



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
17/1131

Vår referanse:
201701397-17 008

Sted, Dato
Oslo, 04.07.2017

**HØRINGSBREV - NOU 2017:2 INTEGRASJON OG TILLIT - LANGSIKTIGE
KONSEKVENSER AV HØY INNVANDRING**

Vi viser til høringsbrev av 23. mars 2017. Politidirektoratet har fått utsatt frist til å inngi hørings svar til 4. juli 2017.

Politidirektoratet har forelagt saken for underliggende organer. Politiets utlendingsenhets uttalelse følger vedlagt.

Innledning

Utvalget har vurdert langsiktige konsekvenser av høy innvandring av flyktninger, og belyser samfunnsøkonomiske konsekvenser, herunder i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan påvirke samhold og tillit i Norge og betydningen av kulturell og verdimessig ulikhet.

Utvalget vil som hovedtilnærming anbefale at den grunnleggende metoden for inkludering og samfunnsmessig integrasjon som har virket i det norske samfunnet gjennom mange år, også legges til grunn overfor nye samfunnsborgere. I praksis betyr dette å satse på at integrasjon av nye samfunnsmedlemmer og deres etterkommere gjennom et økonomisk, sosialt og demokratisk medborgerskap på lengre sikt også vil virke overfor innvandrere: at arbeid, sosiale rettigheter og stemmerett, i tillegg til sosialisering gjennom skolen, vil dempe kultur- og verdimessige spenninger over tid, og at den samfunnsmessige tilliten blir skapt og gjenskapt under nye forhold som konsekvens av denne tilnærmingen.

Generelle merknader

I henhold til mandatet skal utvalget vurdere i hvilken grad høy innvandring kan komme til å påvirke graden av samhold og tillit i Norge, og hvilken betydning større økonomisk-, sosial-, kulturell- og verdimessig ulikhet kan ha for samfunnsutviklingen. Vi mener at utvalgets vurderinger er grundige og balanserte når det gjelder utdanning, tilknytning til arbeidsliv, mottak av velferdsytelser og levekår. Vi registrer at konsekvenser for utlendingsforvaltningen og for justissektoren i svært liten grad er berørt. Manglende og lav grad av integrering vil kunne få konsekvenser for politiet og for justissektoren for øvrig. Det foreligger lite forskning om innvandringens betydning for kriminalitetsutviklingen, og vi ser derfor at det kan være behov for mer forskning på dette området for å få et bedre kunnskapsgrunnlag.

Politidirektoratet

Utredningen tar utgangspunkt i lovlig og regulert innvandring, slik det beskrives i kapittel 3. Slik vi oppfatter det, har utvalget fokusert på innvandrere som har et lovlig oppholdsgrunnlag og som skal integreres i Norge. Vi vil bemerke at retur av utlendinger uten lovlig opphold vil være en forutsetning for mottaks- og integreringskapasiteten i Norge. Vi vil påpeke at det oppholder seg personer i Norge i kortere eller lengre tidsrom, som av flere ulike årsaker ikke omfattes av statistikken det vises til. Dette gjelder personer som får avslag på søknad om opphold, personer som har mistet sitt tidligere oppholdsgrunnlag og andre personer som oppholder seg ulovlig i Norge. Personer som oppholder seg ulovlig i Norge, har i liten grad mulighet til å livnære seg på en legal måte. Når konsekvenser av høy innvandring skal utredes, mener vi at dette perspektivet bør berøres.

En regulert innvandring forutsetter at så få som mulig oppholder seg ulovlig i landet, og det er viktig at norske myndigheter kjenner identiteten til de utlendingene som oppholder seg her. Identitetsproblematikk er, og vil fortsette å være, en av de største utfordringene på utlendingsfeltet i tiden fremover. I lys av dette vil Politidirektoratet bemerke at avklaring av identitet er et sentralt element ved vurderingen av langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Vi mener dette temaet med fordel kunne vært nærmere belyst i utredningen.

Høy innvandring over flere år forutsetter en effektiv integreringspolitikk. Dersom mange innbyggere ikke deltar i arbeidslivet, kan dette stille velferdssystemet overfor flere utfordringer med hensyn til bærekraft og legitimitet. En kontrollert innvandring, sammen med en effektiv integreringspolitikk, er derfor viktig med hensyn til velferdssystemets bærekraft.¹ Utvalget vektlegger kvalifisering og utdanning som en langsiktig integrasjonsstrategi for å opprettholde tillit og sysselsetting og fremme sosial utjevning. Vi bemerker at kvalifisering og utdanning også kan få betydning i et kriminalitetsforebyggende perspektiv.

