene på grensen. Etter vårt syn bor det være mulig å få etablert en slik ordning, evt. også en samlokalisering på eller i nær tilknytning til grensen. Gjennom dette vil man kunne opprettholde dagens ordning med at sakene forberedes av politiet og avgjores av UDI, uten at det er nodvendig med endringer av lov og forskrift.

Dersom den foreslåtte endringen vedtas, vil det oppstå en rekke praktiske sporsmål og utfordringer knyttet til den saksbehandlingen som politiet må gjennomfore i disse sakene. Det vil være behov for retningslinjer og instrukser fra departementet og UDI som viser hvordan politiet skal håndtere sakene.

Både bortvisning og avvisning anses som beslutninger og ikke vedtak

Departementet legger som nevnt opp til at både avvisningen etter lovens § 32 og bortvisningen etter § 17 vil være beslutninger som ikke kan påklages. I dag anses dette som to enkeltvedtak, og det fattes normalt ett felles vedtak av UDI. Departementet skal etter § 32 annet ledd kunne beslutte at en tjenesteperson gis myndighet til å avvise en asylsoknad, og det foreslås en ny bestemmelse i § 18 tredje ledd om at tjenestepersonen da også kan beslutte bortvisning. I tvilstilfeller skal saken kunne overfores UDI for vurdering.

I tillegg foreslår departementet at også utlendingsloven § 18 forste ledd tredje punktum endres. I dag sier denne bestemmelsen at en polititjenesteperson har kompetanse til å fatte vedtak om bortvisning etter lovens § 17 forste ledd bokstav a til c ved grensekontroll. Det foreslås nå at slike avgjorelser kan besluttes av tjenestepersonen. I motsetning til de foreslåtte endringene av § 18 tredje ledd og § 32 annet ledd som bare skal gjelde i særlige unntakssituasjoner og etter beslutning fra departementet, legger vi til grunn at endringen av § 18 forste ledd tredje punktum skal gjelde helt generelt. Det skal ikke være nodvendig at det treffes et formelt skriftlig vedtak om bortvisning, og beslutningen skal ikke kunne påklages. Om det foreligger tvil, bor ansvarlig jurist kontaktes for en avklaring.

Vi savner en nærmere vurdering av og begrunnelse for at disse avgjorelsene ikke er å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dette er en prinsipiell viktig avklaring, og det må kunne forventes at departementer redegjor nærmere for sitt syn. I horingsbrevet konstateres det at en avvisning etter § 32 vil være en beslutning. Videre peker departementet på at bortvisning etter § 17 forste ledd bokstav a til c på grensen må *"anses som ren effektuering*

av enkle regler". I tillegg viser departementet til at det vil være full anledning for utlendingen å senere returnere til Norge med gyldig pass og visum.

Vi er i utgangspunktet enig i at avvisning og bortvisning ved en masseankomstsituasjon fra de nordiske nabolandene, herunder at alle bortvisningssaker etter lovens § 17 forste ledd bokstav a til c som oppstår på grensen, er å anse som enkle avgjorelser med et klart og avgrenset vurderingstema. Dette tilsier at saksbehandlingen bor være så enkle og effektive som mulig. Vi savner imidlertid en mer utfyllende vurdering av hvorfor ikke disse avgjorelsene er å anse som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. dennes lovs § 2 forste ledd bokstav b. At avgjorelsen har et oversiktlig og enkelt vurderingstema er etter vårt syn ikke i seg selv tilstrekkelig til å si at dette ikke er et enkeltvedtak. I denne vurderingen må departementet se nærmere på om avgjorelsen bare er å anse som en prosessledende beslutning eller om den vil være bestemmende for utlendingens rettigheter og plikter, og dermed å anse som et enkeltvedtak. Vedtak etter § 32 karakteriseres både av departementet og i ordlyden i bestemmelsen som en avvisning. I forvaltningslovens § 2 tredje ledd sies det at avgjørelser om avvisning av en sak er å anse som et enkeltvedtak. Vi mener at departementet også burde vurdert betydningen av sistnevnte bestemmelse.

Nodvendig med forhåndsvarsel?

I tillegg har vi merket oss at utlendingslovens § 81 ikke foreslås endret. Etter denne bestemmelsen skal en utlending i saker om bortvisning gis anledning til å fremme sine synspunkter på et språk vedkommende behersker for vedtak fattes. Denne bestemmelsen vil fortsatt gjelde for bortvisningssakene, herunder sakene som departementet nå mener bare er å anse som beslutninger.

Dersom saksbehandlingen skal effektiviseres, bor departementet vurdere om det er nodvendig å forhåndsvarsle om bortvisning i disse sakene, utover den kontakt og de opplysningene utlendingen gis ved ankomst i grensekontrollen. Forslaget legger opp til at ikke skal være nodvendig å treffe et formelt skriftlig vedtak. Sett hen til dette mener vi at det kan være hensiktsmessig at ordningen med forhåndsvarsel opprettholdes. Dette vil være nodvendig som en rettssikkerhetsgaranti, og man sikrer seg da at utlendingen gis anledning til å reparere bortvisningsgrunnen for den endelige beslutningen tas.

6. Endringer i reglene om beskyttelse

Departementet foreslår en rekke endringer i de materielle reglene for beskyttelse i Norge.

Det foreslås å oppheve det utvidede flyktningbegrepet og isteden innfore en bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse. Det gis en egen bestemmelse i forskriften om bevis- og risikokrav ved vurderingen av beskyttelsesbehov. I tillegg foreslås det innfort en ordning med midlertidig beskyttelse, at det skal være en fornyet beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsokere og at rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt skal oppheves.

Departementet begrunner forslagene hovedsakelig med at Norge på flere områder har en praksis som avviker fra og er mer liberale enn andre land i Europa. I tillegg vises det til at norsk praksis går utover de krav som stilles gjennom internasjonale forpliktelser.

Etter det vi kan se vil en rekke av forslagene kunne få stor betydning for både hvordan sakene skal vurderes og utfallet av dem. Den materielle vurderingen av søknader om beskyttelse faller utenfor PUs ansvarsområde, og vi har derfor ikke omfattende innspill til disse endringene. Vi mener likevel at departementet begrunner forslagene på en god måte. Det er ingen grunn til å opprettholde norske særordninger som er mer liberale enn i sammenlignbare land, og regelverket og praksis bør i størst mulig grad harmoniseres med de andre landene i Schengen.

Ny § 7-3a i utlendingsforskriften: Identitetsvurdering i beskyttelsessaker

Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 7-3a om identitetsvurderinger i beskyttelsessaker. Vi er positive til at det innføres en slik bestemmelse i forskriften. For norske myndigheter er det viktig å kjenne identiteten til alle utlendinger som oppholder seg i riket. I forbindelse med asylsøknader er det helt essensielt at identiteten klarlegges i størst mulig grad, slik at de som får opphold gis tillatelse på riktig grunnlag og i rett identitet samt at returarbeidet lettes om søknaden avslås.

I bestemmelsen presiseres det at identiteten som hovedregel skal dokumenteres i beskyttelsessaker. Dersom dette ikke kan gjøres, fremgår det at identiteten skal legges til grunn når den etter en helhetsvurdering er *"sannsynlig"*. Departementet sier at det med sannsynlig ikke kreves sannsynlighetsovervekt, men at identiteten må være *"like sannsynlig som ikke sannsynlig"*. Etter praksis i dag stilles det etter det vi kan se noe strengere krav. I følge identitetsretningslinjene fra UDI (RS 2012-009 i pkt. 4.2.1) er det et krav om at identiteten er sannsynliggjort, og at man med dette mener at det må foreligge sannsynlighetsovervekt. Vi foreslår at forskriftsbestemmelsen endres i tråd med dette. Alternativt bør departementet klargjøre hvorfor det nå skal stilles lempeligere krav.

Bestemmelsen lister også opp de momenter som vedtaksmyndigheten skal legge vekt på i helhetsvurdering av om en identitet er sannsynliggjort eller ikke. Disse momentene er de samme som i praksis tillegges vekt i dag, og vi mener at det er hensiktsmessig at dette inntas og synliggjøres i regelverket.

