



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Høringsinstanser, jf. adresseliste

Deres ref.

Vår ref.
11/4658- /gbo

Dato
25.01.2013

Høring – endring i utlendingsforskriften – tjenesteutsetting av mottak av søknader om oppholdstillatelse

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endring i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, uf). Departementet foreslår et nytt fjerde ledd i uf § 10-2, jf. utlendingsloven (ul) § 56 sjette ledd. Dagens fjerde ledd vil bli nytt femte ledd osv. Endringen vil innebære en regulering av adgangen til å tjenesteutsette søknader om oppholdstillatelse i tråd med gjeldende praksis. Tjenesteutsetting (outsourcing) innebærer at mottak av søknader om opphold overlates til eksterne tjenesteytere.

Liste over høringsinstanser følger vedlagt. Vi ber høringsinstansene vurdere om forslaget også bør forelegges underliggende organer mv. som ikke er oppført på listen. Høringsbrevet er også tilgjengelig elektronisk på www.regjeringen.no/jd.

Merknader til forslaget bes sendt Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelingen, Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo **innen 25.04.2013**. Det er ønskelig at merknadene også sendes elektronisk i Word-format (ikke som PDF-fil) til: nina.mork@jd.dep.no. Spørsmål kan rettes til Nina E. D. Mørk på samme adresse eller på tlf. 22 24 71 97.

2. Bakgrunn

Tjenesteutsetting innebærer at eksterne tjenesteytere utfører administrative oppgaver

som ellers utføres av en offentlig etat. Det har vært en betydelig økning i antall søknader om visum og oppholdstillatelse til Norge de siste årene. Utenriksstasjonene mottok om lag 17 500 søknader om oppholdstillatelse og 167 000 søknader om visum i 2011. Volumøkningen og et generelt økt trusselbilde i flere land i verden har medført at utenriksstasjonen har måttet vurdere alternative måter å organisere seg på. Tjenesteutsetting av enkelte administrative oppgaver er et aktuelt virkemiddel i denne sammenheng. Flere utenriksstasjoner har av ovennevnte grunner allerede satt ut oppgaven med å motta søknader om visum og oppholdstillatelse. Dette har bidratt til at stasjonene kan konsentrere seg om saksforberedelse i større grad enn før, og til en bedre sikkerhetssituasjon. Eksempler på stasjoner som har tjenesteutsatt oppgaven med mottak av søknader om visum- og oppholdstillatelse er ambassadene i Bangkok, Colombo, Kiev, Moskva og Islamabad.

3. Gjeldende rett og praksis

For visumsøknader er muligheten for å tjenesteutsette mottak av søknader regulert i Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 810/2009 av 13. juli 2009 (visumforordningen), jf. uf § 3-4. For andre saker enn visumsøknader, er samarbeid med eksterne tjenesteytere ikke regulert i utlendingslovgivningen. Lov- eller forskriftsregulering anses heller ikke påkrevet for å gjennomføre tjenesteutsetting. I praksis ses det likevel bl.a. hen til de kravene som oppstilles i visumforordningen også ved tjenesteutsetting av søknader om oppholdstillatelse. Artikkel 43 i visumforordningen angir uttømmende lister for hvilke oppgaver som kan settes ut til ekstern tjenesteyter i visumsaker. I praksis er det kun informasjon om søknadsprosedyrer og mottak av søknader med påkrevet underlagsdokumentasjon som kan utføres av en privat aktør. Oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse kan ikke tjenesteutsettes. Denne grensedragningen blir også i dag benyttet for tjenesteutsetting av søknader om oppholdstillatelse. Utenriksdepartementet har videre utarbeidet standardavtaler til bruk for stasjoner som ønsker å tjenesteutsette søknadsmottak, med bl.a. maler for konkurransegrunnlag og kontrakt. Kontrakten regulerer bl.a. informasjonssikkerhet i henhold til kravene i personopplysningsloven og hvilke oppgaver ekstern tjenesteyter kan utøve på vegne av norske utlendingsmyndigheter.

