



POLITIET

KOPI

MOTTATT

05 JUN 2009

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

POLITIDIREKTORATET	
05 JUNI 2009	
08-13	008
09/1349	3

Deres referanse
200901628-/SBL

Vår referanse
200903994-41.KK

Dato
28.05.2009

Høring om forslag til endringer i midlertidig forskrift 24. februar 2005 nr 165 (MUF-forskriften) – fornyet vurdering med sikte på varig opphold

Vi viser til oversendelse av ovennevnte forslag. For ordens skyld har vi inndelt vår uttalelse på samme måte som høringsbrevet, slik at punkter og rekkefølge er den samme i vår uttalelse som i høringsbrevet.

2.1 Generelle betraktninger

I høringsbrevet punkt 2.1 redegjør Arbeids- og inkluderingsdepartementet for bakgrunnen for forslaget om endring av MUF-forskriften. Her fremgår det at forslaget "kommer som følge av et politisk ønske om fornyet vurdering for den aktuelle gruppen, og ikke som følge av en rettslig forpliktelse til å gi varig opphold".

Oslo politidistrikt har ingen generell kommentar til de politiske betraktningene vedrørende fornyet vurdering av disse sakene. Det bør likevel være en forutsetning for forskriftsendring at det er sannsynlig at en del av søkerne vil få innvilget arbeids- eller oppholdstillatelse etter fornyet vurdering. Forslaget innebærer at det ikke er krav om arbeid, underhold eller bolig for å få tillatelse, men det stilles blant annet vilkår knyttet til identitet og utvisningsgrunner. Vi har ikke kunnskap om de konkrete avslagsgrunnene i tidligere saker etter MUF-forskriften, og vet derfor ikke om det er sannsynlig at disse søkerne vil fylle vilkårene etter forslaget § 2c. På generelt grunnlag mener vi at det er svært uheldig dersom det skapes en uberettiget forventning om tillatelse hos denne gruppen av potensielle søkere.

Norge inngikk en avtale med Irak den 15. mai 2009 om retur av irakere som har fått avslag på søknad om asyl. Det er uklart om departementet mener at denne avtalen har betydning for høringsforslaget.

For øvrig viser vi til våre kommentarer nedenfor om de konkrete vilkårene for tillatelse.

Oslo politidistrikt
Kriminalavdelingen

2.2 Hvilke personer omfattes av forskriftsendringen

Vi viser til høringsbrevet punkt 2.2 jf. punkt 1.1 siste avsnitt. Departementet anslår at det kan være aktuelt for 316 personer å søke om tillatelse etter forslaget § 2c. Disse personene faller inn under tre kategorier, se forslaget ny § 2c første ledd litra a til c.

Vi har ingen bemerkninger til hvilke personer som omfattes av forskriftsendringen, utover vår generelle kommentar ovenfor i punkt 2.1.

2.3. Nærmere om vilkårene for arbeids- eller oppholdstillatelse etter forslaget

2.3.1 *Vilkår om ny søknad*

Vi er enig i at det må fremmes særskilt søknad om tillatelse etter forslaget. Nærmere retningslinjer for hva slags dokumentasjon som skal vedlegges søknadene, og for politiets forberedelse av disse sakene, bør fremgå av rundskriv fra Utlendingsdirektoratet. Vi viser likevel til punkt 2.3.4 nedenfor når det gjelder problemstillinger knyttet til vandelsopplysninger.

Når det gjelder saker som er stilt i bero, og som omfattes av forslaget § 2c første ledd bokstav c, kan det oppstå tvil om det må søkes om ny første gangs tillatelse, eller om den berostilte saken ved gjenopptakelse automatisk vil bli behandlet etter eventuell ny § 2c. Vi anbefaler at det av informasjonshensyn presiseres i forskriften at utlendinger med berostilt sak, må søke ny første gangs tillatelse, jf. § 2c annet ledd.

Vi er enig i at det settes en frist for når særskilt søknad må være fremsatt. Vi har ingen formening om når den konkrete fristen bør være.

Vi har for øvrig ingen bemerkninger til høringsbrevet punkt 2.3.1.

