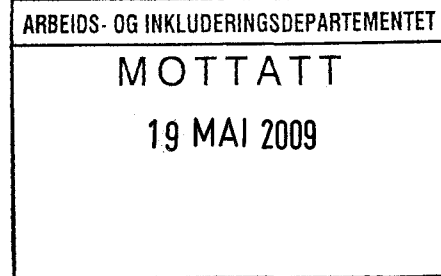


Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo



Deres ref: 200901648-/KEAB Vår ref: 09/1558

Oslo 14.5.2009

HØRING – KAPITTEL 4, 17, 18 OG 20 I NY UTLENDINGSFORSKRIFT UTLENDINGSDIREKTORATETS HØRINGSSVAR

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets (AID) høringsbrev av 23.3.2009.

Her følger UDIs kommentarer og forslag til endringer. Merknadene gis til de enkelte bestemmelsene slik de fremkommer av forskriftsutkastet.

KAPITTEL 4 - KONTROLL MED INN- OG UTREISE MV.

§ 4-11 Kontrollsted

UDI viser til Lov om norsk territorialfarvann og tilstøtende sone av 27. juni 2003. I henhold til denne lovens § 4 opprettes en tilstøtende sone utenfor sjøterritoriet. I denne tilstøtende sonen kan det føres kontroll med lovgivning om toll, skatt, innvandring og helse.

UDI foreslår at ordlyden i § 4-11 utvides til:

"[...] på kysten eller fra oppsynsskip i norsk territorialfarvann og tilstøtende sone til territorialfarvannet."

§ 4-18 Kontroll med sjømann som fratrer stilling på skip i norsk havn

UDI foreslår at "sjøfartsbok" erstattes med "sjømanns identitetskort" (i tredje og femte ledd). Det vises i den forbindelse til det som er anført i høringsinnspillet til § 2-8 (reisedokumenter for sjømenn).

§ 4-20 Kontroll av utenlandsk sjømann som ønsker å benytte landlovsretten

Direktoratet foreslår også her at "sjøfartsbok" erstattes med "sjømanns identitetskort".

KAPITTEL 17 - SAKSBEHANDLING

Forskriftsbestemmelser om unntak for opplysningsplikt - innhenting av personopplysninger fra andre etater

Utlendingsdirektoratet viser til vårt brev av 7.4.2008, der vi utredet behovet for å innhente personopplysninger fra andre etater og hvilke regelverksendringer det ville være behov for. Direktoratet har i brev av 1.12.2008 også besvart noen oppfølgingsspørsmål til utredningen.

I utkastet til ny utlendingsforskrift er det ikke inntatt noen bestemmelser som følger opp ovennevnte utredning. Vi legger til grunn at departementet ennå ikke har konkludert i saken, og avventer departementets oppfølging av de forslagene vi allerede har spilt inn på dette området.

Vi bemerker at hjemler for utveksling av personinformasjon med andre etater bør ha tilstrekkelig trinnhøyde, ved at loven i størst mulig grad bør regulere hvilke personopplysninger UDI kan utveksle med hvilke etater og til hvilket formål. Vi viser i denne sammenheng til lovkravet i personopplysningsloven §§ 8 og 9, jf lovens § 11, og til lovens § 33 fjerde ledd om unntak fra konsesjonsplikt når en behandling har hjemmel i lov. Det er med andre ord ikke gitt at det er tilstrekkelig at nye hjemler fremkommer av forskriften. Etter vår oppfatning bør forskriftsregulering i denne sammenheng kun brukes for nærmere detaljregulering som utfyller en ellers klar ordlyd i loven. En slik forskriftsregulering kan eventuelt inntas i forskriften som ny § 17-7a.

Forskriftsbestemmelse om rett til tolk i intervjuer i medhold av forskriftens § 10-3

Direktoratet mener det bør vurderes å gi ytterligere en forskriftsbestemmelse til lovens § 81 i kapittel 17 i forskriften.

Når en referanse som et tiltak mot tvangsekteskap skal intervjues i medhold av utlendingsforskriftens § 10-3, kan det være problematisk å gi opplysninger om tvang dersom hun eller han er avhengig av tolk og det er familiens foreslåtte tolk som er med til intervjuet. I mange tilfeller ber politiet den som skal intervjues om å stille med tolk selv. Det kan være vanskelig for referansen å forklare til sin familie hvorfor hun eller han ikke vil bruke familiens tolk.

Dersom det hadde vært en bestemmelse som ga rett til tolk på det offentlige bekostning i disse tilfellene, vil det være en objektiv tolk som foretar tolkningen. Direktoratet antar at det kunne være et tiltak av betydning for å motvirke tvangsekteskap.

En eventuell bestemmelse burde korrespondere med den personkrets som skal til intervju i medhold av forskriftens § 10-3. En slik bestemmelse vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Vårt forslag til ordlyd i eventuelt ny § 17-X:

"Når en referanseperson skal til intervju i medhold av utlendingsforskriftens § 10-3, skal utlendingsmyndighetene sørge for at vedkommende får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk hun/han kan kommunisere forsvarlig på."

§ 17-1 Parter, klageberettigede og fullmektiger i utlendingssaker

UDI legger til grunn at når en person anses som fullmektig i forhold til denne bestemmelsen, kan hun/han representere søkeren på alle trinn av saksbehandlingen i samsvar med regelen i forvaltningsloven § 12 første ledd. UDI mener det kan være hensiktsmessig å presisere dette i forskriftsteksten og foreslår at tredje punktum endres til *"opptrer som en fullmektig uten skriftlig fullmakt på alle trinn i saksbehandlingen"*.

§ 17-2 Asylintervju

UDI støtter forslaget om å videreføre dagens bestemmelse om asylintervju av voksne asylsøkere. Vi støtter også departementets forslag om å innta en bestemmelse om lydopptak, jf § 17-2 siste ledd.

Direktoratet har vurdert spørsmålet om lydopptak opp mot personopplysningslovens (pol) grunnvilkår for behandling av personopplysninger, jf lovens § 11. I tillegg til å ha et gyldig behandlingsgrunnlag, skal personopplysninger bare brukes til uttrykkelige angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet og ikke brukes senere til formål som er uforenelig med det opprinnelige formålet uten samtykke eller eksplisitt lovhjemmel. Dessuten

skal opplysningene være tilstrekkelige og relevante, korrekte og oppdaterte og skal ikke lagres lengre enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Det er videre et gjennomgående prinsipp at det er det minst inngripende tiltak som skal benyttes.

Direktoratet mener det er flere forhold som tilsier at det er et saklig behov for lydopptak under asylintervjuet, og at bruken er nødvendig. Behovet er relatert til kvalitetssikring av tolkingen, mulighet for å kvalitetssikre eller justere referater i tilfeller der søker mener at det er viktige nyanser som har gått tapt eller der vedkommende hevder å være feiltolket eller misforstått, og til å sikre bevis for hva søkeren har opplyst om i asylintervjuet om søkeren bestrider innholdet i asylintervjurapporten på et senere tidspunkt.

Direktoratet har vurdert om det bør utarbeides nærmere krav til sletting av lydopptakene. Tidspunktet for når det ikke lenger er nødvendig å lagre lydopptakene er ikke gitt, og lagringsbehovet vil i realiteten være i lang tid etter endelig vedtak i UNE. Vi bemerker at tvister om hva som faktisk ble sagt under asylintervjuet kan oppstå i forbindelse med saksbehandlingen i UDI eller UNE og eventuelt også i senere behandling i rettsapparatet. Bevissikring for senere rettssak vil etter vår oppfatning ha saklig sammenheng med den opprinnelige behandlingen av asylsaken, siden tvistegjenstanden er selve vedtaket i saken. Vi kan følgelig ikke se at bruken av lydopptak til et slikt formål er i strid med det opprinnelige formålet (korrekt behandling av søknad om asyl), jf pol § 11 første ledd c. Opplysninger som gis under asylintervjuet kan også bli brukt i senere saker, eksempelvis i saker om tilbakekall av tillatelse og i forbindelse med saker om familiegjenforening. Også her kan det oppstå tvister om hvilke opplysninger som faktisk ble gitt under asylintervjuet. Bruk av lydopptakene i slike sammenhenger vil etter vår vurdering ikke være i strid med det opprinnelige formålet angående asylsaken, når senere sak er avledet av eller bygger på opplysningene som ligger til grunn for asylvedtaket.

Av hensyn til søkerens personvern vil det være nødvendig med god tilgangstyring til lydopptakene. Kun ansatte med saklig behov, sett hen til bruksformålet, kan få tilgang.