7. Endringer om familiegjenforening og 8. Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

Departementet foreslår flere innstramninger når det gjelder familieinnvandring og permanent opphold. For familieinnvandring med herboende flyktning, foreslår departementet at det skal gjelde krav om at underhold er sikret og at herboende må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge. I tillegg foreslås det skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse, bl.a. vilkår om bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap samt krav til selvforsørgelse.

Dette er sakstyper som ligger utenfor PUs ansvarsområde, og vi overlater derfor til politidistriktene å kommentere de foreslåtte endringene. I høringsnotatets pkt. 13 har departementet redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene av endringene. I relasjon til dette ønsker vi å gjøre oppmerksom på at innføring av flere og skjerpede vilkår, vil innebære en mer omfattende og ressurskrevende saksbehandling for politiet i disse sakene. Den økte botid for permanent oppholdstillatelse, som tidligere er foreslått og opprettholdes i dette forslaget, vil også medføre at det vil bli fremsatt langt flere fornyelsessøknader enn i dag, noe som igjen vil øke politiets samlede ressursbruk på utlendingsfeltet.

9. Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist

Departementet foreslår et nytt utvisningsgrunnlag for dem som ikke gis utreisefrist etter at en søknad er avvist etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d. Grunnlaget skal inntas i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav f.

Vi er enig med departementet i at det bør fremgår av utlendingsloven § 66 at det kan reageres med utvisning når en søknad er avvist etter § 32 første ledd bokstav a eller d og det ikke gis utreisefrist. Synliggjøring av en slik mulighet vil kunne medføre at det kommer færre asylsøkere som ikke har et beskyttelsesbehov til Norge.

Vi er imidlertid usikre på om det er nødvendig å innta et eget grunnlag for dette i § 66 første ledd. Bestemmelsens annet ledd som kom inn i loven som følge av returdirektivet regulerer når det skal reageres med utvisning når frist for utreise ikke settes. Utlendingsloven § 90 ble nylig endret slik at det er adgang til å unnlate å sette utreisefrist i alle saker som omfattes av § 32 første ledd. Etter vårt syn bør det vurderes om grunnlaget isteden bør inntas i denne delen av bestemmelsen, og da som eget strekpunkt i § 66 annet ledd bokstav b. Dette vil skape en bedre harmoni i regelverket ved at sammenlignbare utvisningsgrunnlag plasseres i nær tilknytning til hverandre i lovens § 66.

Alternativt mener vi at departementet bør vurdere om ikke utvisning i disse sakene kan innfortolkes i det grunnlaget som fremgår av § 66 annet ledd bokstav b strekpunkt nr. 2, som rammer søknader som avslås som åpenbart grunnløse. Begrepet "åpenbart grunnlos" brukes i utgangspunktet bare i normalsaker og hvor det er helt klart at vilkårene i §§ 28 og 73 er ikke er oppfylt. Vi mener likevel at det bør vurderes å endre praksis slik også saker som avslås etter § 32 første ledd bokstav a eller d kan karakteriseres som åpenbart grunnløse. Asylsøknader fra utlendinger som kommer fra land utenfor Schengen hvor det legges til grunn at menneskerettigheten etterleves, blir ofte behandlet i ulike hurtigprosedyrer og ansett for å være åpenbart grunnløse, hvilket igjen medfører at det kan foreligge grunnlag for utvisning. Etter vårt syn er ofte misbrukselementet langt mer fremtredende i de sakene hvor søkeren allerede er gitt beskyttelse av annet land i Schengen og saken kan avvises etter § 32 første ledd a eller d. En slik endring vil også medføre at det ikke er nødvendig å endre utlendingsloven med tilhørende forskrift.

10. Endringer i saksbehandlingsreglene

Departementet foreslår tre endringer i saksbehandlingsreglene. Begrunnelsen for dette er at tilgjengelige ressurser bør brukes på behandlingen av substansielle saker og ikke på saker som har mer karakter av misbruk av asylinstituttet.

10.2 Redusert klagefrist

Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsloven § 94a. Av denne fremgår det at klagefristen skal være én uke for søknader hvor UDI mener at det er åpenbart at vilkårene i lovens §§ 28-28c eller 73 ikke er oppfylt.

Vi støtter den foreslåtte bestemmelsen, som vil harmonisere med bestemmelsene i utlendingsloven som regulerer utreisefrist og utsatt iverksetting. Etter vårt syn er det noe

ulogisk at det i saker som anses som åpenbart grunnlose som oftest ikke fastsettes en utreisefrist og at fristen for å begjære utsatt iverksetting settes til 48 timer (hvilket normalt ikke gis), mens selve klagen ikke må innleveres for etter tre uker.

Selv om vi stotter denne endringen, er vi usikre på om formålet med ressursbesparing vil bli oppnådd med dette forslaget. Saksbehandlingen hos vedtaksmyndigheten og politiet vil være den samme som for. For PU er det viktig at retur finner sted raskt, men her medfører ikke forslaget noen endringer i og med at en utsendelse i disse sakene kan finne sted så snart UDI har besluttet at iverksettelsen av vedtaket ikke skal utsettes. Slik vi ser det vil imidlertid en kortere klagefrist kunne føre til at det blir enklere for den enkelte utlendingen å se sammenhengen mellom de ulike fristene som settes i forbindelse med negative vedtak, og derigjennom vil dette kunne øke personens motivasjon til å innrette seg etter slike vedtak.

Det følger av den foreslåtte bestemmelsen at en kortere klagefrist bare kan settes i asylsaker som realitetsbehandles i Norge og hvor UDI finner at vilkårene åpenbart ikke er oppfylt. Vi mener at det bør vurderes om bestemmelsen skal gis et noe utvidet anvendelsesområde, slik at det også kan settes en kortere klagefrist i andre saker hvor det er helt klart at vilkårene for opphold i riket ikke er til stede.

Etter vårt syn bør det vurderes å innføre en kortere klagefrist i alle saker hvor UDI på vedtakstidspunktet ser at utlendingsloven § 90 første til fjerde ledd tilsier vedtaket kan iverksettes straks eller for det er endelig. Særlig mener vi at dette bør vurderes for de sakene som avslås etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d. Dette vil da harmonisere med de endringene som er gjort, herunder forslagene i dette høringsnotatet, for denne gruppen. I tillegg mener vi at tilsvarende bør vurderes for sakene som behandles i medhold av Dublin-forordningen. I utgangspunktet kan vi ikke se at en kortere klagefrist vil være i strid med de kravene som Dublin-forordningens artikkel 27 stiller til "effektivt rettsmiddel" og "rimelig tid". Også i bortvisningssaker – og saker om utvisning hvor utlendingen ikke har oppholdstillatelse eller noen tilknytning til riket – mener vi at det bør vurderes å innføre en kortere klagefrist.

10.3 Redusert rett til fritt rettsråd

Utlendingsforskriften § 17-18 ble endret fra 08.12.15 slik at det ikke lenger gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som avslås i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d.

Departementet foreslår nå at tilsvarende skal gjelde for saker som avslås etter lovens § 32 første ledd bokstav b og c. Sistnevnte bestemmelsen brukes sjelden, men § 32 første ledd bokstav b regulerer sakene som behandles etter Dublin-forordningen og endringen vil da gjelde for et stort antall saker. UDIs årsstatistikk for 2015 viser at det ble fattet vedtak i 1571 saker etter § 32 første ledd bokstav b. Formålet med den foreslåtte endringen er å effektivisere saksbehandlingen.

Vi finner ikke å kunne støtte dette forslaget.