2.3.2 *Søknaden skal fremmes fra Norge*

I forslaget § 2c annet ledd annet punktum fremgår det at søknad etter første ledd "skal fremmes fra riket og gjennom politiet, jf. utlendingsforskriften § 11 sjette ledd". Vi forutsetter at dette innebærer at søknadene kan fremmes fra riket på tross av bestemmelsene i utlendingsforskriften § 10 første og femte ledd.

Vi har ingen ytterligere bemerkninger.

2.3.3 *Unntak fra kravet om det skal fremmes særskilt søknad*

Vi viser til høringsbrevet punkt 2.3.3 og forslaget § 2c annet avsnitt, tredje punktum hvor det fremgår at søknad om midlertidig tillatelse jf. § 2b også skal gjelde som søknad etter § 2c. Personer som har søkt om midlertidig tillatelse behøver derfor ikke å søke om ordinær tillatelse i tillegg. Dette innebærer blant annet at personen ikke må betale søknadsgebyr to ganger.

Vi er enig i departementets vurdering.

2.3.4 *Vilkår om at søkeren ikke kan utvises*

Vi viser til forslaget § 2c fjerde ledd hvor det fremgår at det ikke skal gis tillatelse "dersom utlendingen kan utvises etter utlendingsloven § 29 uten at dette er uforholdsmessig". Vi viser dessuten til høringsbrevet punkt 2.3.4.

Vi er i utgangspunktet enig i at det stilles som vilkår for tillatelse at søkeren ikke kan utvises. Spørsmålet er likevel hvorvidt det foreligger hjemmel for at politiet kan undersøke strafferegistrene rutinemessig i disse sakene, og om og hvordan eventuelle opplysninger om straffbare forhold kan formidles til Utlendingsdirektoratet.

Vi viser til Politidirektoratets rundskriv om vandelsopplysninger i forbindelse med søknader etter utlendingsloven – spørsmål om hjemmelsvurdering (arbeids-, oppholds- og bosettingstillatelse), se RPOD 2009-6. Rundskrivet er basert på en uttalelse fra Justisdepartementet datert 17. mars 2009. Konklusjonen i rundskrivet er at det på nåværende tidspunkt ikke finnes hjemmel for å utstede politiattest ved søknad om oppholds-, arbeids- eller bosettingstillatelse. Dessuten anses bestemmelsene i straffeprosessloven § 61c første ledd og politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2 for å være unntaksbestemmelser, og ”gir ikke politiet hjemmel for etter generell forespørsel å foreta søk i strafferegisteret og videreformidle vandelsopplysninger vedrørende utenlandske borgere til Utlendingsdirektoratet (...)”, se rundskrivet siste avsnitt på side 3. Når det gjelder påtaleinstruksen § 5-13, følger det av rundskrivet side 4:

”Påtaleinstruksen § 5-13 pålegger politiet i visse tilfeller å underrette Utlendingsdirektoratet om nærmere angitte opplysninger vedrørende utenlandske statsborgere. Gjennom denne opplysningsplikten vil Utlendingsdirektoratet få de opplysningene direktoratet har behov for i forbindelse med behandling av søknader etter utlendingsloven. Opplysningene som skal gis er avgrenset av bestemmelsen, og gir ingen hjemmel for oversendelse av generell straffe- og boteutskrift.

Departementet har følgende merknader til denne bestemmelsen:

”Departementet kjenner ikke til bakgrunnen for at UDI krever å få opplysninger om straffbare forhold i form av politiattest. Det antas imidlertid at politiets underretningsplikt reduserer behovet for at utlendingen selv fremlegger politiattest og dermed også behovet for å innfortolke en slik godtgjørelsesplikt.

Departementet antar at dersom UDI i forbindelse med sin behandling av en søknad om oppholds-, bosettings- eller arbeidstillatelse retter en forespørsel til politiet vedrørende søkeren, kan politiet undersøke om det foreligger opplysninger om vedkommende som det skulle vært gitt melding om. Dersom det likevel er et behov for å pålegge utlendingen å fremlegge politiattest, bør loven endres slik at denne plikten går klart frem.”

Politidirektoratet bemerker videre:

Av dette følger at dersom politiet finner at meldingsrutinen har sviktet, må de kunne rette opp feilen ved i ettertid å gi de opplysningene som skulle ha vært gitt etter § 5-13. Heller ikke en slik etterfølgende kontroll gir hjemmel for oversendelse av straffe- og boteutskrift, men kun adgang til å gi de konkrete opplysningene i samme form som de skulle ha vært gitt dersom varslingsplikten var blitt overholdt.”

