



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

02 APR 2013

Oslo, 25.04.2013

Deres referanse
11/4658

Vår referanse
2013/00371-5 008

Dato
25.04.2013

Høringssvar - endring i utlendingsforskriften - tjenesteutsetting av mottak av søknader om oppholdstillatelse

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 25.01.2013 om ovennevnte.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Politiets utlendingsenhet (PU) og utvalgte politidistrikt. Vi har innen fristen mottatt svar fra PU og Oslo politidistrikt. Uttalelsene følger vedlagt i kopi. Høringssvarene er i noen sammenhenger innarbeidet i direktoratets uttalelse. I andre sammenhenger er det henvist til disse.

Departementet foreslår å kodifisere dagens praksis med å tjenesteutsette søknader om oppholdstillatelse i et nytt fjerde ledd i utlendingsforskriften (uf.) § 10-2. Tjenesteutsetting innebærer at mottak av søknader om oppholdstillatelse overlates til eksterne tjenesteytere.

Det fremgår av høringsbrevet at formålet med endringsforslaget er å styrke den rettslige reguleringen av gjeldende praksis med tjenesteutsetting av administrative oppgaver i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse. Eksempler på stasjoner som har tjenesteutsatt oppgaven med mottak av søknader om visum og oppholdstillatelse er ambassadene i Bangkok, Colombo, Kiev, Moskva og Islamabad.

Politidirektoratet er enig i at det er viktig at regelverket trekker opp klare grenser for hva slags type saksforberedende virksomhet private rettssubjekter kan utføre på vegne av utlendingsforvaltningen. Vi viser til at det er glidende overganger mellom kontrolloppgaver og faktisk myndighetsutøvelse, jf. også nedenfor. Direktoratet er videre positiv til at forskriftsbestemmelsene harmoniseres med visumforordningen, slik at regelverket på dette området fremstår ensartet. Vi vil nedenfor gi våre synspunkter og merknader til forslaget.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

2. Nærmere om forslagene

Det er kun administrative oppgaver, og ikke oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse eller krever vedtakskompetanse, som kan tjenesteutsettes.

Veiledning av søkeren og mottak av søknader

Det heter i høringsbrevet at tjenesteyteren skal kunne gi generell praktisk veiledning om utfylling av søknaden og motta søknaden.

Vi viser til uttalelsen fra Oslo politidistrikt vedrørende behovet for generelle retningslinjer på området. En enhetlig praksis vil videre være hensiktsmessig i forbindelse med kontroll av og tilsyn med eksterne oppdragstakere, jf. nedenfor.

Videre viser vi til at visumforordningen artikkel 43 nr. 10 pålegger de berørte medlemslandene å sikre opplæring av den eksterne tjenesteyteren slik at denne får nødvendig kunnskap for å kunne tilby søkerne en hensiktsmessig tjeneste og tilstrekkelig informasjon.

I utkastets § 10-2 fjerde ledd i.f. heter det at "Avtale om tjenesteutsetting skal ikke være til hinder for muligheten til å levere inn søknader direkte til utenriksstasjonen."

Politidirektoratet er, i likhet med Oslo politidistrikt, usikker på hva som ligger i dette:

"[...] skal enhver kunne velge oppmøtested og søknadsinnlevering eller er dette noe som automatisk vil bli regulert via søknadsportalen?"

Personkontroll og innkreving av servicehonorar

Det foreslås at tjenesteyter også skal kunne innkreve servicehonorar. I tillegg skal tjenesteyter kunne "utføre personkontrolloppgaver, herunder sjekke identitetsdokumenter opp mot søkeren, for eksempel ved å etterse at bildet likner på personen som fremmer søknaden, og at søkeren har kunnskap og og kan forklare opplysningen som får fram av dokumentet", jf rutinebeskrivelsen i UDIs rundskriv RS 2011-040 Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og oppholdsløyve.

