

# Innvandring og dokumenter

Komparativ studie av håndtering av dokumenter ved søknad om innvandring til Norge, Danmark, Nederland og Storbritannia

For  
Utlendingsdirektoratet

Av Karl Skaar, Terje Einarsen, Henrik Mahncke, Janneke Quarles, Tor Egil Viblemo og Astrid Espegren

Juni 2008

The logo for Oxford Research, featuring a stylized grey swoosh to the left of the word "OXFORD" in a bold, dark blue sans-serif font, with the word "RESEARCH" in a smaller, lighter blue sans-serif font below it.

**OXFORD**  
RESEARCH

Oxford Research er et skandinavisk analyseselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har selskaper også i Norge (Kristiansand) og Sverige (Stockholm). Se [www.oxford.no](http://www.oxford.no) for mer informasjon om selskapet.

## FORORD

Oxford Research har i samarbeid med andre gjennomført denne analysen på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet.

Oppdragets hovedmål har vært å skaffe informasjon om hvordan andre land håndterer dokumentasjon i forbindelse med søknad om familie-, studie-, og arbeidsinnvandring. Videre skulle en gjennom dette prosjektet se på forhold rundt legalisering, verifisering og krav til oversettelse, og andre lands bruk av elektroniske verktøy.

Arbeidet med studien har vært utført av et team. Prosjektledelsen har vært senioranalytiker Karl Skaar og dr. juris Terje Einarsen. Videre har teamet bestått av chefanalytiker Henrik Mahncke, universitetslektor Janneke Quarles og analytikerne Tor Egil Viblemo og Astrid Espegren.

Underveis i prosjektet har vi hatt tett dialog med Utlendingsdirektoratet. Videre har en referansegruppe oppnevnt av Utlendingsdirektoratet kommet med en rekke viktige og nyttige innspill.

Vi vil takke Utlendingsdirektoratet for oppdraget og for godt samarbeid. Videre vil vi takke ansatte ved utlendingskontor i Danmark (Utlendingsservice), Nederland (IND) og Storbritannia (Home Office).

Kristiansand, juni 2008



Harald Furre

Oxford Research AS

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>4</b>
<b>Executive Summary</b> .....	<b>6</b>
Background .....	6
Goals of the project .....	6
Main answers for each question.....	7
Recommendations.....	9
<b>1.    Bakgrunn for analysen og avgrensninger</b> .....	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn for analysen.....	11
1.2 Elementer som kan effektivisere saksbehandlingen gjøres til anbefalinger.....	12
1.3 Balanse mellom det spesifikke og det generelle.....	12
1.4 Bruk av navn og begreper i rapporten .....	13
1.5 Valg av rapportland.....	14
<b>2.    Metode</b> .....	<b>17</b>
2.1 Analysemal .....	17
2.2 Forskningsdesign.....	18
2.3 Dokumentanalyse/Studie av materiell .....	19
2.4 Kvalitative dybdestudier.....	19
2.5 Spørreskjemaundersøkelse.....	22
<b>3.    Samarbeid mellom relevante aktører</b> .....	<b>24</b>
3.1 Norge .....	24
3.2 Danmark.....	25
3.3 Nederland.....	27
3.4 Storbritannia.....	28
<b>4.    Krav til dokumentasjon</b> .....	<b>32</b>
4.1 Studieinnvandring .....	32
4.2 Arbeidsinnvandring .....	33
4.3 Familieinnvandring .....	37
<b>5.    Verifisering</b> .....	<b>40</b>
5.1 Notoritet.....	40
5.2 Legalisering av dokumenters ekthet .....	40

5.3	Verifisering av dokumenters ekthet og søkers opplysninger.....	41
5.4	Oversettelseskrav .....	42
<b>6.</b>	<b>Elektroniske løsninger .....</b>	<b>44</b>
6.1	DISCS.....	44
6.2	e-app .....	49
6.3	Andre it-verktøy.....	50
<b>7.</b>	<b>Forslag og anbefalinger .....</b>	<b>51</b>
7.2	La lærestedene gjøre all saksbehandling ved studieinnvandring .....	52
7.3	Ytterligere forenklinger av arbeidsinnvandringssaker .....	53
7.4	Ta i bruk DISCS.....	54
7.5	Likebehandling av dokumentasjon uavhengig av land .....	55
7.6	Formalisering av krav til dokumentasjon .....	56
<b>8.</b>	<b>Sammendrag .....</b>	<b>57</b>
8.1	Bakgrunn.....	57
8.2	Mål for kartleggingen.....	57
8.3	Hovedfunn i forhold til hver av problemstillingene.....	58
8.4	Anbefalinger .....	61
<b>9.</b>	<b>Litteratur .....</b>	<b>62</b>
<b>10.</b>	<b>Vedlegg .....</b>	<b>63</b>
10.1	Vedlegg: Ord og begreper .....	63
10.2	Vedlegg: Søke om oppholdstillatelse mens en befinner seg i Storbritannia .....	64
10.3	Vedlegg: DISCS bruk kartleggingskjema .....	68
10.4	Vedlegg: Fokusland .....	69

# Executive Summary

The Norwegian Directorate of Immigration processes all kinds of immigration applications. Finding the best solutions in processing applications and ensuring individuals are treated in the best way can be difficult. This project aims to help The Norwegian Directorate of Immigration perform this task. This summary explains the main contents of the report.

## Background

---

In the last few years The Norwegian Directorate of Immigration handled about 70,000 applications per annum for residence and work permits. Applicants come from all over the world and permits are granted for different reasons. Documentation requirements vary according to the type of permit requested. The Norwegian Immigration Act (1988-06-24 64) covers work contracts and identity papers. In other cases the requirements are stipulated by the internal guidelines and circulars used by case workers. This can include documents verifying education and work experience as well as birth and marriage certificates.

The Norwegian government sets out certain requirements for one to obtain the necessary permit issued both in Norway and abroad. This project focuses mainly on the requirements for documents issued in foreign countries, in particular Denmark, the Netherlands and United Kingdom.

## Goals of the project

---

The goal of the project is to promote more efficiency in the processing of residence and work permits as well as to institute routines that will lead to greater certainty about the authenticity of the foreign documents submitted with applications.

The questions that the project has addressed include:

- What kind of documentation do the three countries require for first time applications in particular for a family reunification permit, a work permit or a student permit?
- To what extent do other countries make use of legal documents, in relation to the Hague Convention of 5 October 1961?
- To what extent do other countries verify documents? Which agency is responsible for verification? What role do the foreign missions and embassies play in the verification of these documents?
- Do other countries make use of electronic tools, software, and databases in evaluating foreign documents?
- What kind of cooperative efforts exist between the various national agencies which handle the same information for different cases i.e. is there any cross-checking?
- Do other countries require an authorised translation of the documents with an application? What requirements are there concerning translator authorisations?

## Main answers for each question

---

### Documentation requirements

---

What documentation requirements are there for first time applicants requesting a family reunification permit, a work permit or a student permit?

#### *Students*

All three case study countries demand the following documentation from student applicants:

- Enrolled as a student (letter of acceptance).
- Paid tuition fees (or proof that the applicant is able to pay a specified sum).
- Documents indicating financial independence.
- Identity documentation.

There are a few differences in some details between the three countries when it comes to documents indicating financial independence.

#### *Work*

In order to obtain a work permit the three countries require the same kind of detailed information from applicants. Applicants must provide evidence of the following:

- Offer of employment
- Education/training
- Professional experience
- Identity

However, some countries differ a little from the above, like the United Kingdom which intends to introduce a new 'point-based system' for work permits. The three countries also have different requirements for offers of employment, self-employed persons, education and professional experience.

#### *Family*

To be granted a family immigration permit, certain requirements must be met by the foreign family members applying for the permit. Norway, Denmark, the Netherlands and United Kingdom, require that applicants obtain certain documents on identity and family relationship.

Permits and rules for family immigration differ from country to country although there are some common requirements.

All the countries require original documents from the applicant i.e;

- Proof that the applicant's reference (the person living in the case country) is legally in the country.
- Also required are identity documents
- Evidence of family relationship
- Supporting documents showing that the applicant can be looked after and accommodated
- And documentation from the applicant's reference that he/she wants to be reunited with the applicant

There are also extra requirements when children are involved. These requirements are specified for both biological and non biological children. The extra requirements

are similar for Norway, Denmark, and the Netherlands. Nevertheless there are differences in how every country does the practical work. An example is biological children. If one of the parents is left in the country of origin, in Norway and the Netherlands, they will require evidence that the legal guardian in the host country will be responsible for the children. While in Denmark, acceptance from one of the parents living outside the case country is not enough. The Danish government requires that all formal rights concerning responsibility for the children have to be transformed to the parent living in Denmark. This could be a document from the judge or a resolution in a divorce case.

## **Legalisation**

---

Legalisation means that the authenticity of documents is verified, often by the applicant's government (the Hague Convention of 5 October 1961). There are differences among the countries as to what extent they make use of it.

In Denmark for instance, you will *not* find a systematic use of legalisation. In the Netherlands, all documents concerning marital status and family relationships must be legalised. The only documents that are exempted from the requirement of legalisation are:

- 1) Documents from countries that have ratified the Apostille Convention.
- 2) Documents that have been issued in former colonies.
- 3) Documents which correspond with earlier legalised documents, and
- 4) Documents that are regarded as dangerous or risky for the applicant to show in the country where they were issued.

Local government case workers in the Netherlands claim that the alteration of legalisation from Dutch representatives still takes place and is done by the local Dutch representatives in the applicant's country. In cases where there is doubt whether the legalisation's authenticity is right or not, the Ministry of Foreign Affairs is contacted for verification.

## **Verification**

---

Verification is used to confirm information mainly given by asylum seekers. The term is used when it is needed to validate information in documents, biometric data, or when it is not possible to get the information verified by the applicant's government.

Verification is done in all of the reported countries. Although the way countries organise the verification process and the work connected to it is different. The Netherlands uses different electronic tools in the process. In Norway, Denmark and the Netherlands, it is the Ministry of Foreign Affairs that decides when to do the verification of documents. Whilst in UK, the embassy staff appraise the authenticity of the documents.

All the three case countries confirm that the document verification is only done if in doubt not because of political reasons of where the applicant comes from.

## **Translation of documents**

---

All countries normally ask for documents to be translated into English or into the language of the host country. Translation must be done by certified translators accredited by the actual case country.



The rules on translation are not absolute and there are no guidelines on how to practice this requirement. In Denmark, translation is not an absolute procedure. In the Netherlands all documents have to be translated into English or Dutch.

### **Use of electronic tools**

---

A full mapping and appraisal of electronic solutions is outside this project.

DISCS, a database developed in the Netherlands, is used by case workers when they examine identity and family relationship documents. In 2007 the system was also used in Canada, Portugal, Sweden, Switzerland and Australia.

“e-app” on the other hand, is a software programme handling apostils and documents. There are other electronic tools to assist border controls and case handlers.

### **Cooperation between different offices**

---

There are some differences in cooperation among the different departments and organisations within the different case countries. The report describes this in more detail.

## **Recommendations**

---

Based on previous experience from the case countries and evaluations regarding the situation in Norway, we conclude with several recommendations for UDI.

#### ***Student visas***

1. We recommend that high school/university/colleges etc. take over the paperwork arising in studying abroad
2. We recommend that a student enrolled at the high school/university/colleges is given a residence permit at the same time, if they can prove that they have a sponsor who is able to cover the costs connected with the study.

#### ***Work immigration***

3. We recommend that the employer does all the paperwork related to work immigration.
4. We recommend that a unit is established to control businesses and make sure they follow the rules and regulations in processing work permits. Also ensure that all foreign employees do have legal documents to enable them work in the host country.
5. We recommend that the salary level determines whether an applicant gets a work permit or not. This will apply to highly-skilled migrants.
6. We recommend that students get work permits as well when they get their study permits.

#### ***Electronic solutions***

7. We recommend making use of DISCS in Norway in order to verify documents.

#### ***Equal work on all cases independent of the applicant's homeland***

8. We recommend a system where all cases are treated equally, independent of the applicant's homeland. Decisions should be based solely on the information provided on the documents by the applicant.
9. We recommend looking into the possibility of establishing a document handling unit.

***Guidance on application handling by case workers***

10. We recommend more precise well regulated formal guidelines on handling immigration applications with particular reference to the required documentation where this guidance is not available.

# 1. Bakgrunn for analysen og avgrensninger

I dette kapittel gjennomgås først bakgrunn for denne analysen, og de spørsmål som ønskes besvart. Deretter omtales forhold og tiltak som har bidratt til effektivisering i rapportlandene og i hvilken grad disse vil resultere i at den norske utlendingsforvaltning effektiviseres. Videre drøftes forholdet mellom det spesifikke og det generelle, etterfulgt av en gjennomgang av rapportens bruk av navn og begreper. Kapitlets siste del begrunner valgene av Danmark, Nederland og Storbritannia som sammenligningsland i analysen.

## 1.1 Bakgrunn for analysen

I løpet av de siste årene har Utlendingsdirektoratet (UDI) årlig behandlet rundt 70 000 søknader om oppholds- og arbeidstillatelse. Med hjemmel i utlendingsloven og utlendingsforskriften kan arbeids- eller oppholdstillatelse gis på en rekke ulike grunnlag, og søkerne kommer fra mange forskjellige land. Krav til dokumentasjon varierer i forhold til de ulike tillatelsene. Noen krav til dokumentasjon, som for eksempel arbeidskontrakt og identitetsdokumenter, er gitt i utlendingsforskriften mens andre krav til dokumentasjon kan være gitt gjennom interne retningslinjer. Eksempler på sistnevnte er dokumentasjon som bekrefter utdanning, arbeidserfaring, fødsel og sivilstand.

Hos UDI er behandling og vurdering av søknadsdokumentasjon en komplisert og tidkrevende arbeidsoppgave. Den enkelte saksbehandler må forholde seg til en rekke momenter, og momentene varierer fra sak til sak.

UDI's synspunkt er at arbeidet knyttet til vurdering av utenlandske dokumenter i arbeids-, studie-, og familieinnvandringsaker kan effektiviseres. For å få mer innsikt i hvordan andre land forholder seg til dokumenter i slike innvandringsaker og fra søkere fra ulike land, initierte UDI en komparativ studie av andre lands praksis i forhold til slike saker. Denne studien av praksis i Danmark, Nederland og Storbritannia er ment å være et ledd i dette arbeidet.

UDI påpeker at prosjektets formål er å effektivisere direktoratets saksbehandling på de aktuelle områder og ønsker at prosjektet skal munne ut i konkrete anbefalinger på bakgrunn av en sammenlikning med andre lands praksis. UDI vil så bruke disse anbefalingene i arbeidet med å utvikle rutiner og retningslinjer for vurdering av utenlandske dokumenter.

UDI er spesielt interessert i andre lands bruk av databaser over utenlandske dokumenter i sin daglige saksbehandling av utlendingsaker, og i den sammenheng ønsket UDI også en vurdering av fordeler og ulemper ved bruk av databaseverktøy, og nærmere informasjon om dette er verktøy som Norge kan importere.

Ved utarbeidelse av prosjektet, konkretiserte UDI de spørsmål som ønskes besvart:

- Hvilke krav stiller andre land til dokumentasjon ved første gangs søknad om familie-, studie-, og arbeidsinnvandring?
- I hvilken grad benytter andre land seg av legalisering, blant annet i henhold til Haag-konvensjonen av 5. oktober 1961?

- I hvilken grad benytter andre land seg av verifisering? Hvilken instans foretar denne verifiseringen? Hvordan brukes utenriksstasjonene i et eventuelt verifiseringsarbeid?
- Benytter andre land seg av elektroniske verktøy/databaser i vurderingen av utenlandske dokumenter?
- Hva slags samarbeid eksisterer mellom de ulike nasjonale etater som behandler samme opplysninger i forskjellige saker?
- Krever andre land at dokumentene er oversatt ved levering av søknad? Hvilke krav stilles til bruk av godkjent translatør når det gjelder oversatte dokumenter?

## 1.2 Elementer som kan effektivisere saksbehandlingen gjøres til anbefalinger

Et sentralt punkt i analysen har vært å identifisere de elementer som kan bidra til å effektivisere saksbehandling og rutiner i den norske utlendingsforvaltningen.

Dette prosjektet har ikke identifisert ordninger eller funn som i seg selv gir en effektivisering eller forbedring. Imidlertid har vi sett at alle rapportlandene har gjennomført omfattende endringer i utlendingsforvaltningen som helt klart har resultert i både effektivisering av saksbehandlingen og forbedring av forvaltningsrutiner. Eksempelvis har saksbehandlingstiden i de fleste innvandrings sakene gått drastisk ned i Storbritannia, og i Danmark har tallet på familieinnvandrings saker blitt kraftig redusert. Samtidig som det har blitt gjennomført organisatoriske endringer, har det også blitt gjennomført endringer i landenes innvandringspolitikk. De endringene en finner kan like gjerne tilskrives dette. På den andre siden er det ikke sikkert at alle de endringer som er gjennomført i rapportlandene er ønskelige eller vil ha samme effekt i Norge.

Konklusjonen er at det ikke er funnet noen tiltak eller ordninger som med sikkerhet vil medføre effektivisering av saksbehandlingsordninger og rutiner. På den annen side har prosjektet kartlagt en rekke ordninger som det anbefales at UDI tar opp til vurdering. I kapittel 7, under forslag og anbefalinger, har vi konkretisert en rekke tiltak som det er fullt mulig å prøve ut i Norge - og som etter en tilpasning til norske forhold vil kunne medføre at saksbehandling og rutiner o.a. blir effektivisert.