Identitetsutfordringer

Vårt velferdssystem er tuftet på tillit. Undersøkelser viser at befolkningen i Norge i komparativt perspektiv, har stor tillit til offentlige myndigheter. Den sosiale kapitalen og stor grad av tillit er et betydelig gode, samtidig indikerer det et misbrukspotensial om noen ønsker å utnytte systemene. Når det gjelder velferdsytelser, vil riktig identitet være en forutsetning for at det gis rett ytelse til rett person. Kontroll med identitet er derfor svært viktig. Dersom personer opptrer med falsk identitet, kan det svekke tilliten til samfunnets velferdssystemer og føre til sikkerhetsmessige utfordringer som terrorisme, arbeidsmarkeds kriminalitet, menneskesmugling, menneskehandel og illegal innvandring.

Den klare hovedregel er at utlendinger som søker opphold i Norge skal dokumentere sin identitet ved å fremlegge gyldig pass eller annet legitimasjonsdokument som har nødvendig notoritet. Det er avgjørende at norske myndigheter kjenner identiteten til utlendinger som ønsker å ta opphold i Norge.

Som beskrevet i utredningen, har innvandringen fra Asia og Afrika de senere årene vært stor og forventes å stige ifølge prognoser. Vi vil understreke at arbeidet med å klarlegge ID er viktig, ikke bare i asylsaker, men også i andre saker etter utlendingsloven (oppholdssaker). I familieinnvandringssaker er det sentralt at både den oppgitte identiteten og de oppgitte familierelasjonene er riktige. I arbeidsinnvandringssaker er det bl.a. nødvendig å vite om framlagt dokumentasjon på utdanning/kompetanse er riktig. En generell utfordring for

¹ Prop 1S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet

utlendingsmyndighetene er at mange ikke kan dokumentere sin identitet med dokumenter med tilstrekkelig notoritet.

Omfanget av uriktige eller falske identiteter i Norge er ukjent. En rapport fra Nasjonalt ID-senter (NID) fra 2013 indikerer at det er en betydelig systemrisiko for falske identiteter og at enkelte utlendinger kan operere med flere identiteter. Oxford Researchs studie av identitetsproblematikk og identitetsvurderinger (2013) viser også at det er betydelig risiko for misbruk og opprettelse av falsk identitet og/eller doble identiteter.

Nasjonalt ID-senter har i en rapport fra 2016 samlet statistikk som belyser utlendingers misbruk av identitetsdokumenter i Norge.² I 2016 ble det rapportert om 996 misbrukte dokumenter, brukt av 821 utlendinger. Det er en kraftig økning sammenlignet med 2015, da antallet dokumenter og personer var henholdsvis 795 og 682. Det er grunn til å tro at det faktiske antallet av falske dokumenter og falske identiteter i omløp er høyere enn hva som er beskrevet i rapporten.

Politiets utlendingsenhet (PU) mener det er særlig viktig å se bruk av en eller flere falske identiteter i sammenheng med misbruk av velferdsordninger.

Politiet ser ofte tilfeller der personer har vært i Norge i en årrekke før det oppdages at de har oppgitt ulik identitet tidligere. Oppmerksomheten om ID har økt de siste årene, og det har blitt avdekket at det kan være snakk om relativt omfattende ID-juks i store porteføljer. I denne sammenhengen nevner vi at politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI) har forsterket sin innsats når det gjelder tilbakekall av oppholdstillatelser og statsborgerskap gitt på uriktig grunnlag.