Utlendingsloven § 81 gir utlendingen rett til å fremlegge sin historie og synspunkter i asylsaken på et språk vedkommende behersker, under asylintervjuet og ellers fremleggelse av synspunkter i saken er nødvendig for vedtaket. Bestemmelsen nevner for øvrig ikke at utlendingsmyndighetene kan benytte lydopptak under samtalene. Bruk av lydopptak fremstår svært inngripende i søkerens personvern. Et lydopptak vil være et langt mer inngripende virkemiddel enn et skriftlig referat fra et intervju. Dette fordi lydopptaket avdekker søkerens følelsesmessige sinnsstemning tilknyttet de ulike deler av temaene under intervjuet, samtidig som det i et intervju også vil fremkomme sensitive sider av den enkeltes livshistorie som ikke nødvendigvis er relevante for utlendingsforvaltningens behandling av saken.

UDI bemerker at det er behov for at bruk å sikre tilstrekkelig hjemmel for bruk av lydopptak, ved at loven klart opplyser om i hvilke sammenhenger lydopptak kan brukes og til hvilket formål. Vi viser til det alminnelige lovkravet i personopplysningsloven §§ 8 og 9, jf lovens § 11, og til alminnelige rettsikkerhetsbetraktninger. Det er med andre ord ikke gitt at det er tilstrekkelig at bestemmelser om lydopptak kun er regulert på forskriftsnivå. Det er viktig at regelverket gir klare anvisninger på bruksformål, gjenbruk av opplysninger fra lydopptak i andre saker, og om lagring av lydopptak. UDI mener at forskriftsregulering i denne sammenheng kun må brukes for nærmere detaljregulering og utfylling av en ellers klar ordlyd i loven. For øvrig bør forskriften åpne for at UDI kan gi nærmere retningslinjer for bruk av lydopptak.

Direktoratet foreslår følgende tekst om lydopptak i utlendingsforskriften § 17-2 siste ledd:

"Det kan tas lydopptak av asylintervju med søkeren. Formålet er å kvalitetssikre at innholdet i asylintervjurapporten er i samsvar med det søkeren har opplyst om i intervjuet, og å sikre bevis for søkerens uttalelser dersom vedkommende bestrider innholdet i asylintervju-

rapporten på et senere tidspunkt. Opplysninger fra lydopptaket kan brukes i senere sak som er avledet av eller bygger på opplysningene som ligger til grunn for asylvedtaket. Lydopptak skal lagres så lenge det er nødvendig og tjenelig for bruksformålet. Søkeren skal orienteres om at det vil bli tatt lydopptak under asylintervjuet, hva som er formålet med dette, og at opplysningene vil kunne bli brukt i senere saker. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer."

§ 17-3 Høring av barn

Departementet foreslår en bestemmelse som skal reflektere barnekonvensjonen art. 12, barns rett til å bli hørt. UDI støtter departementets forslag til å innta en bestemmelse om barns uttalerett.

Når det gjelder bestemmelsens rettslige plassering, viser vi til kommentarer til lovtekst i vårt høringssvar av 2.3.2009 (AID-ref 200900122-/MOM, UDI-ref 09/260).

For å tydeliggjøre at det først og fremst er barnet selv som bør høres, forslår vi en omformulering i andre ledd første punktum:

"Barnet kan høres muntlig eller skriftlig, eventuelt kan barnet høres gjennom foreldre, verge eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet."

Direktoratet vil for øvrig bemerke at det kan by på utfordringer å vurdere om et barn under 7 år er i stand til å danne seg egne synspunkter. UDI legger til grunn at det vil være behov for mer detaljerte retningslinjer for når og på hvilken måte denne vurderingen skal gjøres.

§ 17-4 Samtale med barn i asylsaker

UDI mener at bestemmelsen bør deles, slik at det fremgår klarere hva som gjelder medfølgende barn og hva som gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Det bør gå klart frem at det er forskjellige hensyn som vektlegges for de ulike gruppene.

Direktoratet mener det er bra at det i første ledd presiseres at medfølgende barns livssituasjon skal klarlegges under intervjuet av foreldrene. Barns uttalerett og utlendingsforvaltningens behov for informasjon må betraktes som to likestilte hensyn. Vi mener derfor at første ledd bidrar til å understreke utlendingsmyndighetenes selvstendige ansvar for å innhente nok informasjon om barnet til å belyse saken tilstrekkelig.

Når det gjelder andre ledd, foreslår vi at en samtale i forbindelse med asylsøknaden bør legges frem som et tilbud. Vi viser til at forskriftsutkastet slik det nå fremstår kan innebære en utilbørlig ansvarliggjøring av mindreårige medfølgende barn. Vi har erfaring med at det kan oppstå lojalitetskonflikt mellom foreldre og barn, og vi mener det er viktig at barnet blir informert om at dette er et tilbud. Vårt forslag til ordlyd:

"Hvis medfølgende barn ønsker å uttale seg i forbindelse med asylsaken, skal det få tilbud om en samtale. Samtalens formål er å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag."

På bakgrunn av dette forslaget mener direktoratet at det vil være hensiktsmessig med en tilsvarende tittel/overskrift som i § 17-5, hvor *tilbud om tilføyes til samtale med barn i asylsaker*.

Direktoratet påpeker at samtalens formål er en meget viktig presisering da det har hersket en del uklarheter i praksis rundt dette. Vi mener dette er et viktig tiltak for å styrke barneperspektivet i asylsaker og øke anerkjennelsen av at barn kan ha et selvstendig asylgrunnlag. Det vil således være i samsvar med ny utlendingslov § 28, som fastsetter at det ved flyktningsvurderingen skal tas hensyn til om søkeren er barn.

I § 17-4 andre ledd har departementet tatt inn en aldersgrense for når barn har rett til en samtale. Direktoratet mener det er lite hensiktsmessig å operere med en absolutt aldersgrense på 7 år i asylsaker når det er åpnet opp for en skjønnsmessig vurdering etter den generelle uttaleretten i § 17-3. Barnekonvensjonen art. 12 setter ingen aldersgrense, den setter kun et krav om at barnet må være i stand til å danne seg egne synspunkter. Det vil ikke være i strid med barnekonvensjonen å sette en aldersgrense, så lenge bestemmelsen suppleres med en skjønnsmessig regel for dem som er yngre. I hvilken alder et barn er i stand til å danne seg egne synspunkter vil avhenge av det enkelte barn, dets forutsetninger og hvilket spørsmål det dreier seg om.

Direktoratet mener at kravet til 7 år bør tas ut av forskriftsteksten. Utgangspunktet i § 17-3 om at barn over 7 år, men også yngre barn hvis de er i stand til å danne seg synspunkter, vil være retningsgivende for alle sakstyper.

UDI mener at det bør inntas en bestemmelse om at det kan tas lydopptak av samtalen med barnet, jf bestemmelsen i § 17-2 siste ledd.

§ 17-5 Tilbud om samtale med barn i saker om familieinnvandring

I høringsbrevet er oppmerksomheten hovedsakelig rettet mot samtale med barn som møter på utenriksstasjon. Direktoratet bemerker at barn også kan søke fra Norge, og vi er derfor enige i at ordlyden i bestemmelsen også skal omfatte denne situasjonen.

Direktoratet mener at bestemmelsen bør endres i samsvar med vårt forslag til endring i §§ 17-3 og 17-4. Det innebærer at barnet skal få tilbud om en samtale hvis det ønsker å uttale seg. Videre bør aldersgrensen tas bort.

Ordlyden i § 17-5 inneholder "som hovedregel". Hvilke andre typer unntak enn "åpenbart unødvendig" som kan gjøres, bør etter vår mening reguleres nærmere i retningslinjer. Dette kan gjøres ved at UDI gis hjemmel til å utarbeide retningslinjer. Vi foreslår en omformulering i tredje ledd:

"Utlendingsdirektoratet gir nærmere retningslinjer om i hvilke tilfeller tilbud om samtale med barn ikke er nødvendig og om hvordan barnets interesser og behov skal bli ivaretatt i samtalen."

Direktoratet bemerker at det kan være flere situasjoner enn de som nevnes i utkastet til forskriftstekst hvor det kan være viktig å gjennomføre direktesamtale med barn, for eksempel i saker som dreier seg om tilbakekall av barnets tillatelse.

Det er viktig at bestemmelsen får en ordlyd som ivaretar hensynet til fleksibilitet, for eksempel at forskriften setter visse minimumskrav, og at direktoratet innenfor disse rammene kan lage detaljerte retningslinjer for hvilke saker hvor direktesamtale skal tilbys.

§ 17-6 Varslingsplikt til barnevernstjenesten

Direktoratet er enig i behovet for en slik bestemmelse og støtter departementets forslag. Barn inngår i svært mange utlendingssaker, og utlendingsforvaltningen får i mange tilfeller kjennskap til opplysninger som berører barns livsvilkår og hverdag. Bestemmelsen vil bidra til å synliggjøre og bevisstgjøre utlendingsforvaltningens ansvar overfor barn.