## 1.3 Balanse mellom det spesifikke og det generelle

I en kartlegging som dette kommer det frem mye detaljer. Det er som regel på det høyeste detaljeringsnivået at flest ulikhetsfaktorer avdekkes. På den annen side vil et høyt detaljnivå gi en omfattende og svært uoversiktlig rapport. Kartleggingen har imidlertid også gitt god oversikt over hovedlinjene. En ren presentasjon av hovedlinjene gir en enkel og oversiktlig fremstilling. Problemet med en ren beskrivelse av hovedlinjene er at mange av forskjellene mellom Norge og rapportlandene går tapt. Vi har følgelig forsøkt å balansere mellom detaljrikdom på den ene side og generaliserbarhet på den annen side.

## 1.4 Bruk av navn og begreper i rapporten

---

I denne rapporten er navn på utenlandske organisasjoner, organer og tiltak ikke oversatt. I teksten vil det følgelig forekomme både danske, nederlandske og engelske begreper og navn. Dette har sammenheng med at det i de fleste tilfeller ikke er norske begreper og/eller navn som dekker det innhold som ligger i det utenlandske navn eller begrep. En oversettelse ville kun medført et redusert presisjonsnivå<sup>1</sup> i tekst og begrepsbruk.

### 1.4.1 Rapportland

---

Danmark, Nederland og Storbritannia er rapportland i denne studien. For å skille disse landene fra andre land og når disse landene omtales under ett, brukes betegnelsen ”*rapportland*”.

### 1.4.2 Tredjeland

---

Søkers opprinnelsesland kan ha avgjørende betydning for de dokumentasjonskrav som stilles ved ulike typer innvandring. Alle rapportlandene har en liste over land hvor dokumentasjonskrav og formaliteter er enkle å oppfylle. Dette gjelder for eksempel innvandring fra andre land innen EU, hvor det er etablert helt egne regler<sup>2</sup>. Rapportlandenes lister er i det alt vesentlige like, og sammenfaller med tilsvarende lister i Norge.

På den annen side stilles det strenge krav til dokumentasjon og formaliteter ved innvandring fra land som i denne rapporten omtales som ”*tredjeland*”. Begrepet tredjeland brukes i denne sammenheng som en samlebetegnelse på alle land som ikke er medlem av EU/EØS. Innen EU/EØS området gjelder det særlige regler for bevegelsesfrihet og innvandring. Rapporten her dreier seg om innvandring fra tredjeland. I norsk praksis oppfattes ikke nødvendigvis land som USA, Canada, Australia og Japan på lik linje med andre tredjeland mht dokumentbehandling. I undersøkelsen er det forsøkt sett hen til hva som i så måte gjelder i de tre rapportlandene, selv om de nevnte ”vestlige” tredjeland ikke har stått mest sentralt i undersøkelsen, jf neste punkt.

### 1.4.3 Fokusland i analysen

---

Hva angår søkers opprinnelse har vi i denne analysen hatt spesielt fokus på seks utvalgte tredjeland:

- Russland
- Brasil
- Irak
- Etiopia
- Pakistan
- Kina

---

<sup>1</sup> I vedlegg til rapporten er det listet opp en rekke begrep og navn som brukes i rapporten. I denne opplistingen er det også en kort forklaring.

<sup>2</sup> Det er også en differensiering når det gjelder EU land, men denne er midlertidig. Dette er en midlertidig ordning (overgangsordning) for personer fra de 10 nyeste EU landene.

Disse landene er i rapporten betegnet som ”fokusland”, og er plukket ut på bakgrunn av sin plassering i ulike verdensdeler – og idet det er antatt man i Norge håndterer søkere fra ulike tredjeland på ulik måte mht dokumentasjonskrav.

Hensikten med å velge ut disse seks fokusland var å forsøksvis kartlegge om det foreligger tilsvarende ulikheter i rapportlandenes saksbehandlingsrutiner, og i den sammenheng også å kartlegge om det ble tatt spesielle forholdsregler ved dokumenter fra noen spesifikke land.

I samarbeid med UDI er det i tillegg utarbeidet en liste over ytterligere 14 mulige fokusland (ref vedlegg). Det er grunn til å bemerke at Polen og Romania figurerer på listen selv om de er medlem av EU.

Gjennom arbeidet med denne analysen fant vi imidlertid at det er lite eller ingen forskjell på hvordan søknader fra de seks fokuslandene behandles av rapportlandene. Hovedskillet går i praksis mellom EU/EØS-land og alle andre tredjeland.

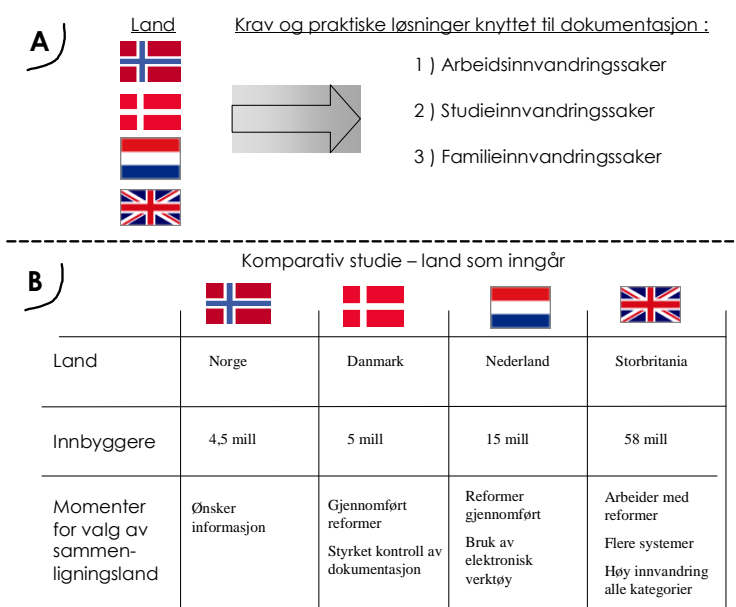
## 1.5 Valg av rapportland

Utlendingsdirektoratet ønsket en komparativ studie av tre europeiske land. Nederland, Danmark og Storbritannia ble valgt ut fra de ulike kriterier som nedenfor er omtalt.

I tillegg til disse tre landene inngår Norge som referanseland (baseline). Informasjon om norske forhold er fremskaffet av oppdragsgiver.

Nedenfor vises noen variabler som hadde betydning for valg av land.

Figur 1 a og 1 b Valg av land i studien  
Valg av land og sammenligning av land



Source: Oxford Research AS

Det store antall søkere gjør det mulig å sammenligne erfaringer i tre typer landestørrelser, hvor Storbritannia representerer et stort land (58 mill. innbyggere), Nederland et mellomstort (15 mill innbyggere) mens Danmark er på størrelse med Norge (5 mill innbyggere)

Like fullt er det også andre land som kunne ha tilført Norge viktig kunnskap, men hvor denne studiens omfang har satt begrensninger. Nedenfor går vi gjennom begrunnelsen for utvalg av undersøkelsesland.

### 1.5.1 Danmark

---

Danmark inkluderes i analysen som følge av de omfattende reformer som har vært gjennomført i løpet av de senere år hva angår behandling av arbeidsopphold, studieopphold og familieinnvandring. Den danske målsetningen er å gjennomføre en rask, rettferdig og effektiv behandling, i noen grad forsøke å begrense denne type innvandring.

Det har vært gjort en rekke endringer i lovgivningen på ”udlændingeområdet”. Disse endringene har primært kommet etter 2001. Endringene har blant annet medført en stor reduksjon i antall asylsøknader og søknader om familiejenforening. I den samme perioden har imidlertid antall søknader om arbeids- og studieopphold hatt en markant stigning. Dette har medført at sammensetningen av, og arbeidsoppgavene til den daværende ”Udlændingestyrelse” har endret seg. Samtidig har det vært en stor offentlig debatt om den kvalitet og service som gis av ”Udlændingestyrelsen”. Et annet viktig moment som også har ført til endringer er Riksrevisjonens gjennomgang av saksbehandlingen for studie- og arbeidsopphold i ”Udlændingestyrelsen” høsten 2005.

”Udlændingestyrelsen” ble i 2006 endret til ”Udlændingeservice”. Samtidig ble det gjennomført en rekke forbedringer av saksbehandlingen og servicen som skulle gis. Det ble utarbeidet en handlingsplan med konkrete forslag. Eksempler på slike forslag er:

- økt kundeorientering (servicemål, informasjon på internett og bedre telefonservice)
- stikkprøvekontroll av dokumenter ved familieinnvandring, men da grundigere kontroll av de dokumentene som kontrolleres
- standardisering og saksbehandlingsveiledning
- bedre samarbeid med eksterne parter.

Danmark opprettet i 2005 en egen enhet som fikk i oppgave å forbedre rutiner på feltet. Enheten kalles ”Kontrol og Analyseindheden” og skal arbeide for å styrke kvaliteten av de danske kontrolltiltak for å kunne fremme en sikker og effektiv saksbehandling. Det dreier seg blant annet om pilotprosjekter som skal utvikle analysemetoder som skal kunne kartlegge risiko for misbruk av systemet med oppholdstillatelser. Det er også satt i gang pilotprosjekt for å styrke kontrollen i de danske ambassadene rundt i verden. Videre er det igangsatt et omfattende opplæringsprogram for saksbehandlere og ledere med tanke på å få til en omstilling og for å effektivisere saksgangen.

## 1.5.2 Nederland

---

I Nederland behandles spørsmål om immigrasjon og statsborgerskap på ulike forvaltningsnivåer men hovedsakelig av statlige og kommunale aktører. Saksbehandlerne på de ulike nivåer samarbeider gjennom ”vreemdelingenketen”<sup>3</sup>

UDI hadde satt som vilkår at Nederland skulle inngå som ett av landene i studien. Dette med årsak i at Nederland har tatt i bruk elektronisk verktøy, DISCS – Document Information System Civil Status, i sin vurdering av utenlandske dokumenter.

I tillegg har det gjennom de siste årene vært gjennomført store endringer og reformer i forbindelse med innvandringssaker, og på samme måte som i Danmark har det også der vært en omfattende offentlig debatt om emnet. I tillegg har spesielle hendelser også utløst ytterligere offentlig debatt om innvandringssaker.

Landet har gjennomført flere reformer og det arbeides fortsatt med endringer hvor noe av fokus er dokumentasjon knyttet til arbeidsinnvandring og studieinnvandring. Også i familieinnvandringssaker har det vært et høyt fokus på endring.

## 1.5.3 Storbritannia

---

Storbritannias erfaring med innvandring strekker seg helt tilbake til kolonitiden. I dag er Storbritannia blant de landene i Europa med størst innvandringssøknad og i tillegg ett av landene med høyest besøkstall. Storbritannia har en stor gruppe immigranter, og disse tallene viser noe av omfanget:

- 319.000 studenter fra land utenfor EU (Årlig gis det ca 800 000 studentvisa)
- 140.000 arbeidssøkere fra land utenfor EU
- 49.000 asylsøkere (Dette er en halvering av tidligere nivå)

Britiske myndigheters gjennomgang av immigrasjonstallene resulterte i iverksettelse av en rekke endringstiltak<sup>4</sup>, eksempelvis poengbasert system for arbeidsinnvandring, e-borders og ”Single-point migration scheme” som er utviklet med sikte på å forenkle søkeprosessen både for søker og for myndigheter.

---

<sup>3</sup> Direkte oversettelse fra nederlandsk til norsk: ”fremmedekjeden”.

<sup>4</sup> The Government (2005): *Controlling Our Borders: Making Migrant Work for Britain, Five Year Strategy for Asylum and Immigration*. Analysen blev fulgt op i 2006 med handlingsplanen *A Point-Based System: Making Migration Work for Britain*.



## 2. Metode





Dette kapittel beskriver den metode og systematikk som har vært brukt i prosjektet. For å holde på systematikken ble det tatt i bruk en analysemal. For å lette den komparative delen av analysen har vi brukt et enkelt skjema. Kapitlet beskriver også datainnsamlingsmetoder som har vært brukt og hvordan datainnsamlingen har foregått i praksis.

### 2.1 Analysemal

Data har blitt innhentet fra alle landene på samme måte. Hvert lands ordninger har blitt analysert og rapportert hver for seg. Deretter har vi satt den informasjonen som har fremkommet inn i en felles mal i og rapporterer på de fokusområdene UDI ønsker.

For å sikre en størst mulig likhet i det materialet som kommer frem, ble det tidlig i prosessen utarbeidet en analysemal. Denne har vært brukt gjennom hele arbeidet.

For å synliggjøre fremgangsmåten i prosjektet har vi brukt et skjematisk oppsett hvor kolonnene utgjør de enkelte land og rekkene utgjør de elementene dette prosjektet skal belyse (figur).

	Komparativ studie – gjennomføring av studien			
				
Krav land stiller til dokumentasjon ved første gangs søknad om familieinnvandring				
Krav land stiller til dokumentasjon ved første gangs søknad om studieinnvandring				
Krav land stiller til dokumentasjon ved første gangs søknad om arbeidsinnvandring				
I hvilken grad land benytter seg av legalisering (eks i henhold til Haag-konvensjonen 5. 10.1961)				
I hvilken grad land benytter seg av verifisering				
Bruk av elektroniske verktøy/databaser i vurderingen av utenlandske dokumenter				
Samarbeid som eksisterer mellom de ulike nasjonale etater som behandler samme opplysninger i forskjellige saker				
Krav til at dokumentene er oversatt ved levering av søknad				
Elementer som kan effektivisere saksbehandlingen, rutiner etc				

Gjennom arbeidet ble det tydelig at det er vanskelig å identifisere eventuelle forskjeller i fokuslandenes behandling av dokumenter. Hovedinntrykket er imidlertid at rap-

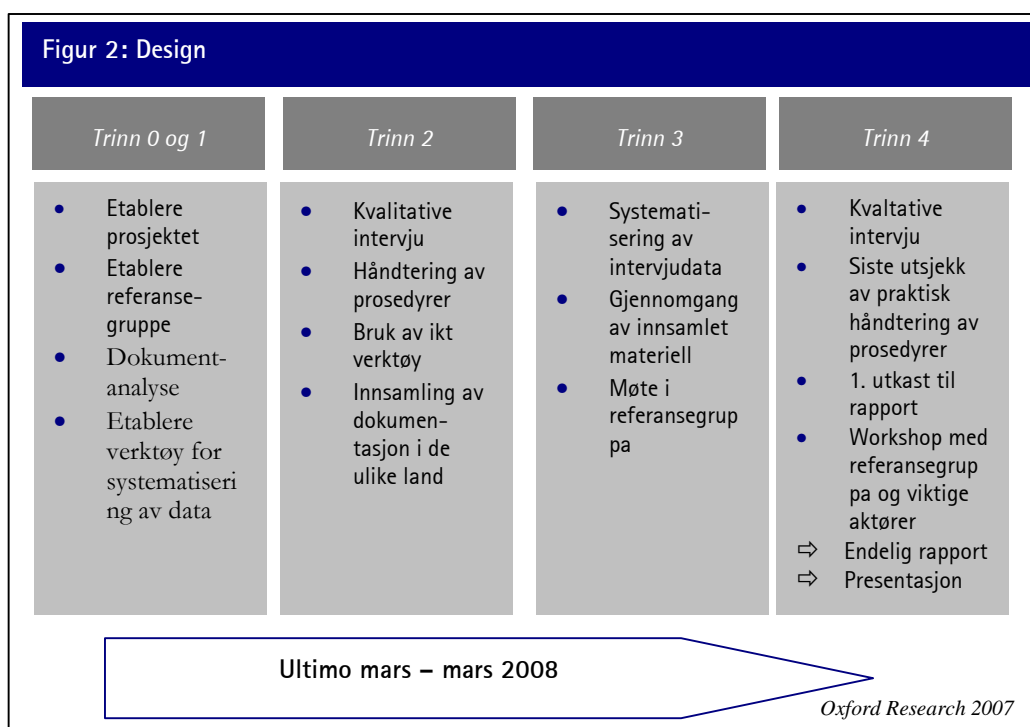
portlandene har arbeidet med en strategi som tenderer mot lik behandling av alle søkere fra tredjeland, og dermed lik behandling av dokumenter fra våre fokusland. Dette ble særlig fremhevet i de intervjuer som er foretatt i Storbritannia og Nederland. En av de nederlandske informantene påpeker imidlertid at selv om man offisielt har lagt seg på likebehandlingsprinsippet vil saksbehandlers egne erfaringer og det aktuelle land ligge i saksbehandlers "bakhodet" under søknadsbehandlingen.

For å komme rundt problematikken knyttet til saksbehandlers kunnskaper og praktiske erfaring kontra vedkommendes lojalitetsforpliktelser overfor landets forordninger og offisielle linjer for dokumentvurdering) ble det utviklet et enkelt spørreskjema som ble sendt til alle informantene. Dette spørreskjemaet har konkrete spørsmål om saksbehandling og dokumentbehandling knyttet til søkere fra fokuslandene.

## 2.2 Forskningsdesign

Ved etablering av prosjektet ble det utarbeidet et forskningsdesign. Dette designet har blitt brukt gjennom hele arbeidet. Det har imidlertid blitt foretatt noen justeringer underveis og det har blitt gjort endringer i forhold til en opprinnelig tidsplan. Som følge av praktiske årsaker har fremdriften gått senere enn det som opprinnelig var forutsatt.

Figuren under viser en skjematisk oversikt over forskningsdesignet.



I

tillegg ble det i februar 2008 gjennomført en enkel spørreundersøkelse.

## 2.3 Dokumentanalyse/Studie av materiell

I forbindelse med evalueringen er det gjennomgått en mengde skriftlig materiale. Dette er både trykt materiale og materiale funnet på rapportlandenes offisielle hjemmesider.