For å belyse problemstillingen ytterligere vil vi vise til følgende dokumenter:

- Kripos trendrapport 2015, den organiserte kriminaliteten i Norge
- NID: Den organiserte kriminaliteten i Norge — trender og utfordringer 2011–2012
- NID: «Misbruk av ID-dokumenter 2016, Et bilde av utlendingers misbruk av ID-dokumenter»
- Oslo politidistrikt: Alias rapporten 2011, bruk av forfalskede identitetsdokumenter, alias og falske identiteter i Oslo
- Oxford Research: Behov for felles innsats, Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet, 2013
- NID: Biometri og identitet, Utfordringer og nye muligheter for utlendingsforvaltningen

Vi vil også fremheve at det er iverksatt flere tiltak som bidrar til å styrke identitetsforvaltningen. Vi vil særlig trekke frem utvidet bruk av biometri i utlendingsforvaltningen³, utstedelse av norsk nasjonalt ID-kort til utenlandske borgere⁴ og moderniseringen av Folkeregisteret. Opptak og lagring av biometri kan forhindre identitetstyveri og identitetskriminalitet. Biometriopptak vil også gjøre det mulig å etablere

² Misbruk av ID-dokumenter 2016

³ Biometriprosjektet skal tilrettelegge for at det opptas, lagres og søkes i biometri for alle tredjelandborgere som søker om oppholdstillatelse eller visum i Norge. Biometrien skal lagres i ett nasjonalt register (ABIS). Utlendingsloven ble endret i oktober 2016, og det pågår et forskriftsarbeid som vil innføre dette som et skal-krav ved Biometriprosjektets slutt., tentativt utgangen av 2018.

⁴ Pågående prosjekt som tar sikte på å utstede norske nasjonale ID-kort til utenlandske borgere som har tilknytning til Norge. Pass- og ID-prosjektet tar sikte på å kunne starte å utstede disse kortene ca 3 mnd etter produksjonssetting til norske borgere. Hvilken gruppe som skal tilbys dette er til utredning etter bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet.

systemer for sikker identifisering ved fornyelse av oppholdstillatelser og utstedelse av oppholdskort mv.

I henhold til ny folkeregisterlov skal identitetskontrollen som er foretatt av utlendingsmyndighetene legges til grunn av folkeregistermyndigheten. Dette er tatt inn for å sikre en mer effektiv offentlig forvaltning, og bidra til økt kontroll ved at folkeregistermyndigheten og utlendingsmyndighetene har samme informasjon i sine registre. I moderniseringsarbeidet vurderes det også om det skal overføres melding til Folkeregisteret fra justissektoren når det registreres biometri (foto og/eller fingeravtrykk) på et ID-nummer i passregisteret, ID-kortregisteret eller utlendingsregisteret. ID-nummer tilknyttet biometri vil da bli merket med "unik" i folkeregisteret. Hvis det opptas og lagres biometri fra alle som får opphold i Norge, og det etableres en knytning mellom disse opplysningene og Folkeregisteret, vil det på sikt øke kvaliteten på de registrerte opplysningene. POD, SKD og UDI utreder nå hvordan "UNIK" kan gjennomføres. Vi viser for øvrig til våre merknader til høringene av ny folkeregisterlov og forskrift til ny folkeregisterlov.

Når samfunnsøkonomiske konsekvenser av høy innvandring skal vurderes, vil ID-avklaring være et viktig element. Manglende ID-avklaring kan få store konsekvenser for både samfunnsøkonomi og for samfunnssikkerhet

PU påpeker betydningen av å etablere en helhetlig og kunnskapsbasert identitetsforvaltning i Norge. Dette fordrer en utredning om hvem som har eierskap til å definere den enkeltes endelig avklarte ID, herunder registrering og lagring i nasjonale personregistre. Behovet for en slik utredning er også påpekt av Særorganutvalget i NOU 2017:11 Bedre bistand. Bedre beredskap (om fremtidig organisering av politiets særorganer):

"Flere aktører har overfor utvalget gitt uttrykk for behov for bedre forankring av ansvar for ulike ID-oppgaver og en avklaring av ansvar for retningslinjer og føringer på området. Dette fagområdet er i dag svært fragmentert med oppgaver dels lagt til politiet og dels til ulike forvaltningsorganer som Nasjonalt ID-senter, Skatteetaten, Difi og UDI. Denne fragmenterte oppgave- og ansvarsdelingen fremstår som ressursmessig ineffektiv og gir grobunn for målkonflikter. Utvalget har likevel valgt å avgrense utredningen mot ID-feltet. For det første fordi dette tolkes å være i randsonen av mandatet. For det andre fordi fagområdet fremstår som så fragmentert at utvalget vurderte å ikke ha kapasitet til å drøfte dette nærmere. Utvalget nøyer seg derfor med å bemerke at dette er et omfattende fagområde der flere sentrale aktører etterlyser avklaring av mandat, ansvar, oppgaver og organisering. Etter utvalgets mening krever dette feltet en egen utredning."

