

Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 201101405

Vår ref: 11/828-9/ANS

Oslo, 23.05.2011

HØRING - ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN - INNFORING AV SCHENGENSTANDARDISERT OPPHOLDSKORT MED ELEKTRONISK LAGRET BIOMETRI

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høringsbrev fra Justisdepartementet datert 23.02.2011 om endringer i utlendingsloven i forbindelse med innføring av Schengenstandardisert oppholdskort med elektronisk lagret biometri. Vårt hørings svar er delt i to. Den første delen er kommentarer til høringsbrevet, i den andre delen kommer vi med noen mer generelle bemerkninger og forslag.

DEL 1. KOMMENTARER TIL HØRINGSBREVET:

1. Innledning

Innledningsvis vil UDI gjøre oppmerksom på at vi har noen konkrete forslag til endringer i den forelagte lov- og forskriftsteksten. Begrunnelsen for den ønskede endringen er nærmere forklart i punktet det henvises til i parantesen.

Ny setning i utl. § 64a etter første punktum: *Oppholdskortet er ikke et identitetsdokument, men dokumenterer utlendingens oppholdstillatelse i Norge, og utlendingen har således plikt til å bære kortet på seg, jf. utlendingsloven § 21.*" (se våre kommentarer under pkt 4.3 i brevets del 1)

Ny forskriftshjemmel tilknyttet ny utl. 109: *"Familiemedlem av EØS-borger som ikke selv er borger av et EU/EØS/EFTA-land, samt tjenesteytere og etablerere som ikke er borger av et EU/EØS/EFTA-land, men som er integrert i et EØS-lands arbeidsmarked, kan ustedes oppholdskort med biometrisk personinformasjon, jf. lovens §§ 64a, 100a og 100b."* (se våre kommentarer under pkt 4.5 i brevets del 1)

UDI foreslår også at det gis mulighet til å gi D-visum med tillatelse til arbeid opp mot ett år, samt å utvide den gruppen som gis mulighet til å arbeide på C-visum etter utf. § 1-1. Se nærmere i brevets del 2.

2. Gjeldende rett

2.1: Oppholdstillatelse og oppholdsetikett

Ingen kommentarer.

2.2: Særlig om utlendinger omfattet av EØS-avtalen

Vi vil kommentere dette senere, under pkt 4.5.

2.2: Fotografi og fingeravtrykk i andre sammenhenger (etter utlendingsloven)

Vi er positive til at adgangen til å innhente biometrisk personinformasjon for kontroll av oppholdskort blir hjemlet i lov.

3. Bakgrunn for forslaget

3.1: Schengensamarbeidet

Ingen kommentarer.

3.2: EU forordninger om felles oppholdsetikett og oppholdskort

Ingen kommentarer.

3.3: Bruk av biometri (særlig fingeravtrykk) i andre relevante sammenhenger

Ingen kommentarer.

4. Høringsforslaget

4.1: Formålet med forslag til lovendringer

Ingen kommentarer.

4.2: Hjemmelskrav

Vi er enige i forslaget om regulere opptak av fingeravtrykk til bruk i oppholdskort i en egen bestemmelse i utlendingsloven. Det er etter vår mening viktig at adgangen til å oppta fingeravtrykk og annen biometrisk personinformasjon reguleres i lov.

4.3: Nærmere om innholdet i oppholdskortet – personopplysninger og biometri

I departementets høringsbrev er det under dette punktet beskrevet hvordan oppholdskortet ikke er et legitimasjonsdokument og at det heller ikke kan brukes som et reisedokument. Oppholdskortet dokumenterer en persons oppholdstillatelse i Norge. Dette er en viktig presisering, og det kan vurderes å tydeliggjøre dette i lovteksten, kanskje i sammenheng med en persons plikt til å bære kortet, og en eventuell henvisning til utl. § 21. Det bør vurderes å ta inn en setning som tydeliggjør dette i ny § 64a etter første punktum: "Oppholdskortet er ikke et identitetsdokument, men dokumenterer utlendingens oppholdstillatelse i Norge, og utlendingen har således plikt til å bære kortet på seg, jf. utlendingsloven § 21".