Det heter i utkastets § 10-2 nytt fjerde ledd at "ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar for de utførte tjenestene." Vi antar at det her siktes til innkreving av gebyr for behandling av søknad om oppholdstillatelse på vegne av utlendingsmyndighetene, jf. også formuleringen i Visumordningen artikkel 43 nr 6 bokstav d) "ta imot visumgebyret".

PU uttaler følgende:

"PU mener at forslaget om at eksterne aktører skal kunne utføre enkle kontrolloppgaver er betenkelig, med mindre en etterfølgende og grundigere undersøkelse vil bli gjennomført av norske myndigheter. Dersom utenriksstasjonen likevel må kvalitetssikre kontrollen er det vanskelig å se at ordningen med personkontroll utført av eksterne aktører vil medføre avlastning og økt effektivitet for utenriksstasjonen når det gjelder kontrolloppgaver.

PUs syn er at sjekk av identitetsdokumenter opp mot søkeren og undersøkelse av at søkeren har kunnskap om og kan forklare opplysninger som fremgår av søknaden,

vanskelig kan karakteriseres som ”enkle” kontrolloppgaver. Dette er oppgaver som etter PUs skjønn ligger innenfor myndighetsutøvelsen og som kan bli av avgjørende betydning for behandlingen av saken og utfallet av søknaden.

En av PUs hovedoppgaver er å motta og registrere alle søknader om asyl i Norge. PUs erfaring er at kontrollen med eventuelle fremlagte identitetsdokumenter og opplysningene som fremkommer ved førstelinjebehandling av søknader er svært viktig og ofte vil være av avgjørende betydning for videre saksbehandling hos vedtaksmyndigheten.

Det er ikke vanskelig å forestille seg at disse oppgavene vil være svært attraktive for mange eksterne aktører. PU ser at det kan være en fare for at inntjeningsmuligheten ved servicehonorarer for en ekstern tjenesteyter, kan overskygge norske myndigheters behov for og interesse i svært høy kvalitet på ovennevnte kontrolloppgaver.

Norge har utenriksstasjoner i mange land hvor korrupsjon er svært utbredt og hvor det er enkelt å få tilgang til falske dokumenter og/eller ekte dokumenter med falskt innhold.

PU mener således at tjenesteutsetting av ovennevnte oppgaver forutsetter gode og grundige rutiner for kvalitetssikring av eksterne tjenesteytere. Det bør foretas en kvalitativ risikovurdering av i hvilke land tjenesteutsetting av slike oppgaver er forenelig med den nødvendige kvalitet og sikkerhet som kreves ved angjeldende kontrolloppgaver.”

Politidirektoratet slutter seg til PUs vurderinger. Vi viser videre til at visumforordningen artikkel 43 nr. 7 gir anvisning på at medlemsstater forut for valg av ekstern tjenesteutøver skal ”kontrollere selskapets betalingsevne og pålitelighet, herunder nødvendige tillatelser, foretaksregistrering, vedtekter og avtaler med banker, og sikre at det ikke foreligger interessekonflikter.” Videre viser vi til at personopplysningsloven § 13 pålegger den behandlingsansvarlige å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger. Disse generelle reglene gjelder også for manuelle behandlinger som omfattes av personopplysningsloven. I tillegg til ansvar for sikkerheten i egen organisasjon, må den behandlingsansvarlige forsikre seg om at informasjonssikkerheten er tilfredsstillende hos kommunikasjonspartnere og leverandører. Sikkerhetstiltak må etableres etter en konkret vurdering av de personopplysninger som behandles i forhold til de trusler mot informasjonssikkerheten som er til stede.

For øvrig når det gjelder *utenriksstasjonens* tekniske og taktiske personkontroll viser vi til uttalelsen fra Oslo politidistrikt.