Som nevnt ovenfor er Oslo politidistrikt i tvil om politiet har hjemmel til å rutinemessig kontrollere vandelsopplysninger i saker om tillatelse etter MUF-forskriften. Av ovennevnte rundskriv følger det at eventuelle opplysninger må oversendes Utlendingsdirektoratet i form av melding etter påtaleinstruksen § 5-13. Oslo politidistrikt har ikke rutiner for å registrere i hvilke straffesaker det er sendt melding til Utlendingsdirektoratet. Vi har heller ikke kjennskap til at Utlendingsdirektoratet fører oversikt over meldinger de har mottatt. Dette innebærer at Oslo politidistrikt ved behandling av søknader etter MUF-forskriften

(inkludert søknader om midlertidig tillatelse etter ny § 2b), bør ha hjemmel for rutinemessig kontroll av søkerens vandel. Per i dag finnes ingen slik hjemmel.

2.3.5 Vilkår om kjent identitet

2.3.5.1 Begrepet kjent identitet

Utlendinger som befinner seg i Norge har en "plikt til å medvirke til å avklare sin identitet", se utlendingsloven § 37 første ledd. Etter utlendingsforskriften er det et generelt krav at utlending som søker om arbeids- eller oppholdstillatelse "må dokumentere sin identitet ved pass eller annet legitimasjonspapir utstedt av offentlig myndighet (...)", se § 12 tredje ledd. Utlendingsdirektoratet skiller mellom dokumentert, sannsynliggjort og ikke sannsynliggjort identitet, se rundskriv RS 2008-039.

I forslaget til § 2c i MUF-forskriften er det et vilkår for tillatelse "at søkerens identitet er kjent", se § 2c femte ledd. Et tilsvarende vilkår om kjent identitet følger også av andre bestemmelser i MUF-forskriften, se §§ 2, 2a og 2b. I forslaget § 2c femte ledd annet punktum fremgår det når søkerens identitet skal anses for å være kjent:

"Ved behandling av søknad etter første ledd anses identiteten kjent blant annet når søkeren fremlegger irakisk pass som er anerkjent av norske myndigheter som reisedokument, med mindre det er konkrete holdepunkter for at slikt pass bygger på uriktige opplysninger".

Vi mener at det er uheldig og forvirrende at man bruker ulike begreper knyttet til vurdering av identitet i saker etter utlendingsforskriften og saker etter MUF-forskriften. I det minste bør begrepet i den foreslåtte forskriften endres i samsvar med RS 2008-039. Det må dessuten avklares hvorvidt begrepet kjent identitet innebærer et krav om alminnelig eller klar sannsynlighetsovervekt for at søkerens oppgitte identitet er den korrekte.

2.3.5.2 Irakiske pass

Vurdering av utlendingers identitet kan være en utfordring for både politiet, utlendingsforvaltningen og andre offentlige organer. Vi mener at det er en særlig utfordring å vurdere identiteten til blant annet borgere av Irak, herunder irakere som har eller har hatt tillatelse etter MUF-forskriften. I høringsbrevet punkt 2.3.5 femte avsnitt står det:

"Hvilke irakiske pass som til enhver tid er anerkjent som reisedokument av norske myndigheter, vurderes fortløpende. Da det vil kunne variere hva slags pass som anerkjennes, reguleres dette ikke nærmere i forskriften. Per i dag er det irakiske pass i den såkalte G-serien som norske myndigheter anerkjenner."

Vi vil påpeke at Oslo politidistrikt ved flere anledninger har avdekket falske irakiske pass i G-serien. I forbindelse med behandling av søknader etter MUF-forskriften har vi dessuten oversendt et stort antall irakiske id-kort og statsborgerbevis til Kripos for undersøkelse. Vi anslår at det i cirka 80-100 av disse sakene ble avdekket at dokumentene sannsynligvis var falske. Vi tror derfor at mange irakiske pass er utstedt på bakgrunn av falske irakiske id-kort og statsborgerbevis. Passet som sådan er derfor ekte, men er basert på falske dokumenter. Uansett er vi kjent med at irakiske myndigheter stanset produksjonen av pass i G-serien i februar 2009. Vi har ikke sikker kunnskap om årsaken til produksjonsstansen, og vi er ikke kjent med at en eventuell ny passtype vil ha større notoritet enn passene i G-serien.