Selv om statens ressursbruk nok vil kunne bli noe redusert, kan vi ikke se at formålet med forslaget vil bli oppnådd. Saksbehandlingen vil bli mer omfattende idet myndighetene (ved hjelp av tolk) må underrette utlendingen om vedtaket, konsekvensene av avgjørelsen og om muligheten til å begjære utsatt iverksetting samt klage. Det kan også bli aktuelt at

myndighetene må bistå utlendingen når det gjelder utarbeiding av begjæring om utsatt iverksetting og klage. Det er ikke mulig å tallfeste helt presist hvor langt tid som vil medgå i den enkelte sak, men det er ikke utenkelig at dette vil ta mer enn én time per sak. Samlet sett vil myndighetene bruke ganske store ressurser på dette arbeidet, og vi kan derfor ikke se at den foreslåtte endringen vil effektivisere saksbehandlingen.

I saker som avslås etter utlendingsloven § 32 forste ledd bokstav a og d har utlendingen som hovedregel oppholdstillatelse i et trygt tredjeland. Vurderingstemaet i disse sakene er da en del enklere enn i Dublin-sakene hvor det er flere unntak som kan medfore at saken likevel tas til realitetsbehandling. Dette taler etter vårt syn for at sakene loses ulikt når det gjelder retten til advokatbistand.

Vår erfaring er at en ganske stor andel av utlendingene som omfattes av Dublin-prosedyrene ikke onske å returnere til det ansvarlige Dublin-landet. Kontakt med myndighetene på dette tidspunktet i saksgangen fremfor en advokat, vil slik vi ser det kunne fore til at flere utlendinger forsvinner fra mottak for å unndra seg en overforing til annet Dublin-land enn det som er tilfelle i dag.

I Storskog-porteføljen ble det besluttet at det er politiet som skal underrette om vedtakene fra UDI, herunder også informere om videre klagemuligheter mv. Om det vedtas at utlendinger som omfattes av Dublin-prosedyrene heller ikke skal ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, vil utlendingsmyndighetene som nevnt måtte sorge for underretning av vedtakene og gi informasjon om klagemuligheter etc. Vi ønsker allerede nå å gjore oppmerksom på at det ikke er en selvfølge at det er politiet som skal ha ansvaret for disse arbeidsoppgavene. Det folger av forvaltningsloven § 27 at underretning skal gjores av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Etter bestemmelsen kan det gjøres unntak om det foreligger særlige grunner som tilsier at underretningen kan overlates til annet organ. I Dublin-saker kan vi ikke se at det foreligger særlige grunner som tilsier at politiet bor foreta underretningen.

Salærsatsene i Dublin-saker er regulert i stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr 1 bokstav c nr 3. Om de endringer som foreslås i dette høringsnotat vedtas, gjor vi oppmerksom på at denne bestemmelsen i stykkprisforskriften også bor endres.

Departementet har nå foreslått å fjerne retten til fritt rettsråd i alle saker som avvises etter § 32. Samtidig foreslås det et særskilt grunnlag for utvisning i saker som avvises etter § 32 forste ledd bokstav a og d. Det må legges til grunn at det vil bli reagert med utvisning i en ganske stor andel av sakene som avvises etter § 32, og i hvert i flere saker enn i dag. I utvisningssaken vil utlendingen ha rett til fritt rettsråd. Etter stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr. 1 bokstav a gis det i utvisningssaker tre ganger den offentlige salærsatsen (fire ganger om det fremsettes klage). Istedenfor å fjerne retten til fritt rettsråd i asylsaker som avvises etter § 32, mener vi at departementet bor vurderes om det i disse sakene kan gis en samlet kompensasjonen uavhengig av om vedkommende utvises eller ikke. Grunnlaget for utvisningene vil normalt relatere til seg utlendingens opplysninger og adferd i asylsaken. Salærsatsen kunne da vært satt noe lavere enn det som i dag gis samlet for både asyl- og utvisningssaken.

10.3.4.3 Endringer i stykkprisforskriften

Det folger av utlendingsloven § 92 fjerde ledd at en utlending i en del sammenhenger skal få oppnevnt prosessfullmektig når det er besluttet bruk av tvangsmidler. I dag er det bare i forbindelse med fengslinger at det i stykkprisforskriften er regulert hvilket salær som skal gis til advokaten som oppnevnes.

Etter utlendingsloven § 92 fjerde ledd skal det også oppnevnes prosessfullmektig om utlendingen ikke loslates senest den andre dagen etter pågripelsen, og når retten prover grunnlaget for politiets beslutninger om beslag og fengslingsalternativer. Departementet foreslår nå at dette blir nærmere regulert i stykkprisforskriftens § 6 nr. 2, og at det gis tre ganger den offentlige salærsatsen for juridisk bistand ved *"beslag, pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted og pågripelse i fengslingssak"*.

Vi stotter dette forslaget. Sakene er godt egnet for en slik regulering, og kompensasjonen synes å ligge på et tilfredsstillende nivå sett hen til det som gis i fengslingssakene.

I den foreslåtte forskriftsbestemmelsen bor imidlertid begrepet *"fengslingssak"* endres til *"utlendingssak"*. En utlending har krav på å få oppnevnt prosessfullmektig om vedkommende holdes pågrepet utover den andre dagen etter pågripelsen. Dette vil ikke bare gjelde når utlendingen blir fremstilt for fengsling, men for eksempel også når en utsendelse finner sted den tredje dagen. Den generelle henvisningen til beslag og fengslingsalternativer i den foreslåtte bestemmelsen kan gi inntrykk av at en advokat kan gis okonomiske kompensasjon ved juridisk bistand i alle slike saker. Dette gjelder imidlertid bare om en slik beslutning bringes inn for retten for overproving i tråd med utlendingsloven § 104 sjette ledd og § 105 annet ledd. Vi foreslår derfor at det i stykkprisforskriftens § 6 nr. 2 inntas en henvisning til utlendingsloven § 92 fjerde ledd.

En beslutning om opptak av fingeravtrykk og fotografi med tvang etter utlendingsloven § 100 femte ledd kan bringes inn for retten for en proving av om vilkårene var oppfylt. Vi mener at også denne situasjonen bor reguleres av stykkprisforskriftens § 6 nr. 2.

Vi har mottatt en del tilbakemeldinger fra politidistriktene om at utlendingsloven § 92 er noe uklar når det gjelder politiets adgang til å besorge oppnevninger av prosessfullmektig utenfor tingretts arbeidstid. Etter bestemmelsens ordlyd synes det i utgangspunktet bare å være retten som har slik myndighet. Dette praktiserer imidlertid på samme måte som i straffesaker, jf. reguleringen av dette i påtaleinstruksens kapittel 9A og da spesielt i § 9A-2, slik at politiet oppnevner prosessfullmektig utenfor rettens åpningstid. For ordens skyld foreslår vi at det i utlendingsloven § 92 fjerde ledd, evt. i forbindelse med de tilhorende bestemmelsene i forskriftens §§ 17-17 til 17-20, tas inn en henvisning til at bestemmelsene i påtaleinstruksens kapittel 9A gjelder så langt de passer.

10.4 Utsatt iverksettelse

Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsloven § 90 tredje ledd hvor det fremgår at vedtak om avslag etter § 32 forste ledd bokstav a, c og d kan iverksettes straks. Med dette mener departementet at det ikke skal gis noen frist for å begjære utsatt iverksetting. Om det foreligger særlige forhold som tilsier at utlendingen skal gis en frist for å begjære utsatt iverksetting, kan vedtaket ikke gjennomfores for fristen er utlopt og UDI har tatt stilling til begjæringen.

I dag reguleres dette av utlendingsloven § 90 fjerde ledd bokstav a som åpner for at vedtak etter § 32 kan iverksettes før det er endelig. I alle saker som avslås etter utlendingsloven § 32 gis det en frist for å begjære utsatt iverksetting, som vurderes av UDI (og UNE i Dublin-sakene) før en utreise kan finne sted. Dette er i tråd med forvaltningsloven § 27 tredje ledd, som sier at det ved underretting av negative vedtak som kan tenkes gjennomført til skade for parten for klagesaken er avgjort skal informeres om adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes etter § 42.