Overføring av opplysninger og kontroll av ekstern tjenesteyter

Departementet ”understreker at opplysningene som gis til ekstern tjenesteutøver skal overføres til norsk utenriksstasjon på en sikker måte.” Vi antar at det her er snakk om opplysninger fra søkeren til tjenesteyteren. Departementet bemerker at det blant annet bør stilles krav om kryptering, jf. visumforordningen artikkel 44. Politidirektoratet slutter seg til dette og viser til at opplysninger i oppholdssaker, som påpekt av Oslo politidistrikt, ofte er av svært personlig og sensitiv karakter.

Det fremgår av høringsbrevet at ekstern tjenesteyter – ut fra hensynet til informasjonssikkerheten – etter gjeldende rett og praksis ikke har adgang til å registrere opplysninger i datasystemer som anvendes av utlendingsforvaltningen. Oslo politidistrikt påpeker at det ved registrering av søknaden uansett er hensiktsmessig at utenriksstasjonen foretar søk i DUF for å avdekke om vedkommende er registrert i systemet tidligere, eventuelt under liknende identitet.

Den eksterne tjenesteyteren anses som databehandler, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 5. Som påpekt i høringsbrevet forutsetter dette ”en klar avtale som regulerer databehandleres rettigheter og plikter.” Dette er særlig viktig når det er snakk om behandling av sensitive personopplysninger, jf. ovenfor. For øvrig viser vi til at Datatilsynet har utarbeidet en veileder for databehandleravtale hvor det oppstilles minimumskrav for hva som må reguleres i slike avtaler.

Visumforordningen artikkel 43 nr.11 sier at medlemsstatene skal ”nøye overvåke gjennomføringen av det juridiske dokumentet” som ligger til grunn for samarbeidet og angir nærmere hva denne kontrollen skal bestå i. Politidirektoratet anser det, i likhet med underliggende instanser, som viktig å foreta kontroll av eksterne tjenesteytere. Disse bestemmelsene kan ikke ses videreført i utkastets § 10-2 fjerde ledd.

Med hilsen


Christian Budsberg Pettersen
avdelingsdirektør


Kristine Langkaas
seksjonssjef

Saksbehandler:
Gunnvor Hovde
Tlf: 23364129

Vedlegg:
2



POLITIET

SJEFEN FOR POLITIETS
UTLENDINGSENHET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse
JD:11/4658

Vår referanse
2013/00109-2 008

Dato
15.04.2013

Høring - endring i utlendingsforskriften - tjenesteutsetting av mottak av søknader om oppholdstillatelser

I e-post av 15. februar 2013 fra Gunnvor Hovde vises det til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 25.01.2013 hvor det foreslås endring i utlendingsforskriften om tjenesteutsetting av mottak av søknader om oppholdstillatelse.

Politiets utlendingsenhet (PU) har fått oversendt høringsbrevet og høringsnotatet til orientering og for eventuelle uttalelser.

PU er enig i at en praksis, som innebærer at mottak av søknader om opphold overlates til eksterne tjenesteytere, reguleres i forskriften. Det fremkommer av høringsbrevet at flere utenriksstasjoner allerede har satt ut oppgaven med å motta søknader om visum og oppholdstillatelse og at dette har bidratt til at stasjonene i større grad enn før kan konsentrere seg om saksforberedelse og til en bedre sikkerhetssituasjon.

PU er enig i at tjenesteutsettelse av enkelte administrative oppgaver kan være et virkemiddel for å avlaste utenriksstasjonene, som opplever volumøkning med hensyn til søknader om oppholdstillatelser og visumsøknader.

PU er imidlertid av den oppfatning at det generelt bør utvises varsomhet når det gjelder å tjenesteutsette oppgaver som hører innunder statsforvaltningen. Det fremkommer av forslaget at det bør synliggjøres at det kun er administrative oppgaver som skal kunne utsettes til private tjenesteytere og ikke oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse eller krever vedtakskompetanse.