I utredningen er det videre uttalt følgende om politiets arbeid med identitetsavklaring:

"Politiets arbeid med identitetsavklaring har samfunnsmessig betydning. Bruk av falsk identitet er i seg selv en kriminell handling. ID-misbruk er ifølge politiet ofte tilknyttet annen form for kriminalitet, og det er antydning store mørketall relatert til ID-misbruk. Ved å oppholde seg ulovlig i landet er den enkelte i større grad tvunget til kriminell aktivitet, i form av svart arbeid, misbruk av velferdsgoder og annen kriminell virksomhet. De som bor utenfor mottak er særskilt representert her, og de er også ekstra sårbare for utnytting og kan bli utsatt som ofre for kriminalitet."

Politiske myndigheter har på bakgrunn av dette uttrykt at det skal satses mer på ID-avklaring i politiet. I Prop. 1 S (2016–2017) (statsbudsjettet) fremgår det:

«Det er viktig at norske myndigheter kjenner identiteten til utlendinger som søker om beskyttelse i Norge. Avklart identitet gir en mer effektiv og sikker saksbehandling i UDI og UNE, og muliggjør flere returer. Samtidig er ID-avklaring sentralt for politiets arbeid med å kontrollere at personer som oppholder seg i landet har tillatelse til å være her. I tillegg er det ut fra et samfunnsikkerhetsperspektiv viktig at myndighetene vet hvem som befinner seg i landet.»

Betydningen av retur

Utlendinger uten oppholdsgrunnlag plikter å forlate Norge, og det er vesentlig at dette følges opp raskt. Som påpekt i Prop. 1S (2016-2017) har manglende returer økonomiske og administrative konsekvenser:

"Manglende returer medfører økt belastning på offentlige tjenester, det gir behov for flere mottaksplasser i tillegg til at forvaltningen belastes med flere omgjøringsanmodninger i asylsaker. Å leve uten lovlig opphold, med et liv på vent, er en belastning for den enkelte, både voksne og barn. Når et stort antall personer lever ulovlig i landet, mange uten kjent identitet og ofte på ukjent oppholdssted for myndighetene, øker også faren for at det begås kriminelle handlinger. Retur er derfor et viktig kriminalitetsforebyggende tiltak, og vil redusere bruken av ressurser i straffesaks- og migrasjonskjeden."

Avskaffelsen av personkontroll på indre Schengengrense har økt muligheten for blant annet å ta seg ulovlig inn i landet. Som en følge av dette er politiets adgang til å foreta kontroll av utlendinger hvor som helst i riket blitt viktigere enn før. EUs returdirektiv skal blant annet bidra til økt retur av personer uten lovlig opphold. Som en følge av de store ankomstene av migranter og asylsøkere til Europa, har det blitt viktigere å beskytte asylinstituttet og tillatelsessystemet for øvrig. Det skjer blant annet ved å returnere personer uten lovlig opphold, samt kompensere for at Schengenyttergrensene er svekket. Grensenær territorialkontroll og utlendingskontroll er viktige bidrag for å sikre borgernes sikkerhet, samt bekjempe kriminalitet.

Asylinstituttet skal ikke benyttes til innvandring av økonomiske årsaker. Asylsystemets troverdighet og bærekraft er betinget av at den som ikke får oppholdstillatelse forlater landet. Ved avslag på søknad om beskyttelse plikter utlendingen å forlate landet, jf. utlendingsloven § 90. Retur kan skje på egenhånd eller med assistanse fra norske myndigheter. Personer som ikke overholder returplikten, vil bli tvangsreturnert.

Retur er i stor grad avhengig av at den som skal returnere medvirker. Det er utfordrende og ressurskrevende å motivere personer med utreiseplikt til å returnere egenorganisert eller med assistanse. En rekke faktorer har betydning for viljen til å returnere, herunder situasjonen i Norge og i hjemlandet, oppholdstid i Norge, familiesituasjonen og utsikter for å bli tvangsreturnert. Erfaring og forskning tilsier at tidsdimensjonen i returarbeidet er sentral. Dette gjelder hovedsakelig assistert retur. Politiet erfarer at det er vanskelig å få gjennomført tvangsretur av utreisepliktige med lang oppholdstid. Utfordringene ved tvangsretur er hovedsakelig knyttet til at opprinnelseslandet ikke samarbeider om å verifisere identitet og/eller ta tilbake sine egne borgere, eller fordi vedkommende selv aktivt skjuler sin rette identitet. Disse utfordringene gjelder ofte grupper som har lang oppholdstid.