Vi finner ikke å kunne støtte forslaget til nytt tredje ledd i utlendingsloven § 90. Det legges opp til at UDI allerede i sitt vedtak skal foreta en vurdering av om en eventuell klage vil være rimelig begrunnet. Etter vårt syn vil det være uheldig at det foretas en slik vurdering før det faktisk er fremsatt en klage. Selv om det i de aller fleste sakene som avvises etter § 32 vil være åpenbart at en utsendelse ikke vil være i strid med internasjonale forpliktelser, vil det ikke være mulig for UDI å vurdere det før en klage er fremsatt. Slik vi ser det vil den foreslåtte ordningen kunne medføre at saksbehandlingen blir uryddig.

Vi tror også at saksbehandlingen i forbindelse med en slik ordning vil bli langt mer uoversiktlig enn det som er tilfelle i dag. For det første blir det et spørsmål om hvilken instans som skal underrette om vedtaket og informere om at utsatt iverksetting bare kan begjæres om det foreligger særlige grunner. Politiet har fått dette ansvaret når det gjelder Storskog-porteføljen. Slik vi ser det er det ikke en selvfølge at politiet skal ha ansvaret for dette i alle andre saker som avvises etter § 32. Om oppgavene likevel skal utføres av politiet må det være en løpende dialog med UDI i et ganske stort antall av sakene for å sikre at det foretas en vurdering av om det foreligger særlige grunner, som tilsier at det skal gis en frist for å be om utsatt iverksetting. Etter vårt syn er dagens ordning å foretrekke slik at alle som avvises etter § 32 kan begjære utsatt iverksetting og få en tilbakemelding fra UDI på dette innen veldig kort tid. Da sikres det skriftlighet og god notoritet i saksbehandlingen.

Begrepet "iverksettes straks" brukes også i § 90 første ledd som regulerer iverksetting av vedtak om bl.a. bortvisning og utvisning av dem som ikke har oppholdstillatelse. Selv om politiet har vært klar over at ordlyden åpner for utsendelse med en gang det foreligger et vedtak, gis det i praksis alltid en frist for å begjære utsatt iverksetting og politiet avventer vedtaksmyndighetens vurdering av denne før en utsendelse finner sted. Når departementet nå legger opp til at "iverksettes straks" skal forstås slik at det ikke skal gis noen frist for å begjære utsatt iverksetting, bør det også klargjøres om tilsvarende skal gjelde i relasjon til de sakstyper som reguleres av § 90 første ledd.

11. Identitetsavklaring – biometri

Departementet foreslår at adgangen til å ta fotografi og fingeravtrykk av utlendinger i utlendingsloven § 100 og forskriftens §§ 18-1 til 18-4 skal utvides.

Bakgrunn og behov

Utvidelsen er særlig begrunnet med at det i Norge er mulig å operere med ulike identiteter uten at dette nødvendigvis fanges opp. Departementet redegjør utførlig for bakgrunnen og behovet for en utvidet adgang til opptak og lagring av foto og fingeravtrykk i høringsnotatets pkt. 11.5.1.

Vi slutter oss til denne redegjorelsen. Bruk av ulike identiteter forvansker returer, må anses å utgjore en sikkerhetstrussel og forer til at asylinstituttet misbrukes. Videre kan dette også medfore at det gis oppholdstillatelse i uriktig (og noen ganger også i flere) identiteter. Det er vesentlig at myndighetene kjenner identiteten til utlendinger som oppholder seg i riket. Myndighetenes kontroll av dette vanskeliggjores om ikke identiteten "låses" gjennom opptak og lagring av foto og fingeravtrykk. Vi er enige med departementet i at det foreligger et stort behov for å kunne kontrollere om en utlending som soker opphold har en tidligere historikk i Norge. Som departementet fremhever er det vanskelig å konkretisere hvor stort problemet faktisk er. Vi erfarer imidlertid at slike saker avdekkes ganske ofte. Det er ikke gitt at bruk av ulike identiteter avdekkes i dag, og vi mener at det her kan være ganske store morketall. Uavhengig av antallet saker og problemets storrelse, kan vi ikke se at det er noen grunn til at gjeldende regelverk skal legge til rette for at utlendinger forholdsvis enkelt kan operere med forskjellige identiteter i ulike soknader etter utlendingsloven.

Departementet viser til tre ulike eksempler på saker hvor en utlending forholdsvis enkelt kan oppgi forskjellige identiteter i ulike saker uten at dette blir fanget opp. I tillegg ser vi at det er en klar og okende tendens til at det i utlendingskontroller avdekkes at utlendinger, som tidligere har fatt avslag på asylsoknaden i Norge, har reist videre til annet land i Europa og fatt opphold der i en annen identitet enn den som opprinnelig ble oppgitt her. Dersom de tidligere opptakene i Norge slettes etter kort tid og det ikke er adgang til å soke i registeret eller oppta nye avtrykk i forbindelse med utlendingskontroller, vil ikke den tidligere historikken i Norge bli avdekket.

Formålsangivelse og forholdet til internasjonale forpliktelser

Utlendingsloven § 100 med tilhorende og presiserende forskriftsbestemmelser regulerer i dag bare de ulike situasjonene hvor signalering skal gjores. Departementet foreslår at det nå inntas i lovens § 100 at dette kan gjores: *"Til bruk for kontroll og senere verifisering av identitet"*. Selv om denne presiseringen ikke skal innebære noen endring sammenlignet med i dag, mener vi at det er viktig at formålet med opptak, lagring og gjenbruk tydeliggjores i bestemmelsen. Vi stotter derfor at en slik presisering inntas i bestemmelsen.

Opptak i alle søknader om oppholdstillatelse – regelteknisk ordning

Etter utlendingsloven § 100 kan det i dag opptas fingeravtrykk og foto av alle utlendinger som soker oppholdstillatelse. Denne adgangen benyttes imidlertid ikke idet det i forskriften § 18-1 presiserer at dette bare skal benyttes når det sokes om beskyttelse og i visse familieinnvandringssaker.

Departementet foreslår nå at den adgangen som allerede fremgår av lovens § 100 skal benyttes slik at det skal gjores opptak i alle saker hvor det sokes om oppholdstillatelse. Dette vil gjelde selv om utlendingen har dokumentert sin identitet. Det inntas derfor en presisering om dette i forskriftens § 18-1. Departementet foreslår også at det rutinemessig skal opptas og lagres foto og fingeravtrykk når det sokes om visum. I dag lagres dette bare i VIS.

Vi stotter disse forslagene, som er nodvendige om man skal sikre seg at utlendinger ikke opererer med forskjellige identiteter i ulike saker etter utlendingsloven.

Utlendingsloven § 100 regulerer i dag i detalj når avtrykk kan gjores, mens forskriftsbestemmelsen § 18-1 regulerer når opptak faktisk skal gjores. Departementet onsker å fastholde denne regeltekniske losningen da dette skaper en fleksibel ordning. Som eksempel viser departementet til at lovens § 100 sier at det kan tas opptak ved bortvisning, mens forskriften begrenser dette til at det bare skal gjores ved bortvisning av utlendinger som ilegges straff. Etter departementets vurdering vil man miste muligheten til å differensiere om det skulle fremgått av loven at man skal ta fingeravtrykk. Vi ser dette poenget, men vi mener likevel at den regelteknikk som er valgt bidrar til å skape usikkerhet for dem som skal anvende reglene. Bestemmelsene regulerer i utgangspunktet de samme situasjonene, men forskriften snevrer inn anvendelsesområdet i noen tilfeller, som for eksempel når det gjelder bortvisning. Etter vårt syn ville det være enklere å forholde seg til disse bestemmelsene om lovens § 100 bare regulerte opptak generelt, mens forskriften § 18-1 i detalj presiserte når dette skal gjores.

På side 125-127 vurderer departementet om utvidelsen kan sies å være i strid med internasjonale forpliktelsene. Vi er enig departementets vurdering, og kan ikke se at forslaget kan anses å være i strid med disse forpliktelsene. Tungtveiende hensyn begrunner dette forslaget, og vi kan ikke se at den utvidede adgangen til opptak av foto og fingeravtrykk kan anses som spesielt inngripende tiltak.