§ 17-7 Utlendingens opplysningsplikt etter lovens § 83 annet ledd

I § 17-7 foreslår departementet å videreføre dagens regler om utlendingers opplysningsplikt i gjeldende utlendingsforskrift § 128, men med en endring av gjeldende § 128 annet ledd. Formålet med endringen er å gjøre det tydelig at det er kun i de tilfellene der det kan komme i konflikt med et behov for beskyttelse at asylsøkeren ikke kan pålegges å ta kontakt med hjemlandets myndigheter. Det aktuelle forslaget til § 17-7 annet ledd framstår som en bra løsning som

klargjør hvilke asylsøkere som ikke kan pålegges å ta kontakt med hjemlandets myndigheter, blant annet for å kunne få utstedt identitetsdokumenter.

I § 17-7 første ledd bokstav h) er det gitt mulighet til å pålegge deltakelse i språkanalyse. Per i dag benyttes både aldersundersøkelse, DNA-test og språkanalyse som virkemidler for bekreftelse og dokumentasjon av en søkers identitet og historie. Disse tiltakene har kommet inn i dagens lov og forskrift på ulike tidspunkt og er gitt litt ulik innretning i forhold til formulering og hvor uttrykkelig det er uttalt hvilke konsekvenser det vil ha om utlendingen ikke er villig til å delta i undersøkelsene. UDI mener de ulike undersøkelsene likevel fremstår som forholdsvis like av "natur", og at de bør gis mest mulig sidestilte hjemler. UDI mener derfor at språkanalyse burde vært formulert etter samme mønster som ny lov §§ 87 og 88. UDI reiser også spørsmål om både dette punktet og øvrige punkt i § 17-7, som følge av påleggenes inngripende karakter, burde vært plassert i loven. Vi ser også muligheten av at man her i stedet benytter en betinget frivillighet, der det å unnlate å underlegge seg slike undersøkelser svekker søkerens sak. Hjemler basert på dette prinsippet kan bidra til å tydeliggjøre at ansvaret for å avklare søkerens identitet blir liggende på søkeren selv.

§ 17-8 Utlevering av opplysninger fra politiet i saker som gjelder familieinnvandring

Lovens § 85 gir anvisning på at "Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om hvilke vandelsopplysninger som skal gis til det organet som avgjør saken, og om utformingen av politiets uttalelse for øvrig". Utkast til ny forskrifts § 17-8 angir hvilke personopplysninger som kan innhentes i denne sammenheng. Vi bemerker at hjemmelen for innehenting av såpass sensitive personopplysninger må sikres tilstrekkelig trinnhøyde, ved at loven i størst mulig grad bør regulere hvilke personopplysninger UDI og UNE kan innehente fra politiet. Vi viser i denne sammenheng til alminnelige lovkravet i personopplysningsloven §§ 8 og 9, jf lovens § 11, alminnelige rettsikkerhetsbetraktninger, og til lovens § 33 fjerde ledd om unntak fra konsesjonsplikt når en behandling har hjemmel i lov. Det er med andre ord ikke gitt at det er tilstrekkelig at forskriften utdyper hvilke personopplysninger som kan innehentes for vandelskontroll. Etter vår oppfatning bør forskriftsregulering i denne sammenheng kun brukes for nærmere detaljregulering som utfyller en ellers klar ordlyd i loven.

I noen saker om familieinnvandring vil det kunne være aktuelt å gjenbruke opplysninger fra referansens tidligere saker om familieinnvandring. Formålet med gjenbruken vil være å skape et bedre grunnlag for å vurdere om søknaden skal avslås, eventuelt om søkeren skal opplyses om referansepersonensandel, jf utlendingsloven § 40 femte ledd og forskriftsforslaget § 17-8 tredje ledd. Av den grunn bør det fremgå av forskriften § 17-8 at UDI og UNE kan gjenbruke opplysninger fra tidligere saker om familieinnvandring som involverer referansen, og på hvilken måte gjenbruken skal foregå. UDI viser i denne sammenheng til våre innspill til departementets forslag til ny utlendingsforskrift § 9-5 *Oppholdstillatelse for å inngå ekteskap*. Innspillene handler blant annet om gjenbruk av personopplysninger fra tidligere saker om familieinnvandring, og om hvilke krav personopplysningsloven stiller i slike sammenhenger. Direktoratet mener at forskriften § 17-8 annet ledd bør inneholde tekst om gjenbruk av opplysninger fra referansens tidligere saker om familieinnvandring, slik at departementets høringsforslag til tekst i annet ledd forskyves til nytt tredje ledd osv:

"Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda kan gjenbruke opplysninger fra referansens tidligere saker om familieinnvandring om at referansen har vandelsanmerkninger som angitt i første ledd. Opplysninger fra saker som er eldre enn 10 år kan som hovedregel ikke gjenbrukes. Formålet er å gi et bedre grunnlag for å vurdere om søknaden bør innvilges eventuelt om søkeren bør informeres om opplysningene, jf utlendingsloven § 40 femte ledd."

Til første ledd:

I første setning fremgår det at opplysninger skal gis UDI eller UNE "etter anmodning" fra disse,

om opplysninger som politiet plikter å utlevere. Dette innebærer at utlevering av opplysninger fra politiet forutsetter et initiativ fra UDI eller UNE, og at politiet ikke har anledning til å utlevere opplysninger på eget initiativ etter *denne* bestemmelsen. Ny utlendingslov § 85 tilrettelegger for at utlevering av vandelsopplysninger kan skje etter initiativ fra både politiet, UDI og UNE. UDI mener at dette bør gjenspeiles i forskriften § 17-8, for å sikre at myndighetene blir kjent med relevante forhold ved referansepersonen fra tidligst mulig tidspunkt. Selv om lovens § 85 og forskriften § 17-8 åpner for at UDI og UNE kan innehente slike opplysninger rutinemessig fra politiet, mener vi at det vil være hensiktsmessig at politiet skal kunne utlevere opplysningene uanmodet, for eksempel på bakgrunn av rutinemessig sjekk av vandelsopplysninger ved forberedelse av sak om familieetablering.

For øvrig stiller UDI spørsmål ved om det er hensiktsmessig at forskriften begrenser utleveringen til UDI og UNE, sett hen til hensynet om en fleksibilitet i oppgaveløsingen. Utenriksstasjonene er i henhold til forskriftsforslaget § 13-4 gitt en generell vedtakskompetanse i alle førstegangssaker.

UDI er i utgangspunktet enig i at politiet *skal* utlevere opplysninger om siktelsler, tiltale og ilagt straff etter straffeloven kapittel 19 til 22. Som departementet skriver i høringsbrevet punkt 17.4.2.2 tiende avsnitt, er det "Ikke alle forbrytelser som omfattes av disse bestemmelsene [som] vil være like relevante for saksvurderingen. For eksempel vil ikke straff for legemsfornærmelse (...) overfor en tredjeperson som referansen er uten tilknytning til, gi noe grunnlag for å konstatere at ektefellen risikerer å bli utsatt for mishandling". I denne sammenheng kan det også vises til et alminnelig personvernprinsipp om at det ikke skal behandles (her: samles inn) flere personopplysninger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Direktoratet viser for øvrig høringsbrevet samme punkt avsnitt femte ledd der det fremgår at "Politiet skal ikke utlevere andre opplysninger (...) enn det som er nødvendig ut i fra formålet med bestemmelsen".

Formålet med innsamling av opplysninger fra politiet er primært knyttet å opplyse saken best mulig, slik at det kan gjøres en fundert vurdering av om det er sannsynlighetsovervekt for at søker eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet og derfor bør nektes oppholdstillatelse, jf lovens § 40 femte ledd, jf lovens § 85 annet ledd. I dette ligger en målsetting fra myndighetenes side om å avverge overgrep, siden man vet av erfaring at risikoen er reelt til stede, og da særlig for kvinner i en sårbar situasjon. Opplysninger som er relevante, men som ikke danner sannsynlighetsovervekt for en slik risiko og som dermed heller ikke kan begrunne at opphold nektes, kan likevel ha såpass alvorlig karakter at de bør utleveres til UDI og UNE med henblikk på at disse kan informere søkeren etter forskriften tredje ledd. UDI er enig med departementet i at det kun er der det er "helt klart at straffereaksjonen er uvesentlig for vurderingen av risikoen for fremtidig mishandel", at politiet ikke skal utlevere opplysningene til UDI og UNE. UDI mener at denne begrensningen bør fremgå av forskriften.

UDI er enig i at politiet skal utlevere opplysninger om ilagt kontaktforbud etter straffeloven § 33 og besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a. Likevel mener direktoratet at samme begrensning som vi foreslår inntatt i forskriften i avsnittet over, også skal gjelde for slike forhold.

I første punktum er det inntatt et unntak fra politiets opplysningsplikt, for de tilfeller der utlevering av opplysninger "kan skade arbeidet med kriminalitetsbekjempelse". UDI mener at unntaksregelen, slik den nå er formulert, kan gå på bekostning av søkerens sikkerhet. UDI foreslår derfor at unntaket forbeholdes tilfeller der de opplysningene politiet sitter med ikke danner sannsynlighetsovervekt for at søkeren eller dennes særkullsbarn vil kunne bli mishandlet eller grovt utnyttet. UDI mener at hensynet til søkerens risiko må veie tyngst. Eventuelt eller i tillegg bør unntaket innsnevres til tilfeller der det er "*mest sannsynlig at utleveringen kan skade arbeidet med kriminalitetsbekjempelse*".