Tjenesteutsetting er kontraktsmessig definert som en konsesjonsutsettelse, det vil si tillatelse til å tilby en tjeneste offentlig myndighet ellers ville utføre. Tjenesteyter får ingen økonomisk kompensasjon direkte fra utenriksstasjonene. Tjenesteyter får dekket sine kostnader ved at det kreves et servicehonorar for den utførte tjenesten. Størrelsen på servicehonoraret er gjenstand for forhandlinger mellom kontraktspartene.

Ekstern tjenesteyter har ikke adgang til å legge inn opplysninger i datasystemer som anvendes av utlendingsforvaltningen, grunnet hensynet til informasjonssikkerhet. Den eksterne tjenesteyteren anses som en databehandler, som behandler opplysninger på vegne av utlendingsforvaltningen. Utlendingsmyndighetene har et særlig ansvar for at forpliktelser etter avtalen med databehandler overholdes, jf. personopplysningsloven § 15.

4. Formål

Formålet med endringsforslaget her er å styrke den rettslige reguleringen av tjenesteutsetting av administrative oppgaver i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse, i tråd med gjeldende praksis. Muligheten for å tjenesteutsette mottak av oppholdssøknader er i dag ikke regulert i utlendingslovgivningen. Departementet mener det er viktig at regelverket trekker opp klare grenser for hva slags type saksforberedende virksomhet private rettssubjekter kan utføre på vegne av utlendingsforvaltningen, i tillegg til at det er hensiktsmessig å synliggjøre at slike oppgaver kan settes ut.

5. Andre lands rett

Flere medlemsstater i Schengensamarbeidet har overlatt deler av oppgavene med visum- og oppholdssøknader til eksterne tjenesteytere, eller de har planer om å gjøre dette. Enkelte land har innført bestemmelser i nasjonal lovgivning som regulerer tjenesteutsetting i både visum- og oppholdssaker.

Danmark

Danmark har innført en bestemmelse i nasjonal lovgivning som regulerer tjenesteutsetting i både visum- og oppholdssaker. Dansk lov (udlændingeloven § 47 stk. 3) lyder:

Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan efter aftale med udenrigsministeren fastsætte regler om, at private samarbejdspartnere på vegne af en dansk diplomatisk eller konsulær repræsentation kan varetage opgaver med modtagelse og registrering af ansøgninger om visum, opholdstilladelse og arbejdstilladelse, herunder optage personfoto og fingeraftryk, modtage gebyr for ansøgningen samt yde vejledning om regler vedrørende visum, opholdstilladelse og arbejdstilladelse. Der kan ikke gives private samarbejdspartnere kompetence til at afgøre konkrete sager om ansøgning om visum, opholdstilladelse og arbejdstilladelse.

Sverige

I Sverige tjenesteutsettes kun oppgaver knyttet til visumsøknader med hjemmel i visumforordningen. Det foregår ikke tjenesteutsetting til eksterne aktører i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse. Det er med andre ord kun svenske utlendingsmyndigheter som er involvert i oppgaver med å motta og håndtere søknader om oppholdstillatelse i Sverige.

Finland

I Finland utredes for tiden spørsmålet om ev. lovendring om tjenesteutsetting av søknader om oppholdstillatelse. Med hjemmel i visumforordningen og finsk utlänninglag § 28 har finske utlendingsmyndigheter tjenesteutsatt deler av visumsøknadsarbeidet siden juni 2010. Finsk lov (om visumsaker) lyder:

28 § Externa tjänsteleverantörer

Utrikesministeriet får i de fall som anges i artikel 40.3 i viseringskodexen besluta ge någon eller några av de uppgifter i anslutning till visering som anges i artikel 43.6 i ko-

dexen att utföras av en extern tjänsteleverantör. Utrikesministeriets beslut kan omfatta en eller flera beskickningar.

Avtal med externa tjänsteleverantörer ska omfatta villkor i enlighet med artikel 43 i viseringskodexen samt bestämmelser om avtalets giltighetstid och om hävning av avtalet.

6. Närmere om forslagene

Departementet foreslår at det i utlendingsforskriften presiseres at det kan inngås avtale mellom utenriksstasjonene og eksterne tjenesteytere om tjenesteutsetting av mottak av søknader om oppholdssaker. Med oppholdssaker menes søknader om oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven, særlig lovens kapittel 3 og kapittel 6.