Vi mener at den generelle kunnskapen norske myndigheter har om irakiske identitets- og reisedokumenter, tilsier at dokumentene ikke bør tillegges særlig egenvekt ved vurdering av identitet. Vi mener at fremleggelse av et irakisk reisedokument i seg selv ikke kan

sannsynliggjøre identitet. Etter vår mening innebærer dessuten kravet om fremleggelse av irakisk reisedokument at mange søkere i realiteten føler at de ikke har annet valg enn å fremskaffe falske identitetsdokumenter for å få utstedt irakisk pass. Dette gjelder også søkere som har gitt korrekte opplysninger til norske myndigheter om sin identitet, men som av ulike årsaker ikke kan fremskaffe id-dokumenter på lovlig vis. Etter en helhetsvurdering mener vi derfor at forslaget § 2c femte ledd annet punktum bør endres eller fjernes. Identiteten til søkerne bør vurderes individuelt og etter en vurdering av de konkrete opplysningene i saken; finnes det for eksempel annen form for dokumentasjon som kan underbygge identiteten (attester, vitnemål, eller lignende). Fremleggelse av irakisk pass kan ikke være hovedgrunn til å anse identitet for å være kjent.

2.3.5.3 Undersøkelser for å kartlegge identitet

Vi viser til høringsbrevet punkt 2.3.5 fjerde avsnitt. Her fremgår det at utlendingsmyndighetene må foreta nærmere undersøkelser for å kartlegge identitet når det er konkrete holdepunkter for at fremlagt irakisk pass bygger på uriktige opplysninger. Departementet skriver videre at

"Dette er i tråd med gjeldende praksis i UDI i saker etter MUF-forskriften. Det vil være opp til utlendingsmyndighetene å vurdere om det skal stilles krav til hvordan passet fremskaffes, herunder om det skal stilles krav til at vedkommende har møtt personlig ved utstedelse av passet.

I saker der det foreligger tvil om identitet og irakisk pass som omtalt ovenfor ikke fremlegges, og UDI heller ikke anser identiteten fastlagt på bakgrunn av annet fremlagt dokumentasjon, kan kravet om kjent identitet ikke anses oppfylt."

Vi viser til det vi har skrevet ovenfor om notoriteten ved irakiske pass generelt, se punkt 2.3.5.2. Dersom politiet avdekker at fremlagt pass og/eller id-dokumenter er falske, mener vi at det sender et svært uheldig signal dersom søkeren på tross av dette får innvilget tillatelse. I asylsaker hvor det fastslås at søkeren har krav på beskyttelse mot hjemlandets myndigheter eller av andre grunner er vernet mot utsendelse, kan man argumentere for innvilgelse av tillatelse på tross av falske id-dokumenter. Vi finner ikke slike argumenter i sakene omfattet av høringsforslaget. Når søkeren har fremlagt falske id-dokumenter, og ikke har behov for beskyttelse av norske myndigheter, bør søkeren som hovedregel få avslag på søknad om tillatelse. Vi mener at det må særlige grunner til for å innvilge tillatelse i slike saker. Tilknytning til riket gjennom langvarig opphold bør ikke anses for å være en slik særlig grunn. Dessuten har Norge nå inngått en avtale med Irak, og kan tvangsreturnere irakere som ikke forlater Norge frivillig.

Til sist vil vi påpeke at arbeid med fastlegging av identitet i disse sakene er svært viktig. Å gjennomføre undersøkelser av identitets- og reisedokumenter, samt intervju søkere er derimot svært ressurskrevende oppgaver for politiet. Vi viser til punkt 3 nedenfor.

2.3.6 Vilkår om at søkeren var i Norge 18. mars 2009

Det er et vilkår for tillatelse at søkeren var i Norge på den datoen det ble kjent at det skulle komme en forskriftsendring, se forslaget ny § 2c femte ledd tredje punktum. Vi er enig i at det stilles et slikt vilkår, men har noen kommentarer knyttet til vurdering av om vilkåret er oppfylt i den enkelte sak.