Det kan reises spørsmål ved om § 17-8 første ledd annet punktum er presis nok for å kunne tjene som rettslig grunnlag for utlevering/innhenting av slike sensitive opplysninger. Av hensyn til

behovet for klar hjemmel foreslår UDI at setningen som minimum omformuleres ved å stryke "blant annet" og heller sette inn "og opplysninger av lignende alvorlighetskarakter" til slutt i setningen. For øvrig viser vi til våre generelle merknader over om tilstrekkelig trinnhøyde på hjemmel for innhenting og øvrig bruk av såpass sensitive personopplysninger.

Direktoratet her merket seg at siste ledd legger opp til at direktoratet kan lage retningslinjer om at opplysninger skal innhentes i alle typer saker. UDI mener at loven ikke tillater at personopplysninger kan inneholdes til andre saker enn familieinnvandring. Om UDI skal kunne lage nærmere retningslinjer om andre typer saker, mener vi at utlendingsloven § 85 må endres til å omfatte også andre spesifiserte sakstyper.

For søknader som mottas ved politiet bør politiet av eget tiltak innhente og utlevere slike opplysninger. For søknader som mottas ved utenriksstasjon er det i utgangspunktet fornuftig at utlevering av opplysninger er knyttet til anmodning fra utenriksstasjon, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda. Det bør imidlertid ikke stilles store krav til en slik "anmodning", det at saken er sendt til uttalelse til politiet bør i utgangspunktet være tilstrekkelig.

Til annet ledd:

UDI mener at referansen må ha kontradiksjonsrett/uttalerett. Det fremkommer heller ikke tydelig i hvilke situasjoner det er grunnlag for å videreformidle slike personopplysninger til en søker. Referansepersonen skal først underrettes når politiet gir opplysningene videre. Referansepersonen vil da ha mulighet til å kommentere opplysningene. Deretter skal referansepersonen igjen underrettes dersom søkeren gis disse opplysningene. Direktoratet antar at søkeren også skal gis mulighet til å uttale seg før vedtak fattes i saken, jf forvaltningslovens § 16. Det vil bli behov for å regulere nærmere hvordan denne prosessen skal foregå. Vi antar at det er tilstrekkelig at referansen høres en gang, men foreslår at dette tydeliggjøres i retningslinjer som nevnt i siste ledd.

Til femte ledd:

Vi stiller spørsmål ved om ordlyden i forskriftens § 17-8 femte ledd annet alternativ gir videre fullmakter til UDI enn det som er tilsiktet, og om det er grunnlag for å gjøre dette gjennom en slik forskriftsbestemmelse.

§ 17-9 Utlevering av opplysninger fra politiet i saker om visum

Våre kommentarer til § 17-8 første ledd andre punktum andre alternativ, samt grunnlag for å videreformidle vandelsopplysninger om referansepersonen til søker, gjelder tilsvarende her.

I visumsaker vil utlevering av opplysninger alltid være avhengig av anmodning fra vedtaksmyndigheten. Da utenriksstasjonene fatter avgjørelse i de fleste søknader om visum bør også disse kunne anmode om opplysninger. Direktoratet foreslår at forskriftsteksten endres på dette punktet slik at første setning lyder:

"Etter anmodning fra utenriksstasjoner, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda [...]"

I forhold til resten av bestemmelsen viser vi til våre kommentarer til § 17-8.

§§ 17-10 til 17-12 Generelle merknader

Bestemmelsene i forskriftsutkastets §§ 17-10 til 17-12 regulerer hvilke tilfeller søker plikter å betale et behandlingsgebyr i forbindelse med fremsettelse av søknad. UDI mener det bør fremgå av forskriften hvilken virkning det får dersom slikt behandlingsgebyr ikke er betalt.

Gebyrene er søknadsspesifikke og forutsetter at det er klart hva slags tillatelse det søkes om. I forbindelse med betaling av behandlingsgebyr kan det stilles spørsmål om hvilken betydning

gebyret har for hvilke oppholdsgrunnlag søknaden skal vurderes opp mot. UDI har sett eksempler på omgåelse av gebyrreglene ved at det søkes om arbeidstillatelse, men hvor det fremgår av søknadens vedlegg at det i realiteten søkes om familiegjennforening. Hensynet til effektiv saksbehandling og samsvar mellom gebyr og saksbehandlingskostnader tilsier at søknaden kun vurderes opp mot de regler som gjelder den tillatelseskategori den fremsatte søknaden gjelder. UDI mener det vil være hensiktsmessig om departementet gir føringer for saksbehandlingen i disse tilfellene, se vårt forslag til ordlyd i § 17-10.

Etter vår oppfatning bør det fremgå av forskriften at borgere omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen er unntatt fra gebyrplikt både ved registrering og ved fremsetting av søknad om for eksempel varig oppholdskort eller oppholdstillatelse i henhold til overgangsreglene.

UDI mener at forholdet til gebyrtarifforskriften bør synliggjøres for alle bestemmelsene om gebyr, og at det bør klargjøres at utlendingsforskriften går foran gebyrtarifforskriften. Gebyrtariffens § 5 gir i dag utenriksstasjonene adgang til å gi unntak eller nedsette gebyr i den enkelte sak, herunder i familieinnvandringsaker. Unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse når det av hensyn til vedkommendes økonomiske stilling vil være urimelig å kreve vanlig gebyr, eller andre særlige omstendigheter tilsier at gebyret nedsettes eller frafalles. Vi er kjent med at denne bestemmelsen har blitt brukt av utenriksstasjon til å gjøre unntak fra gebyrplikten for familieinnvandringsøkere fra Burma når de oppholder i Thailand, typisk i flyktingleire. Direktoratet har i brev av 14.8.2008 til Utenriksdepartementet bedt om deres syn på om det er gebyrtariffen eller utlendingsforskriften som har forrang. Henvendelsen er foreløpig ikke besvart. Det bør vurderes å klargjøre forholdet til Gebyrtariffen i ny forskrift.

Prosjekt Søknader På Nett, som inngår i EFFEKT-programmet, er i ferd med å utvikle en løsning for elektronisk innlevering av søknad om oppholds- og arbeidstillatelse via Internett. Denne løsningen vil inneholde en funksjonalitet for betaling av gebyr. Betalingen skjer ved bruk av kredittkort, gjennom en betalingsløsning som følger de vanlige standarder for betalings-transaksjoner over nettet i dag. Betalingsløsningen leveres/driftes av en ekstern leverandør som har erfaring med og kompetanse til å tilby slike tjenester. For å sikre en smidig og funksjonell beregning av gebyr i søknadsløsningen er det viktig at gebyrreglene blir mest mulig strømlinjeformet og forenklet med klare kriterier. Vi vil understreke viktigheten av å utforme regelverket slik at det medvirker til en effektiv og rask saksbehandling, og at regelverket blir tilpasset løsninger for elektronisk saksbehandling som nå utvikles innenfor EFFEKT-programmet.

Ved hjelp av opplysninger gitt av søkeren må det blant annet kunne fastslås

- om formålet med tillatelsen er visum, arbeid, studier eller familieinnvandring
- om det er en førstegangssøknad om familieinnvandring eller en fornyelse
- om søker faller inn under noen av unntakene

Da det ikke kan forutsettes at søker selv skal sette seg inn i reglene for gebyr, og vi ønsker at søknadsløsningen ikke skal generere unødvendige henvendelser til forvaltningen, må løsningen selv regne ut hvor mye søkeren skal betale i gebyr. Dette er utfordring for de som skal utvikle selve løsningen, men også en utfordring for utlendingsforvaltningen da vi må sørge for at søker har lagt inn nok opplysninger til at vi kan beregne størrelsen på gebyret. Dersom søker feilaktig blir avkrevd gebyr, eller det er beregnet en for høy sats, må beløpet refunderes. Dette er prosess som må følge regnskapsmessige regler. Blant annet er det i dag et vindu på 28 dager for å kunne refundere gebyret uten at myndighetene får utgifter knyttet til dette. De fleste betalingsleverandører i markedet opererer med langt kortere vindu enn dette.

UDI vil påpeke at gebyrordningen byr på flere utfordringer i arbeidet med Søknader På Nett, både for de som skal utvikle selve løsningen og for utlendingsforvaltningen. Utfordringene knytter

seg for det første til de ulike gebyrsatsene. Videre knytter det seg utfordringer til unntakene fra gebyrplikten for ulike grupper søkere.