4.4: Personkretsen – hvem skal gis oppholdskort

I dette avsnittet nevnes muligheten for å bruke C- og D-visum i stedet for å innvilge en oppholdstillatelse med dertilhørende utstedelse av oppholdskort for kortere arbeidsforhold. I brevet skriver departementet at dersom det blir aktuelt, vil departementet komme tilbake til dette og eventuelle regelendringer som da blir nødvendige. UDI mener at dette må besluttes nå, både de regelendringer som er nødvendige, samt identifisere de tillatelsene der det vil være aktuelt å benytte seg av muligheten for å utstede C- og D-visum i stedet for å innvilge oppholdstillatelse. Vi kommer tilbake til dette i brevets del 2.

I samme avsnitt tar departementet også opp hvorvidt personer med tillatelse etter utl. § 74 og utl. § 38, jf. utf. 8-3 bør få oppholdskort eller ikke. Departementets forslag er at det skal utstedes oppholdskort til disse, men at det skal fremgå av kortet at tillatelsen ikke gir grunnlag for innreise i andre Schengenland. Vi vil redegjøre nærmere for vårt syn på dette i brevets del 2.

4.5: Særskilt om tredjelandsborgere som får opphold i Norge etter regelverket for fri bevegelse i EØS-området

Vi er positive til at alle tredjelandsborgere som får opphold i Norge gjennom EØS-regelverket kan få oppholdskort. Dette vil gjelde to grupper: familiemedlem av EØS-borger som selv ikke er statsborger av et EU/EØS/EFTA-land, og tjenesteytere og etablerere som ikke er statsborger av et EU/EØS/EFTA-land, men som er integrert i et EØS-lands arbeidsmarked.

Vi ønsker imidlertid å fortsatt tilby disse gruppene det oppholdsbeviset de får i dag (en A4-utskrift), da det ikke finnes hjemmel for å kreve at nevnte grupper skal avgi den biometriske personinformasjonen som er nødvendig for å få et Schengen oppholdskort.

Den første gruppen kan få det som i dag kalles "varig oppholdskort" etter fem år, vi ønsker å ha muligheten til å utstede Schengen standardisert oppholdskort til disse også.

Vi ser at det ikke er foreslått noen forskriftstekst om dette i forlengelsen av forslag til ny lovtekst. Vi foreslår derfor at følgende tas inn som tekst i ny forskriftshjemmel tilknyttet den nye teksten i utl. § 109:

"Familiemedlem av EØS-borger som ikke selv er borger av et EU/EØS/EFTA-land, samt tjenesteytere og etablerere som ikke er borger av et EU/EØS/EFTA-land, men som er integrert i et EØS-lands arbeidsmarked, kan utstedes oppholdskort med biometrisk personinformasjon, jf. lovens §§ 64a, 100a og 100b."

4.6: Særskilt om diplomater mv.

UDI vil ikke lenger kunne tilby oppholdsetiketter etter innføringen av Schengen oppholdskort. Vi foreslår derfor at Utenriksdepartementet tilrettelegger for at den gruppen det her gjelder, skal få utstedt Schengen oppholdskort. Det vil ellers være vanskelig for disse å dokumentere sin oppholdsstatus i Norge, og dermed kunne reise fritt i Schengen.

Vi er positive til at det i regelverket åpnes opp for muligheten av å utstede oppholdskort til denne gruppen dersom dette skulle bli aktuelt.

4.7: Hjemmel til i forskrift å regulere utstedelse av oppholdskort i andre tilfeller

Det er viktig at det åpnes opp for muligheten til å utstede oppholdskort i andre tilfeller enn ved innvilget oppholdstillatelse, vi er dermed positive til at dette reguleres i forskrift.

Til siste avsnitt: Vi er positive til at adgangen til å utstede grenseboerbevis som en variant av Schengen standardisert oppholdskort reguleres i en egen forskriftsbestemmelse.

4.8: Når i saksbehandlingsprosessen skal biometri (ansiktsbilde og fingeravtrykk) opptas og oppholdskort utstedes?

UDI ser at outsourcing av oppgaver på utlendingsfeltet er noe som sannsynligvis vil komme, for eksempel er vi kjent med at flere Schengenland benytter seg av outsourcing av oppgaver i visumsaker. Da biometrisk personinformasjon til bruk i oppholdskortene foreløpig skal opptas i Norge etter innvilget tillatelse, vil ikke dette være en aktuell problemstilling før en eventuell hjemmel for lagring av slik informasjon er på plass. Vi ønsker likevel å knytte noen kommentarer til utfordringer knyttet til en slik outsourcing.