Storbritannia har gjort policydokumenter, rutinebeskrivelser, retningslinjer og bestemmelser (lover og forskrifter) tilgjengelige på internett. Kun noen deler av mer sensitiv art er ikke lagt ut<sup>5</sup>. I samtaler med ulike aktører i forbindelse med dette prosjektet, ble det stadig vist til disse dokumentene. I noe mindre grad finner vi også dette for Danmark og Nederland.

### 2.3.1.1 Litteratur og referanser

Gjennom prosjektarbeidet har vi fått tilgang til en rekke dokumenter som kan være interessante. Relevante artikler, dokumenter, nettsteder og lignende listes opp i litteraturlisten. Materiale som er samlet inn i prosjektet (brosjyrer, dokumenter og lignende) overleveres oppdragsgiver sammen med sluttrapport.

## 2.4 Kvalitative dybdestudier

Dybdeintervju er en kvalitativ studiemetode. Metoden brukes vanligvis når en ønsker seg bedre innsikt i et område en kjenner lite fra før av, eller dersom den aktuelle informasjon er vanskelig kvantifiserbar. Det sentrale i denne type intervju er ikke å kartlegge representativitet, men å få frem meninger og synspunkter for derigjennom å oppnå økt kunnskap på området. Dersom en ønsker å finne representativiteten i et synspunkt, brukes vanligvis kvantitative metoder. De kvalitative metodene gir altså økt innsikt uten at de gir oss mulighet til å kunne si noe om omfang og utbredelse.

I intervjuene benyttet vi oss av en form for intervjuguide (analysemal<sup>6</sup>). I denne ligger de momenter som denne analysen skal gi informasjon om.

Ved utvelgelse av informanter forsøkte vi å sikre at vi intervjuet personer som hadde kunnskap om de forholdene vi skulle kartlegge. Representanter fra rapportlandene har funnet frem til de personene som vi har intervjuet:

- Sentrale aktører knyttet til landenes tjeneste for behandling av innvandrersaker. Med dette menes sentrale aktører i landenes organisasjoner med funksjon parallell til UDIs funksjon.
- Ansatte knyttet til spesifikke kontor (case)
  - a) kontor som håndterer arbeidsinnvandring
  - b) kontor som håndterer studieinnvandring
  - c) kontor som håndterer familieinnvandring
- Personer knyttet til utvikling og bruk av DISCS.
- Supplerende telefonsamtaler og e-postkommunikasjon.

Før intervjuene ble informantene informert gjennom telefon og/eller e-post om hva prosjektet og intervju spørsmålene gikk ut på. Hvert dybdeintervju varte om lag én

<sup>5</sup> <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/> og <http://www.homeoffice.gov.uk/>

<sup>6</sup> Analysemalen ble utarbeidet tidlig i prosjektet og lagt frem for prosjektets referansegruppe. Analysemalen gir en detaljert beskrivelse av de informasjonene en ønsket å samle gjennom intervjuer i hvert av landene. I analysemalen kom det også frem hvilke land som skulle være hovedfokusland for studien.

time. Alle intervjuene ble gjennomført på det enkelte lands lokalspråk. Gjennom prosjektet har vi intervjuet 33 personer i rapportlandene.

I tillegg til informantene fra rapportlandene, har vi gjennom prosjektet vært i uformell kontakt med personer knyttet til UDI og Landinfo i Norge.

### **2.4.1 Intervjuer i utlendingsforvaltningen i rapportlandene**

---

Før det kunne gjennomføres intervjuer ble det også gjort en formell avklaring med rapportlandene. UDI kontaktet de respektive lands myndigheter og sikret forskerteamet ved Oxford Research tilgang til relevante avdelinger i de aktuelle land. UDI utarbeidet et informasjonsskriv som fortalte om prosjektet. Dette ble tatt med i forbindelse med gjennomføring av intervjuene.

I hvilken grad vi har fått innsyn i de enkelte lands ordninger har vært varierende. Ved de kontorene vi har vært, har det imidlertid blitt utvist stor velvilje. Alle steder har utvist forståelse for de problemstillingene dette prosjektet skal belyse. Nedenfor gis en kort redegjørelse for de praktiske forhold knyttet til arbeidet med å samle inn informasjon.

#### **2.4.1.1 Danmark**

I Danmark behandles søknader om innvandring hovedsakelig av Utlendingsservice. Utlendingsservice sorterer under Integrasjonsministeriet. Vi gjennomførte intervjuer med personer på ulike nivåer, og knyttet til ulike avdelinger. Alle informantene er lokalisert til København. I Danmark ble til sammen 8 personer intervjuet.

Intervjuene ble gjennomført sommer/høst 2007. Noen av intervjuene ble gjennomført ved at Oxford Research hadde tre forskere med under intervjuene. I tillegg til intervjuene har vi supplert og sjekket ut informasjon gjennom telefonsamtaler og e-postkommunikasjon med relevante informanter. Videre har alle informantene mottatt et spørreskjema med spørsmål knyttet til dokumentbehandling (januar/februar 2008).

#### **2.4.1.2 Nederland**

I Nederland behandles spørsmål om immigrasjon og statsborgerskap på ulike forvaltningsnivåer; hovedsakelig statlig og kommunalt. Vi gjennomførte intervjuer med personer både i statlige enheter og på kommunalt plan.

Alle intervjuene ble foretatt av en nederlandsk forsker i løpet av sommeren 2007. Intervjuene fant sted på informantenes kontorer som befant seg på flere steder i landet. I Nederland ble det også gjennomført intervjuer for å innhente informasjon om erfaringer med bruk av DISCS. Det ble intervjuet 2 representanter fra IND kontorer og representanter fra 4 kommuner. Totalt ble 11 personer intervjuet i Nederland.

I tillegg til intervjuene har vi supplert og sjekket ut informasjon med relevante informanter gjennom telefonsamtaler og e-postkommunikasjon. Den siste tilbakemelding som er inkludert i denne rapporten ble mottatt i februar 2008. Dessuten mottok alle informantene et spørreskjema med spørsmål knyttet til dokumentbehandling (januar/februar 2008).

#### **2.4.1.3 Storbritannia**

Home Office er organisert med en sentral enhet i Sheffield og desentraliserte enheter på utenriksstasjonene.

Intervjuene ble gjennomført sommeren 2007 av en forsker fra Norge og en forsker fra Storbritannia. Alle intervjuene ble gjennomført i lokalene til Home Office i Sheffield. En representant for Home Office hadde laget program over intervju-møtene, slik at forskerne fikk møte representanter fra alle de aktuelle avdelingene/enhetene. De fleste avdelingene/enhetene var representert med to personer. I Storbritannia ble 14 personer intervjuet.

Under intervjuene ble det vist til offisiell informasjon. Det var liten mulighet til å få frem individuelle synspunkter eller hvilken praksis som ble utøvd ved håndtering av dokumenter, annet enn det som er tilgjengelig på internett eller i publiserte dokumenter.

I tillegg til intervjuene har vi sjekket ut informasjon gjennom telefonsamtaler med noen informanter, ved e-post kommunikasjon (siste i april 2008) og ved å gå gjennom offisielle hjemmesider. I januar/februar 2008 ble det gjennom kontaktpersonen i Home Office sendt ut et spørreskjema som skulle distribueres til alle som var blitt intervjuet.

Gjennom arbeidet ble det klart at vi burde ha gjennomført intervjuer på utenriksstasjoner i tillegg til intervjuer ved Home Office i Storbritannia. Dette for å få mer kunnskap om hvordan dokumenter håndteres i praksis. Utenriksstasjonene fungerer som en del av Home Office ved at deler av personalet der arbeider med innvandringssaker og rapporterer direkte til Home Office i Storbritannia. Vi gjorde flere forsøk på å få slik tilgang uten at vi lyktes med det. I tillegg pekte vår kontaktperson ved Home Office i Storbritannia på at vi neppe ville få annen informasjon om vi fikk tilgang ved utenriksstasjonene. Dette medførte at det ikke ble gjennomført intervjuer med personer som har en mer direkte ansvar for å vurdere dokumenter og søknader.

Da de delene av dokumentbehandlingen som er fokus i denne undersøkelsen primært håndteres på utenriksstasjonene, og informantene ved Home Office i Storbritannia i det alt vesentlige gir den samme informasjon som legges ut på offisielle nettsider o.a. steder, har vi noe begrenset informasjon om hvordan dokumentbehandlingen foregår i praksis. På den annen side ser vi at det finnes lett tilgjengelig informasjon om rutiner og krav både på de offisielle hjemmesidene og i trykt materiell.

Dette innebærer at informasjonen fra Storbritannia er noe begrenset hva angår den praktiske håndteringen av den type innvandringssaker som denne studien omfatter.

#### **2.4.1.4 Etske betenkeligheter ved bruk av intervju**

Kvalitativt intervju oppleves ofte positivt for deltakerne/respondentene. Selve intervjuet kan være berikende, fordi innsikt og oppklaringer kan skje i dialogen både under og etter intervjuet. Gjennomføringen av intervjuene bekreftet nettopp dette.

I denne undersøkelsen har invitasjonen til deltakelse som informant og den etterfølgende behandling av datamaterialet fulgt formelle retningslinjer knyttet til denne type intervjuer. Det innsamlede materialet er oppbevart utilgjengelig for uvedkommende, og det vil bli slettet ved prosjektavslutning.

De funn fra intervjuene som fremheves i denne rapporten er basert på hovedtendenser i informantenes svar. I rapporten gjengis ikke informantenes uttalelser, derimot gjengis eksempler som informantene har brukt for å illustrere situasjonen. De eksempler som er brukt er imidlertid ikke ordrett gjengitt. Det sentrale er at eksemplene skal reflektere betydningen bak informantens utsagn. Dette betyr at

eksempler fra informantene i visse tilfeller har vært gjenstand for bearbeidelse, dog på en slik måte at det innholdsmessige bak utsagnet er ivaretatt. Slik bearbeidelse er en vanlig fremgangsmåte i kvalitativt analysearbeid<sup>7</sup>.

I denne analysen møtte forskerteamet også problematikk knyttet til saksbehandlers lojalitet til egen organisasjon. Dette begrenset informasjonstilgangen og også innholdet i den informasjonen forskerne fikk. I tillegg møtte forskerne begrensninger som knytter seg til offentlighet. En del informasjon som fremkom under intervjuer ble båndlagt av informanten med beskjed om at det ikke kunne brukes offentlig. I noen sammenhenger ga informanten klar beskjed om at svar på visse spørsmål ikke kunne siteres eller gjenfortelles. Slik vi har vurdert det, har den nevnte båndleggelsen ikke omfattet informasjoner av særlig betydning for denne rapportens tematikk.

Et forhold som kan ha hatt betydning for kvaliteten på de innsamlede data, er at behandling av utlendingssaker er et område med høy publikums- og partipolitisk interesse og dermed også er interessant for media. Dette gjør at saksbehandlere kanskje foretrekker å gjengi den offisielle policy - i stedet for å informere om avvikende praksis eller eksempler på praksis. Blant annet i Storbritannia ble denne løsningen hyppig benyttet: Informantene henviste i stor grad til det offisielle synet og den offentlige presentasjonen av landets policy slik den presenteres på Home Office sine hjemmesider.

Det er følgende grunn til å anta at en del av det som har kommet frem gjennom dybdeintervjuene først og fremst reflekterer rapportlandenes offisielle policy og ikke nødvendigvis praksis på saksbehandlernivå.

## 2.5 Spørreskjemaundersøkelse

Gjennom arbeidet med dette prosjektet fremkom et ønske fra oppdragsgiver om å gjennomføre en enkel spørreskjemaundersøkelse av de som har deltatt som informanter. Populasjonen ble siden utvidet med at samme spørreskjema også skulle sendes til utvalgte saksbehandlere i UDI.

Spørreskjemaet ble utarbeidet av Oxford Research i samarbeid med oppdragsgiver. Skjemaet inneholder spørsmål som skulle få frem eventuelle forskjeller i måten dokumenter ble behandlet på i ulike typer innvandringsaker og ut fra søkers opprinnelsesland.

Spørreskjemaet ble tilpasset elektronisk format<sup>8</sup> og sendt på e-post fra UDI til i alt 33 respondenter i Danmark, Nederland og Storbritannia. I tillegg ble skjemaet sendt til saksbehandlere i UDI.

Spørreskjemaene ble sendt ut elektronisk (e-post). Skjema sendt til Storbritannia ble stoppet av brannmur. Forsendelsen ble i stedet viderefremidlet av kontaktpersonen ved Home Office.

I alt har 10 personer svart. Et så lite utvalg med en så lav svarprosent kan ikke benyttes til noen form for generalisering.

---

<sup>7</sup> For eksempel: Silverman, David (red), (2004), Seal, Clive, Gubrun, Faber F, Gobo Giampictio, Flyvbjerg Bent, "Qualitative Research: Theory, Method and Practice " London:Sage, Thagaard, Tove, (2003), " Systematikk og innlevelse, en innføringsbok i kvalitativ metode ", Fagbokforlaget, Ryen, Anne, (2002), "Det kvalitative intervjuet" Fra vitenskapsteori til feltarbeid ", Fagbokforlaget

<sup>8</sup> Questback

Vi har likevel gått gjennom materialet og sett om noe av det kan brukes i denne rapporten. Noe av det som fremkom gjennom kommentarer fra dem som har svart, er inkorporert i generelle betraktninger som fremkommer i denne rapporten.

### 3. Samarbeid mellom relevante aktører

I dette kapittel gis en oversikt over strukturen i rapportlandenes utlendingsforvaltning, herunder det foreliggende samarbeid mellom relevante aktører innen utlendingsforvaltningen. Da tjenestenes organisering varierer fra land til land, presenteres hvert land for seg. Det hadde vært ønskelig å presentere landene etter samme oppsett for å kunne gjøre det lettere å sammenligne. Imidlertid håndteres saker ulikt og vi har hatt ulik tilgang på informasjon, noe som gjør det vanskelig å lage denne oversikten etter samme oppsett.

For Storbritannias del har vi gjennom de intervju som er foretatt, kun fått begrenset tilgang på relevant informasjon i forhold til dette problemområdet. Imidlertid finnes mye lett tilgjengelig informasjon på nettsidene til Home Office. Denne informasjonen er i noen grad brukt her og det anbefales å bruke nettsidene til Home Office i forlengelsen av denne oppstillingen.

Første avsnitt er en presentasjon av norsk utlendingsforvaltning, slik den presenteres på internett. Deretter presenteres rapportlandene.

#### 3.1 Norge

Nedenfor en beskrivelse av norsk utlendingsforvaltning (UDI):

*”UDI er den sentrale og utøvende forvaltningsorganisasjonen på innvandrings- og flyktningfeltet i Norge. Oppgavene følger av det årlige tildelingsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.*

*Innenfor rammene av det som er politisk besluttet, legger UDI på den ene siden til rette for lovlig og ønsket innvandring, herunder ved å sikre beskyttelse til flyktninger, og bidrar på den annen side til å hindre ulovlig og uønsket innvandring.*

*UDI har også en rolle som sentralt fagorgan på området. I samspill og dialog med departementet er UDI en premisleverandør for politikk- og regelverksutforming.*

*UDIs arbeid bygger på analyser av eget arbeid, kunnskap fra forsknings- og utviklingsprosjekter, og grundig kunnskap om nasjonale og internasjonale utviklingstrekk.*

*UDI skal utvise respekt for brukerne både i oppgaver knyttet til rollen som serviceorgan og tilrettelegger, og i oppgavene knyttet til rollen som kontrollør. Dette innebærer blant annet at saker bør behandles innen rimelig tid, og at søker skal få god og forståelig informasjon underveis i saksbehandlingen og i vedtaket.”<sup>9</sup>*

I den offisielle presentasjonen heter det videre at UDI har et mål om at norsk innvandrings- og flyktningpolitikk skal være så effektiv, riktig og så hensynsfull som mulig. Det konkretiseres i de følgende to punkter<sup>10</sup>:

- Rask og riktig saksbehandling av alle saker som kommer inn

<sup>9</sup> <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=8325>

<sup>10</sup> <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=4505>



- Et omfattende engasjement for alle de enkeltmenneskene som av ulike grunner kommer til Norge

Viktige ansvarsområder for UDI er<sup>11</sup>:

- Behandling av søknader om blant annet visum, oppholdstillatelse, arbeidstillatelse, statsborgerskap og asyl
- Utlendingskontroll
- Mottakelse av asylsøkere

UDI er organisert med én sentralenhet, og flere regionale enheter. Foruten departementet (AID) er Utlendingsnemnda (UNE), Politi og Tollvesenet de sentrale statlige samarbeidspartnere. Ut over dette har UDI et nært samarbeid med utenriksstasjonene.

## 3.2 Danmark

Ved søknad om oppholdstillatelse er hovedsakelig *Udlændingservice* den offentlige instansen man henvender seg til. Denne instansen hører til under *Integrasjonsministeriet*. De sentrale enheter i *Udlændingservice* er Kontor for Studier og Forskere, Arbeidskontoret og Visumkontoret (familiegjenforening).

Øvrige hovedsamarbeidspartnere i utlendingsforvaltningen er:

- Politiet
- Kommunene
- SKAT (de danske skattemyndigheter)
- Utenriksministeriet

Alle de involverte parter bruker UIP (se kapittel 6.3.2) som opplysningsgrunnlag i dette samarbeidet.

*Beskæftigelsesrådet* utgjør *Erhvervsavdelingens* viktigste samarbeidspartner i saker som gjelder arbeidsinnvandring. *Erhvervsavdelingen* krever inn skatt (SKAT - de danske skattemyndigheter) i forbindelse med ”450 000 kroners regelen”<sup>12</sup>.