Mange av dem som får avslag på sin søknad om oppholdstillatelse etterlever ikke vedtaket. Særlig gjelder dette for saker om beskyttelse der vedtaket innebærer en plikt til å forlate

landet. I stedet for å etterleve utreiseplikten, blir utlendingen værende i Norge ulovlig. En del forsøker å få vedtaket endret gjennom å anmode om omgjøring av vedtaket. Noen tar også ut søksmål om gyldigheten av vedtaket. Det fremgår av NOU 2017: 8 (Særdomstoler på nye områder?) at UNE i 2015 mottok om lag 2 800 anmodninger om omgjøring i beskyttelsessaker. De utgjorde i underkant av 50 % av beskyttelsessakene UNE mottok i 2015. Andelen har ligget noenlunde stabilt på 40–50 % de senere årene, men antallet begjæringer gikk ned fra ca. 4 900 i 2014 til ca. 2 800 i 2015. Det kan være flere årsaker til denne utviklingen, blant annet større oppmerksomhet om tiltak for å returnere personer uten lovlig opphold, både frivillig og med tvang. Politiets utlendingsenhet uttransporterte i 2014 og 2015 flere utlendinger uten lovlig opphold enn før, og det har også vært en økning i antallet utlendinger som har reist hjem frivillig.

Vi vil påpeke at manglende returer medfører økt belastning på offentlige tjenester, da det blant annet gir behov for flere mottaksplasser i tillegg til behandling av omgjøringsanmodninger mv. Å oppholde seg i Norge uten lovlig opphold, med et liv på vent, er en belastning for den enkelte, både voksne og barn. Når et stort antall personer lever ulovlig i landet, mange uten kjent identitet og ofte på ukjent oppholdssted for myndighetene, øker også faren for at det begås kriminelle handlinger. Retur er derfor et svært viktig kriminalitetsforebyggende tiltak, og vil redusere bruken av ressurser i straffesaks- og migrasjonskjeden.

Konsekvenser av høy innvandring for utlendingsforvaltningen

Det er utlendingsforvaltningen som skal sette i verk og bidra til å utvikle innvandrings- og flyktningpolitikken. Politiets rolle er å legge til rette for lovlig og ønsket innvandring og motvirke ulovlig og uønsket innvandring, bl.a. med ansvar for person- og dokumentkontroll for avklaring av ID.

Politidistriktene er førstelinje i Norge for oppholds- og statsborgerskapssøknader og for EØS-registreringer. I tillegg til å være saksforberedende organ for Utlendingsdirektoratet (UDI) har politidistriktene også kompetanse til å innvilge søknader i visse sakstyper, når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Politidistriktenes førstelinje er en viktig arena hvor utenlandske borgere møter norske myndigheter. I 2016 ble det innlevert ca. 155 000 saker, og en viktig oppgave for politiet i den forbindelse er å foreta en sikker og effektiv id-kontroll, slik at myndighetene vet hvem som søker om å oppholde seg i riket. Politidistriktene har videre ansvar for grensekontroll og territorialkontroll. Hovedoppgavene til PU er registrering og identifisering av asylsøkere, forberedelser og iverksetting av negative vedtak i asylsaker, samt koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge. PU har videre ansvar for driften av utlendingsinternatet på Trandum.

I utredningens punkt 10.2.1 fremkommer det at det er utfordrende med svingningene i migrasjonsbildet. Globale forhold peker i retning av flere migranter til Europa, hovedsakelig asylsøkere. Det må antas at Norge vil bli berørt. En større tilstrømning av asylsøkere og andre migranter vil øke belastningen for hele utlendingsforvaltningen, og understreker behovet for kapasitetsmessig fleksibilitet. Vi mener at dette temaet burde vært omtalt i utredningen.