Det er en del forhold som taler for å hjemle outsourcing i lov. Opptak av biometriske kjennetegn vil kunne ha preg av myndighetsutøvelse, og muligheten for å sette ut denne type handlinger bør ha en klar rettslig forankring.

Det er i utgangspunktet uproblematisk at den nye foreslåtte bestemmelsen i § 100 a ikke er "til hinder for" outsourcing av opptak av biometri til eksterne tjenesteytere. Det vil likevel være en fordel at det er hjemmel for å slippe private eksterne tjenesteytere til på utlendingsfeltet. Selv i forhold til Schengenregelverket og visum, er hjemmelen noe "svakt" implementert, siden den

verken fremgår av lov- eller forskriftsteksten (som i mange andre Schengenland, men kun av en bestemmelse i et vedlegg (8A) til vår utlendingsforskrift. Oppholdstillatelser er derimot et nasjonalt anliggende, og bestemmelsene i Visumforordningen for bruk av outsourcing (art. 43 med annex 10) gjelder kun for Schengenvisum og ikke for opphold utover 90 dager. Da er det noe uklart når departementet henviser til *"våre forpliktelser iht. Schengenregelverket"* for det tilfelle Norge (UD) vil sette bort oppgaven med opptak av biometri til *"andre aktører utenfor utlendingsforvaltningen"*.

Hvis ny utf. § 18-4a tolkes slik at det kun er UDI som kan gi nærmere retningslinjer om innhenting og lagring av personinfo, kan ikke UD uten vårt samtykke delegere slike oppgaver til andre, verken i representasjon med andre Schengenland eller til eksterne tjenesteytere. Denne tolkningen av utf. § 18-4a kan forsterkes av ordlyden i lovens § 100b annet ledd: *"UDI, utenriksstasjoner, politiet og andre med kontrollmyndighet etter lovens § 22, kan innhente biometrisk personinformasjon."* Andre Schengenland har allerede en form for delegert kontrollmyndighet når de utsteder visum på vegne av Norge i representasjon, men det har ikke eksterne tjenesteytere.

Å sette ut oppgaver til *"andre aktører utenfor utlendingsforvaltningen"* er derfor vagt. Vi samarbeider allerede med andre Schengenland, og det utelukkes ikke at de i fremtiden skal foreta opptak av biometri i både visum- og oppholdssaker (slik det vil være tilfelle når VIS trer i kraft senere i år). Forskjellen er at andre Schengenland i representasjon kan utøve kontrollmyndighet, mens det ikke er tilfellet med eksterne tjenesteytere. Utf. § 18-4a gir UDI behandleransvar, men vi kan ikke se at bestemmelsen også åpner for at UDI og/eller UD av eget initiativ kan delegere opptak av biometri til andre Schengenland eller til eksterne tjenesteytere uten en klar hjemmel i lovgivningen. Dersom departementet mener det motsatte, og utf. § 18-4a annet ledd åpner for at UDI i retningslinjer fastsetter hvem som skal innhente personinformasjon, gis UDI anledning til å utforme retningslinjer som forhindrer UD i å delegere opptak av biometriske kjennetegn til andre (Schengenland i representasjon eller eksterne tjenesteytere), med mindre vi ikke eksplisitt har gitt samtykke.

4.9: Opptak av fingeravtrykk til kontroll av biometri lagret i oppholdskortet

Vi mener det er en nødvendighet at muligheten til å kontrollere opplysningene i kortet opp mot personen som har kortet på seg hjemles i lov, og er følgelig positive til departementets forslag.

4.10: Nærmere om bruk av tvang til opptak av fingeravtrykk og fotografi

Dersom oppholdskort på et senere tidspunkt vil bli utstedt før innreise til Norge, og biometrisk personinformasjon dermed må opptas på utenriksstasjon, vil følgene av å nekte å avgi fingeravtrykk være at man ikke får oppholdskort og følgelig ikke vil kunne reise inn i Schengen. Det er vanskelig å se for seg at man kan ha en hjemmel for tvang ved nekt av å avgi fingeravtrykk ved utenriksstasjonene. Det er ikke hjemmel i forordningene for at man kan få utstedt kort uten fingeravtrykk med mindre man ikke er i fysisk stand til å avgi disse.

Vi er enige i departementets syn på at det bør være frivillig å avgi biometrisk personinformasjon, men vil understreke at det ikke vil utstedes noen annen dokumentasjon på oppholdsrett.