*Beskæftigelsesministeriet* er en nær samarbeidspartner i forbindelse med saker om søknader fra de nye EU landene. I samarbeidet med *Beskæftigelsesministeriet* er det lagt vekt på utvikling av regelsettet i forbindelse med overgangsordningen<sup>13</sup>. Det er også et utstrakt samarbeid i forhold til jobbkortordningens utforming og den til enhver tid foreliggende etterspørsel på bestemte typer arbeidskraft.

Søknader om autorisasjon av og arbeidstillatelse for personer med profesjonsutdannelse blir gjenstand for samarbeid mellom ulike myndigheter, eksempelvis med

<sup>11</sup> <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=4505>

<sup>12</sup> ”450 000 kroners regelen” er et ledd i Jobbkortordningen. Det betyr at personer med ansettelseskontrakter med danske virksomheter hvor inntekt er mer enn 450 000 kroner, er de dermed også sikret en arbeidstillatelse i Danmark.

<sup>13</sup> Statsborgere i de nye EU-landene har rett til å arbeide i Danmark slik som andre EU-borgere. For ti at disse landene – Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn – gjelder det i første omgang en overgangsordning som sikrer en trinnvis overgang til den fulle frie bevegelighet. Statsborgere fra de nevnte ti land som er omfattet av overgangsordningen kan få arbeidstillatelse i Danmark, under forutsetning av at de får sysselsetting i minimum 30 timer pr. uke, enten som følge av overenskomst - eller på annen måte sedvanlige lønns- og ansettelsesvilkår. Det er videre en betingelse at det foreligger et konkret ansettelsestilbud, eller at det er inngått en ansettelseskontrakt mellom utlendingen og arbeidsgiveren.

*Sundhedsstyrelsen* der søknaden omhandler leger, eller semiprofesjoner som sykepleiere. (For at leger og sykepleiere fra tredjeland skal få arbeidstillatelse i Danmark, må de først få dansk autorisasjon.)

Nedenfor går vi gjennom de aktuelle instansenes roller i de ulike innvandringsaker:

### ***Politi***

Dersom søker bor i Danmark, er politiet bindeleddet mellom søker og *Udlændingesservice*. Politiets rolle er:

- Motta søknader
- Forkynne avslag
- Foreta simultanhøringer (med bruk av tolk)
- Gjennomføre utreisekontroller
- Kontrollere bopel i forhold hvem som bor sammen
- Undersøke om personer med avslag har forlatt landet etter avslaget
- Dele ut tilbakereisetillatelse

I København har *Udlændingesservice* eget servicekontor. Dette kontoret er bindeledd mellom søker og saksbehandler.

Politiets er også samarbeidspartner der *Udlændingesservice* behandler søknader om tidsubegrenset oppholdstillatelse.

I enkelte saker er Politiets Etterretningstjeneste (PET) og Forsvarets Etterretningstjeneste (FE) samarbeidspartnere.

### ***Kommunene***

Kommunene har innberetningsplikt. De leverer opplysninger gjennom boligservice (boligkrav og forsørgelseskrav) og arbeidsmarkedsportalen (personopplysninger). *Udlændingesservice* skal kontakte kommunene etter at oppholdstillatelse er innvilget.

### ***Banker***

I forbindelse med søkerens sikkerhetsgaranti inngår danske banker som en indirekte aktør: Det skal stilles økonomisk sikkerhet for at familien kan forsørges av søker, hvilket sikres gjennom en dansk banks sikkerhetsgaranti.

### ***Ambassader***

Ambassadene mottar søknader om arbeids- og oppholdstillatelse. Dersom søker bor i utlandet er det ambassadene som videresender svar på søknadene, avgjørelsen, til søker. Andre oppgaver for den enkelte ambassade er:

- Verifisere dokumenter.
- Foreta språktester.
- Foreta DNA-test (ved familiegjenforeningssaker).

### ***Lærestedene***

For studieopphold i Danmark er det lærestedene som er de mest sentrale samarbeidspartnere.

## *Departementer*

Ministeriet for Vitenskap, Teknologi og Utvikling og Undervisningsministeriet utarbeider lister over hvilke utdannelser som kan gi adgang til studieopphold i Danmark.<sup>14</sup>

### 3.3 Nederland

I Nederland behandles spørsmål om immigrasjon og statsborgerskap på ulike forvaltningsnivåer, hovedsakelig på statlig og kommunalt nivå. Saksbehandlere på de ulike nivåer samarbeider gjennom noe som heter ”*vreemdelingenketen*”. Partnerne i dette samarbeidet har tilgang til en egen nettside, *vreemdelingenketen.nl*. Tanken er at dette nettstedet skal brukes for å bedre samarbeidet mellom de ulike aktørene ved at viktig informasjon deles og utveksles.

#### *Stat*

På statlig nivået er a) Justisdepartementet og b) Utenriksdepartementet sentrale aktører i spørsmål om immigrasjon og statsborgerskap. I tillegg spiller avdelinger organisert under c) Forsvarsdepartementet og d) Innenriksdepartementet en rolle i innvandringssaker.

Et uavhengig statlig organ er *Raad van State* (Council of State) som gir råd til regjeringen i juridiske spørsmål. *Raad van State* er også den høyeste administrative domstol. Et eksempel på forholdet mellom *Raad van State* og Utenriksdepartementet vil bli beskrevet nedenfor.

#### a) Justisdepartementet

IND (immigratie en naturalisatiedienst), tilsvarer UDI i Norge og er en del av Justisdepartementet. IND spiller en hovedrolle i immigrasjonssaker og statsborgerskap, samtidig som de har ansvaret for gjennomføring av immigrasjonspolitikken. Dette innebærer at alle søknader om innvandring behandles av IND, det være seg søknader om for eksempel asyl, søknader om midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse for praktikanter og søknader om statsborgerskap.

IND har ulike avdelinger. De som er aktuelle i forhold til de spørsmål som belyses i denne rapporten er:

- De kontorer som behandler søknader om arbeids- og oppholdstillatelse, (IND regulier).
- De kontorer som arbeider med vurdering av ekthet av offisielle dokumenter. På disse kontorene jobber ansatte med høy kompetanse i behandling av dokumentforfalskning.

#### b) Utenriksdepartementet

Av relevans i forhold til de spørsmål som belyses i denne rapporten er den avdeling i Utenriksdepartementet med oppgaver i forhold til vurdering av søknader om oppholdstillatelse. Her behandles blant annet spørsmål vedrørende legalisering og verifisering av dokumenter. Dette kontoret fungerer som tjenesteyter for blant annet IND og kommunene med tanke på verifisering av dokumenter.

---

<sup>14</sup> Kilde: Riksrevisjonens rapport side 31

### c) Forsvarsdepartementet

Koninklijke Marechaussee (KMar) er en type militærpoliti som blant annet har ansvar for kontroll av reisedokumenter. KMar er organisert under Forsvarsdepartementet men utfører også arbeidsoppgaver for Justisdepartementet og Innenriksdepartementet. KMar har poster ved enkelte grenseoverganger, og på flyplassen Schiphol. Dokumenters ekthet kontrolleres ved hjelp av det elektroniske hjelpemidlet EDISON.

### d) Innenriksdepartementet

Innenriksdepartementet har oppgaver i forhold til kommunene, men organiserer også politiet, herunder fremmedpolitiet. Innvandrere som er pliktige til å skaffe seg visum må melde seg for politiet inne tre dager fra ankomst.

#### **Kommune**

Alle utlendinger som ønsker å være bosatt i Nederland i lengre tid enn tre måneder, må ta kontakt med sin bostedskommune for å bli skrevet inn i folkeregisteret<sup>15</sup>. Alle utlendinger må ha identitetsbevis, fødselsattest og eventuelt vielsesattest. All informasjon føres inn i et sentralt register. Alle kommunene har tilgang til denne databanken og ligningsetaten og trygdeetaten har automatisk tilgang på alle adresseendringer.

I 2004 overførte IND ansvaret for utstedelse av oppholdstillatelse til Nederlands 320 kommuner. Hensikten var å få til en forenkling av de foreliggende registreringsprosedyrer. De innvandrere som er pliktige til å skrive seg inn i det kommunale registeret fikk dermed også mulighet til å søke om oppholdstillatelse. Fra og med 1. september 2007 startet en prosess hvor denne funksjonen gradvis skal tilbakeføres til IND. Fra 1. januar 2008 vil det være etablert 9 avdelinger ved IND som behandler søknader om alle typer innvandring. Dette skyldes blant annet:

- For mange saksbehandlingsfeil
- De fastsatte frister ble ikke overholdt
- Ordningen resulterte i for mange klagesaker
- Nyetableringen med ett kontor som behandler alle søknader har til hensikt å gjøre det enklere for innvandrere å forholde seg til de foreliggende prosedyrer.

## 3.4 Storbritannia

Søknader knyttet til arbeids-, studie- og familiegjenforeningsinnvandring behandles av *Home Office*. Som fremgår av figuren under har denne forvaltningsenheten ansvarsområder som er langt mer omfattende enn behandling av immigrasjonssaker. Ett av målene til *Home Office* er ”kontroll med immigrasjon på en måte som tjener landet”. I denne sammenheng er det denne delen som er relevant.

Innen immigrasjonskontroll er *Home Office* i hovedsak delt i to områder. Det ene er *Home Office* lokalisert i Storbritannia som behandler alle typer saker. Det andre er de oppgaver *Home Office* har ved alle de engelske utenriksstasjonene.

---

<sup>15</sup> Kommunene i Nederland har tatt seg av registrering og tatt seg av søknader om forlengelse av oppholdstillatelse. Behandlingen av søknadene har vært gjort av IND. Kommunene har så igjen foretatt videre registrering av vedtak og gitt informasjon til søker. Praksis er nå endret slik at det meste av dette nå håndteres av IND. Imidlertid må alle innvandrere fortsatt registrere seg i kommunens register.

Figur 3: Mål for Home Office

To protect the public, we focus on seven key objectives:

help people feel secure in their homes and local communities

▪ cut crime, especially violent crime, and crime related to drugs and alcohol

▪ lead visible, responsive and accountable policing

▪ protect the public from terrorism

▪ secure our borders, and control migration for the benefit of our country

▪ safeguard people's identity and the privileges of citizenship

▪ support the efficient and effective delivery of justice

Source: [www.homeoffice.gov.uk/about-us/purpose-and-aims/](http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/purpose-and-aims/)

*Home Office* er for tiden under omstrukturering, både organisatorisk og innholdsmessig. Dette innebærer at forhold som her beskrives kan ha blitt endret før denne rapporten kommer i trykken.

Organisatorisk sorterer *Home Office* under ”*The Home Secretary*” som ledes av en minister. *Home Office*, som i det alt vesentlige er lokalisert i Sheffield, er delt i en rekke avdelinger. Den avdeling som behandler innvandringsaker heter ”*Border and Immigration Agency*”

”*The Border and Immigration Agency is a new executive agency of the Home Office. The Agency assumes the responsibilities of the Im-*

*migration and Nationality Directorate (IND) for managing immigration control in the UK.*”<sup>16</sup>

Alt arbeid knyttet til dokumentbehandling og søknader håndteres av andre instanser enn *Home Office* sentralt. Ved studieinnvandring er det lærestedet som har hovedansvaret for søknadsbehandlingen. Ved arbeidsinnvandring har arbeidsgiver hovedansvaret for søknadsbehandlingen. Ved søknad om oppholdstillatelse uten at ansettelsesforhold foreligger må søker, for å få innvilget oppholdstillatelse, oppfylle visse kriterier. Eksempelvis er ett mulig kriterium at søker har med seg kapital (over en nærmere angitt beløpsgrense) som han vil investere i landet.

Hovedsamarbeidspartnerne for *Home Office* er:

- Politi
- Grensekontroll
- Kystvakt
- Tollvesen

For å styrke grensekontrollen arbeides det med å opprette et samarbeid mellom *Home Office* og private aktører som flyselskaper, ferjeselskaper og jernbaneselskaper.

### ***Kontroll før søker kommer til Storbritannia***

Storbritannia har/holder på med å bygge rutiner for en grundig kontroll av alle som ønsker innreise, og det uavhengig av oppholdets årsak. Dette kalles ”Kontroller før innreise til Storbritannia” (Controls before entry to the UK<sup>17</sup>). Det viktigste i denne kontrollen er krav til visum for alle søkere fra tredje land. Visum utstedes av utenriksstasjonene i det land hvor søker oppholder seg. Ved visumsøknad kontrolleres søker mot følgende registre:

- Storbritannias liste over terrorister
- Storbritannias liste over kriminelle
- Andre lister over uønskede personer

<sup>16</sup> <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/>

<sup>17</sup> Controlling our borders: Making migration work for Britain, Home Office 2005

Fra 2008 må alle som søker visum avgi fingeravtrykk. I 2007 ble det opprettet en prøveordning som gjaldt kun enkelte land.

Når det gjelder søkere fra risikoland (eks land med tuberkulose) forlanges det helseattest. Ved sykdom stilles krav om at visum først innvilges når søker er ferdig behandlet for sin sykdom<sup>18</sup>.

### ***Arbeidsopphold og studieopphold i Storbritannia***

Alle søknader om arbeidstillatelse og studieopphold blir behandlet sentralt av *Home Office*. De oppgaver som er knyttet til dokumentinnhenting og vurdering av dokumenter utføres imidlertid annetsteds hen enn hos *Home Office*.

Mye av arbeidet knyttet til vurdering av dokumenter ved arbeidsinnvandring til Storbritannia er lagt på arbeidsgiver. Tanken er at når arbeidsgiver har akseptert dokumenter knyttet til søknad om en stilling, har de allerede gjort en grundig nok vurdering. På samme måte er arbeidet lagt på lærestedet når det gjelder studieinnvandring.

Behandling av søknader om arbeids- eller studieopphold er avhengig av søkers hjemland. I den sammenheng har borgere fra EU-land og EØS-land spesielle rettigheter og enkle søknadsprosedyrer.

Hos *Home Office* er det etablert et eget kontor som behandler søknader knyttet til overgangsordninger for søkere fra de land som sist kom med i EU. Dette kontoret legges ned når overgangstiden er omme.

*Home Office* har en egen avdeling (*Compliance Unit*) som går gjennom alle arbeidstillatelser som er gitt. I tillegg har denne avdelingen en utadrettet virksomhet som går ut på å kontrollere arbeidsplasser i forhold til ansatte uten de nødvendige papirer i orden. Representanter fra denne enheten kan foreta både anmeldte og uanmeldte besøk på arbeidsplasser for kontroll av pass og arbeidstillatelse. Videre brukes også lønsslipp for å dokumentere arbeidsforhold.

Gjennom dette arbeidet oppnås to ting:

- Kontroll med at de ansatte faktisk har de nødvendige papirer i orden
- Kontroll med at virksomhetene følger de retningslinjer som er knyttet til søknader om arbeidstillatelse for sine ansatte. (Dersom en virksomhet ikke følger retningslinjene, vil virksomheten svartelistes og dermed få problemer med å få akseptert nye søknader om arbeidstillatelse.)

### ***Familieinnvandring til Storbritannia***

Alle søknader om familieinnvandring blir behandlet sentralt av *Home Office*. De oppgaver som er knyttet til dokumentinnhenting og vurdering av dokumenter utføres imidlertid ved utenriksstasjonene eller av spesielle enheter som er opprettet for å ta hånd om slike søknader (visa application centres - VAC). VAC er kommersielle aktører som hjelper søker med alle deler av visumsøknaden, samler inn biometrisk informasjon og sjekker at det foreligger nødvendig dokumentasjon. Imidlertid har VAC ingen beslutningsmyndighet. Beslutningsmyndigheten ligger hos *Home Office*.

### ***Bruk av ny teknologi/nye ordninger***

Det tas i bruk ny teknologi for å sikre grensekontrollen. Følgende teknologi vil være operativ innen få år:

- Fingeravtrykk ved søknad om visum

---

<sup>18</sup> Gjelder alle typer sykdommer som krever omfattende behandling

- E-border (En felles database hvor alle som arbeider med innvandring gis tilgang).  
Databaseen inneholder all relevant identifikasjon, herunder fingeravtrykk)
- ID-kort for alle som skal oppholde seg i landet i mer enn 3 måneder
- Tilgang til alle reisedokumenter som følger flypassasjerer

## 4. Krav til dokumentasjon

Søknad om opphold i et land må vedlegges ulike typer dokumentasjon. Dokumentasjonens art er avhengig av søknadens grunnlag og hvilket land søker kommer fra. I rapportlandene og i Norge behandles EØS-borgere i all vesentlighet på linje med landets egne borgere. Det som belyses i dette kapittelet gjelder følgende dokumenter fra personer fra tredjeland som søker;

- Studieinnvandring
- Arbeidsinnvandring
- Familieinnvandring

I sammenligningen av norske dokumentasjonskrav med dokumentasjonskrav i Storbritannia, Nederland og Danmark, finner vi et relativt stort samsvar mellom landene på områdene studieinnvandring og arbeidsinnvandring. I alle disse landene er kravene til dokumentasjon og til sannsynliggjøring av det faktiske tilbud om jobb eller studieplass, og krav til sannsynliggjøring av den dokumenterte kompetanse og erfaring, relativt sammenfallende. Det kan imidlertid se ut til at det ligger forskjeller i landenes saksbehandling og organisering av arbeidet med dokumentene.

For både studieinnvandring og arbeidsinnvandring er fornyelse av oppholdstillatelse et relevant tema. I denne analysen behandles imidlertid kun førstegangs innvandring.

For familiesakenes del ser det ut til å være noen større forskjeller mellom Norge og rapportlandene Storbritannia, Nederland og Danmark.