Andre endringer?

Det folger av utlendingsloven § 100 forste ledd bokstav a og forskriftens § 18-1 forste ledd bokstav a at signalering skal gjores når det er grunn til å mistenke at utlendingen oppgir *"falsk"* identitet. Vi foreslår at "falsk" erstattes med "uriktig", hvilket er gjort i lovens §§ 103-106.

Etter lovens § 100 kan utlendinger som er bortvist eller antas å oppholde seg ulovlig i riket signaleres. I forskriften presiseres det at det bare er utlendinger som blir bortvist på grunn av straff, eller som har oppholdt seg ulovlig i riket, som skal signaleres. Det er forskriften som skal folges i disse sakene slik at det ikke skal tas fingeravtrykk av alle som blir bortvist. Det er et stort antall tredjelandsborgere med oppholdstillatelse i andre land i Schengen som påtreffes i utlendingskontroller, og deretter blir bortvist. De kan oppholde seg visumfritt i Norge i tre måneder, og oppholder seg i utgangspunktet ikke ulovlig i Norge, men kan bli bortvist av andre grunner som for eksempel at de ikke har tilstrekkelige midler. Som nevnt avdekkes det i en del tilfeller at utlendingen tidligere har sokt asyl i Norge under en annen identitet enn den som oppholdstillatelsen er gitt under. I disse sakene blir utfallet da gjerne at vedkommende blir utvist istedenfor bortvist. Når saken initieres i utlendingskontrollen konstateres det raskt at det verserer en bortvisningssak, men idet utlendingen oppholder seg lovlig i Norge og ikke ilegges straff er det etter forskriften i utgangspunktet ikke adgang til å oppta foto og fingeravtrykk. I praksis forståes *"ulovlig opphold"* i forskriftens § 18-1 forste ledd bokstav g slik at dette omfatter opphold i strid med utlendingslovens regler, herunder § 17, slik at det anses å foreligge grunnlag for å signalere i en god del bortvisningssaker hvor vedkommende ikke er straffet.

Vi mener at det bor være adgang til rutinemessig å oppta fingeravtrykk og fotografi i bortvisningssaker. Adgangen bor gjelde fra det tidspunkt det verserer en slik sak.
Vi foreslår derfor at forskriftens § 18-1 forste ledd bokstav f endres til å lyde: "utlending som blir bortvist".

Aldersgrense

Departementet foreslår at aldersgrensen for opptak av fingeravtrykk settes til seks år. I visum-sakene vil grensen på grunn regelverket i Schengen være tolv år. For fotografi foreslåes det ingen aldersgrense. Vi stotter dette forslaget, særlig fordi det vil harmonisere med reglene for Schengen-standardiserte oppholdskort. Det er også en fordel med opptak og lagring av fingeravtrykk at det vil legge til rette for færre personlige oppmoter.

Sletting

I dag skal fingeravtrykk slettes fra utlendingsregistret når utlendingen gis oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse forutsatt at identiteten er dokumentert eller når det er innvilget statsborgerskap. I saker om asyl og bort- og utvisning skal avtrykkene slettes fem år etter vedtaksdato forutsatt at vedtaket er iverksatt. Avtrykkene skal uansett slettes etter ti år.

Departementet foreslår at fristene for sletting utvides, og viser til at et foreligger et velbegrunnet behov for å beholde avtrykkene i vesentlig lengre tid. Det foreslås derfor at sletting forst skal skje når utlendingen er innvilget norsk statsborgerskap. Det legges opp til en automatisert sletteprosess, slik at det ikke lenger er nodvendig med konkrete vurderinger av de id-dokumenter som er fremlegges mellom innvilget tillatelse og innvilget statsborgerskap. Departementet viser til at det i visse saker vil være behov for lagring i mer enn ti år, og legger opp til at UDI kan beslutte dette i særlige tilfelle.

Vi er positive til at lagringstiden foreslås utvidet. Som departementet fremhever foreligger det et stort behov for en slik utvidelse. Vi er også positive til at sletteprosessen automatiseres og at det ikke må foretas konkrete vurderinger underveis.

Etter vårt syn burde departementet imidlertid ha vurdert om avtrykkene kunne ha vært lagret i lengre tid enn det som nå foreslås. Det er dessverre ikke helt uvanlig at asylsøkere som ikke samarbeider om retur og unndrar seg politiets kontroll kan oppholde seg ulovlig i riket i mer enn ti år. Videre er det heller ikke helt uvanlig utlendinger som har fått innvilget norsk statsborgerskap senere får dette tilbakekalt etter at det avdekkes at vedkommende har oppgitt uriktig identitet og nasjonalitet. De senere årene er det bl.a. avdekket at et stort antall statsløse palestinere egentlig er borgere av Jordan. Når fingeravtrykkene slettes enten ved innvilget statsborgerskap eller etter ti år, vil det være mulig for utlendinger som har oppgitt med uriktig identitet å fremsette helt nye søknader om tillatelser i Norge. Som oftest vil det da bare være helt tilfeldig om den tidligere historikken i landet avdekkes eller ikke.

Vi mener derfor at begrunnelse for å utvide adgangen til å oppta fingeravtrykk og utvide lagringstiden også taler for at sletting forst bør finne på et senere tidspunkt, for eksempel etter 15 eller 20 år. Etter vårt syn bor dette gjelde også i de tilfellene hvor det innvilges statsborgerskap. Vi kan ikke se at dette vil være særlig inngripende for utlendinger som får sine fingeravtrykk registrert i utlendingsregisterdelen i det alminnelige fingeravtrykkregisteret. Opplysningene vil ikke kunne brukes til andre formålet enn det som nå foreslås inntatt i lovens § 100, og søk vil bare finne sted om utlendingen fremmer nye søknader som danner grunnlag for nye opptak.

Dersom lagringstiden vedtas i tråd med departementets forslag, vil UDI kunne utsette slettingen om det foreligger særlige grunner. Det oppstår da et sporsmål om generelle

erfaringer med at ulike nasjonaliteter, eller andre grupper av utlendinger, oppgir uriktige identiteter vil kunne sies å være slike særlige grunner. Det vil være en fordel om departementet i forbindelse med denne høringen sier noe nærmere om hva som kan anses å utgjøre særlige grunner.

Tjenesteutsetting

Det store antallet søknader om visum og oppholdstillatelser har medført at utenriksstasjonen er gitt anledning til å la eksterne tjenesteytere utføre det praktiske arbeidet i forbindelse med mottak av søknader. Dette er regulert i utlendingsforskriften § 10-2 fjerde ledd. I bestemmelsen er det listet opp hvilke oppgaver tjenesteyterne kan utføre. Opptak av fingeravtrykk er ikke nevnt blant disse oppgavene.

Departementet foreslår at opptak av fingeravtrykk tas med i opplistingen av oppgaver i den nevnte bestemmelsen. Vi er i utgangspunktet noe skeptiske til dette forslaget. En tjenesteutsetting av denne oppgaven øker etter vårt syn muligheten for misbruk, som for eksempel at noen avlegger fingeravtrykk på vegne av andre. Det bør generelt sikres god personkontroll ved opptakelse av fingeravtrykk, eventuelt også søk mot norske registre.

13. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til at forslagene samlet vil kunne medføre en reduksjon av ankomstene av asylsøkere til Norge. Vi er enig i at dette kan bli en konsekvens om forslagene vedtas, uten at det er mulig å anslå hvilken effekt dette vil få i praksis.

Med hilsen

Jan Olav Frantsvold
avdelingsleder

Jon Andreas Johansen
politiadvokat

POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:	Vår referanse:	Sted, Dato
201504949-4 008	201600066 (H) 201600471 (R)	Ski/Lillestrøm 28.01.16

HØRING – ENDRINGER I UTLENDINGSLOVGIVNINGEN – INNSTRAMNINGER II

Vi viser til e-post fra Politidirektoratet av 4. januar 2016, der Justis- og beredskapsdepartementets brev 29. desember 2015, med forslag om flere endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften sendes på høring. Svarfristen til Politidirektoratet er innen 2. februar 2016.