4.11: Lagring i register, kontroll opp mot andre registre mv.

Til siste setning har vi følgende kommentar: Vi ønsker at en utlending som søker om fornyelse skal være pliktig til å innlevere sitt gamle oppholdskort ved søknad om fornyelse, eventuelt ved innvilgelse av fornyelse og utstedelse av nytt oppholdskort. Av kontrollhensyn er det viktig at utlendingsmyndighetene har mulighet til å sjekke at en fornyet tillatelse gis til samme person som hadde den forrige tillatelsen, og uten lagring av biometrisk personinformasjon, er dette den eneste måten å gjøre dette på. Vi ønsker derfor at denne plikten hjemles i lov eller forskrift for å tydeliggjøre viktigheten av dette.

Nærmere rutiner for innlevering av kort, som for eksempel når kortet skal innleveres, forslås regulert i rundskriv av UDI.

4.12: Regler om retting og sletting

Ingen kommentarer.

4.13: Misbruk av oppholdskortet

Ingen kommentarer.

5. Menneskerettigheter og personvern

5.1: Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Ingen kommentarer.

5.2: Personvern

Departementet skriver i tredje avsnitt under pkt 5.2.2: "Innføringen av oppholdskort med biometri vil legge til rette for verifisering av at identitetsopplysninger som utlendingen selv har oppgitt til norske myndigheter er riktige." Vi mener denne formuleringen er upresis og burde formuleres slik: "Innføringen av oppholdskort med biometri vil legge til rette for verifisering av en person opptrer med samme identitet overfor utlendingsmyndighetene under hele sitt opphold."

Rolle- og ansvarsforhold for de ulike deler av prosessen fra utstedelse til faktisk etterfølgende bruk bør tydeliggjøres ytterligere når det gjelder behandlingsansvaret i forhold til personopplysningsloven. Det er dessuten all grunn til å vurdere et skille mellom behandlingsansvar for selve utstedelsen og den etterfølgende bruk.

UDI er behandlingsansvarlig for den saksbehandling som leder til de vedtak som utløser rett til opphold. UDI er også behandlingsansvarlig for selve utstedelsesprosessen av kortet.

Det fremkommer av høringsnotatets 5.2.2 at UDI skal være behandlingsansvarlig for opptak av fingeravtrykk og lagring i oppholdskort. Hva denne siste delen egentlig betyr bør tydeliggjøres i forhold til den etterfølgende bruk i form av grensekontroll og utlendingskontroll. Her kan UDI vanskelig være behandlingsansvarlig for alle deler av selve kontrollen. Dette er i tillegg til fornyelser, oppgaveløsning som utføres av andre etater og som må sees i sammenheng med annen oppgaveløsning til andre formål og med andre hjemler enn det UDI er ansvarlig for. Typisk politiets mer straffeprosessuelle bestemmelser og alminnelig polisiær personkontrollkompetanse. På disse områdene er det stort sett Politidirektoratet og politiavdelingen i Justisdepartementet som per i dag gir instruks.

Dersom det menes at det er UDI som er ansvarlig for å vurdere om aktører som ønsker bruk av kortinformasjon er de samme som har rettslig adgang til det samt legge til rette for hvem som tillates å avlese informasjonen som er lagret i kortet, er det en noe annen rolle enn å ha ansvar for å påse at hver avlesing er innenfor de rettslige rammene.

Så fremt UDI anses som behandlingsansvarlig for hele prosessen frem til og med utstedelse av kortet, er teksten slik den står i punkt 4.8 om når i saksbehandlingsprosessen biometri skal opptas og oppholdskort utstedes, grei nok. Om grenselinjene trekkes annerledes, må dette derimot uttrykkes mer tydelig.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1: Konsekvenser for staten

Ingen kommentarer.

6.2: Konsekvenser for brukerne - gebyr

Innføringen av oppholdskort for tredjelandsborgere vil medføre økte kostnader for utlendingsforvaltningen. Spørsmålet er om disse utgiftene, eventuelt deler av dem, skal dekkes inn gjennom en økning av behandlingsgebyret ved søknad om oppholdstillatelse.

I gjeldende regelverk er gebyret for søknader om oppholdstillatelse regulert i utl. § 89, og utf. § 17-10. Avhengig av hvilket alternativ man velger, kan regelendringer innenfor disse bestemmelsene være nødvendige.