Det er kun administrative oppgaver som kan tjenesteutsettes, ikke oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse eller krever vedtakskompetanse. Tjenesteyteren skal herunder kunne gi generell praktisk veiledning om hvordan søknaden skal fylles ut, motta søknaden, samt innkreve servicehonorar.

Når eksterne tjenesteytere tar imot søknader om oppholdstillatelse, vil de også utføre personkontrolloppgaver. Dette innebærer at tjenesteyter kan sjekke identitetsdokumenter mot søkeren, for eksempel ved å etterse at bildet likner på personen som fremmer søknaden, og at søkeren har kunnskap om og kan forklare opplysningene som går fram av dokumentet. Slik personkontroll skal gjøres i samsvar med rutinene beskrevet i UDIs rundskriv RS 2011-040 *Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og oppholdsløyve*, se særlig punkt 3.4.1.

Departementet understreker at opplysningene som gis til ekstern tjenesteyter skal overføres til norsk utenriksstasjon på en sikker måte. Departementet bemerker at det bør benyttes samme fremgangsmåte som ved mottak av visumsøknader, hvor det etter visumforordningens artikkel 44 bl.a. stilles krav om kryptering. Personopplysningsloven åpner for at både private og offentlige aktører kan delta i oppgaveløsningen ved søknader om visum og oppholdstillatelse. Dette forutsetter imidlertid en klar avtale som regulerer databehandlers rettigheter og plikter. Krav til tjenesteyters behandling av personopplysninger fremgår etter dagens praksis av kontrakten. Kontraktene regulerer også tilsyn og kontroll, samt rett til innsyn hos tjenesteyteren.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det antas at forslaget her ikke vil innebære nevneverdige endringer i de økonomiske og administrative kostnadene for staten, da den foreslåtte bestemmelsen svarer til gjeldende praksis med tjenesteutsetting av oppholdssaker. Endringen kan innebære behov for endringer i kodeverket.

8. Forslag til endring i utlendingsforskriften

§ 10-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Norsk utenriksstasjon kan, i samråd med Utlendingsdirektoratet, inngå avtale med ekstern tjenesteyter, som på vegne av utenriksstasjonen kan utføre oppgaver med å motta søknad om oppholdstillatelse, herunder oppta fotografi, foreta personkontroll og gi generell praktisk veiledning om hvordan søknaden skal fremmes og hvilke dokumenter som skal legges ved søknaden. Ekstern tjenesteyter kan ikke gis kompetanse til å avgjøre søknad om oppholdstillatelse. Opplysningene skal overføres mellom den eksterne tjenesteyteren og norsk utenriksstasjon på en sikker måte. Ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar for de utførte tjenestene. Avtale om tjenesteutsetting skal ikke være til hinder for muligheten til å levere inn søknader direkte til utenriksstasjonen.

Med hilsen



Nina E. D. Mørk (e.f.)
fung. avdelingsdirektør



Gunhild Bolstad
seniorrådgiver

Vedlegg: Adresseliste

Primærliste

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Datatilsynet
Departementene
Domstolsadministrasjonen
Fylkesmennene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
NID – Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Hovedorganisasjonen Virke
KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Arbeidsgiverforeningen Spekter

Advokatforeningen
Akademikerne
Fagforbundet
Den norske dommerforening
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Norges Juristforbund
Politiets Fellesforbund
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
KIM – Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene
NOAS – Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk Innvandrerforum
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Vergeforeningen
Grenseløs kjærlighet– norsk organisasjon for familiegjenforening

Bispedømmene (11 stykker)
Den norske kirke – Kirkerådet
Islamsk Råd
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Flyktninghjelpen
Helsingforskomiteen
Human Rights Service (HRS)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
Norsk Folkehjelp
OMOD – Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Redd Barna
Peoplepeace
PRESS – Redd Barna Ungdom
Røde Kors
Seniorsaken
SOS Rasisme
UNHCR Stockholm

Arbeiderpartiet
Det liberale folkepartiet
Demokratene
Fremskrittspartiet
Høyre
Kristelig Folkeparti
Kystpartiet
Miljøpartiet De grønne
Norges Kommunistiske Parti
Pensjonistpartiet
Rødt
Senterpartiet
Sosialistisk Venstreparti
Venstre

Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kontoret for fri rettshjelp
Rettspolitisk forening
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)