Vi mener det er ønskelig at alle sakstyper får den samme gebyrsatsen dersom vi skal få en effektiv søknadsløsning på nett, alternativt at gebyrsatsene i størst mulig grad harmoniseres. Særlig bør satsene for søknad om familieinnvandring harmoniseres med gebyrene for de andre søknadstypene. Det vil da ikke være nødvendig å konstruere et ekstra skille mellom vanlige arbeids- og oppholdssaker og familieinnvandringssaker i betalingsløsningen. En samordning av gebyrsatsen vil også medføre at man i betalingsløsningen slipper å forholde seg til spørsmålet om søknaden er en fornyelse eller ikke. Selv om det rent teoretisk er et klart skille mellom førstegangssøknader og fornyelser, har det vist seg mer komplisert i praksis. Vi må regne med at det vil oppstå situasjoner der søknaden behandles som en fornyelse, men at søker må betale for en førstegangssøknad. Entydige og enkle kriterier for når en fornyelsessøknad skal ha et bestemt gebyr er svært avgjørende. Vi mener videre at tiden har løpt fra dette skillet i gebyrsatser og at andre gjennomførte innstramminger i familieinnvandringspolitikken og innføringen av elektronisk søknadsløsning har større betydning for antallet mangelfulle og åpenbart grunnløse søknader om familieinnvandring.

Det fremgår av høringsbrevet at begrunnelsen for et forhøyet gebyr for søknader om fornyelse fremsatt etter tillatelsens utløp, er at det generelt vil medføre merarbeid for utlendingsforvaltningen og at det anses rimelig at søker selv betaler ekstrautgifter knyttet til dette. UDI deler dette synspunktet. Etter gjeldende praksis kan samme søknad anses om en førstegangssøknad i forhold til enkelte bestemmelser, mens den i forhold til andre bestemmelser anses som en fornyelsessøknad. UDI mener dette er kompliserende både for utlendingsforvaltningen selv og for den enkelte søker. På denne bakgrunn mener vi at regelverket bør oppstille klare frister for søknader om fornyelse og konsekvenser av at disse oversittes.

Når det gjelder utfordringene knyttet til gebyrunntakene, gjelder dette særlig de unntakene som ikke baserer seg på rent objektive kriterier, og hvor det først avklares gjennom behandling av søknaden om søkeren er fritatt for gebyr eller ikke. For eksempel vil gebyrunntaket i utkastets § 17-10 bokstav e) innebære at søker må registrere opplysninger om mishandling i løsningen. Dette vil være opplysninger av svært sensitiv karakter som ut fra personvern hensyn ikke bør, eller muligens ikke kan, legges inn i en nettløsning av denne typen. Samtidig må det være tydelig at det er dette oppholdsgrunnlaget det søkes om en tillatelse på. I forhold til de unntakskategoriene må det søkes å finne gode praktiske løsninger.

§ 17-10 Behandlingsgebyr ved søknad om midlertidig arbeidstillatelse eller permanent oppholdstillatelse eller ved fornyelse av oppholdstillatelse

Det følger av første ledd tredje punktum at det ved søknad om fornyet oppholdstillatelse til familiemedlem, som er fremsatt etter tillatelsens utløp, skal betales et gebyr tilsvarende første gangs søknad. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende praksis, jf. AIDs instruks av 5.9.2007 (AI 2007-025). Vi vil peke på at skillet mellom en fornyelsessøknad og en førstegangssøknad vil være en utfordring ved arbeidet med innføringen av en nettbasert søknadsløsning. Det vises til at en søknadsløsning som er koblet opp mot utlendingsforvaltningens database vil være svært komplisert og kostnadskrevenende. Beregningen av gebyr i søknadsløsningen forutsetter derfor at søker legger inn korrekte opplysninger, herunder opplysninger om tillatelsens varighet.

Som nevnt i punktet ovenfor mener UDI at det av hensyn til merarbeidet som knytter seg til fornyelsessøknader fremsatt etter tillatelsens utløp bør oppstilles klare frister for søknader om fornyelse og konsekvenser av at disse oversittes.

Direktoratet anser det som hensiktsmessig at bestemmelsen tilføyes en presisering om at søknaden kun vil bli vurdert i forhold til det tillatelsesgrunnlaget det er søkt om og betalt for.

Ordlyden i bestemmelsens første ledd foreslås utvidet som følger:

"[...] betales et gebyr på 1600 kr.

Søknaden skal vurderes i forhold til det grunnlaget det er betalt for. Tillatelsesgrunnlag som det ikke kreves gebyr for, jf § 17-10 annet ledd, kan likevel vurderes."

I bestemmelsens annet ledd bokstav a – g videreføres gjeldende unntak fra gebyrplikten. I tillegg foreslås det innført enkelte nye unntak.

I bokstav e) er det innført et nytt unntak for de som søker om fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av at de har blitt mishandlet i samlivsforholdet, jf. lovens § 53 første ledd bokstav b). UDI er enig i at dette er en gruppe søkere som kan være i en vanskelig situasjon. Vi ser imidlertid noen praktiske utfordringer ved at denne gruppen ikke skal betale gebyr. Vi antar at bestemmelsen gjelder personer som anfører at de har vært utsatt for mishandling og som søker om oppholdt på dette grunnlaget. Unntak fra gebyrplikten for denne gruppen kan medføre at flere anfører mishandling som grunnlag for oppholdstillatelse.

Det følger av bestemmelsen i bokstav f) at gebyrplikten ikke gjelder ved søknad om tillatelse til å ta arbeid under behandling av en søknad om beskyttelse, jf. lovens § 94. Etter ordlyden omfattes ikke anmodninger om fortsatt midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag i UNE, jf forskriftsutkastets § 17-26. UDI legger til grunn at det i disse tilfellene fortsatt skal betales gebyr, og mener at det bør fremgå av forskriften at det er knyttet behandlingsgebyr til søknad om midlertidig arbeidstillatelse som er fremsatt etter endelig avslag i UNE. At det skal kreves gebyr etter gjeldende forskrifts § 197a første ledd ved fremsettelse av søknad etter gjeldende forskrifts § 61 tredje og fjerde ledd, fremgår i dag av UDIs rundskriv 2003-021. I rundskrivet vises det til PODs rundskriv 2003-022, supplert med brev til politimestrene. En klar hjemmel i forskriften vil etter vår mening være langt ryddigere. Direktoratet foreslår følgende forskriftstekst som § 17-10 første ledd i.f.:

"For søknad om midlertidig arbeidstillatelse, fremsatt etter endelig avslag i Utlendingsnemnda, betales et gebyr på XXX kr."

Når det gjelder gruppetillatelse, viser vi til vårt høringssvar til kapittel 6, der vi prinsipielt foreslår å oppheve ordningen med gruppetillatelse. Dersom dette tas til følge, vil setningen om gebyrkravet måtte gå ut. Subsidiært foreslås ordningen beholdt, men med de endringene som er anført i høringen til kapittel 6. Innspillet nedenfor er relatert til den situasjonen hvor ordningen med gruppetillatelse beholdes.

Det har vist seg i praksis at gebyr i forbindelse med søknad om gruppearbeidstillatelse ikke avkreves. Årsaken er at slik søknad fremmes av arbeidsgiveren overfor NAV og at NAV ønsker at tjenester etaten tilbyr, skal være gratis. Politiet involveres i prosessen først når utlendingene søker om individuell tillatelse til arbeid i gruppe. Fortolkningen av gjeldende § 197a har vært at gebyrkravet er knyttet til gruppearbeidstillatelsen, ikke den individuelle som gis etter ankomst til riket. Derfor har heller ikke politiet avkrevd gebyr. Direktoratet anser det som uheldig at gebyrkravet i realiteten ikke praktiseres for denne gruppen. Dersom ikke saksgangen for søknad om gruppetillatelse, jf § 6-7 og § 6-15, endres i forhold til hvem som mottar søknaden fra arbeidsgiveren, foreslås at gebyrkravet først gjøres gjeldende når søknad om den individuelle tillatelsen fremmes. Ordlyden må i så fall endres til: *"[...] Ved søknad om individuell gruppetillatelse, jf §§ 6-7 og 6-15, betaler hver arbeidstaker et gebyr på 1100 kr."*

§ 17-11 Behandlingsgebyr ved søknad om reisebevis og utlendingspass

UDI er enig i at det er hensiktsmessig å knytte beløpsfastsettelsen til passloven § 3 fjerde ledd og slutter oss til den foreslåtte bestemmelsen.

§ 17-12 Behandlingsgebyr ved søknad om visum

Det legges i forskriften opp til at størrelsen på behandlingsgebyret for visumsøknader kun skal fremgå i vedlegg 12 til konsulærinstruksen, og ikke av selve forskriften. Dette kan medføre behov for å revurdere offentliggjøring av (deler av) konsulærinstruksen.

UDI mener at det er positivt at spørsmålet om gebyr for D-visum for å fremme søknad fra riket reguleres. Vi støtter derfor bestemmelsen i § 17-12 annet ledd.