I dette kapittel gjennomgås dokumentasjonskrav i ulike typer saker med fokus på krav hvor det ser ut til å være ulikheter mellom Norge og rapportlandene. Fremstillingen behandler ikke de situasjoner hvor kravene i de tre rapportlandene synes å være mer eller mindre sammenfallende med norske krav.

### 4.1 Studieinnvandring

Avhengig av studietype og studielengde finnes det flere typer utdanningstillatelser. Her fokuseres på det mest typiske. En detaljbehandling av alle variantene som finnes vil gjøre fremstillingen unødig komplisert.<sup>19</sup>

For studieinnvandring har alle tre rapportlandene relativt like dokumentasjonskrav. I denne analysen har vi ikke mottatt eksplisitt informasjon fra noen av fokuslandene om at det stilles krav om landspesifikk dokumentasjon. Kravene til dokumentasjon skiller seg heller ikke i vesentlig grad fra de krav som stilles i Norge.

Alle tre rapportlandene krever følgende dokumentasjon

- Studieplass (opptaksbrev)
- Betalt studieavgift (eller dokumentere at en har evne til å betale)
- Dokumentasjon på økonomisk uavhengighet/underhold
- Id

---

<sup>19</sup> Storbritannia har for eksempel 4 ulike måter for studieopphold som varer kortere enn 6 måneder (<http://www.ukvisas.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&PageId=1179391608059> per 1.9.07)



Rapportlandenes oppfatning ser ut til å være at studiestedenes vurdering er tilstrekkelig for å dokumentere at studenten har de kvalifikasjonene som kreves for å ta det aktuelle studiet. I Storbritannia legges hele saksbehandlingsansvaret på studiestedet.

I Norge er det i tillegg et krav til at søker skal dokumentere at han/hun har bolig. Dette skal dokumenteres ved en leiekontrakt eller kjøpskontrakt eller ved at utdanningsinstitusjonen garanterer at de vil skaffe bolig.

I Danmark kan det stilles krav om innskudd av et visst beløp i en dansk bank (sikkerhetsbeløp). Dette beløpet dokumenterer økonomisk uavhengighet.

I Nederland må det, ved bruk av privat garantist, fremskaffes garantistens bostedsattest, ligningsattest for garantisten og ektefelle og kopi av alle sider i identitetsbeviset til garantisten og ektefelle

## 4.2 Arbeidsinnvandring

---

Det finnes mange typer arbeidstillatelser, avhengig av arbeidsoppholdets lengde, søkerens kvalifikasjoner, og det land søker kommer fra. Dersom søker kommer fra EØS land (og nye EU land) gjelder egne regler. I det følgende behandles kun arbeidsinnvandring fra tredjeland.

Den første delen av dette avsnittet identifiserer noen generelle elementer knyttet til arbeidsinnvandring. Deretter behandles de momenter hvor rapportlandenes ordninger og krav skiller seg fra norsk ordning.

### 4.2.1 Generelt om arbeidsinnvandring

---

I hovedsak krever alle de tre rapportland den samme dokumentasjon. Søker må kunne dokumentere følgende:

- Ansettelsesforhold
- Utdanning
- Yrkeserfaring
- Identitet

Hva angår konkret gjennomføring og presisering er det imidlertid funnet forskjeller: Storbritannia er i ferd med å innføre et poengberegningssystem for arbeidssøkere (se nedenfor). Dette systemet skiller seg ut fra både dansk og nederlandsk ordning.

I Nederland og Storbritannia er det arbeidsgiver som i de fleste tilfellene søker om arbeidstillatelse for den arbeidssøkende. I Norge og Danmark ser det ut til at det i de altoverveiende tilfeller er den arbeidssøkende selv som søker om arbeidstillatelse.

I Storbritannia kan arbeidssøker under gitte omstendigheter oppholde seg i landet mens han søker om arbeidstillatelse<sup>20</sup>.

I Danmark må religiøse forkynnere underskrive på en erklæring som sier at søker ikke vil begå handlinger som kan være en trussel mot rikets sikkerhet<sup>21</sup>.

I Storbritannia kreves en språktest før en kan bosette seg permanent i landet<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Se vedlegg 2 Kapittel Feil! Fant ikke referanseilden.

<sup>21</sup> Skema A7 (Tro & Love erklæring vedr. kriminalitet).

<sup>22</sup> Ny forordning fra 2.4.07

## 4.2.2 Arbeidsforholdets karakter

---

I alle rapportland må det fremlegges bekreftelse på at det er inngått et arbeidsforhold. Noen land krever at dette skal dokumenteres på eget skjema (Norge). Hva angår Nederland fremheves det at arbeidskontrakten også må inneholde et punkt om lønnsforhold.

Hovedskillet knyttet til ansettelsesforhold består i om søker skal ha et ansettelsesforhold eller arbeide som selvstendig næringsdrivende. De ulike lands regelverk er utformet i forhold til disse to hovedkategoriene.

### 4.2.2.1 Ansettelsesforhold

Alle rapportlandene stiller krav om at det skal sannsynliggjøres at det er behov for den aktuelle arbeidskraften. Praksis er imidlertid ulik fra rapportland til rapportland.

Det danske Beskæftigelsesrådet holder høringer for å kartlegge om den enkelte region klarer å rekruttere personell med relevant kompetanse. I slike høringer deltar også bransjeorganisasjoner (for eksempel HK og DJØF). Forutsetningen for å kunne rekruttere arbeidskraft fra tredjeland er at personell med relevant kompetanse ikke lar seg rekruttere verken lokalt, regionalt, nasjonalt eller innenfor EØS.

Uavhengig av Beskæftigelsesrådets høringer, og hvis særlig grunn foreligger, kan spesielle grupper utenlandske arbeidstakere (eksempelvis forskere eller sirkusartister), få oppholdstillatelse. Ved vurdering av slike søknader kontakter Utlændingsstyrelsen de relevante fagorganisasjoner.

Den engelske ordning tilsvarer den danske. For å få avklart hvor det er underdekning av arbeidskraft har Home Office møter med ulike bransjer og sektorer. Denne ordningen gjelder særlig for de grupper som har lavere kompetanse. (Tier 3).

*We have "to identify what the needs are. When there is a shortage, we can accept the applicant"*<sup>23</sup>

I Nederland stilles krav om at arbeidsgiver må dokumentere at det ikke finnes personer i Nederland som kan gå inn i stillingen<sup>24</sup>.

Alle rapportlandene skiller mellom høyt kvalifisert arbeidskraft og annen arbeidskraft. Rapportlandene har egne og mer lempelige regler knyttet til arbeidsinnvandring av høyt kvalifisert arbeidskraft (spesialistinnvandring).

Hva som skal til for å kvalifisere for behandling etter reglene for spesialistinnvandring praktiseres imidlertid noe ulikt fra rapportland til rapportland. Enkelte land lar lønnsnivå være avgjørende, mens andre steder vektlegges dokumentasjon på at arbeidstaker er spesialist innen et område hvor landet har underdekning på arbeidskraft.

Nederland har endret prosedyrer for å lette innvandring av høyt kvalifisert personell fra tredjeland<sup>25</sup>. For å innvilges innreise til Nederland kreves det at søker må kunne forsørge seg selv. Årslønn for høyt kvalifiserte personer over 30 år må være minst € 45.000, og for personer under 30 år minst € 32.000<sup>26</sup>. Disse beløpene er mini-

---

<sup>23</sup> Informant Home Office

<sup>24</sup> Dette dokumenteres ved at det ikke er søkere til utlyst stilling

<sup>25</sup> I Nederland er neppe spesialistbetegnelsen riktig for denne gruppen. Mange som inngår i gruppen kan de sikkert være spesialist men ikke nødvendigvis alle

<sup>26</sup> Disse krav gjelder ikke for stipendiater.

mumsbeløp for å bli behandlet etter reglene for ”høyt kvalifiserte personer”. For denne gruppen søkes det ikke om arbeidstillatelse på vanlig måte. I stedet blir søker registrert via en nettportal som arbeidsgivere gis tilgang til. Tilgang til denne portalen avhenger av arbeidsgivers erklæring om at de påtar seg forsørgeransvar for søkeren.

I Storbritannia har Home Office lagt mye av arbeidet knyttet til arbeidsinnvandring ved ansettelsesforhold over på arbeidsgiver. Dersom arbeidsgiver godkjenner en søker, vil Home Office i de fleste tilfeller akseptere arbeidsgivers vurdering og følge- lig gi nødvendig arbeidstillatelse. Home Office har etablert en godkjenningsordning for arbeidsgivere som skal kunne ta inn arbeidstakere fra tredje land. Gjennom denne godkjenningsordningen gis arbeidsgiver en saksbehandlingsfullmakt for arbeids- søkere fra tredjeland ved ansettelse i egen bedrift. Misbruk av fullmakten vil imidler- tid føre til at rettigheten tapes. Home Office foretar en rekke kontroller på arbeids- plassene, både anmeldte og uanmeldte besøk. Ved slike besøk kontrolleres det om utenlandske arbeidstakere har dokumentene, som forutsatt. I motsatt fall blir de ansatte sendt ut av landet og arbeidsgiver kan risikere å miste godkjenningen til å kunne håndtere arbeidstillatelsessøknad fra arbeidssøkere fra tredje land.

#### 4.2.2.2 Selvstendig næringsdrivende

I Storbritannia har de etablert et system som skal gjøre det enklere for spesialister å kunne etablere seg i landet (HSMP)<sup>27</sup>. Vel kvalifiserte personer kan få arbeids- og oppholdstillatelse uten å kunne vise til et ansettelsesforhold. Med poengberegningssy- stemet må en ha minimum 75 poeng for å komme i denne gruppen<sup>28</sup>.

De engelske myndigheter har laget en detaljert beskrivelse av hvilke dokumenter som kreves for å kunne bli vurdert i denne gruppen og hva hvert av dokumentene skal inneholde<sup>29</sup>.

I Danmark kreves det at selvstendige næringsdrivende må dokumentere språklige forutsetninger. Dette fremstår som et mer eksplisitt krav til å dokumentere språklige forutsetninger enn det krav Nederland setter. I Storbritannia kreves det nå egen språktest.

#### 4.2.2.3 Poengberegningssystem

I Storbritannia har de utviklet et poengberegningssystem knyttet til arbeidsinn- vandring. De har delt søkerne opp i 5 grupper (Tiers) som vist i tabellen<sup>30</sup> under<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> The Highly Skilled Migrant Programme (HSMP) is designed to allow highly skilled people to come to the United Kingdom to look for work or self-employment opportunities.

<sup>28</sup> A Points-Based System: Making Migration Work for Britain (Home Office 2006)

<sup>29</sup> Tilsvarende krav til dokumenter og dokumentasjon finnes for alle gruppene i poengberegningssystemet. Ref: <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/ecis/hsmppcaseworkerguidance/>

<sup>30</sup> For mer informasjon om poengberegningssystemet: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/> eller <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/pbtemporaryarrangements>

<sup>31</sup> Poengsystemet skal tas i bruk i løpet av 2008. Deler av systemet er i skrivende stund allerede tatt i bruk

Tier 1	Ekspert (Highly skilled individuals) som kan bidra til vekst og produktivitet
Tier 2	Ekspert (Skilled workers) som fyller ut ved for få personer i det aktuelle området i den engelske arbeidsstyrken
Tier 3	Begrenset antall arbeidstakere (low skilled workers) som trengs for å fylle ut midlertidig mangel på arbeidskraft.
Tier 4	Studenter. Dersom en har tillatelse til studieopphold, har en samtidig automatisk arbeidstillatelse (20 uketimer, samt ferier)
Tier 5	Midlertidig ansatte for en kortere periode

Utdanning, lønnsforhold, alder og erfaring gir ulik poengmengde i de ulike gruppene. Dersom en har tilstrekkelig antall poeng, vil arbeidstillatelse innvilges.

### 4.2.3 Utdanning

---

Alle land har krav om at det må kunne dokumenteres at søker har utdanning knyttet til det arbeidet en har søkt. Det opplyses at det i mange tilfeller kan være vanskelig for UDI å vurdere søkers reelle kvalifikasjoner<sup>32</sup>. I rapportland som England og Nederland er slik vurdering i alt vesentlig lagt på lærestedet. Imidlertid brukes utenlandsstasjonene for å verifisere dokumenter ved tvil.

Norge krever at den som søker arbeidsinnvandring må dokumentere sin utdanning. Dokumentasjonen må inneholde opplysninger om utdanningens varighet, innholdet i utdanningen og utdanningsinstitusjonens nivå. De tre landene i undersøkelsen har lignende bestemmelser. Slike dokumenter må vanligvis være verifisert<sup>33</sup> fra hjemlandet. Vurderingen av slike dokumentene i blant annet England er overlatt til arbeidsgiver. Imidlertid kan arbeidsgiver ved tvil sende tvilen til *Home Office* som da bruker sitt apparat (utenriksstasjonene) til å få verifisert dokumentet.

### 4.2.4 Særordninger

---

Nederland har i tillegg en særordning for spesialister: Nederlandske arbeidsgivere trenger ikke å søke om arbeidstillatelse via CWI, men må underskrive en erklæring hvor de påtar seg økonomisk ansvar for søkeren, og garanterer for en viss minstelønn. På bakgrunn av denne erklæringen gir IND arbeidsgivere tilgang til kunnskapsinnvandringsprosedyren. Dette er web-basert registreringsverktøy hvor arbeidsgiver kan registrere den/de konkrete person(er) som man har påtatt seg ansvaret for.

I Danmark må selvstendige næringsdrivende kunne dokumentere språklige forutsetninger. Dette fremstår som et mer eksplisitt krav til dokumentasjon av språklige forutsetninger enn i de andre landene.

Det fremstår videre som et særkrav for Danmark at religiøse forkynnere må underskrive på en erklæring som sier at søker ikke vil begår handlinger som kan være en trussel mot rikets sikkerhet.

---

<sup>32</sup> Informasjon fra UDI, Norge

<sup>33</sup> Ref kapittel 5.3

## 4.3 Familieinnvandring

---

Det er mange ulike varianter av hvilken personkrets som kan omfattes av adgangen til familieinnvandring (eksempelvis barn, søsken, ektefelle, partner, foreldre, beste-foreldre). En annen type sonndring går mellom tilfeller av familiegjenforening og familieetablering. Denne antas å være mindre relevant i vår sammenheng. I forhold til dokumentasjonskrav har vi funnet det hensiktsmessig å skille mellom følgende to hovedkategorier familieinnvandring:

- Partner (ektefelle/samboer/forlovede)
- Barn (biologiske/ikke-biologiske)

I Norge er dokumentasjonskravene for søknader om familieinnvandring delvis lovregulert, jf særlig utlendingsforskriften §§ 22-25. Kravet til dokumentasjon synes dessuten å ha blitt videreutviklet gjennom forvaltningens egen praksis<sup>34</sup>. Det kan i seg selv reise spørsmål om det er behov for en mer detaljert forskriftsregulering av dokumentasjonskravene.

Både Norge, Danmark, Nederland og Storbritannia krever at det fremlegges dokumentasjon på identitet og relasjon. I denne studien har vi konsentrert oss om dokumenter som skal bekrefte den familierelasjon som er oppgitt i søknaden.

Hva angår den persongruppe som defineres som familie foreligger noe avvik fra rapportland til rapportland. Hvem som etter det enkelte lands regelverk vil kunne gis arbeids- og oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed vil følgelig variere noe mellom rapportlandene, selv om internasjonale menneskerettigheter oppstiller felles ytre rettslige rammer for familieinnvandringspolitikken<sup>35</sup>.

Det enkelte lands dokumentasjonskrav er delvis bygget på lover og forskrifter, og delvis på praksis som har utviklet seg over tid. Felles for alle landene er at det, for de aller fleste dokumenttyper, kreves originaldokumenter og at det kreves:

- Dokumentasjon som viser at referansepersonen ("herboende") oppholder seg lovlig i landet
- Identitetspapirer
- Dokumentasjon på relasjonen
- Dokumentasjon på underhold og bolig
- Dokumentasjon fra referansepersonen ("herboende") at han/hun ønsker å bli gjenforent med søker

### 4.3.1 Partner

---

I dette avsnittet behandles de dokumenter som kommer i tillegg til de generelle dokumentene som kreves ved familieinnvandring.

---

<sup>34</sup> I tillegg til rundskriv og internmeldinger som er offentlig tilgjengelig har UDI noen internmeldinger og praksisdokumenter som ikke er gjort tilgjengelige. Dokumentene det dreier seg om er historikk, familiemønstre, saksbehandlingsrutiner, osv i familieinnvandringssaker fra enkelte land. Informasjonen er stort sett tilgjengelig andre steder i UDI, men praksisdokumentene er laget spesielt med henblikk på nytilsatte, slik at de kan få raskt innblikk i sakskomplekset fra et land. I alt dreier det seg om 6 internmeldinger og 6 praksisdokumenter (informasjon fra rådgiver i UDI på e-post 5.5.08).

<sup>35</sup> Det er særlig EMK artikkel 8 om retten til respekt for familielivet og flere be-stemmelser i FNs barnekonvensjon som er viktig i denne forbindelse, herunder prinsippet om at det skal tas hensyn til barnets beste.

”Partner” i denne sammenhengen er for eksempel ektefelle, samboer eller person som kommer for giftermål<sup>36</sup>. Hovedbildet er at landene krever samme eller lignende dokumentasjon med hensyn til:

- Vigselsattest/partnerskapsattest, oversatt til engelsk eller søknadslandets offisielle språk
- Ved samboerskap kreves dokumentasjon på at samboerskapets varighet overstiger en viss, nærmere angitt, tid (for eksempel 2 år)
- For ekteskapsinnvandring kreves dokumentasjon fra søker på at evt. tidligere ekteskap (eller annen type formelt partnerskap) er opphørt (eksempelvis ved skilsmissegodkjenning eller dødsattest).