PU mener at forslaget om at eksterne aktører skal kunne utføre enkle kontrolloppgaver er betenkelig, med mindre en etterfølgende og grundigere undersøkelse vil bli gjennomført av norske myndigheter. Dersom utenriksstasjonen likevel må kvalitets sikre kontrollen er det vanskelig å se at ordningen med personkontroll utført av eksterne aktører vil medføre avlastning og økt effektivitet for utenriksstasjonen når det gjelder kontrolloppgaver.

Politiets utlendingsenhet

Post: Postboks 8102 Dep, 0032 Oslo
Besøk: Christian Krohngsgate 32
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

PUs syn er at sjekk av identitetsdokumenter opp mot søkeren og undersøkelse av at søkeren har kunnskap om og kan forklare opplysninger som fremgår av søknaden, vanskelig kan karakteriseres som "enkle" kontrolloppgaver. Dette er oppgaver som etter PUs skjønn ligger innenfor myndighetsutøvelsen og som kan bli av avgjørende betydning for behandlingen av saken og utfallet av søknaden.

En av PUs hovedoppgaver er å motta og registrere alle søknader om asyl i Norge. PUs erfaring er at kontrollen med eventuelle fremlagte identitetsdokumenter og opplysningene som fremkommer ved førstelinjebehandling av søknader er svært viktig og ofte vil være av avgjørende betydning for videre saksbehandling hos vedtaksmyndigheten.

Det er ikke vanskelig å forestille seg at disse oppgavene vil være svært attraktive for mange eksterne aktører. PU ser at det kan være en fare for at inntjeningsmuligheten ved servicehonorarer for en ekstern tjenesteyter, kan overskygge norske myndigheters behov for og interesse i svært høy kvalitet på ovennevnte kontrolloppgaver.

Norge har utenriksstasjoner i mange land hvor korrupsjon er svært utbredt og hvor det er enkelt å få tilgang til falske dokumenter og/eller ekte dokumenter med falskt innhold.

PU mener således at tjenesteutsetting av ovennevnte oppgaver forutsetter gode og grundige rutiner for kvalitetssikring av tjenesteytere. Det bør foretas en kvalitativ risikovurdering av hvilke land tjenesteutsetting av slike oppgaver er forenelig med den nødvendige kvalitet og sikkerhet som kreves ved angjeldende kontrolloppgaver.

PUs svar oversendes også på e-post til postmottak POD med kopi til gunvor.hovde@politiet.no.

Med vennlig hilsen



Ole Johan Heir
Sjef PU



Kristel Lee Høgslett
fungerende avdelingsdirektør

Saksbehandler:
Anne Line Bjerkan
Tlf: 22342547/ 99416318



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse
11/4658

Vår referanse
2013/01352-2 008

Dato
03.04.2013

Høringsuttalelse - endring i utlendingsforskriften - tjenesteutsetting av mottak av søknader om oppholdstillatelser

Vi viser til Politidirektoratets oversendelse av ovennevnte forskriftsendring fra Justis- og beredskapsdepartementet med frist for uttalelse 10.04.2013.

Departementet foreslår et nytt fjerde ledd i utlendingsforskriften (utf) § 10-2 jf. utlendingsloven (utl) § 56 sjette ledd. Endringen er en formalisering og regulering av eksisterende praksis ved enkelte utenriksstasjoner om adgangen til å tjenesteutsette søknader om oppholdstillatelse til eksterne tjenesteytere. Vi er positive til at eksisterende praksis lovfestes slik mottak av visumsøknader er regulert i visumforordningen, regelverket vil på denne måten fremstå ensartet. Vi har ikke mange bemerkninger til forslaget, men vil det følgende gi våre synspunkter.