Videre støtter vi forslaget i forskriftsutkastets § 17-12 tredje ledd om å innføre gebyr for søknad om ny innreise og forlengelse av visum.

§ 17-13 Unntak fra gebyrplikt i ekstraordinære situasjoner

I § 17-10 bokstav g) er det foreslått innført en ny bestemmelse om at det kan gis fritak fra gebyrplikt for bestemte grupper av søkere som skal utføre arbeid i forbindelse med en krisesituasjon. Direktoratet er enig i departementets forslag til ny § 17-13 og mener at muligheten til å gi nærmere retningslinjer kan sikre en rask prosess i de sakene dette er aktuelt.

§ 17-14 Fastsettelse av utreisefrist

Vi foreslår en språklig endring i bestemmelsens annet ledd:

"Når utlending er under utredning med tanke på tuberkuløs sykdom eller mottar behandling for tuberkuløs sykdom, skal det ikke settes utreisefrist før mistanken er avkrefftet eller slik behandling er fullført. Unntak [...]"

§ 17-15 Uttransportering

I annet ledd foreslår vi at "føres ut" endres til "uttransporteres".

Når det gjelder underretning til fører av transportmiddel, antar vi at det er visse krav til hva som anses nødvendig og relevant å orientere om. Vi vil foreslå følgende tilføyelse i bestemmelsens tredje ledd: "(...) om at det foretas en uttransport."

§ 17-16 Ansvar for utgifter til uttransportering

UDI har ingen merknader.

§ 17-17 Veiledning om rettshjelp

Bestemmelsen sier ikke noe om i hvordan utlendinger som befinner seg i utlandet skal veiledes når de blir utvist eller deres tillatelse blir tilbakekalt. Direktoratet mener dette bør fremgå av forskrifteksten. Ordlyden i bestemmelsen bør endres ved at det skrives "politiet eller utenriksstasjonen".

§§ 17-18 til 17-20 UDI har ingen merknader.

§ 17-21 Registrering av søknad om asyl

Av departementets høringsbrev fremgår det at denne bestemmelsen tilsvarer gjeldende forskrift § 56a annet ledd, og at den er inntatt i § 17-21 fordi gjeldende § 56a er sløffet som overflødig.

UDI mener at bestemmelsen kan misoppfattes slik den nå er utformet. Gjeldende forskrift § 56a omhandler kollektiv beskyttelse, og det er i tilfeller der en gruppe søkere har fått innvilget kollektiv beskyttelse og asylsøknadene er stilt i bero at søkeren skal få reisedokumentet tilbake. Det går ikke frem av § 17-21 at det er i denne sammenheng søkeren skal få reisedokumentet tilbake.

I og med at det i ny lov er gitt hjemmel for berostillelse i § 33, kan denne bestemmelsen forstås slik at den gjelder alle tilfeller der en asylsøknad er stilt i bero. Vi foreslår at det presiseres bedre i hvilke tilfeller reisedokumentet skal utleveres.

Registrering av asylsøknad er vanligvis søkerens første møte med norske myndigheter, og informasjon om tolkens rolle er like viktig her som under asylintervjuet. Direktoratet mener at tolkens rolle bør fremgå tydeligere også i denne hjemmelen, evt. ved henvisning til § 17-2.

§§ 17-22 til 17-23 UDI har ingen merknader.

§ 17-24 Krav om dokumentasjon for midlertidig arbeidstillatelse

Direktoratet er enig i at krav til dokumentasjon bør forskriftsfestes.

Direktoratet bemerker at det kan være uklart hvilke dokumenter som omfattes av "godkjent reisedokument og nasjonalt identitetskort". Vi foreslår at de reisedokumenter som godtas sammenfaller med de som er godkjent for innreise til Norge i "Table of travel documents". I tillegg bør UDIs gis kompetanse til å bestemme hvilke nasjonale ID-kort som kan anses som tilstrekkelig dokumentasjon i henhold til bestemmelsen.

Unntaksbestemmelsen i siste punktum kan være for snevert formulert til å fange opp enkelte grupper, eksempelvis statsløse som ikke får utstedt pass.

§ 17-25 Varigheten av tillatelse for asylsøker til å ta arbeid etter lovens § 94

Forslaget til forskrift er i tråd med UDIs tidligere forslag til retningslinjer for midlertidig arbeidstillatelse. Vi viser til korrespondanse med AID forut for instruks AI-2009-075.

§ 17-26 Vilkår for at en asylsøker skal kunne ha rett til å ta arbeid etter at asylsøknaden er avslått av Utlendingsnemnda

Direktoratet har merket seg at departementet her går bort fra gjeldende rettighetsbestemmelse, men at fortsatt tillatelse *kan* gis. Direktoratet forstår endringen slik at utlendingsmyndighetene gis mer rom for skjønn i vurderingen om fortsatt tillatelse skal gis eller ikke.

§ 17-27 Fremgangsmåte ved søknad og vedtaksmyndighet i sak om rett til å ta arbeid under asylsaksbehandlingen mv.

UDI mener at søknad om midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere også bør omfattes av det elektroniske søknadsregimet.

§ 17-28 Utplassering av asylsøker mv. og § 17-29 Vedtaksmyndighet og klage

UDI mener at § 17-29 annet og tredje ledd kan strykes, fordi dette fremgår av ny utlendingslov § 95 annet ledd.

For øvrig bemerker direktoratet at forslaget til ny utlendingsforskrift §§ 17-28 og 17-29 kun inneholder redaksjonelle endringer og ellers en videreføring av bestemmelsene i gjeldende utlendingsforskrift § 59 og 60.

UDI viser til varslede forskriftsendringer med utfyllende bestemmelser på mottaksfeltet, se departementets høringsbrev datert 6.5.2005 med forslag til ny §§ 41a, 41b og 41c i utlendingsloven og den etterfølgende Ot.prp. nr.112 om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.) punkt 5.3. Vi viser også til vårt brev til departementet datert 27.6.2007 med utredning om behovet for og anbefalinger om ytterligere lov- og forskriftsregulering på mottaksfeltet.

UDI avventer departementets vurderinger av de anbefalinger som direktoratet allerede har gitt, og mener at det i denne omgang ikke er hensiktsmessig å komme med ytterligere innspill til forskrifter på mottaksfeltet.

§ 17-30 Oversending av opplysninger (unntak fra taushetsplikt)

I bestemmelsen blir det vist til utlendingsloven § 98. UDI bemerker at henvisningen kan gjøres mer presis ved å vise til lovens § 98 *annet ledd*.

§ 17-31 Oversending av opplysninger i sak om visum (unntak fra taushetsplikt)

I annet ledd bokstav b vises det til "visummerket". UDI legger til grunn at det her menes "visumetikett", og i så fall bør sistnevnte benevnelse brukes i stedet.

I tredje ledd vises det til ny utlendingsforskrift § 17-28. UDI legger til grunn at riktig henvisning skal være til forskriften § 17-30.

§§ 17-32 og 17-33 Oversending av opplysninger (SIS og asyl)

UDI har ingen merknader.

KAPITTEL 18 - BEHANDLING AV FINGERAVTRYKK MV., TVANGSMIDLER OG STRAFF

§ 18-1 Fotografi og fingeravtrykk av utlending

Bestemmelsen er i all hovedsak en videreføring av § 129 i gjeldende forskrift og angir i første ledd en rekke tilfeller der det skal tas fotografi og fingeravtrykk av utlendingen.

I forbindelse med utarbeidelsen av UDIs rundskriv om identitet (RS 2008-039) ble det klart at politiet ikke opptar fingeravtrykk i flere av de angitte tilfellene. Dette gjelder særlig for bokstavene c) (familiegjenforening med asylsøker) og d) (avslag på familiegjenforening med asylsøker, der fingeravtrykk ikke er opptatt tidligere). For tilfellene i gjeldende forskrift bokstavene e) til g) er det mer usikkert i hvilket omfang det opptas fingeravtrykk. Bestemmelsene er foreslått videreført uendret i ny utlendingsforskrift.

Direktoratet har i sitt brev til departementet av 13.6.2008 (AID 200605002) beskrevet praksis for opptak av fingeravtrykk etter § 129 i gjeldende forskrift. Her heter det blant annet:

"Det er også avhengig av hvor stor grad politiet anvender hjemmelen i forskriften § 129 annet ledd bokstav c til å ta fingeravtrykk av de over 18 år som søker familiegjenforening med asylsøker. POD viser i sitt brev til at det i dag tas fingeravtrykk av samtlige over 14 år som søker asyl, mens det i liten grad tas fingeravtrykk i forbindelse med andre søknader. Dette gjelder også i saker hvor det er tvil om søkers identitet. Det vises til at i søknader om oppholds- og arbeidstillatelse er det kun unntaksvis at utlendinger ikke kan legitimere seg, og at det i hovedsak vil være tvil om identitet i de saker hvor det er mistanke om falske dokumenter."