Øst politidistrikt har gjennomgått utkast til høringsbrev. Høringen er svært omfattende og uoversiktlig, og har alt for kort høringsfrist. Vi har ikke hatt anledning til å gå så grundig inn i alle endringsforslagene som vi skulle ønske og dette er beklagelig.

Vi ønsker å fremheve følgende punkter:

- Høringen er mangelfull når det gjelder hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslagene vil ha for politiet. Dette burde ha vært utredet bedre.
- Øst politidistrikt er ikke enig i at kompetanse til å avvise en asylsak i medhold av ul § 32 skal kunne delegeres til en polititjenestemann.
- Øst politidistrikt er ikke enig i at det ikke skal fattes vedtak når politiet bortviser etter ul § 17 første ledd bokstav a –c. Det foreslåtte endingen vil også ha mer vidtrekkende konsekvenser enn det høringen syntes å anta.
- Øst politidistrikt stiller spørsmål ved effektiviseringsgevinst ved å fjerne fri rettshjelp i saken som behandles etter Dublin- regelverket. Hvis konsekvensen er at det er politiet som må bruke personellmessige ressurser på å underrette, samt dekke utgifter til bruk av tolk, syntes ikke forslaget å være hensiktsmessig.

Nærmere om de ulike punktene, hvor vi også kommer med noen ytterligere endringsforslag:

5. Mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat (med noen kommentarer til punkt 4)

Departementer foreslår å gi hjemmel for å beslutte at ankomst direkte fra et nordisk naboland gir selvstendig grunnlag for å nekte realitetsbehandling av søknad om beskyttelse etter ul §

Øst politidistrikt

Ski	Tlf: 64 85 16 00	Org. nr.:
Post: Postboks 3390, 1402 SKI	Faks: 64 85 17 26	Giro:
Besøk: Vestveien 16	E-post: post.ost@politiet.no	www.politi.no

32. Videre foreslås det at departementet kan gi slik myndighet direkte til en polititjenestemann og at en polititjenestemann også kan treffe beslutning om bortvisning når han har fått adgang til å beslutte å nekte realitetsbehandling av en asylsøknad.

Øst politidistrikt stiller oss ikke bak departementets forslag.

Generelt
Forslaget slik en forstår det er at lovgiver vil gi departementet en fullmakt til å avvise asylsøkere på grensen mot nordisk nabostat når det er en ekstraordinær situasjon og det forutsetter at det er gjeninnført indre Schengen grensekontroll. Bestemmelsen omfatter kun de tilfellene der asylsøkeren er på grensen.

Både Sverige, Finland og Danmark er trygge tredjeland, så en avvisning av asylsøkere dit er således ikke av det mest betenkelige i et beskyttelsesperspektiv.

Norge har pr dags i dag ikke grensekontroll mot Sverige. Norge inngår som en del av Schengensamarbeidet hvor hensikten er å sikre personers frie bevegelighet. Denne reisefriheten betyr likevel ikke at politiet er avskåret fra å aksjonere der en står overfor grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig innvandring og ulovlig opphold på territoriet. Schengensamarbeidet innebærer at det ikke skal foreta systematisk inn- og utreisekontroll på indre Schengengrense. Men det begrenser ikke muligheten for å foreta grensenære kontroller (territorialkontroller) som er beskrevet i Grenseforordningen art 21 og i Politidirektoratets rundskriv RS 2001/021 og RS 2010/009.

Beslutning av en polititjenestemann?
Vi er ikke enig i at en polititjenestemann skal kunne treffe beslutning om å nekte realitetsbehandling av en søknad om beskyttelse etter ul § 28 med hjemmel i ul § 32, dersom søkeren kommer direkte fra et nordisk land. Dette forslaget forskyver ansvarsfordelingen mellom Utlendingsdirektoratet og politiet, og vi er ikke enig i at denne ansvarsfordelingen burde endres. En slik ending vil utløse et omfattende opplæringsbehov i politiet, og en annen organisering av oppgaveløsningen. Dette finner vi ikke hensiktsmessig. Politiet har i dag et godt samarbeid med Utlendingsdirektoratet, og ser ikke behov for endringen.

Et vedtak om bortvisning/avvisning på grensen der en ikke skal realitetsbehandle en asylsøknad vil bli oppfattet som et inngripende tiltak, som kreves at en må sikre at forsvarlig og rettssikkerhetsmessig måte. Det stilles i forslaget heller ikke krav om at polititjenestemannen har kunnskap om utlendingsfeltet. Hvordan skal det da forventes at polititjenestemannen skal kunne ta vurdering etter ul § 32 annet ledd om at en søknad likevel skal tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle asylsaken?

Høringsforslaget foreslår ikke endring i nåværende § 32 annet ledd. Slik vi ser det vil det være motstrid mellom nåværende annet ledd og foreslått nytt annet ledd.

Vedtak eller ikke
Av høringsbrevet er det uklart om det skal være et vedtak eller ikke, når en polititjenestemann på grensen vil treffe beslutning om å nekte realitetsbehandling av en søknad om beskyttelse etter ul § 28 med hjemmel i ul § 32. Dette bør presiseres. Vi er ikke enige at en polititjenestemanns beslutning om å nekte realitetsbehandling av en søknad om beskyttelse

etter ul § 28 med hjemmel i ul § 32, ikke skal være et enkeltvedtak. Etter vår oppfatning er dette i strid med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Høringsbrevet utdyper heller ikke hvilke rutiner som skal følges ved søknad om beskyttelse etter ul § 28 med hjemmel i ul § 32, og hva i Politidirektoratets rundskriv RS 2012/005 (Politiets arbeid med søknader om beskyttelse mv) som eventuelt ikke skal følges.

Hvis beslutningen er et vedtak, er vel et minimum at det opprettes sak i DUF, hvor vedtaket også lages. Det må vel også opptas foto og fingeravtrykk? Det må også avklares hvilken klageadgang som skal gis, og hvor lang klagefrist eventuelt skal være, herunder frist til å begjære utsatt iverksettelse.

Vi er ikke enige at en polititjenestemanns beslutning om bortvisning etter forslag om nytt tredje ledd i ul § 18, ikke skal være et enkeltvedtak. Etter vår oppfatning er dette i strid med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Hvis en slik kompetanse skal overføres til politiet bør kompetansen ligge hos politimesteren eller den har gir fullmakt og ikke til en tjenestemann.

Krav til kompetanse
Flere vurderinger og avgjørelser etter utlendingsloven krever kompetanse. Øst politidistrikt opprettet i 2015 hele 890 saker om bortvisning. Hovedtyngden av disse ble opprettet på Gardermoen. Selv om en polititjenestemann har kompetanse etter ul § 18 til å fatte vedtak om bortvisning ved grensekontrollen etter ul § 17 første ledd bokstav a til c, er intern rutine på Gardemoen at alle tjenestemenn ikke har denne myndigheten. Det er kun teamledere som er gitt denne kompetansen, for å sikre et godt og kvalitetsmessig vedtak. Vi er derfor svært betenkt at over forslaget om at hvilken som helst polititjenestemann kan treffe beslutning om å nekte realitetsbehandling av en søknad om beskyttelse etter ul § 28 med hjemmel i ul § 32, samt bortvise, særlig hvis dette ikke kreves vedtak.

Øst politidistrikt foreslår følgende endringsforslag:
En nasjonalitetsgruppe vi mener kunne vært vurdert stoppet på grensen er de som åpenbart ikke har beskyttelsesbehov, og som kommer inn under 48-timersprosedyren. Det ble totalt registrert 448 nye asylsøkere på Oslo lufthavn i 2015. Av disse var 106 albanere, som var den nest største nasjonalitetsgruppen etter syrere. Denne gruppen er krevende både ressursmessig og økonomisk. Et stort antall av disse trekker asylsøknaden etter at de er overført PU. For denne gruppen mener vi at det bør ses på effektiviseringstiltak.