Vi anbefaler følgende alternativ: Gebyret ved innlevering av søknad om oppholdstillatelse økes. I tillegg bør det innføres et gebyr for bestilling av nytt kort innenfor tillatelsesperioden i tilfeller der søker ønsker oppholdskort før dagens etikett er løpt ut eller når kortet er tapt. Velges dette alternativet, vil teksten i utf. § 17-10 måtte endres, der nevnes konkrete beløp for de forskjellige tillatelsestypene.

Det er også en mulig løsning at gebyret ved innlevering av søknad om oppholdstillatelse forblir uendret, men at det innføres et eget kortgebyr for de som får innvilget en tillatelse og dermed skal ha et oppholdskort. Velges dette alternativet, må det komme en ny bestemmelse i utlendingsforskriften med en ordlyd tilnærmet: "Behandlingsgebyr for utstedelse av oppholdskort etter innvilget oppholdstillatelse". Vi anbefaler ikke denne løsningen, da de administrative og økonomiske konsekvensene vil være betydelige ved en løsning der man betaler inn gebyr i to omganger. Økt bruk av tid i førstelinjen samt økte administrasjonskostnader vil være for ressurskrevende til at vi vil anbefale en slik løsning.

DEL 2 SÆRSKILTE BEMERKNINGER OG FORSLAG

2.1: Tillatelser som bør få oppholdskort med tekst som begrenser retten til å reise i Schengen

Tillatelser etter utl. § 38 og utf. § 8-3 og tillatelser etter utl. § 74 gir ikke rett til å besøke andre Schengenland. Disse gruppene er ikke unntatt fra kravet til oppholdskort i henhold til Schengenforordningen. Vi anbefaler følgelig at disse personene gis et oppholdskort der det tydelig fremgår i engelsk tekst på kortet at vedkommende ikke kan reise ut av Norge for å besøke andre Schengenland. Det understrekes at denne løsningen ikke kan forhindre at kortet vil fremstå som gyldig for reise i Schengen ved elektronisk avlesning i eksempelvis E-gates. Begrensningen vil kun vises ved å lese kortet.

Nærmere om disse gruppene:

Personer med tillatelse etter utlendingsloven § 38 og utlendingsforskriften § 8-3

Personer som får innvilget oppholdstillatelse i Norge etter utf. § 8-3 første og andre ledd får i dag ikke tillatelsen klistret inn i passet. Det er et vilkår for tillatelsen at utlendingen må oppholde seg i landet. Utlendingen skal ikke ha tillatelsen i passet sitt fordi vedkommende ikke skal reise ut av landet i den tiden tillatelsen gjelder. Dersom personen reiser ut av Norge i tillatelsesperioden, uten på forhånd å ha fått lov til å foreta en slik utreise etter utf. § 8-3 tredje ledd, kan oppholdstillatelsen tilbakekalles. For at oppholdet i utlandet ikke skal danne grunnlag for tilbakekall av tillatelsen, må UDI på forhånd ha gitt utlendingen samtykke til utreisen.

Slik utreisetillatelse gis svært sjeldent og kun for et begrenset tidsrom. Dersom det besluttes å ikke gi oppholdskort til denne gruppen, vil det for disse få tilfellene kunne det være aktuelt å gi et

Schengen oppholdskort kun i den korte perioden det blir innvilget en utreisetillatelse etter utf. § 8-3 tredje ledd.

Tilsvarende vurderinger vil gjelde for familiemedlemmer til personer med tillatelse etter de nevnte bestemmelsene.

Personer med oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 74

Denne gruppen er omfattet av eksklusjonsbestemmelsene i utl. § 31, men de kan ikke returneres, jf. utl. § 73. De gis en midlertidig tillatelse i påvente av at returnehindringen faller bort og gruppen har etter utl. § 74 tredje punktum ikke rett til å bevege seg fritt i Schengen.

2.2: Tillatelser av kortere varighet som bør unntas kravet om oppholdskort

UDI mener at det er ønskelig å unnta tillatelser av kortere varighet fra ordningen med oppholdskort fordi kostnaden ved kortene er betydelig høyere enn for dagens oppholdsetiketter.

Dagens oppholdsetiketter kan utstedes samme dag, mens oppholdskortene vil ha en leveringstid på ca en uke etter bestilling. Kortene som utløper ved kortere tillatelser vil antageligvis i mindre grad innleveres og makuleres enn kort til søkere som innleverer kort ved fornyelse.