Som vedlegg til UDIs brev fulgte brev fra Politidirektoratet med kommentarer fra enkelte politidistrikter vedrørende praktiseringen av gjeldende forskrift § 129. Oslo Politidistrikt uttalte at de *"[...] tar daglige fingeravtrykk ved tvil om identitet, men det er primært i saker der vi har pågrepet utlendinger for kriminalitet eller ordensforstyrrelser"*. Asker og Bærum politidistrikt uttalte at de *"per i dag ikke tar fingeravtrykk i denne type saker, og at fingeravtrykk kun blir tatt av ut- og bortviste, samt der hvor det er berettiget tvil om identitet"*.

Etter dagens praksis opptas således ikke fingeravtrykk konsekvent slik det forutsettes etter gjeldende utlendingsforskrift § 129 bokstavene c) og d). Da disse to bestemmelsene foreslås videreført uendret i ny utlendingsforskrift § 18-1 bokstavene c) og d), bør departementet vurdere om det særskilt skal fremgå at det forutsettes at politiet og utenriksstasjonene opptar fingeravtrykk i alle de aktuelle tilfellene.

§ 18-2 Oppbevaring og registrering av fotografi og fingeravtrykk

Bestemmelsen viderefører gjeldende utlendingsforskrift § 130. Direktoratet bemerker at begrepsbruken i § 18-2 fjerde ledd ikke er i overensstemmelse med definisjonene i personopplysningsloven, jf lovens § 2.

§ 18-3 Søk i utlendingsregisteret og andre registre

UDI har ingen merknader.

§ 18-4 Sletting av fingeravtrykk

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende utlendingsforskrift § 132. Direktoratet har i praksisforeleggelse av 20.1.2009 om sletting av fingeravtrykk i utlendingsregisteret (dep.ref. 200900956) tatt til orde for revisjon av regelverket på dette området.

Personvern hensyn tilsier at reglene for sletting av fingeravtrykk i utlendingsregisteret bør være tilstrekkelig klare og anvendelige. Dette fordrer etter direktoratets skjønn en klargjøring av i hvilke situasjoner fingeravtrykk skal slettes fordi det ikke lenger er tvil om utlendingens identitet. Videre kan reglene for sletting av fingeravtrykk i utlendingsregisteret i større grad harmoniseres med reglene for sletting av fingeravtrykk i Eurodac. Direktoratet viser til at bestemmelsene i Eurodacforordningen er relativt klare på når registreringer skal slettes i databasen, og at de levner mindre rom for tolkningstvil og forbehold.

Etter § 18-4 første ledd skal opptatte fingeravtrykk slettes fra utlendingsregisteret når utlendingen har fått innvilget oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dette gjelder likevel ikke dersom det fortsatt er tvil om utlendingens identitet. I slike tilfeller skal avtrykket slettes når det ikke lenger er tvil om identiteten eller når utlendingen har fått permanent oppholdstillatelse.

For personer som kommer fra samfunn der det er umulig å fremskaffe identitetsdokumenter, eller der fremlagt dokumentasjon anses å ha svært lav notoritet, vil fingeravtrykket ofte være eneste identitetsforankring norske utlendingsmyndigheter vil ha for vedkommende. I lys av dette stiller direktoratet spørsmål om § 18-4 første ledd skal forstås slik at sletting av opptatte fingeravtrykk skal skje etter at første tillatelse er gitt dersom det på dette tidspunkt ikke foreligger tvil om utlendingens identitet.

Tilsvarende blir det et spørsmål om sletting av opptatte fingeravtrykk skal skje der permanent oppholdstillatelse er gitt, dersom det på dette tidspunktet ikke er tvil om utlendingens identitet. Det har ikke vært direktoratets praksis å foreta ny identitetsvurdering i forbindelse med søknader om permanent oppholdstillatelse. Dette medfører at den identitet som ble lagt til grunn ved innvilgelse av førstegangstillatelse, som hovedregel også legges til grunn ved søknad om permanent oppholdstillatelse – også i de tilfeller der identiteten på tidspunkt for førstegangstillatelsen ikke var dokumentert eller sannsynliggjort. Problemstillingen blir således om ny utlendingsforskrift § 18-4 skal forstås slik at det er et tilstrekkelig vilkår for sletting av fingeravtrykk at utlendingen er innvilget permanent oppholdstillatelse. Vi viser også her til at registrerte fingeravtrykk i noen tilfeller vil være det eneste identitetskjennemerket for å fastslå utlendingens identitet.

Det vises for øvrig til at UDI i praksisredegjørelse for departementet av 16.11.2007 (AID-ref 200605002) foreslo å endre praksis ved å stille krav om sannsynliggjort identitet for innvilgelse av permanent oppholdstillatelse. Det følger av dette at det fremover skal foretas en selvstendig vurdering av søkerens identitet ved søknad om permanent oppholdstillatelse.

UDI anser vilkåret om at opptatte avtrykk skal slettes "når det ikke lenger er tvil om identiteten" som vanskelig anvendelig i praksis. Det kan være vanskelig å fastslå når det ikke lenger er tvil om en utlendingens identitet. Dette er verken drøftet i forarbeidene til gjeldende forskrift § 132, i

forarbeidende til gjeldende lov § 37 sjette ledd eller i forarbeidene til ny lov § 100. I praksis opplever UDI at det helt frem til behandlingen av søknad om statsborgerskap kan oppstå tvil om utlendingens identitet, enten ved at utlendingen selv ønsker å endre personopplysninger som innebærer en identitetsendring eller ved treff i andre søkerregistre som foranlediger tvil. Tvil om identitet kan i ettertid også oppstå, for eksempel ved at politiet får inn informasjon eller finner ID-dokumenter som tilsier at utlendingen har en annen identitet enn tidligere oppgitt.

På denne bakgrunn mener UDI at det er behov for revisjon av regelverket på dette området. Vi foreslår at opptatte fingeravtrykk bare skal kunne slettes når utlendingsmyndighetene har lagt til grunn at utlendingens identitet er dokumentert. Det vil være tilfelle når utlendingen har fremlagt pass eller annet reisedokument det ikke er grunn til å betvile notoriteten av, jf UDIs rundskriv RS-2008-039. Der utlendingens identitet ikke anses for å være dokumentert, foreslår UDI at de opptatte fingeravtrykkene ikke skal kunne slettes før utlendingen eventuelt innvilges norsk statsborgerskap. Dette vil sikre en enhetlig, effektiv og forutberegnlig praktisering av ny forskrift § 18-4 første ledd.

En slik endring i § 18-4 første ledd vil gi en økonomisk og administrativ gevinst for UDI som forvalter av bestemmelsen. Det vil etter dette ikke være nødvendig med en ressurskrevende, individuell vurdering av sannsynligheten for om det er, eller vil oppstå, tvil om utlendingens identitet før fingeravtrykk slettes.

§ 18-4 annet ledd er en videreføring av gjeldende forskrift § 132 annet ledd, der det fremgår at opptatte fingeravtrykk skal slettes fem år etter endelig vedtak om at utlendingen må forlate riket er fattet. Ikke alle utlendinger som får endelig negativt vedtak forlater riket slik som forutsatt. Spørsmålet som melder seg er om fingeravtrykk skal slettes etter fem år også i saker der utlendingen unndrar seg effektuering, har ukjent oppholdssted eller der vedtaket av andre grunner ikke lar seg effektuere. UDI er kjent med at utlendinger med endelig avslag, bort- eller utvisningsvedtak har oppholdt seg i riket i mer enn fem år etter å ha unndratt seg effektuering av endelig negativt vedtak. Enkelte søker tillatelse under en annen identitet. For å kunne fastslå utlendingens identitet i slike tilfeller vil vedkommendes fingeravtrykk være et viktig, og ofte eneste, identitetskjennermerke for norske utlendingsmyndigheter.

I lys av dette anbefaler vi at opptatte fingeravtrykk ikke slettes etter fem år der søker har unndratt seg effektuering av vedtak om bort- eller utvisning eller avslag på søknad om tillatelse. UDI ser imidlertid at det vil være et behov for å ha maksimumsregler for hvor lenge man kan oppbevare fingeravtrykk, men ønsker at det gis en lengre frist for når fingeravtrykk må slettes enn det som er tilfellet i dag. Det vises her til fristen for sletting av fingeravtrykk i Eurodac, slik denne er inntatt i forslag til ny forskrift § 18-6 første ledd. Det bør videre vurderes om det skal inntas hjemler for innsyn i og retting av opplysninger inntatt i utlendingsregisteret, jf tilsvarende regulering for Eurodac inntatt i ny utlendingsforskrift § 18-9.

§ 18-5 Overføring av opplysninger

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende forskrift § 132a, men ansvarsfordelingen og begrepsbruken i bestemmelsens femte ledd er oppdatert.