Mottak av søknad om oppholdstillatelse

Mottak av søknader om opphold krever kompetanse om utlendingsregelverket, erfaringsmessig innebærer mottak av søknad også veiledning av generelle spørsmål når det gjelder tillatelser og liknende. Vi bemerker at UDIs sjekklister er et viktig og informativt verktøy som bør brukes konsekvent. Videre kan det være hensiktsmessig at det foreligger generelle retningslinjer som bør være førende for hvilken informasjon og veiledning som gis ut. På denne måten vil eksterne tjenesteytere i ulike land veilede og ha enhetlig praksis ut mot søkerne. Dette vil også kunne være hensiktsmessig ved kontroll og tilsyn av de eksterne tjenesteytere.

Det fremgår videre av forslaget at eksterne tjenesteytere ikke har adgang til å legge inn opplysninger i datasystemet som anvendes av utlendingsforvaltningen, dette er vi enig i at de ikke skal kunne gjøre. Når det gjelder mottak av søknader er det likevel erfaringsmessig viktig å kunne søke på vedkommende i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF), f eks på etternavn og fødselsdato. Slike søk vil kunne avdekke om vedkommende er registrert i systemet tidligere, eventuelt under en liknende identitet. Dersom eksterne tjenesteytere ikke skal ha slik tilgang mener vi det er hensiktsmessig at det foretas slike søk av utenriksstasjonen ved saksforberedelse.

Oslo politidistrikt

Siste setning i nytt forslag fremstår noe uklar, den lyder "*Avtale om tjenesteutsetting skal ikke være til hinder for muligheten til å levere inn søknader direkte til utenriksstasjonen.*" Vi er usikre på hva departementet mener med denne setningen, skal enhver søker kunne velge oppmøtested for søknadsinnlevering eller er dette noe som automatisk vil bli regulert via søknadsportalen?

Personkontroll og opptak av foto

Eksterne tjenesteytere skal i henhold til forslaget foreta personkontroll, men ikke teknisk kontroll av selve id-dokumentet. Vi bemerker at teknisk kontroll av identitetsdokumentene er vel så viktig og vi legger til grunn at RS 2011-04 punkt 3.4.1 om at dokumenter oversendes utenriksstasjonen for kontroll blir overholdt. Vi forutsetter at utenriksstasjonen også gjør teknisk og taktisk personkontroll i det minste ved utstedelse av visum/tillatelse. Taktisk personkontroll er svært viktig og krever opplæring, noe utenriksstasjonene som benytter tjenesteytere bør være ansvarlig for på lik linje med hva som fremgår av visumforordningen art. 43.

Departementet omtaler tjenesteyters adgang til å oppta foto, men adgangen til å oppta fingeravtrykk jf. utlendingsloven § 100 og utlendingsforskriften § 18-1 behandles ikke i det fremlagte forslaget. Vi viser til at det i utlendingsforskriften § 18-1 fremgår at søknader om visum og opphold skal inneholde foto og fingeravtrykk. Ut fra et kontrollperspektiv er fingeravtrykk langt viktigere enn foto. Vi legger til grunn at det er utenriksstasjonen selv som ivaretar opptaket av fingeravtrykk. Fingeravtrykk må uansett ivaretas.

Overføring av opplysninger og kontroll av ekstern tjenesteyter

Departementet bemerker at det ved databehandling av opplysninger som den eksterne tjenesteyter mottar bør benyttes samme fremgangsmåte som ved visumsøknader. Opplysninger som gis ekstern tjenesteyter er ofte av svært personlig og sensitiv karakter og vi er enig i at disse bør overføres på en sikker måte, visumforordningen art. 44 fremstår som en god veiviser når det gjelder dette.

Vi viser til visumforordningen art. 43 punkt 11 som omhandler kontroll av den eksterne tjenesteyteren. Forslaget til ny § 10-2 fjerde ledd omhandler ikke dette på samme måte, men vi anser det viktig å foreta kontroll av eksterne tjenesteytere.

Med hilsen

Hans Halvorsen
visepolitimester



Bjørn Vandvik
politilinspektør

Saksbehandler:
Gøril R. Strøm
Tlf: 22342144