I utredningens punkt 10.2.2. (s. 196) anbefales det å gjennomføre en helhetlig analyse av sammenhenger, flaskehalser og samordningsbehov, med sikte på å tilrettelegge for et mer rasjonelt og effektivt system for asylsaksbehandling, mottak, bosetting, introduksjonsordning og andre særskilte integreringstiltak. Vi er enig i at dette er hensiktsmessig. Vi vil også understreke at økt innvandring vil øke behovet for en tilsvarende styrket samordning for å

avdekke ulovlig opphold og forebygge kriminalitet. Særlig peker vi på behovet for styrket tverretattlig samarbeid mellom politiet, utlendingsforvaltningen, skatteetaten, Arbeidstilsynet og andre kontrolltater for å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet og menneskehandel.

Praksis og regelverk på utlendingsfeltet har betydning for asylsøkeres tilbøyelighet til å søke asyl i Norge fremfor andre land. Som nevnt i utredningen har regjeringen iverksatt en rekke tiltak for å stramme inn på asyl- og innvandringspolitikken etter masseankomstene høsten 2015, bl.a. endringene som fremkommer av Prop. 90 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II). Lovendringenes overordnede formål er å gjøre det mindre attraktivt å søke beskyttelse (asyl) i Norge. Disse og andre innstramningstiltak i utlendingsregelverket vil få økonomiske og administrative konsekvenser for politiets oppgaver. Blant annet vil politiets førstelinje måtte håndtere langt flere søknader om fornyelser av midlertidige oppholdstillatelser, da regelverksendringene blant annet vil innebærer at det vil bli langt vanskeligere å få permanent oppholdstillatelse i Norge.

Kriminalitet

Pkt. 7.8 i utredningen omhandler kriminalitet. Det fremgår her at studier viser at innvandrere er overrepresentert blant dem som siktes og/eller straffes for kriminalitet begått i Norge. Det fremgår også at kunnskapen om innvandreres utsatthet for kriminalitet er svært begrenset i Norge. Omtalen av kriminalitet i utredningen er relativt generell og går i liten grad inn på ulike typer kriminalitet.

Politidirektoratet bemerker at den generelle kriminalitetsutviklingen preges av stor mobilitet og fleksibilitet, økt internasjonalisering og økt bruk av teknologi. Dette setter krav til prioritering av politiets ressurser, tidsriktig etterretning, rett aktørfokus og hensiktsmessig politirespons. Det kreves videre samarbeid mellom offentlige kontrolltater, det private næringsliv og andre samfunnsinstitusjoner. På dette grunnlaget kan høy innvandring tenkes å få betydning for kriminalitetsutviklingen i Norge og dermed hvordan politiet skal innrette arbeidet med å forebygge og bekjempe kriminalitet.

De fleste migrantene som kommer til Europa, benytter seg av menneskesmuglere. Vi viser til Kripos' "Trendrapport 2016 - organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge". Det fremgår her at organisert menneskesmugling kan ha Norge som mål. I en del tilfeller tvinges migrantene inn i kriminalitet eller det svarte arbeidsmarkedet når de ankommer Europa, for å kunne betale tilbake gjelden til smuglerne.

Det foreligger lite forskning om innvandringens betydning for kriminalitetsutviklingen, og vi ser derfor at det kan være behov for mer forskning på dette området for å få et bedre kunnskapsgrunnlag.

I utredningens punkt 1 (s.14) legges til grunn at hovedlinjene i analysene fra NOU 2011: 7 stadig er treffende for situasjonen i Norge, men at trekk ved samfunnsøkonomien og arbeidslivet er endret siden da:

"Mens «tilbudssidesjokket» fra EU-innvandrerne kom i en oppgangsperiode med høy etterspørsel etter arbeidskraft, kommer det tilsvarende «sjokket» i kjølvannet av det høye antallet asylsøkere og flyktninger i 2015 i en lavkonjunktur med reduserte oljepriser, dempet etterspørsel, redusert handlingsrom i den økonomiske politikken og økt ledighet – ikke minst blant tidligere (arbeids)innvandrere som har mistet jobben. Dette kan heve terskelen for inkludering av nykommere i ordinært arbeid og øke

risikoen for at useriøse aktører utnytter situasjonen ved å tilby underbetalt, svart arbeid. Situasjonen framstår som langt mer utfordrende nå enn den gjorde i 2011."