I MUF-forskriften § 2b er det et tilsvarende vilkår som ovenfor. Søkeren må ha vært i Norge 18. mars 2009 for å kunne få innvilget midlertidig arbeidstillatelse. Det fremgår av rundskriv AI-48/2009 punkt 2 at:

”Vilkåret er ikke ment som et krav om at det i alle saker skal dokumenteres at søkeren var i Norge på det aktuelle tidspunktet. Dersom utlendingsmyndighetene imidlertid har fått positiv kunnskap om at søkeren befant seg i utlandet 18. mars 2009, og senere har reist tilbake til Norge for å søke foreløpig tillatelse, vil ikke vilkåret være oppfylt”.

I høringsbrevet om forslag til ny § 2c har departementet ikke gitt en tilsvarende redegjørelse om krav til dokumentasjon. Det er derfor ikke klart hvorvidt det må dokumenteres at søkeren var i Norge på det aktuelle tidspunktet eller ikke. Vi mener at det er sannsynlighet for at mange søkere ikke var i Norge på det aktuelle tidspunktet. Derfor bør det etter vår mening være et krav om dokumentasjon.

2.3.7 Vilkår om underhold og bolig

Forslaget innebærer at det ikke er noe vilkår om arbeid, underhold eller bolig for tillatelse etter § 2c. Vi viser til det vi skrev innledningsvis under punkt 2.1 om generelle betraktninger, og har ingen ytterligere kommentarer.

2.4 Nærmere om hva tillatelsen innebærer

Vi viser til forslaget § 2c sjette ledd, og høringsbrevet punkt 2.4. Vi har ingen bemerkninger.

2.5 Forskriftens varighet

Vi viser til forslaget § 4 tredje ledd og høringsbrevet punkt 2.5. Vi har ingen bemerkninger.

2.6 Forlengelse av foreløpig tillatelse

Vi viser til forslaget § 2c tredje ledd og høringsbrevet punkt 2.6. Vi har ingen bemerkninger.

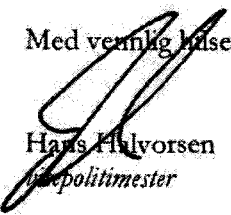
3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som tidligere nevnt innebærer forslaget at det etter departementets mening er 316 personer som vil kunne søke om tillatelse etter forskriftsendringen. I tillegg kommer eventuelle familiemedlemmer til disse – både familiemedlemmer i riket og i utlandet. I høringsbrevet punkt 3 siste avsnitt skriver departementet at politiet, UDI og UNE vil få merarbeid som følge av forskriftsendringen. Vi er enig i dette.

Vi er derimot ikke enig i argumentet om at det uansett ville bli merarbeid ”da mange i denne gruppen uansett ville fremme nye søknader og omgjøringsanmodninger (...)”. Ved fremsettelse av nye søknader ville de fleste av disse kunne fått avslag på formelt grunnlag da vilkårene i utlendingsforskriften § 10 første og femte ledd ikke ville være oppfylt. Avslag på formelt grunnlag krever betydelig mindre saksbehandling, herunder minimalt med forberedelse av saken hos politiet.

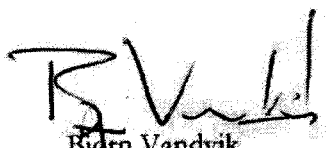
Vi vil påpeke at arbeid med undersøkelser av vandel og identitet krever innebære betydelig ressursbruk ved politidistriktene og Kripos. Vi mener at forslaget innebærer behov for økte bevilgninger til organene innen utlendingsforvaltningen. Med dagens ressurser vil endringen innebære at det både vil gå ut over ventetid og saksbehandlingstid. Fra 2007 til 2008 har vi hatt en stor økning i antall besøkende i ekspedisjon og antall søknader, uten at vi er styrket budsjettmessig siden 2008, men forutsetningene for den økningen er allerede endret ved vesentlig større pågang.

Med vennlig hilsen



Hans Hultvorsen
politimester

Saksbehandler:
Lene Katrine Kolberg
Rådgiver
Utlendingsavsnittet
Tlf. 22 34 21 13



Bjørn Vandvik
politinspektør