Det er i forslaget ikke tatt inn en vurdering av hensiktsmessighet, slik at det etter ordlyden skal utstedes kort til enhver person som får oppholdstillatelse, uavhengig av tillatelsens varighet, jf utkast til § 64a. UDI gir en del tillatelser med kort varighet, og det finnes ikke noen nedre begrensning for tillatelsens varighet. Dette innebærer at det i praksis kan gis tillatelse for én dag, dersom arbeidet ikke varer lengre og personen ikke er omfattet av bestemmelsene i § 1-1. Det er etter vår mening nødvendig å regulere i lov eller forskrift når det ikke anses hensiktsmessig å utstede kortet.

For å identifisere tillatelser hvor det bør vurderes om oppholdskortet skal utstedes, vil vi vise til at det ikke settes noen minste varighet for tillatelsene som gis etter utlendingsforskriftens kapittel 6. Dette innebærer at man ikke kan identifisere konkrete søkergrunnlag som et kriterium, men at det må tas stilling til om og i så fall når det anses lite hensiktsmessig å bruke oppholdskort ut fra varigheten av tillatelsen.

Eksempler på noen tillatelser som i dag enten er begrensede, eller gis for under ett år (listen er ikke uttømmende).

Uten mulighet for fornyelse av tillatelsen:

- Sesongarbeid etter utf. § 6-3
- Torghandlere etter utf. § 6-26
- Foreldrebesøk for ni måneder etter utl. § 47
- Forlovedetillatelse på seks måneder etter utl. § 48
- Oppholdstillatelser til faglærte arbeidssøkere, jf. utf. §§ 6-29 og 6-30
- Oppholdstillatelse til musikere, artister og kulturarbeidere mv. jf. utf. § 6-22
- Begrensede tillatelser gitt til søkere som ikke har dokumentert eller sannsynliggjort sin identitet etter utl. § 38

Med mulighet for fornyelse:

- Oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring for mindre enn ett år fordi hovedpersonens tillatelse ikke har lenger varighet etter utl. §§ 40-46

I noen tilfeller gis det en begrenset tillatelse til en person som ikke har sannsynliggjort sin identitet for at han eller hun skal kunne dokumentere identiteten ved ny søknad. Det kan da være forutsatt at personen må reise til hjemlandet/utlandet for å skaffe seg pass. Dersom disse ikke gis anledning til å reise kan hele formålet med å gi begrenset tillatelse bli forfeilet.

Generelt bør det bestrebes å gjøre det mest mulig likt for alle søkere. Det er vår erfaring at det fort skapes forvirring blant arbeidsgivere og allmennheten dersom vi har ulike ordninger. Da en oppholdstillatelse gir adgang til å reise i Schengen, ser vi i utgangspunktet ikke noe grunnlag for ikke å utstede oppholdskort, selv om oppholdet i Norge er nokså kort.

Vi mener derfor i utgangspunktet at en søker som har en tillatelse som gir adgang til innreise til Schengen også skal få Schengen oppholdskort. Det må allikevel åpnes for muligheten til å gjøre unntak. Muligheten til å arbeide på C-visum bør utvides, og det bør gjennomføres lovendringer som er nødvendige for å utvide bruken av D-visum, dette vil vi redegjøre nærmere for under i pkt 2.3.

Det er både økonomiske og praktiske hensyn som tilsier at vi ikke utsteder oppholdskort til personer med tillatelser med kort varighet. Dette gjelder særlig for de som ikke er fornybare, der det ikke vil foretas kontroll av identitet ved fornyelse. Det vil være bedre brukerservice at personer med korte tillatelser ikke trenger oppmøte for bestilling og eventuell henting av kort, når de oppholder seg kort tid i landet. Disse vil for eksempel ikke alltid ha en folkeregistrert adresse som kortet kan sendes til, og vil dermed måtte hente kortet hos førstelinjen. Ved bruk av C og D-visum kan dette gis før innreise og personen slipper oppmøter ved førstelinje i Norge.