5.3.3 Internasjonale forpliktelser
Grenseforordningen art 21 regulerer "kontroller innenfor medlemstatenes territorium" – som er ordrett gjengivelse av overskriften i bestemmelsen. Departementet syntes å legge til grunn at bestemmelsen regulerer muligheten til å kontrollere sin indre grense. Dette medfører ikke riktighet. Denne bestemmelsen åpner for grensenære kontroller (alminnelig utlendingskontroll på territoriet). Se henvisning til relevante rundskriv fra POD ovenfor. Det medfører således ikke riktighet at *"en slik mulighet for kontroll har liten mening om det ikke samtidig var mulig å avvise personer på grensen som ikke har lovlig adgang til riket:"* Territorialkontroller foretas ikke <u>på</u> grensen, men kan foretas <u>ved</u> grensen. Hvis de som avdekkes i en territorialkontroll ikke fyller vilkårene for opphold i Norge, vil det bli opprettet bortvisnings- eller utvisningssak. Dette skjer svært ofte, og sakene er inkludert i måltallet på uttransport.

5.4.4 Departementets syn

På dette punktet har endringsforslaget mer omfattende betydning enn hva som syntes forutsatt av departementet.

Slik forslag til endring av ul § 18 første ledd tredje setning er utformet gjelder denne ikke bare saker på grensen mot nordisk nabostat, men også alle andre saker etter ul § 17 første ledd bokstav a til c som avdekkes i grensekontrollen over luft, sjø og land. For Øst politidistrikt vil bestemmelsen også eksempelvis gjelde saker fra Oslo lufthavn og Rygge lufthavn.

Vi er ikke enige at en beslutning om bortvisning etter ul § 18 første ledd tredje setning, ikke skal være et enkeltvedtak. Etter vår oppfatning er dette i strid med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Et manglende vedtak vil også ha praktiske konsekvenser/utfordringer. Hvis en beslutning om bortvisning treffes ved svenskegrensen, kan man kanskje ta en bil og kjøre den bortviste til Sverige. Men endringsforslaget gjelder alle saker etter ul § 17 første ledd bokstav a til c som avdekkes i grensekontrollen over luft, sjø og land, og uavhengig av hvilket land de skal returneres til. Hvis det ikke opprettes sak og vedtak i DUF, stopper hele effektueringsprosessen opp. Politiet kan ikke sende reisebestilling til PU i en sak som ikke eksisterer i DUF. For å saksbehandle en reisebestilling krever PU både DUFnr og at det foreligger vedtak som kan/skal effektueres.

I siste avsnitt legger departementet til grunn at det i tilfeller hvor det er grunnlag for tvil om innreise likevel skal tillates, bør ansvarlig jurist i politiet kontaktes for avklaring. Hvis en beslutning om bortvisning etter ul § 17 første ledd a til c kan treffes av enhver polititjenestemann uten utlendingskompetanse, og det ikke kreves vedtak, vil vi anta at det kan medføre at det er få tilfeller hvor en jurist vil bli kontaktet.

Endringsforslag:
Vi ser at det er andre effektiviseringsforslag som kunne vært vurdert når det gjelder bortvisningssaker etter ul § 17 første ledd bokstav a til c. Hvis det hadde vært mulig å unnlate forhåndsvarsel, og klageadgangen ble begrenset/avskåret, er dette to effektiviseringstiltak.

7. Endringer i reglene om familiegjenforening

7.6.2 Forslag om utvidelse av underholdskravet/
7.6.3 Forslag om innføring av krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge ved familiegjenforening

Forslaget om utvidelse av underholdskravet vil gjelde generelt for alle som er innvilget en tillatelse som flyktning i Norge. De foreslåtte endringene er en innstramning, som vi antar vil påvirke ankomsttallet. En forventet stor økning i antall asylsøknader som innvilges i Norge, vil i neste omgang kunne medføre et betydelig antall søknader om familieinnvandring.

Utvidelse av underholdskravet samt fire års krav om arbeid eller utdanning ved søknader om familiegjenforening, vil kunne motivere til sysselsetting og integrering og gi signaleffekt i dagens asyl- og migranttilstrømming til Norge. Vi anser det hensiktsmessig at regelverket rundt familieinnvandring tilpasses regelverk i andre europeiske land. Vi vurderer det til å være av stor betydning at personer som innvilges opphold i Norge raskt kommer ut i arbeid og blir i stand til å forsørge seg selv og eventuelt sin familie.

Regelverket blir også enklere å forvalte når de samme kravene til familieinnvandring gjelder for alle søkergrupper, og kravene vil kunne resultere i at motivasjonen til integrering og selvforsørgelse øker.

I enkelte tilfeller vil det være viktig å ivareta referansepersonens familie slik at familien vil kunne innvilges opphold til tross for at underholdskravet og/eller fire års kravet ikke er oppfylt. Dette hensynet anses å være ivaretatt i dagens regelverk gjennom unntaksbestemmelsene i utlendingsforskriften § 10-11 og utlendingsloven § 40 a tredje ledd (nytt annet ledd).

7.6.4 Forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak

Departementet foreslås at en søknad om familiegjenforening bør kunne avslås dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge, og familiegjenforening er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Dette vil kunne være tilfeller der familien er bosatt i et trygt tredjeland.

Øst politidistrikt mener det er hensiktsmessig at det gjøres en konkret vurdering av hvilket land familien samlet sett har sterkest tilknytning til.

Det er ønskelig at det tydeliggjøres hvorvidt søkere omfattet av den foreslåtte bestemmelsen likevel vil ha samme mulighet til innvilgelse av familiegjenforening i Norge dersom søknad fremmes først <u>etter</u> at referansepersonen er innvilget permanent tillatelse. Det er noe uklart om det vurderes dithen at referansepersonens tillatelse vil kunne tilbakekalles samtidig med avslag på familiens søknad om familiegjenforening - ettersom en forutsetter at familielivet kan gjenopptas i et trygt tredjeland, og behovet for beskyttelse i Norge i så måte bortfaller?

8. Skjerpet krav for permanent oppholdstillatelse

8.1.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

En viktig faktor for vellykket integrering er å beherske språket i landet man bosetter seg i. Krav om beståtte språkprøver for å få innvilget søknad om permanent oppholdstillatelse kan være et godt virkemiddel for å motivere til tilegnelse av språkferdigheter. Økt språkbeherskelse vil kunne motivere og lette tilgangen til deltakelse i arbeidslivet, utdanning og i samfunnslivet for øvrig. Politiet erfarer at mange utlendinger har mangelfulle norskkunnskaper etter gjennomført norskkurs og til og med noen også etter lang botid i Norge. Ved å søke permanent oppholdstillatelse forventes langvarig bosetting i landet, utlendingen tilkjennes flere rettigheter og omfattes av et sterkere vern mot utvisning. På denne bakgrunn kan det være hensiktsmessig å stille høyere krav til språk og samfunnskunnskap ved innvilgelse av permanent tillatelse.

8.3.4 Vilkår om selvforsørgelse

Politidistriktet støtter departementets forslag om at et krav om selvforsørgelse som hovedregel bør gjelde for alle som søker permanent oppholdstillatelse.

Behovet for unntaksbestemmelser vil være avhengig av hvilke regler for hva som regnes som selvforsørgelse som innføres. Det er særlig viktig å tenke unntak for de som på ankomsttidspunktet var barn under 18 år, og da særlig enslig mindreårige asylsøkere. I tillegg bør det ses på unntak for utlendinger som ankom Norge i høy alder og personer med nedsatt/svekket arbeidsevne eller uførhet ved ankomst

Vi er usikre på hvor langt vi skal gå inn i politiske vurderinger. Men vi mener det er viktig at barn som kommer får en trygg oppvekst og har gode og forutsigbare rammer.