I denne sammenhengen vil vi vise til omtalen av arbeidsmarkeds kriminalitet i Kripas' trendrapport for 2016, der det bl.a. fremgår at det i økende grad avdekkes at etablerte kriminelle aktører oppretter virksomheter og bruker disse for å kamuflere kriminalitet. Bakmennene er ofte etnisk norske personer med god innsikt i regelverk knyttet til de norske skatte-, avgifts- og trygdesystemene, men også utenlandske aktører som har etablert seg i Norge. Disse benytter seg i stor grad av nettverk knyttet til hjemlandet. I flere diasporaorienterte kriminelle miljøer som opererer på arbeidsmarkedet, er utnyttelse av sårbare landsmenn en fremtredende utfordring.

Som påpekt av Kripas, er det flere diasporaorienterte kriminelle miljøer som opererer på arbeidsmarkedet, slik at utnyttelse av sårbare landsmenn er en fremtredende utfordring. Sentrale aktører i disse miljøene kan rekruttere og kontrollere landsmenn som er nye i Norge, fordi disse får et avhengighetsforhold til de kriminelle når de ikke kan språket og ikke kjenner til norske forhold. De kriminelle aktørene hjelper tilsynelatende disse landsmennene med å komme til Norge og få mulighet til å tjene penger.

Konsekvensen av ulovlig utnyttelse av arbeidskraft er at disse aktørene og deres virksomheter kan prise sine varer og tjenester ned. På denne måten kan de bidra til å utkonkurrere virksomheter som driver lovlig. Pengene som tjenes på denne måten, kan investeres i annen kriminalitet, ofte omsetning av narkotika og andre smuglervarer. Indirekte konsekvenser av denne kriminaliteten er blant annet at omdømmet til de ulike bransjene og velferdsordningenes legitimitet svekkes. Det er ikke påvist at noen av sakene politiet er kjent med, direkte har medført utkonkurrering, men det er en kjensgjerning at noen bransjer er mer utsatt og rammet av dette enn andre. For eksempel er renholdsbransjen og bygg og anlegg bransjer der aksepten for svart økonomi tilsynelatende fortsatt er høy, noe som gir store muligheter for å drive konkurransevridende virksomhet.

Vi vil videre vise til Kripas' omtale av utfordringer knyttet til menneskehandel i trendrapporten for 2016. Rapporten viser til at irregulær migrasjon kombinert med etablerte kriminelle nettverk profesjonaliseres, fremheves som særlig grunn til bekymring. Også i Norge er majoriteten av ofrene kvinner som utnyttes til prostitusjon eller andre seksuelle formål, mens bekymringen for tvangsarbeid innenfor mange sektorer er økende. Kripas viser til at kriminelle nettverk som organiserer menneskehandel er multikriminelle, og at aktørene også i Norge ofte har samme bakgrunn som ofrene.

Med migrasjonssituasjonen i Europa som bakteppe, er det behov for styrkede kompetansehevingstiltak om menneskehandel i relevante etater, herunder spesielt utlendingsmyndigheter, politiet og barnevern. Det er behov for styrkede samarbeidsstrukturer både nasjonalt og internasjonalt for å bistå ofre og straffeforfølge bakmenn. Videre er det økt behov for informasjonstiltak som både kan nå ut til det bredere publikum og mer målrettede informasjonstiltak til sårbare grupper.

Samhold og tillit

Tilliten i et samfunn kan måles gjennom indikatorer som måler tillit til ulike samfunnsinstitusjoner eksempelvis politi, politikere, politiske institusjoner, og indikatorer som måler tillit til enkeltindivider, såkalt mellommenneskelig tillit. De nordiske landene er kjent for å ha høy grad av tillit både når det gjelder borgere imellom, og mellom borgere og

myndigheter. Et tillitsbasert velferdssamfunn kan virke forebyggende mot fremmedgjøring blant personer som risikerer å falle utenfor samfunnet, og kan således redusere risikoen for terror eller andre voldelige angrep.

Utvalget fremhever at tillit til politi og rettsvesen står i en særstilling. Til dette vil vi bemerke at politiet skal møte alle grupper i samfunnet med respekt og toleranse, uavhengig av alder, kjønn, kultur, legning og livssyn. Vi skal skape legitimitet blant befolkningen og derfor er det viktig at ansatt i politiet speiler befolknings sammensetningen. Dette vil bidra til å skape legitimitet og tillit, som er avgjørende for trygghet i samfunnet.