I Norge er det også et vilkår at ektefeller/partnere og samboere ønsker å fortsette å bo sammen, men dette må ikke dokumenteres.

I Danmark kreves det at partene skriver under på en erklæring om at de bor sammen og akter å fortsette samlivet. I tillegg må søkeren skrive under på at hun/han etter beste evne vil delta aktivt i egen, og eventuelt barns, danskutdanning og integrasjon i det danske samfunnet. Referansepersonen i Danmark må også erklære at han/hun ikke er straffet for forhold begått mot tidligere ektefelle eller samboer<sup>37</sup>.

For å dokumentere samboerskap kreves det både i Danmark og Norge at det fremlegges dokumentasjon på at de over en periode har bodd på samme adresse. (I Danmark er tidsperioden bestemt til halvannet til to år).

Hva angår dokumentasjonskrav knyttet til det å hente ektefelle fra utlandet, gir Nederland interessant informasjon: Dersom en henter partner til Nederland for ekteskapsinngåelse, må det legges frem legalisert ugifteattest. I Nederland påpekes imidlertid også problemet ved uensartet praksis innen EU-land på dette området: Følgen av uensartet praksis er at enkelte par reiser til et annet land innen EU for å gifte seg - for så å komme tilbake til Nederland.

#### 4.3.2 Biologiske barn

---

For biologiske barn stiller alle landene krav om:

- Fødselsattest, oversatt til engelsk eller søknadslandets offisielle språk<sup>38</sup>
- Dersom det på grunn av omstendighetene i opprinnelseslandet ikke er mulig å fremskaffe fødselsattest, kan DNA analyse tilbys<sup>39</sup>.

Dersom det andre av barnets foreldre blir igjen i hjemlandet eller annet land krever både Norge og Nederland at det foreligger samtykke fra, eller evt. dokumentasjon på, at herboende har del i foreldreatsvaret. I Danmark anses imidlertid ikke samtykke fra den andre av barnets foreldre som tilstrekkelig. Følgelig må det alltid foreligge

---

<sup>36</sup> Når det gjelder for eksempel Storbritannia inneholder denne gruppen: husband, wife, civil partner, fiancé, fiancée, proposed civil partner, or unmarried or same-sex partner.

<sup>37</sup> Dette er en erklæring ektefeller/samboer må undertegne.

<sup>38</sup> Kravet er ikke nedfelt i lov eller forskrift i Norge, og er formentlig utviklet i praksis.

<sup>39</sup> I norsk rett er slik DNA-testing regulert i utlendingsloven, jf. § 37f første ledd: "Når det i saker etter loven her er nødvendig å fastslå om det eksisterer en familierelasjon, kan søkeren og referansepersonen anmodes om å avlegge en DNA-test. Dette gjelder bare dersom de øvrige opplysningene i saken ikke gir grunnlag for med rimelig sikkerhet å fastslå familierelasjonen. Dersom søkeren eller referansepersonen uten rimelig grunn avslår anmodningen om en DNA-test, skal vedkommende gjøres oppmerksom på at dette kan få betydning for vurderingen av saken."

dokumentasjon på at foreldreansvaret er overført til herboende (for eksempel en dom eller offentlig dokument i forbindelse med skilsmisse eller barnefordeling).

Et eksempel på særskilte dokumentasjonskrav gjelder for biologiske barn under 18 år som søker familiegjenforening med en av foreldrene når den andre av foreldrene fortsatt bor i barnets hjemland eller i et annet land. Både Nederland og Norge krever i slike tilfeller at den av foreldrene som det søkes gjenforening med, har foreldreansvaret eller del i det. Hvis foreldreansvaret er delt, må det som hovedregel foreligge samtykke fra den andre av foreldrene, jf. for norsk retts vedkommende utledningsforskriften § 23 første ledd bokstav e. Det må altså dokumenteres at herboende har foreldreansvaret alene, eller alternativt at herboende har del i foreldreansvaret og at det foreligger samtykke. I Danmark anses ikke samtykke som tilstrekkelig ved delt foreldreansvar. Der kreves det dokumentasjon for at hele foreldreansvaret er overført til herboende. [sjekk opp hvis mulig] Vi ser her at det ikke bare er dokumentasjonskravet som er forskjellig, men at dokumentasjonskravet blir forskjellig fordi vilkårene for familiegjenforening er ulike.

### **4.3.3 Ikke-biologiske barn**

---

Noen familier ønsker å bli gjenforent med ikke-biologiske barn som de har hatt et spesielt omsorgsansvar for. Dersom dette ansvaret er formalisert krever alle landene følgende dokumentasjon:

- Dokumentasjon på adopsjon i utlandet
- Dokumentasjon på at foreldreansvaret er overført til fosterforeldre.

Selv om dokumentasjon foreligger er dette saker med høy vanskelighetsgrad. Dette gjelder spesielt der dokumentasjonen er utstedt i land hvor dokumenter generelt har lav autoritet. Som følge av at gjenforeningen gjelder ikke-biologiske barn, har ikke DNA-analyse noen praktisk relasjonbekreftende effekt.

I Nederland er søknader om gjenforening med ikke-biologiske barn en svært tidkrevende oppgave for saksbehandlerne i IND. Da det i mange land kan være vanskelig å dokumentere omsorgsovertakelse, må saksbehandlere ha kunnskap om en rekke forhold i opprinnelseslandet, eksempelvis politisk bakgrunn, sosial situasjon, økonomi og lignende. Hva angår fosterbarn kreves det også en skriftlig forklaring på hvorfor det ikke er andre i barnets familie som kan ha omsorgen for barnet.

## 5. Verifisering

I dette kapittelet går vi gjennom ulike forhold rundt verifisering av dokumenter i vid forstand. Det beskrives ulike metoder for å kontrollere at et dokument er gyldig og gir uttrykk for de reelle faktiske forhold. Beskrivelsen illustreres med erfaringer fra de tre rapportlandene. Til slutt nevnes litt om oversettelseskrav.

### 5.1 Notoritet

---

Begrepet ”notoritet” forekommer i forskjellige rettslige sammenhenger. Vanligvis betyr notoritet at noe er vitterlig, åpenbart og objektivt konstaterbart, for eksempel i forhold til et dokumentets ekthet og troverdighet.

I denne studien er det fokusert på to dimensjoner:

- Om formalkravene til et gyldig dokument er oppfylt.
- Om innholdet i dokumentet er korrekt.

I denne studien er det satt fokus både på utlendingsforvaltningens ulike måter å etterprøve formalkravene og om innholdet i dokumentene er korrekte.

Hvem som kontrollerer dokumenters notoritet er til dels avhengig av sakstype i rapportlandene. I Danmark og Storbritannia er hovedprinsippet at ansvaret er lagt på arbeidsgiver og studiesteder når det gjelder arbeids- og studieinnvandring. At arbeidsgiver har ansvar for arbeidssøkers kvalifikasjoner gir en viss grad av sikkerhet: Det er i arbeidsgivers interesse at søker kan dokumentere de kvalifikasjoner som er relevante for den aktuelle jobben. Tilsvarende begrunnelse har også vært avgjørende for å legge kontrollansvaret på det enkelte studiested. I det følgende er det fokusert mest om innholdet i dokumentet er korrekt.

### 5.2 Legalisering av dokumenters ekthet

---

Legalisering er i denne sammenheng en formell prosedyre hvoretter utenriksministeriet i det landet hvor dokumentet er utstedt, eventuelt diplomatisk eller konsular tjenestemann for vedkommende land, bekrefter at underskriveren er innehaver av den stilling som er angitt i dokumentet, og i den egenskap har rett til å utferdige et slikt dokument. Om nødvendig kan også ektheten av stempler og segl som dokumentet måtte være påført kreves bekreftet ved legalisering. Legalisering innebærer derimot ingen bekreftelse på at dokumentets innhold er korrekt.

Legalisering kan være en relativt omstendelig og tidkrevende prosedyre. For å forenkle systemet ble en konvensjon om opphevelse av kravet til legalisering av utenlandske offentlige dokumenter vedtatt i regi av Haag-konferansen for internasjonal privatrett 5. oktober 1961 (Apostille-konvensjonen). Dette er en konvensjon som også Norge har ratifisert. Ved konvensjonen erstattes legalisering av en forenklet prosedyre hvor dokumentet, eller et vedlegg til dette, påføres et stempel, ”Apostille”, som inneholder de samme bekreftelser som tidligere kunne kreves ved legalisering. I Norge er denne funksjonen lagt til fylkesmennene.



I denne sammenhengen skal prosjektet kartlegge både omfang av bruk av legalisering, og omfang av bruk av "Apostille". Da ikke alle land har ratifisert Apostille-konvensjonen er bruk av legaliseringsmetodene sannsynligvis avhengig av om det aktuelle land har ratifisert konvensjonen.

I Norge praktiseres legalisering av relasjonsdokumenter kun i forhold til visse land.

På konkret spørsmål i Danmark om det er noen dokumenter som alltid legaliseres (for eksempel identitetsdokumenter), er tilbakemeldingen at det er det ikke. Systematisk bruk av legalisering foreligger altså ikke.

I Nederland må alle dokumenter vedrørende sivil status og alle relasjonsdokumenter legaliseres<sup>40</sup>. Dette gjelder også nederlandske statsborgere som har vært bosatt i utlandet over en lengre periode. Også disse må kunne fremlegge legaliserte nasjonalitetsbevis, legaliserte fødselsattester på barn født i utlandet og legaliserte vigselsskilsmisses- og dødsattester. De dokumentene som er unntatt fra legalisering<sup>41</sup> er 1) dokumenter utstedt land som har ratifisert Apostille-konvensjonen, 2) dokumenter utstedt i tidligere kolonier (før de fikk uavhengighet), 3) dokumenter som samsvarer med tidligere fremlagte og legaliserte dokumenter og 4) dokumenter som det vil være farlig for søkeren å vise til myndighetene i det land de ble utstedt. I tillegg kan utenriksdepartementet vedta unntak fra legaliseringskravet.

Saksbehandlere i Nederlandske kommuner forteller at det fremdeles foregår forfalskninger av legalisering fra nederlandske representanter (utlendinger som representerer Nederland i opprinnelseslandet). Den enkelte legalisering må følgelig også kontrolleres. Ved tvil om legaliseringens ekthet kontaktes Utenriksdepartementet<sup>42</sup>.

### 5.3 Verifisering av dokumenters ekthet og søkers opplysninger

Begrepet verifisering har tradisjonelt særlig blitt benyttet om kontroll av opplysninger gitt av søkeren i en asylsak. I asylsaker er det av hensyn til det potensielle beskyttelsesbehovet normalt utelukket at myndighetene i tilfluktsstaten henvender seg til asylsøkerens hjemstat for legalisering av dokumenter søkeren har påberopt seg eller for bekreftelse av opplysninger søkeren har gitt i asylsaken. Begrepet brukes også i andre typer saker enn asylsaker.

Verifisering av dokumenter synes å bli gjort relativt likt i alle rapportlandene (når det gjelder arbeids-, studie- og familieinnvandring). Det er imidlertid funnet forskjeller i hvordan det enkelte land har organisert verifiseringsarbeidet. Nederland bruker til en viss grad elektroniske hjelpemidler i arbeidet, og er følgelig det land som skiller seg mest ut. Nedenfor har vi gjengitt noen forhold rundt verifiseringen av dokumenter.

I Norge, Danmark og Nederland er det utlendingsmyndighetene som avgjør i hvilke tilfeller det skal foretas verifisering av dokumenter. I Storbritannia derimot, er det ansatte ved utenriksstasjonene som vurderer dokumentenes ekthet, og det er følgelig disse som avgjør om verifisering skal foretas.

I Nederland blir verifiseringen i prinsippet utført av opprinnelseslandets myndigheter. Saksbehandlere ved IND sender en forespørsel til utenriksdepartementet som

<sup>40</sup> Forskrift fra 22.12.2005 behandlet i stortinget og i kraft fra 15.05.2006

<sup>41</sup> Rundskriv fra justisdepartementet 2006

<sup>42</sup> Informant Nederland

igjen retter en formell henvendelse via sine diplomatiske kanaler. I noen tilfeller, hvor den politiske situasjonen i opprinnelseslandet tilsier det, kan verifiseringen utføres av personalet ved nederlandske utenriksstasjoner.

Alle landene oppgir at de verifiserer dokumenter ved tvil knyttet til selve dokumentet. Det gjøres ikke spesielt verifiseringsarbeid ut fra søkers opprinnelsesland.

I Norge vurderes enkelte lands dokumenter for å ha en lavere grad av notoritet. I slike sammenhenger vil man i større grad foreta verifiseringer og/eller DNA-analyser. Saksbehandlere i utlendingsforvaltningene i Nederland og Danmark opplyser at de ikke skal vurdere dokumenter fra særskilte land med et ”spesielt blikk”.

Danmark hadde tidligere et særskilt kontor som behandlet saker fra Afghanistan, Irak og Somalia. I forbindelse med en større omorganisering av Utlændingsservice ble imidlertid dette kontoret avviklet. Danmark kvalitetssikrer saksbehandlingen ved hjelp av verifisering av dokumenter plukket ut gjennom stikkprøvekontroll. Selv om man offisielt ikke skal vurdere dokumenter fra spesielle land med spesielt blikk, oppgis det imidlertid at noen grupper eller land er gjenstand for mer omfattende kontroll enn andre. I det tidligere kontoret for Afghanistan, Irak og Somalia var utbredelsen stikkprøvekontroller forholdsvis høy<sup>43</sup>.

Ved arbeidsinnvandring til Storbritannia er det – som ovenfor beskrevet – arbeidsgivers vurdering som legges til grunn for om tillatelse gis. Disse vurderingene blir imidlertid overprøvd av de engelske myndighetene. Home Office har en egen avdeling (Compliance Unit) som verifiserer ved stikkprøver, og representanter fra denne enheten kan foreta både anmeldte og uanmeldte besøk på aktuelle arbeidsplasser. Ved slike besøk kontrolleres pass og arbeidstillatelse. Også arbeidstakerens lønnslipp anses som relevant dokumentasjon på arbeidsforholdet.

Gjennom dette arbeidet oppnås to formål:

- Kontroll av at arbeidsgivers ansatte faktisk har de nødvendige papirer i orden
- Kontroll med at de aktuelle arbeidsgivere følger de foreliggende retningslinjer knyttet til søknader om arbeidstillatelse for sine ansatte. Dersom en virksomhet ikke følger retningslinjene, vil virksomheten bli svartelistet og følgelig få problemer med å få innvilget nye søknader om arbeidstillatelse.

## 5.4 Oversettelseskrav

Kravet til oversettelse består i hovedsak i at dokumenter skal oversettes til engelsk eller til lokalspråket i det land hvor innvandring søkes. Det stilles krav til at slik oversettelse skal gjøres av oversettere som på forhånd er godkjent til å oversette for det aktuelle landet.

Imidlertid er ikke kravet om oversetting absolutt og i praksis er det ingen entydig håndtering av dette kravet. Som illustrasjon kan brukes informasjon innhentet fra Danmark:

I Danmark er hovedkravet at søknad skrives på engelsk (eller dansk). Dersom Utlændingsservice mottar en søknad på et språk som de ikke forstår, etterspørres en verifisert oversettelse. Dersom søknaden er skrevet på et språk som saksbehandlere forstår, vil imidlertid denne søknaden aksepteres. (Som eksempel opplyses at en del

---

<sup>43</sup> Informant Danmark. Det gjelder alle typer saker – både innvandringssaker og asylsaker

av de ansatte behersker tysk eller spansk og disse språkene anses følgelig som uproblematisk.)

Ved behov for ekstra dokumentasjon kreves vanligvis at denne skal være på engelsk, og det er søkers ansvar å sørge for at dokumentet blir oversatt. På den annen side aksepteres det – for noen dokumenters del – at de foreligger på andre språk.

Nederland opplyser at all dokumentasjon må oversettes til nederlandsk eller engelsk av autorisert oversetter.

For søkere til Storbritannia må dokumenter oversettes til engelsk ved hjelp av godkjent oversetter. Det finnes egne kommersielle byråer som blant annet arbeider med dette<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> VAC er kommersielle aktører som hjelper søker med alle deler av visumsøknaden

## 6. Elektroniske løsninger

Det har blitt utviklet elektroniske løsninger for flere områder innen utenlandsforvaltningen. Eksempelvis finnes det databaser hvor en registrerer informasjon om bestemte personer. Det finnes også databaser som brukes for å lette arbeidet med dokumenter og det finnes også egnede saksbehandlingsprogrammer.

UDI har tatt i bruk mange elektroniske hjelpemidler i saksbehandlingen, ny hjelpemidler prøves ut og nye vurderes for utprøving<sup>45</sup>. I denne analysen går vi ikke gjennom alt som brukes i UDI eller alt som brukes av elektroniske hjelpemidler i referanselandene.

En fullstendig kartlegging og vurdering av alle de forskjellige elektroniske løsningene som rapportlandene benytter er en omfattende oppgave som ligger utenfor dette prosjektets rammer: I dette kapittel presenterer vi følgelig noen få elektroniske verktøy og gir en vurdering av den praktiske bruken av dem. I denne presentasjonen har vi ikke gått inn i tekniske spesifikasjoner, til fordel for en beskrivelse av hvordan verktøyet rent praktisk kommer til anvendelse.

Primært presenteres DISCS. Andre elektroniske verktøy vil også bli nevnt, så som verktøy for grensekontroll og saksbehandlingsverktøy.