I tilfeller der våre forslag ovenfor til unntaksbestemmelser kommer til anvendelse, foreslår vi også at det vurderes om andre/referansepersonen må dokumentere forsørgelse, jfr unntaksforslag i punkt 3 og 4. Eventuelt kan det vurderes krav til påbegynt arbeid/utdanning i tilfeller som nevnt i punkt 2 og 3, før permanent tillatelse innvilges. Dette anses ikke å være urimelige krav, da utlendingen uansett så sant vilkårene er tilstede, vil ha rett til midlertidig oppholdstillatelse, slik at oppholdet i Norge er sikret.

9. Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist
Å utvise personer med den begrunnelse av at de har søkt beskyttelse uten å få realitetsbehandling synes fort å bli uforholdsmessig. Samtidig synes det å undergrave formålet med endringen, all den tid formålet forstås å være hensynet til rask iverksetting av beslutningene om bortvisning uten klagebehandling. En saksbehandling av utvisningsvedtaket vil forsinke denne raske avvisningen på grensen, og medføre ressursbruk til transport/varetekt, i tillegg til saksbehandling i politiet og i UDI.

10. Endring i saksbehandlingsregler mv

10.2 Redusert klagefrist
Øst politidistrikt stiller oss positive til forslaget om å innføre en ny bestemmelse i utlendingsloven (§94 a) som gjør unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om klagefrist, jf forvaltningsloven § 29, for asylsøkere som åpenbart ikke har beskyttelsesbehov. I disse sakene gis asylsøkeren i utgangspunktet ikke anledning til å oppholde seg i riket under klagebehandlingen, jf ul § 90 fjerde ledd bokstav c, og det kan settes en utreisefrist som er kortere enn syv dager eller unnlates å gi utreisefrist. Vi er enig med departementet at det i disse sakene ikke er nødvendig å opprettholde en klagefrist på tre uker.

Øst politidistrikt foreslår følgende endringsforslag:
Flere av de som faller inn under 48 timersprosedyren er EU/EØS borgere. For disse vil et avslag på asylsøknaden ikke innebære at det foreligger et vedtak som kan iverksettes. UDI vil derfor ikke blir forelagt anmodning om utsatt iverksettelse, jf forvaltningsloven § 42. Daværende Romerike politidistrikt hadde høsten 2015 en sak hvor dette ble en aktuell problemstilling. Vedkommende EU borger var utvist og skulle uttransporteres i utvisningssaken. Spørsmålet var om han hadde rett til å bli i riket til asylsaken var endelig avgjort selv om den var avslått som åpenbart grunnløs. Saken løste seg ved at UDI formulerte et brev til politidistriktet der de skrev at asylsaken ikke var til hinder for uttransport. Vi foreslår at dette tydeligere nedfelles i utlendingsloven, slik at en asylsøknad fra en EU/EØS borger ikke er til hinder for uttransport der vedkommende er bortvist/utvist for andre forhold, og UDI har avslått asylsøknaden som åpenbart grunnløs.

10.3 Redusert rett til fritt rettsråd
Departementet foreslår å fjerne retten til fritt rettsråd i avvisningssaker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og c. Dette gjelder søknader som avvises fordi søkeren kan kreves mottatt av et land som deltar i Dublin-samarbeidet eller kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten. Endringene er begrunnet i behovet for å effektivisere saksbehandlingen i avvisningssakene.

Vi er kritiske til om de foreslåtte endringene for Dublin-sakene vil ha ønsket effektiviseringseffektiv. Slik vi ser dette vil endringsforslaget medføre at arbeidsoppgaver som i dag utføres av advokater, nå må utføres av politiet. Hvis advokaten ikke lenger skal underrette klienten om avvisningsvedtaket, er det trolig politiet som får denne arbeidsoppgaven. (Enten PU alene, eller PU ved bruk av politidistriktene.) Dette vil kreve personellmessige ressurser av politiet, samt medføre kostnader til bruk av tolk. Politiet har allerede et stort omfang av arbeidsoppgaver, og en ytterligere tilføyelse kan medføre at det vil ta lengre tid før søkeren blir underrettet. Vi kan ikke se at dette vil medføre en effektiviseringsgevinst i de fleste sakene, og vil ha økonomiske konsekvenser for politiet. Vi tror at å fortsatt bruke advokaten som prosessfullmektig, jf forvaltningsloven § 12 tredje ledd, er det som vil sikre en raskest mulig underretning av vedtaket.

Dublin III-forordningen har unntaksregler som gir rett til realitetsbehandling. Uten fritt rettsråd vil politiet måtte bruke ressurser på å avdekke eventuelle forhold av betydning for UDI's vurdering, et arbeid som i dag gjøres av utlendingens prosessfullmektig. Videre synes Dublin-regelverket å fremstå som lite tilgjengelig, som begrunner rett til fritt rettsråd.

11. Identitetsavklaring - biometri

11.5.2 Departementets forslag og vurdering

Høringen vises til Nasjonalt ID-senters rapport, Misbruk av ID-dokumenter i 2013. I denne rapporten angis at to tredjedeler av de falske dokumentene som ble avdekket i 2013 kom fra land i EU/Schengen. I høringsnotatet skriver departementet at de har vurdert om det er tilstrekkelig å oppta og lagrer fingeravtrykk av de tredjelandsborgerne som ikke har pass eller andre dokumenter som dokumenterer identiteten *eller om det også er nødvendig å lagre biometri fra alle utlendinger*.

Øst politidistriktet kan ikke se at det fremgår av høringen at det er gitt noen anbefalinger til oppfølging av gruppen "alle utlendinger", som også må omfatte EU/EØS borgere.

Med tanke på at to tredjedeler av de falske dokumentene som ble avdekket i 2013 kom fra land i EU/Schengen, er det vår oppfatning at det er et svært stort behov for å registrere også EU/EØS- borgere med foto og fingeravtrykk, særlig med tanke på kriminalitetsbekjempelse og effektiv utlendingskontroll. Dette med tanke på imposter-problematikk og bruk av falske EU/EØS-dokumenter til registering. Denne type misbruk gir svært utvidede rettigheter etter EØS-regelverket. Øst politidistriktet har erfart at en meget stor andel av utlendingene som blir tatt med falske EU/EØS dokumenter er registrert i DUF/Eurodac.

For at politiet skal kunne ivareta sine oppgaver rundt identitetsavklaring og avdekking av falsk identitet må man må sørge for nødvendig og funksjonelt utstyr for å avlese/søke foto og fingeravtrykk i chip, f.eks i oppholdskort, id-kort og pass. Dette må kunne kontrolleres ute på territorialkontroller. Innkjøp av slikt utstyr har en kostnadsmessig konsekvens.

Øst politidistrikt støtter de øvrige endringer som er foreslått rundt identitetsavklaring og opptak/lagring av biometri. Tiltakene anses som viktige virkemiddel for å hindre og forebygge misbruk av asylinstituttet og avdekke/forhindre søknader basert på falsk identitet.

13. Økonomiske og administrative konsekvenser
Departementet syntes ikke å ha vurdert hvilke økonomskie og administrative konsekvenser høringsforslagene vil ha for politiet. Flere av forslagene tilligger politiet nye arbeidsoppgaver, slik som avvisning av asylsøknad etter ul § 32, underretning av vedtak for søkere som kommer inn under Dublin-prosedyren mv.

De foreslåtte endringene vil for politiet også medføre økt krav til kontroll av søknader, økt mengde søknader om fornyelse av midlertidige oppholdstillatelser, reisedokumenter mv.

Dette vil bety økte økonomiske kostnader for politiet med tanke på et større behov for ressurser til å utføre de ulike oppgavene, både forvaltningsmessig og polisiært. Det vil også utløpe ressursmessige utgifter til opplæring og kompetansehevende tiltak. I tillegg vil endringsforslagene medføre kostnader knyttet til innkjøp av utstyr, spesielt i forbindelse med identitetsavklaring – biometri.

Vi klarer ikke i nåværende høringssvar å tallfeste nærmere hvor store økonomiske og administrative konsekvenser høringsforslagene vil ha for politiet, utover at dette kan være betydelig. Vi anbefaler en vurdering fra Politidirektoratet om dette.

Med hilsen

Jon Steven Hasseldal
Politimester

Eli Fryjordet
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.