UDI har tidligere gitt innspill til endring av denne bestemmelsen, jf vårt brev av 15.10.2007 (AID-ref 200600059), men det har siden den gang tilkommet ny informasjon. For det første er det flere enheter innen politiet som deltar i de arbeidsprosesser som fremgår av bestemmelsen. Dette taler for at det er Politidirektoratet som formelt sett er databehandler, når KRIPOS ikke har instruksjonsmyndighet over andre særorganer innen politiet. Politidirektoratet ønsker likevel at KRIPOS skal ha det overordnede ansvaret, og er i ferd med å utstyre KRIPOS med de nødvendige fullmakter.

For å reflektere dette foreslår vi at forskriften § 18-5 femte ledd annet punktum bør lyde:

"Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for Eurodac nasjonalt, og politiet er databehandler. Det overordnede ansvaret for ivaretagelsen av databehandleransvaret hos politiet er tillagt Den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos)."

§§ 18-5 til 18-11 (Eurodac, jf lovens § 101)

På bakgrunn av rapporten fra evalueringen av Dublin-systemet (Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system, COM (2007) 299 final {SEC(2007) 742}) har Kommisjonen utarbeidet forslag til en rekke endringer i EURODAC-forordningen (COM(2008) 825 Final). Endringene skal i første rekke sikre en mer effektiv og betryggende anvendelse av regelverket. I Kommisjonens oppsummering heter det at endringene skal:

Regarding the more efficient use of the EURODAC database, the proposal aims to:

- establish rules to ensure truly prompt transmission of fingerprints to the Central Unit of EURODAC in order to ensure that the Member State responsible under the Dublin Regulation for examining the application is correctly identified;
- update and clarify definitions of the different stages of management of the database, also in line with the objective to house all large-scale IT systems under Title IV of the TEC in one location under one management and running on the same platform (enabling to improve productivity and reduce operational costs);
- to unblock data on recognised refugees and to make them searchable by national asylum authorities, in order to avoid a situation where recognised refugee in one Member State applies for protection in another Member State .

Regarding data protection concerns, the proposal aims to:

- establish technical rules to ensure that Member States delete data which is no longer necessary for the purpose for which were collected and to ensure that Commission can better monitor the respect of the data protection principles;
- clarify the provisions ensuring effective monitoring by the Commission and the European Data Protection Supervisor (EDPS) of access to data in EURODAC by national authorities.

Kommisjonens forslag er forelagt Rådet og Europaparlamentet. Foreløpig dato for lesing i parlamentet er 6. mai 2009. Dersom endringsforslagene vedtas i EU-systemet vil regelverket omhandlende EURODAC-forordningen i ny utlendingsforskrift måtte revideres tilsvarende.

§ 18-12 Pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted

UDI har ingen merknader.

§ 18-13 Straff

Direktoratet er enig i departementets vurdering i forhold til straff, slik det gjenspeiles i denne bestemmelsen.

Når det gjelder forskriftens § 1-1 sjuende ledd, viser vi til vårt høringsinnspill av 24.4.2009. Vi viser i den forbindelse også til høringsinnspill til § 1-17, der vi har foreslått at hele bestemmelsen bør utgå.

KAPITTEL 20 – AVSLUTTENDE BESTEMMELSER

Ny lov og forskrift kan medføre at søkere som har fått en tillatelse, ikke fyller vilkårene for en fornyelse etter ny lov og forskrift. Dette kan gi vanskelige saker som vil kreve en del ressurser, og der et avslag vil kunne oppfattes som urimelig. Direktoratet mener at det vil være fornuftig å gi en bestemmelse tilsvarende forskriftsutkastets § 20-8 for familieinnvandrings sakene, slik at det åpnes for å ta tilbørlig hensyn til at en søker kan ha fått en tillatelse på lempeligere vilkår etter gammel lov og forskrift. Direktoratet antar at innholdet i begrepet "tilbørlig hensyn" må gå seg til i praksis, og at det kan bli et behov for å regulere dette i retningslinjer.

§ 20-1 Blanketter

Ordlyden i nye § 20-1 er en direkte videreføring av ordlyden i gjeldende utlendingsforskrift § 197. Denne ordlyden tar utgangspunkt i at alle søknader skal leveres på papirskjemaer. Det er imidlertid viktig at den nye utlendingsforskriften i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til å kunne åpne for at søknader om tillatelser kan skje elektronisk og på nett. Slik bestemmelsen er utformet i dag mener vi den ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til elektroniske søknader. Spesielt mener vi at bruken av "blankett" er uheldig. Både fordi "etiketter, stempler, reisebevis, utlendingspass, registreringsbevis" vanskelig kan sies å omfattes av vanlig språklig forståelse av "blankett" og fordi dagens utforming legger begrensninger på muligheten til elektroniske søknader. Det foreslås derfor at ordlyden endres for å bedre ivareta hensynet til elektroniske søknader, slik at forskriftens § 20-1 får følgende nye ordlyd:

"Nødvendig materiale til bruk etter denne forskrift, herunder skjemaer, elektroniske skjemaer/tekniske løsninger, etiketter, stempler, reisebevis, utlendingspass, registreringsbevis mv., utarbeides av Utlendingsdirektoratet."

Bestemmelsens overskrift bør følgelig også endres fra "Blanketter" til "Nødvendig materiale".

§ 20-2 Retningslinjer

Bestemmelsen er en videreføring av § 198 i nåværende utlendingsforskrift. Direktoratet legger til grunn at bestemmelsen, på samme måte som i dag, gir oss anledning til å gi retningslinjer om hvordan regelverket skal forstås innenfor rammen av lov, forskrift og instruks.

§ 20-8 Særskilt om fornyelse av tillatelse gitt etter utlendingsforskriften 1990 §§ 2-5a

Bestemmelsens annet ledd bokstav c: skal være "4 a annet ledd bokstav a". Videre bør det brukes en annen formulering enn "toårsperioden". Denne formuleringen kan tolkes dit hen at tillatelsen gis for to år. Tillatelsen gis imidlertid for så lang tid søker har arbeidstilbud. Det kan eksempelvis brukes formuleringen "*inntil søker til sammen har hatt tillatelse i to år*".

Når det gjelder "ta hensyn til" i tredje ledd, legger direktoratet til grunn at dette som hovedregel innebærer at tidligere tillatelsers begrensning i tid vil kunne innebære en begrensning i tid også ved fornyelse av tillatelsen. "Ta hensyn til" er et svært skjønnspreget begrep, og det som oppstilles av veiledning til dette skjønnet er det som fremkommer i tredje ledd, annet punktum.

§§ 20-15 - 20-16 (EØS/EFTA-borger)

Direktoratet har oppfattet det slik at det nye regelverket skulle erstatte EU/EØS/EFTA-borgere med fellesbetegnelsen EØS-borgere, jf Ot.prp.nr.72 (2007-2008) kap.5.3. Det ser ikke ut til at denne terminologien er fulgt opp i forskriftsteksten, i motsetning til LOV 2009-01-09 nr. 01 hvor EØS-borger er brukt konsekvent.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Bestemmelsene om høring av barn vil føre til økt ressursbruk i utlendingsdirektoratet.

Bestemmelsen om innhenting av vandelsopplysninger vil føre til at flere saker må vurderes etter bestemmelsene om sannsynlig mishandling, og dette er tunge saker som krever mer ressurser enn vanlige saker.

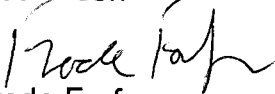
Bestemmelsen om at ny utlendingslov og forskrift skal gjelde for saker som allerede er inne i systemet vil føre til en betydelig økning i ressursbehovet da det for mange saker vil måtte innhentes opplysninger som ikke er innhentet etter gammel lov og forskrift. Direktoratet klarer ikke å tallfeste hvor stor økning i ressursbehovet dette vil medføre.

Overgangsordningene og konsekvenser for EFFEKT, DUF

Direktoratet kan ikke se at overgangsordningene vil få konsekvenser for de løsningene som utvikles i EFFEKT-programmet.

Overgangsreglene i kapittel 20 legger opp til at noen vilkår fra 1988-loven og 1990-forskriften skal gjelde ved fornyelsesvedtak etter ny utlendingslov/-forskrift. Selv om vi juridisk sett ser behovet for en slik overgangsløsning ønsker vi å bemerke at dagens tekniske løsning (DUF) innehar begrensninger som innebærer at det ikke vil være mulig å ivareta løsningen, med både nye og gamle vilkår, på en god måte. Løsningen som er valgt vil således medføre merarbeid for den enkelte saksbehandler ettersom mer av arbeidet vil bli manuelt. En eventuell utvikling av den tekniske løsningen for å få inn en funksjonalitet som kan sortere ut de sakene der vilkårene etter gammel lov også må vurderes, vil innebære en merkostnad og behov for tilføring av midler. Det er også tvilsomt om en slik teknisk tilrettelegging vil være regningsvarende ut fra et kost/nytte perspektiv.

Med hilsen


Frode Forfang
Assisterende direktør


Gry Aalde
avdelingsdirektør