### 6.1 DISCS

DISCS (Document Information System Civil Status) er et informasjonssystem for sivilstatusdokumenter. I denne sammenhengen inkluderer dette bl.a. identifikasjonspapirer og dokumenter som forholder seg til familie Lovgivning: fødsels-, - ekteskaps- og skilsmisseattester. DISCS inneholder bilder av dokumentene samt informasjon om fysiske kjennetegn som innbinding, laminering, reaksjon på UV-bestråling, osv. Detaljer som vannmerker, stempler og andre sikkerhetstiltak blir innrammet, og kan zoomes inn i full skjermstørrelse.

Dokumentene er sortert på land og type. Dokumentlistene varierer i lengde, etter hvor mange varianter som eksisterer og hvor langt DISCS er kommet i prosessen med å innhente spesimen og få dem analysert. Ved utgangen av februar 2007 er rundt 85 land representert med minst ett dokument, noe over 20 land kan sies å være godt dekket<sup>46</sup>.

DISCS er utviklet i Nederland. Den gir teknisk informasjon om dokumenter. Dette dreier seg primært om dokumenter som angir sivil status, hvilket inkluderer bl.a. identifikasjonspapirer og relasjonsdokumenter, det vil si: fødsels-, ekteskaps- og skilsmisseattester. DISCS inneholder bilder av dokumentene, samt informasjon om fysiske kjennetegn som innbinding, laminering, reaksjon på UV-bestråling osv. Detaljer som vannmerker, stempler og andre sikkerhetstiltak blir innrammet, og kan forstørres opp til full skjermstørrelse<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Et eksempel som kan illustrere dette er programmet EFFEKT. Det inneholder flere prosjekter som både går på organisering, saksbehandling og elektroniske løsninger. Ref kapittel 7.1.1

<sup>46</sup> Rapport utarbeidet av: Martha Gjølseth for LandInfo (2007): Test av DISCS – Do-cument Information System Civil Status.

<sup>47</sup> Rapport utarbeidet av: Martha Gjølseth for LandInfo (2007): Test av DISCS – Do-cument Information System Civil Status

I databasen finnes kopier av falske og ekte dokumenter fra 14 land. Etter planen skal systemet fylles med dokumenter fra 44 land<sup>48</sup>. DISCS er utviklet med tanke på å avsløre og motarbeide identitetsforfalskning, og ut fra den grunnleggende ide om at dersom falske dokumenter aksepteres – i stedet for å avsløres - vil ethvert registreringssystem bli mer og mer unøyaktig.

I forbindelse med dette arbeidet har vi hatt tilgang til DISCS. Bruk av systemet forutsetter pålogging via internett. Erfaringen er at DISCS er en omfattende database med svært god billedgjengivelse av hvert enkelt dokument. I enkelte tilfeller kan det imidlertid se ut til at det er tidkrevende å få opp det enkelte dokument. Oxford Research har ikke kompetanse på å kunne vurdere relevansen for UDI i forhold til de dokumentene som per i dag er tilgjengelige.

DISCS er en videreutvikling av EDISON TD (Electronic Documentation Information System for Investigative Network Travel Documents). EDISON TD er igjen utviklet med tanke på å kunne teste ektheten av utenlandske pass. Systemet brukes hovedsakelig av det Nederlandske grensepolitiet men kommunene kan også få tilgang til det. Under prosjektperioden fikk de saksbehandlere som arbeidet med DISCS også tilgang til EDISON TD.

DISCS er utviklet for alle de instanser som behandler dokumenter som angår sivilstatus. Dette gjelder i første omgang ”de Koninklijke Marechaussee” (militærpolitiet), kommuner, den sosiale forsikringsbank, nederlandske ambassader og IND. IND ønsker at alle kommuner sender inn originale sivilstatusdokumenter slik at de kan bli lagt inn i databasen.

Proseduren for håndtering av dokumenter i forhold til DISCS er:

- 1) I tilfeller der det er tvil om ekthet til sivil status dokumenter, må de vurderes ved hjelp av DISCS
- 2) Hvis dokumentet finnes i DISCS finnes to muligheter
  - a) ingen tvil om ekthet av dokumentet, da følges egen prosedyre
  - b) tvil, da samles dokumentet inn og sendes for vurdering til egen dokumentasjonsavdeling i IND
- 3) Hvis dokumentet ikke finnes i DISCS ønskes originalen (helst) eller en kopi til dokumentasjonsavdelingen for analyse. Etter analysen kan dokumentet beskrives i DISCS.

For å få en større forståelse av brukernes erfaringer med DISCS har representanter fra 4 kommuner og IND-kontorer blitt spurt spesifikt om bruk av DISCS. I løpet av intervjuene kom det tydelig frem at brukerne har blandede erfaringer. Nedenfor er stikkordsmessig gjengitt hovedkonklusjonene fra disse intervjuene. Først de mer positive vurderingene:

- Bruk av DISCS anbefales som verktøy for alle som behandler utenlandske dokumenter<sup>49</sup>.
- DISCS er et nyttig verktøy for å bekjempe identitetsforfalskning, men det erstatter ikke behovet for å sjekke innholdet i historien<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Jong, Jan de (projectleader): Final report DISCS, Zwolle 2006

<sup>49</sup> kommune Zwolle

<sup>50</sup> IND Rijswijk

- DISCS er et nyttig verktøy. Norge anbefales å ta det i bruk<sup>51</sup>.
- DISCS er nyttig fordi det faktisk har bidratt til å oppdage falske dokumenter<sup>52</sup>
- DISCS gir større trygghet i vurderingen av dokumenter<sup>53</sup>.

Nedenfor er en liste over momenter som kan karakteriseres som mer negative vurderinger av DISCS - eller betenkeligheter knyttet til bruken av databasen:

- DISCS inneholder for få dokumenter. Dette gjelder spesielt fra land som har et noe uryddig forhold til utstedelse av sivilstatusdokumenter og attester (for eksempel Kina, India og en del land i Sør- og Mellom-Amerika). De ansatte bruker følgelig mer tid på å verifisere innholdet i dokumentene fra disse landene. I 2006 vurderte angjeldende kontor 550 dokumenter hvorav 17 % var tilgjengelig i DISCS. Antall dokumenter som er tilgjengelig i DISCS har i 2007 økt til 37 %<sup>54</sup>.
- De ansatte opplever IND som fjern og byråkratisk. Informanten er ikke entydig positiv, og gir uttrykk for at DISCS påfører de ansatte en del merarbeid<sup>55</sup>.
- DISCS setter for mye fokus på dokumentene slik at en kan "glemme" menneskene bak<sup>56</sup>
- En problematikk som reises er at en i retten (rettssak) ikke kan benytte all informasjon som brukes i legalisering og verifisering, dette angår f.eks de tilfeller hvor dokumentforfalskinger blir oppdaget<sup>57</sup>.
- Ulempen med programmet er at det er tidkrevende, og at saksbehandlingstiden ved *dokumentsentret* er lang og ofte overskrider 6 måneders-kravet<sup>58</sup>.

### 6.1.1 Videre utvikling av DISCS

---

Utenriksdepartementet i Nederland har begynt å legge inn strategisk informasjon inn i databasen. Kopi av underskrifter fra ambassadepersonell, informasjon om hvem som har vært og er ansatt på de kontorer i utlandet som utsteder sivilstatusdokumenter o.a. relevante dokumenter.

Hva angår videreutvikling av DISCS på generelt plan, er tanken å samkjøre flere dokumenter i databasen, ikke bare sivilstatus-dokumenter, men også førerkort, pass, attester og vitnemål. En slik utvidelse av databasen vil gjøre den mer brukervennlig og nyttig for flere samarbeidspartnere.

Canada har inngått et samarbeid om DISCS. Dette samarbeidet har utvidet databasen med beskrivelser av dokumenter på fransk. Ifølge samarbeidsprosjektets sluttrapport besøkte også prosjektgruppa i DISCS andre utlendingsmyndigheter med interesse for

---

<sup>51</sup> kommune Amersfoort

<sup>52</sup> kommune Zwolle

<sup>53</sup> kommune Amersfoort

<sup>54</sup> IND Zevenaar

<sup>55</sup> kommune Leiden

<sup>56</sup> kommune Leiden

<sup>57</sup> kommune Zwolle

<sup>58</sup> kommune Amersfoort

et samarbeid med Nederland for ytterligere å videreutvikle DISCS og eventuelt yte sine bidrag i form av dokumentleveranser til databasen<sup>59</sup>.

I 2007 var, i tillegg til Canada, også Portugal, Sverige, Sveits og Australia brukere av DISCS<sup>60</sup>. I 2007 var også de norske utlendingsmyndigheten i kontakt med prosjektgruppa. For å teste nytteverdien av DISCS i egen saksbehandling fikk de i den sammenheng en tidsbegrenset tilgang til DISCS. På bakgrunn av denne testingen anbefalte de her i Norge som hadde prøvd systemet, at også Norge burde føre forhandlinger med sikte på å få en permanent tilgang til DISCS<sup>61</sup>. Da Norge fikk utvidet perioden med vederlagsfri tilgang frem til utgangen av 2008, er det foreløpig ikke ført slike forhandlinger. Dersom Norge, også etter 2008, skal ha tilgang til databasen må det i løpet av 2008 forhandles frem en vederlagsavtale 2008<sup>62</sup>. Hva Nederland vil kreve i vederlag er foreløpig ikke kjent<sup>63</sup>.

De instanser/saksbehandlere som i Norge har tilgang på DISCS er alle saksbehandlere i UDI, UNE og politiets utlendingsenhet (PU). Det er foreløpig ikke foretatt noen undersøkelse av hvor mye DISCS brukes. Det kan se ut til at få bruker det aktivt, men det foreligger ikke konkrete data på bruken. En tilbakemelding fra PU går på at DISCS er et verdifullt redskap<sup>64</sup>.

### 6.1.2 Vurdering og anbefaling

---

Rapporten som evaluerer norske utlendingsmyndigheters test av DISCS omtaler DISCS som ”pr. dags dato en unik database, hva angår innhold og detaljeringsnivå”<sup>65</sup>. DISCS ble testet av en sammensatt testgruppe som alle hadde tilgang til databasen.

Det finnes ikke oversikt over hvor mange i Norge som reelt sett har brukt databasen knyttet opp til ordinær saksbehandling. Imidlertid kan det se ut som om antall brukere er begrenset<sup>66</sup>. Dette indikerer at Norge sannsynligvis trenger noe mer tid for utprøving før de endelige konklusjoner trekkes.

At databasen nå skal utvides med flere type dokumenter, og at det også er flere land som nå er registrerte brukere av DISCS og som bidrar med å levere dokumenter, tilsier at systemet vil opprettholde sin posisjon som et unikt verifiseringsverktøy.

Kritikken fra noen av de nederlandske brukerne går blant annet ut på at det er for få dokumenter i systemet, at programmet er tidkrevende og påfører medarbeidere ekstraarbeid og at saksbehandlingstiden ved *dokumentsenteret* er veldig lang. Det som ble trukket fram som positivt er at antall dokumenter som nå er tilgjengelig i DISC

---

<sup>59</sup> de Jong et al. 2006

<sup>60</sup> Landinfo 2007

<sup>61</sup> Landinfo 2007

<sup>62</sup> Informasjon fra Landinfo, Februar 2008

<sup>63</sup> Representanter for DISCS Nederland forteller at det foreløpig ikke er kostnader knyttet til installering og implementering ved bruk av DISCS av utenlandske partnere. I løpet av 2008 vil det bli tatt stilling til om partnere må betale for å bruke DISCS. Størrelse på beløpet vil sannsynligvis være avhengig av i hvor stor grad partnere er med på å utvikle DISCS videre (informasjon per februar 2008).

<sup>64</sup> Informasjon fra Landinfo, Februar 2008

<sup>65</sup> Landinfo 2007 s. 10

<sup>66</sup> Informant Landinfo: Har kjennskap til at en saksbehandler ved politiets utlendingsenhet bruker den og vedkommende finner at databasen er svært nyttig.

økte kraftig fra 2006 til 2007, noe som gjorde databasen mer nyttig. Det blir også oppgitt at DISCS gir større trygghet ved vurdering av dokumenter, og flere har erfart at databasen har vært nyttig for å avsløre falske dokumenter.

Anbefalingene fra Nederland er ikke entydige. Det kan imidlertid se ut til at det som fremheves som mindre bra med DISCS er forhold som kan forbedres etter hvert en blir kjent med bruken og etter hvert som databasen bygges ut med flere dokumenter.

Det har ikke vært mulig å få frem noe kostnadsbilde knyttet til bruken av DISCS. Foreløpig vil Norge kunne bruke DISCS gratis<sup>67</sup>.

Det har heller ikke vært mulig å få konkretisert hvorvidt Norge skal, eller kan, bidra med nærmere vurderinger av hvilke dokumenter som skal legges inn i databasen - eventuelt om Norge uten videre prosedyrer kan legge inn dokumenter selv.

På bakgrunn av de opplysninger vi har innhentet om DISCS, har vi vurdert det slik at tilslutning til og bruk av dette systemet ikke synes å reise personvernrettslige spørsmål som det er nødvendig å vurdere nærmere. Grunnen til dette er at dokumenter som legges i databasen kan avanonymiseres.

På bakgrunn av erfaringer gjort av brukere i Nederland, og det arbeidet som er gjort i Norge, vil vi anbefale følgende:

1. Det gjennomføres en ny test med et testpanel bestående av saksbehandlere som i sitt daglige arbeid kan nyttiggjøre seg DISCS (programmet kan brukes vedrelagsfritt i 2008). Gjennom dette testes blant annet følgende:
  - a. Kvantifisere den andel dokumenter saksbehandler er i befatning med og som en kan finne igjen i DISCS
  - b. Vurdere tidsbruk/nytteaspekt for saksbehandler
  - c. Vurdere om bruk av DISCS erstatter andre former for verifisering av dokumenter
2. Norge innleder forhandlinger om permanent tilgang til DISCS. Gjennom disse forhandlingene avklares følgende:
  - a. Kostnader for Norge
  - b. Om Norge kan vurdere og selv legge inn dokumenter
  - c. Om det er mulig å øke tempo fra innlevering av dokument til det er tilgjengelig i databasen.
  - d. Hvilken responstid en kan vente av systemet (tid fra en klikker på dokumentet og til det aktuelle dokument er tilgjengelig på saksbehandlers PC-skjerm).

Når det er innhentet ny erfaring (pkt. 1), og når en har fått avklart relevante momenter (pkt. 2) tas avgjørelsen om Norge skal inngå avtale om permanent bruk av DISCS.

---

<sup>67</sup> I 2007 ble det opplyst at en i løpet av dette året skulle ta stilling til eventuelle kostnader for land som vil bruke DISCS. Ved ny forespørsel i år (februar 2008) gis det tilsvarende beskjed dvs. at det vil bli tatt stilling til kostnadsspørsmålet i løpet av 2008.



## 6.2 e-app

e-app er et dataprogram for håndtering av apostiller og dokumenter på en rimelig og sikker måte. Gjennom e-app har Hague Conference on Private International Law (HCCR) og National Notary Association (NNA) utviklet et program for å utstede elektroniske apostiller (e-Apostilles), og et program for å registrere apostiller (e-Registers).

Ved bruk av PDF-teknologi legges registrerte dokumenter i en database. Disse dokumentene kan hentes frem av de som skal behandle ulike søknader. I tillegg er det mulig å søke opp en apostille for å verifisere om denne virkelig har blitt utstedt av den som har underskrevet den. Programmet er under utvikling og utprøving. En venter at programmet skal kunne være i full drift rundt 2010. De som har tatt i bruk e-registeret pr. dags dato er Belgia, Colombia, staten Kansas (USA) og staten Rhode Island (USA). Av disse er det bare Colombia og staten Kansas som utsteder e-apostiller.<sup>68</sup>

Figur 4: Skjematisk fremstilling av e-APP



Source: [http://www.e-app.info/documents/eapp\\_brochure.pdf](http://www.e-app.info/documents/eapp_brochure.pdf)

Hva angår kostnader er e-registeret et software-program som tilbys gratis til lands myndigheter som ønsker å registrere de apostiller de har utstedt. For å benytte seg av software-programmet for å utstede elektroniske apostiller kreves en sikker Web-server som opereres av en kompetent myndighet.

Som følge av at ingen av rapportlandene bruker e-app har det ikke vært mulig, innenfor prosjektets rammer, å innhente ytterligere informasjon om erfaringer ved bruk av systemet.

<sup>68</sup> For mer informasjon se <http://www.e-app.info/index.php>

## 6.3 Andre it-verktøy

---

De land som er med i denne studien bruker ulike elektroniske verktøy. Noen av disse vil gis en kort beskrivelse i dette avsnitt. Disse it-verktøy er slike som kan defineres som grensekontroll-verktøy og saksbehandlingsverktøy. Som følge av at Norge allerede har etablert et saksbehandlingsverktøy (DUF), og da Norge via sitt medlemskap i Schengen er avhengig av Schengen-landenes beslutninger i grensekontrolløyemed, er det ikke foretatt en vurdering og anbefaling av disse verktøyene<sup>69</sup>. Dessuten vil en slik vurdering falle utenfor de rammer som er satt for dette prosjektet.

### 6.3.1 E-FORMS

---

E-FORMS er et system som gjør det mulig for en arbeidsgiver å sende elektronisk søknad om arbeidstillatelse<sup>70</sup>. Systemet ble nylig innført i Storbritannia. Også dokumenter som er scannet inn kan følge som bilag til dette elektroniske søknadsskjemaet.

Per i dag er det kun ca 5 % av søknadene som innkommer ad elektronisk vei<sup>71</sup>. Ordinær prosedyre er at alle dokumenter tilhørende søknad om arbeidstillatelse sendes til utenriksstasjon for verifisering. Dokumentene må vanligvis være oversatt til engelsk av en på forhånd godkjent oversetter.