2.3: Bruk av C- og D-visum i stedet for oppholdskort

C-visum utstedes for opphold med varighet av inntil tre måneder i en seks måneders periode. Det er ingen reguleringer i Visumforordningen som forhindrer at det på nasjonalt nivå åpnes for at utlendinger med C-visum kan ta seg arbeid i Norge, og det er åpnet for dette for enkelte søkergrupper i utlendingsforskriften § 1-1. Hovedregelen etter utlendingsforskriften § 3-4 er imidlertid at Schengenvisum ikke skal gis dersom det ut fra formålet med oppholdet er et krav om oppholdstillatelse, noe det typisk vil være ved arbeidsrelaterte opphold. Denne bestemmelsen må følgelig tilpasses dersom en i større grad vil åpne for at utlendinger kan gis et C-visum for kortere arbeidsopphold i Norge. Vi ønsker at hjemmelen endres, slik at det vil være mulig for flere grupper å arbeide på C-visum. Departementet kan vurdere om de enkelte gruppene bør reguleres i forskrift, eller om det kan åpnes for at de konkrete gruppene defineres i rundskriv utarbeidet av UDI.

Vi vil også bemerke at C-visum, i motsetning til D-visum, blir registrert i VIS med opptak av biometrisk personinformasjon, i tillegg til at utlendingen må ha dokumentert eller sannsynliggjort returnehensikt samt ha syke-/reiseforsikring.

D-visum utstedes i dag som innreisevisum til enkelte grupper utlendinger som er innvilget en oppholdstillatelse i Norge, jf. utf. § 3-13. Det følger av Rådsforordning 265/2010 om visum for langtidsopphold (D-visum) at utlendinger kan innvilges slikt visum med en gyldighet på mellom tre måneder og ett år. UDI utsteder i dag flere typer oppholdstillatelser med en varighet på mellom tre måneder og ett år uten mulighet for forlengelse/fornyelse, og det bør vurderes om utlendinger som innvilges slik tillatelse skal få utstedt et D-visum fremfor et oppholdskort. Et D-visum vil på lik linje med oppholdskortet gi utlendingen mulighet til å foreta flere innreiser til Schengen-området dersom vedkommende måtte ha behov for å returnere til sitt hjemland i perioden oppholdstillatelsen er gyldig for. UDI gjør imidlertid oppmerksom på at det ved utstedelse av D-visum, i motsetning til ved C-visum, ikke er hjemmel for opptak og lagring av biometriske kjennetegn. En utstrakt bruk av D-visum som erstatning for å utstede oppholdskort vil således kunne vanskeliggjøre oppnåelsen av oppholdskortenes formål om opptak og lagring av biometriske kjennetegn for sikkerhet og kontroll.

Vi foreslår at regelverket endres slik at det blir mulig å benytte seg av de mulighetene D-visumforordningen gir i henhold til Schengenregelverket.

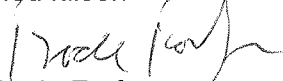
Som beskrevet i pkt 2.2 er det ingen regulering av minste varighet for tillatelser gitt etter utlendingsforskriften kapittel 6. Dette innebærer at det blir vanskelig å benytte de ulike tillatelsestypene som kriterium for når en kan utstede C- og D-visum i stedet for oppholdskort. Hensiktsmessigheten av å erstatte oppholdskortet med et visum må derfor heller vurderes ut i fra den maksimale varigheten av tillatelsen og om den kan fornyes.

Vi ønsker å understreke at dersom man vil benytte seg av muligheten for å utstede C- og D-visum med mulighet for å arbeide i stedet for å utstede et oppholdskort, så må dette gjøres konsekvent og med tydelig informasjon til alle berørte parter. Det er vår generelle erfaring at ulike ordninger innenfor likeartede tillatelsesgrupper gir dårlig brukervennlighet, og tilsvarende merarbeid for utlendingsforvaltningen.

Vår konklusjon og klare anbefaling på dette området er at det gjennomføres nødvendige lovendringer slik at det åpnes opp for flere grupper, nærmere definert av UDI i rundskriv, å arbeide på C-visum i opptil tre måneder, og at det blir mulig å gi D-visum for opp til ett år for å arbeide eller ta opphold i Norge.

Vi bemerker at D-visum også kan gis til visumfrie borgere som skal oppholde seg i Schengen mer enn tre måneder, slik at vårt forslag vil favne både visumpliktige og visumfrie borgere vi av ulike grunner ønsker at ikke skal få utstedt oppholdskort.

Med hilsen


Frode Forfang
assisterende direktør


Karl Erik Sjøholt
avdelingsdirektør