Et godt tillitsforhold mellom politi og borgere er avgjørende for politiets evne til å utføre sine tjenester. Det er store forskjeller mellom land når det gjelder tillit til politiet. En rekke undersøkelser de siste 30 årene viser en høy og stabil tillit til norsk politi.⁵ Den høye tilliten til politiet i Norge henger sammen med grunnleggende politiske og sosiale trekk ved det norske samfunnet, og tilliten til politiet må derfor ses i sammenheng med den høye tilliten befolkningen har til offentlige myndigheter generelt.⁶

I politiets landsdekkende innbyggerundersøkelse for 2016 svarte 80 prosent at de hadde svært eller ganske stor tillit til politiet. Følelsen av trygghet er stor i den norske befolkningen. Hele 94 prosent føler seg trygge der de bor og ferdes, mens kun to prosent har følelsen av å være utrygge. De som har vært utsatt for kriminelle handlinger føler seg mindre trygg og mer utrygge enn de som ikke har vært utsatt for noe. Også de som har innvandrerbakgrunn føler seg mindre trygge enn befolkningen som helhet.⁷ Det norske samfunnet er blitt mer heterogent. Innvandrerne kommer i stor grad fra land med lavere tillit til myndighetene og politi, og det kan ta tid før deres tillit til politiet og myndighetene når samme nivå som befolkningen for øvrig. Tillitsskapende tilnærming med fokus på dialog og meglings, kan få forsterket betydning fremover. Det samme kan bredde i rekrutering av politiansatte.⁸ Politihøgskolen har gjennom flere år arbeidet med mangfold, bl.a. ved å rekruttere inn søkere med innvandringsbakgrunn. Dette skyldes befolkningsutviklingen, hvor nå en tredjedel av befolkningen i Oslo har en innvandrerbakgrunn, og ca. 17 prosent på landsbasis (SSB).

Enkeltpersoner kommer i kontakt med politiet i ulike situasjoner, både i ordenstjenesten og i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse.

Når det gjelder utlendingskontroller er det en grunnleggende verdi at disse utføres på profesjonell måte. Etter utlendingsloven § 21 er det et vilkår for utlendingskontroll at det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk borger. Videre må tid, sted og situasjon gi grunn til kontroll. Utvelgelseskriteriene for utlendingskontroll skal aldri alene være at personene tilhører en etnisk gruppe eller region, eller at personen har utenlandsk utseende eller kjennetegn. Politidirektoratet har forståelse for at denne type kontroller kan oppleves som en belastning for den enkelte. Dette gjelder særlig for norske statsborgere som blir stanset i utlendingskontroll og personer som ofte blir kontrollert. Det tilstrebes derfor at vedkommende skal få en forståelse for politiets samfunnsoppdrag. Grensenær territorialkontroll og

⁵ World Value Survey 1982, 1996; Medborgerundersøkelsen, 2001; European Social Survey, 2002, 2004, 2006, 2010, 2012; Politiets innbyggerundersøkelse, 2008, 2009, 2010, 2012, 2014, 2015, 2016. PHS Forskning 2010:4

⁶ Rundhovde, S.R. (red.) (2010) Tillit til politiet. PHS Forskning 2010:4

⁷ Politiets innbyggerundersøkelse 2016 side 8

⁸ Politiets omverdensanalyse 2015

utlendingskontroll er viktige bidrag for å understøtte våre forpliktelser etter Schengenregelverket samt for å sikre borgernes sikkerhet og bekjempe kriminalitet.

I utredningens punkt 9.7 fremgår det at utvalget ikke har anledning til å gå dypere inn i problematikken rundt radikaliserings, men påpeker at det å utvikle og opprettholde gode og inkluderende fellesarenaer kan være et virkemiddel for å hindre radikaliserings. Politidirektoratet slutter seg til dette. Selv om forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er et ansvar som må deles med flere aktører, har både det ordinære politiet og PST en viktig rolle i det forebyggende arbeidet. Vi viser ellers til regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme og det løpende arbeidet med å identifisere behov for nye tiltak samt utvikle eksisterende og nye tiltak innen forebygging av radikaliserings.

Med hilsen

Atle Roll-Matthiesen
fagdirektør

Tone Grova Oppedal
fung. seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Maren Vaagan
Kari Stokkeland
Benedikte Lindland

Vedlegg:
Politiets utlendingsenhets uttalelse 21.06.17