### 6.3.2 UIP

---

I Danmark gir Udlændingsservice Informations Portal (UIP) de respektive offentlige instanser adgang til flere informasjonsområder. De ulike avdelinger har forskjellige systemer, eksempelvis får kommunene tilgang til den informasjon som er relevant i familiejenforeningssaker.

UIP fungerer også som en database. Opplysningene kommer fra utlendingsregisteret (UR)<sup>72</sup> hvor det hovedsakelig er kommunene som bruker databasen. Som følge av kommunenes mulighet til selv å finne de relevante opplysninger, er databasen tidsbesparende for *Udlændingsservice*.

UIP har medført at de tidkrevende høringene i Beskæftigelsesrådet nå er nettbasert (se kap 4.2.2.1). Det er viktig at alle sider av saksbehandlingen blir inkludert i de digitale løsningene. Utfordringen ved utformingen av UIP har vært å finne et system i skanningen av dokumentene.<sup>73</sup>

Etter at nye regler påla kommunene nye og flere oppgaver i forhold til oppsyn med innvandrere har UIP har vært et nyttig verktøy for kommunene, og i følge *Udlændingsstyrelsen* er UIP et meget effektivt verktøy. De konkrete fordelene med denne portalen er særlig knyttet til de muligheter den gir for å administrere ny lovgivning med mye detaljregulering innenfor stramme tidsrammer.

---

<sup>69</sup> Eksempel på et slikt system kan være SIS, en informasjonsdatabase som kan opplyse om søker er "uønsket"

<sup>70</sup> E-FORMS User Guide

<sup>71</sup> Informant Home Office

<sup>72</sup> Utlendingsregisteret (UR) fungerer som et internt registreringssystem som rikspolitiets utlendingsavdeling, Utenriksdepartementet og Flyktningemnda har adgang til. Dette er de myndighetene som har rett til å avgjøre og ta beslutninger i asyl- og flyktningsaker.

<sup>73</sup> Les mer om erfaringer på: <http://www.oio.dk/files/IPRAKISludlend.pdf>

## 7. Forslag og anbefalinger

I dette kapittel fremheves områder hvor vi anbefaler UDI å vurdere om det er mulig å ta i bruk ordninger som brukes i andre land. I forslagene blir også kommentert om dette forutsetter justeringer/endringer av lov/forskrifter for å kunne gjennomføres.

Denne analysen og rapporten gjennomføres i en tid med mange endringer i utlendingsforvaltningen. Det innebærer at elementer som kommer frem gjennom dette prosjektet i noen tilfeller allerede har blitt iverksatt eller det planlegges endringer. Eksempel på dette er blant annet endring knyttet til arbeidsinnvandring<sup>74</sup>. Et annet viktig element er omfattende endringsprosjekt samlet under betegnelsen EFFEKT. Vi har som en innledning til dette kapittelet valgt å gi en kort omtale av dette.

### 7.1.1 EFFEKT

---

EFFEKT er et program som inneholder flere prosjekter<sup>75</sup>. Prosjektene har en felles målsetting om å skape en mer effektiv saksbehandling, bedret brukerservice og en enklere elektronisk hverdag for alle aktører i utlendingsforvaltningen i Norge. EFFEKT startet opp i oktober 2007.

Programmet har en styringsgruppe med deltakere fra Politiet, Utlendingsnemnda (UNE), Integrasjons- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utenriksdepartementet (UD) og Utlendingsdirektoratet (UDI).

I programmet er det nå definert åtte prosjekter.

- Ny IKT-strategi for UDI og utlendingsforvaltningen
- Elektronisk dokumentarkiv: Prosjektet skal sørge for at dokumenter lagres i en felles database slik at disse blir tilgjengelig for alle i utlendingsforvaltningen. Prosjektet innføres i faser og første leveranse kommer i oktober der Politiet, UNE, IMDi og UDI får tilgang til å lese utgående korrespondanse lagret av de ulike etatene.
- Innføring av Visum på nett for norske utenriksstasjoner.
- Selvbetjeningsløsninger på internett for arbeids-, oppholds- og statsborgerskapsaker.
- Medlemskap i VIS-basen i Schengen (Biometriske kjennetegn som lagres i VIS-basen er ti fingeravtrykk og digitalt bilde). Alle norske utenriksstasjoner med visummyndighet og alle politidistrikt vil få utstyr for opptak av biometri.
- Forprosjekt informasjonsarkitektur: UDI forvalter mye verdifull informasjon for mange brukere i mange etater. Forprosjektet har fokus på forbedring av struktur og bedre forvaltning av database og tjenestelag for å oppnå bedre ytelse, informasjonskvalitet og informasjonsforvaltning.
- Regelmotoravklaringer: Forprosjektet utreder bruk av en såkalt regelmotor i forbindelse med saksbehandlingen. Regelmotoren kan tenkes å inneholde lover, forskrifter, rundskriv og praksis som benyttes i vurderingen av den en-

---

<sup>74</sup> St.meld nr 18 (2007-2008)

<sup>75</sup> UDI Nyhetsbrev no 20

kelte sak. På den måten kan man effektivisere saksbehandlingen og sikre større grad av likebehandling

- Innførings- og omstillingsprosjektet: Prosjektet er under planlegging. Prosjektet skal sikre koordinert opplæring og innføring, og bistå linjen i å realisere de mulighetene som ligger i nye løsninger foreslått av EFFEKT.

Videre i dette kapittelet har vi listet opp og begrunnet forslag og anbefalinger. Forslagene og anbefalingene bygger på den informasjonen som er samlet inn gjennom dette arbeidet. Noen av forslagene ligger tett opp til forhold som allerede er tatt inn i EFFEKT.

## 7.2 La lærestedene gjøre all saksbehandling ved studieinnvandring

Lærestedene (universiteter, høyskoler etc.) har gjennomgående to interesser. Den ene er at de studenter som innvilges studieplass er tilstrekkelig kvalifisert for det studium de har søkt opptak til. Den andre er at de studenter som tas opp har muligheter til å fullføre studiet. Dette er de to viktigste elementene som kan bidra til at studiestedet like gjerne som UDI bør kunne avgjøre om en student skal kunne få studere i Norge. I Storbritannia er dette en ordning som fungerer etter sin hensikt.

Den norske ordningen medfører en viss grad av dobbeltarbeid. Først går studiestedet gjennom de aktuelle dokumenter, og sikrer seg at de holder mål både innholdsmessig og identitetsmessig (dvs. at søker er rett bærer av dokumentet). Deretter gjør UDI lignende arbeid før de eventuelt gir oppholdstillatelse.

Dersom det innføres en ordning hvor selve saksbehandlingen i sin helhet legges på studiestedet, vil UDI's rolle reduseres til en formell utsteder av oppholdstillatelse hvor denne samtidig innregistreres av UDI. Eventuelt misbruk av systemet kan motvirkes ved stikkprøver av lærestedenes saksbehandlingskvalitet, dvs. at de som har blitt innvilget studieplass har de nødvendige kvalifikasjoner. Vi vil anbefale at UDI legger om rutineene slik at<sup>76</sup>:

### 1) Studiestedet overtar saksarbeidet

En slik endring av vedtaksmyndighet bør fremgå av utlendingsforskriften. Det bør i den sammenhengen vurderes om lærestedet skal ha plikt ved oversendelsen til UDI bør ha plikt til å informere/varsle UDI om alle saker hvor det kan være tvil om søkerens identitet. Videre bør det være en ordning som gir studiestedet mulighet til å få dokumenter verifisert gjennom den ekspertise som finnes i UDI og ved utenriksstasjonene.

For å studere i Norge må utenlandske studenter dokumentere at de har tilgang på et visst beløp (ca. kr 80.000,-). Dette er et høyt beløp å sette i en bank allerede før en starter studiet. I mange tilfeller vil en sponsor kunne betale studieutgiftene, men det må tas i betraktning at sponsor kan ha problemer med å sette av et beløp i denne størrelsesorden. Ordningen i Nederland er at man aksepterer studieinnvandring dersom en sponsor beviselig kan betale for et studium. Vi vil anbefale at Norge vurderer en tilsvarende ordning. Ordningen har sin parallell i norske vilkår for turistvisum etter invitasjon fra Norge og den vil gjøre det enklere for studenter fra tredje land å studere i Norge. Vi vil derfor anbefale at

<sup>76</sup> Det arbeides allerede med nye ordninger på dette feltet hvor blant annet NOKUT er involvert

***2) Studenter som har fått studieplass gis oppholdstillatelse dersom de kan dokumentere at de har en sponsor som kan møte alle utgiftene knyttet til studiet***

Også denne endring bør i så fall fremgå av utlendingsforskriften.

### **7.3 Ytterligere forenklinger av arbeidsinnvandringsaker**

I de siste årene har det vært nedlagt mye arbeid for å få til enklere og mer smidige ordninger for enkelte arbeidsinnvandrere (spesialistinnvandring). Dette gjelder alle rapportlandene, inklusive Norge<sup>77</sup>. Både for høyt kvalifiserte arbeidstakere og for øvrige arbeidstakere har de andre rapportlandene til dels valgt andre løsninger enn de Norge har valgt. Denne studien har imidlertid identifisert to alternative saksbehandlingsprosedyrer som bør overveies i norsk sammenheng.

***3) Arbeidsgiver overtar saksbehandlingen***

En slik endring av vedtaksmyndighet bør fremgå av utlendingsforskriften.

En ordning med at arbeidsgiver overtar saksarbeidet kan etableres som følger: Dersom arbeidsgiver aksepterer og ansetter den arbeidssøkende, får UDI melding fra arbeidsgiver og utsteder nødvendige dokumenter for arbeids- og oppholdstillatelse. Er arbeidsgiver i tvil om innhold/ekthet i dokumenter, oversendes saken til UDI for kontroll. Det samme bør formentlig gjelde hvis arbeidsgiver ser at det kan være tvil knyttet til arbeidssøkerens identitet. Begrunnelsen for en slik ordning er for det første at en arbeidsgiver legger ned mye ressurser i en ansettelsesprosess hva angår vurdering av arbeidssøker og arbeidssøkers bakgrunn. Dernest fordi en person med fast arbeid og arbeidsinntekt under normale omstendigheter vil kunne underholde seg selv.

En slik ordning vil være mer fleksibel for arbeidsgiver og mindre ressurskrevende for UDI. På den andre siden åpner en slik ordning for muligheter for en arbeidsgiver til å kunne utnytte systemet og bidra til at folk urettmessig får arbeidstillatelse. Dette har en vurdert i et land som Storbritannia hvor presset på arbeidsinnvandring er svært høyt. En har sett at en aldri kan gardere seg mot illegal arbeidsinnvandring uansett hvilke ordninger en etablerer. Da kan det være bedre å ha smidige ordninger som belaster utlendingstjenesten så lite så mulig og heller følge opp med tette kontroller.

Dersom saksbehandlingen i arbeidsinnvandringsaker legges til arbeidsgiver, kan en vurdere å etablere en funksjon for å kontrollere at ordningen ikke misbrukes. Et slikt kontrollorgan kan bygges etter modell av "Compliance Unit" i Storbritannia.

***4) Det etableres en enhet som kontrollerer at virksomhetene følger de retningslinjer som er knyttet til søknader om arbeidstillatelse for sine ansatte og at ansatte i virksomheter har nødvendige papirer.***

Dette er et forslag som er knyttet sammen med foregående forslag. Dette kontrollorganet gis myndighet til å inndra en bedrifts rett til å selv foreta saksbehandlingen ved arbeidsinnvandring. Alle saker som behandles i bedriftene sendes til dette kontrollorganet/ registreres i dette kontrollorganet. Kontrollorganet kan foreta både meldte og uanmeldte kontroller, og kontrollhyppigheten kan variere avhengig av om en får mistanke om at systemet misbrukes.

---

<sup>77</sup> For Norges vedkommende kommer dette til uttrykk i blant annet St. meld. Nr 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring

En slik organisatorisk endring krever i utgangspunktet ikke hjemmel i lov eller forskrift, så lenge enheten blir en del av UDI og utleder sin kompetanse fra eksisterende regler som gir UDI tilsvarende kompetanse. I dette tilfellet vil enheten få en kompetanse som ikke eksisterer i dag (adgang til å inndra en bedrifts saksbehandlingsmyndighet), og denne kompetansen bør følgelig reguleres i forskrifts form.

### **7.3.1 Bruk av elektronisk verktøy**

---

#### ***5) Lønn i Norge avgjør om en arbeidssøker inngår i forenklet ordning (spesialtinnvandring)***

Dette forslaget henger sammen med det ovenfor beskrevne forslag. Begrunnelsen er at ordningen er enkel å administrere - og dessuten enkel å regulere for politisk ledelse.

Ordningen med at arbeidsgiver overtar saksbehandlingen og ordningen med at lønn avgjør om arbeidssøkeren inngår i forenklet ordning er ordninger som er innført i Danmark og Nederland.

En slik endring av vedtaksmyndighet bør fremgå av utlendingsforskriften.

#### ***6) Automatisk samtidig arbeidstillatelse for studenter***

Dette forslaget henger sammen med behandling av søknader om studieopphold. Dersom en søker innvilges studieopphold, kan en med fordel samtidig innvilge arbeidsopphold opp til et gitt timetall (stillingsbrøk). I dagens ordning i Norge må dette gjøres i to separate søknadsprosesser noe som er mer ressurs og arbeidskrevende enn nødvendig.

En slik endring bør fremgå av utlendingsforskriften.

Ordningen med at studenter automatisk samtidig gis arbeidstillatelse praktiseres i Storbritannia. Dersom en kvalifiseres i Tier 4, gis en samtidig arbeidstillatelse for 20 uketimer og ferier.

## **7.4 Ta i bruk DISCS**

---

DISCS (Document Information System Civil Status) er en database som gir teknisk informasjon om dokumenter knyttet til sivil status som blant annet identifikasjonspapirer og relasjonsdokumenter. Programmet er utviklet i Nederland og det planlegges å utvide databasen for flere typer dokumenter. DISCS inneholder bilder av dokumentene samt informasjon om fysiske kjennetegn som innbinding, laminering, reaksjon på UV-bestråling osv. Det finnes kopier av falske og ekte dokumenter fra 14 land. Etter planen skal systemet fylles med dokumenter fra 44 land. DISCS er utviklet med tanke på å avsløre og motarbeide identitetsforfalskning.

Det kan ikke ses at anvendelse av DISCS i Norge reiser personvernrettslige spørsmål, forutsatt at DISCS blir praktisert slik at konkrete opplysninger om virkelige personer ikke blir lagt inn i systemet. Ut fra de opplysninger som er innhentet om DISCS, synes det siste ikke å være tilfellet.

Med bakgrunn i erfaringer fra Nederland og erfaringer ved utprøving i Norge anbefales følgende:

1. Det gjennomføres en ny test av DISCS med et testpanel bestående av saksbehandlere som i sitt daglige arbeid kan nyttiggjøre seg av programmet

2. Norge innleder forhandlinger om permanent tilgang til DISCS for å avklare sentrale spørsmål knyttet til bruken av systemet.
3. Når ny erfaring er innhentet (pkt 1) og etter en avklaring av relevante momenter (pkt 2) besluttes det om Norge skal inngå avtale om permanent bruk av DISCS.

Med utgangspunkt i dette anbefaler vi:

#### ***7) DISCS tas i bruk i Norge for verifisering av dokumenter***

Under den foran nevnte forutsetning kan det ikke ses at det er nødvendig med lovhjemmel eller forskriftsendring for å kunne ta systemet i bruk. I motsatt fall kan det være at det vil kreves en nærmere personvernrettslig vurdering og eventuelt et særskilt lovgrunnlag for Norge kan delta i samarbeidet.

## **7.5 Likebehandling av dokumentasjon uavhengig av land**

I dette prosjektet har det, både fra oppdragsgivers og fra referansegruppas side, blitt rettet sterkt fokus på å identifisere hvordan rapportlandene behandler dokumenter fra søkere fra de ulike land. Det kommer frem at det i Norge er en tydelig ulikhet i dokumentbehandlingen, og at behandlingen avhenger av søkers opprinnelsesland. Gjennom hele arbeidet har vi forsøkt å identifisere forskjellsbehandling internt i hvert enkelt rapportland. Det har imidlertid ikke vært mulig å finne konkrete eksempler på denne typen forskjellsbehandling. Alle landene har en offisiell politikk på at dokumenter fra alle land skal behandles på samme måte, uavhengig av opprinnelsesland. Lister over spesifikke land er avvirket (Storbritannia), kontorer som tar hånd om søkere fra bestemte land er avvirket (Danmark). Med slik likebehandling av alle dokumenter (likebehandling med hensyn til opprinnelsesland ved at det er dokumentet i seg selv som vurderes og ikke hvor det er utstedt), kan en på den ene side risikere at noe kan bli oversett. På den annen side vil lik behandling av dokumenter kunne føre til en raskere saksgang. Med utgangspunkt i de erfaringene en har fra rapportlandene anbefales at:

#### ***8) Alle dokumenter behandles på samme måte uavhengig av søkers opprinnelsesland***

Det kan ikke ses at en slik justering praksis krever endring av lov eller forskrift.

Et annet moment som har kommet frem i dette prosjektet både fra referansegruppa og fra ett av referanselandene går på dette med en sentral avdeling knyttet til verifikasjon av dokumenter. I Nederland har det blitt etablert en slik avdeling i forbindelse med dokumenter som skal legges inn i DISCS. Erfaringene fra Nederland er ikke udelt positive hvor det blant annet pekes på at det kan ta lang tid med å få behandlet dokumentene i denne enheten. En slik avdeling kan bli en "flaskehals" i behandlingsprosessen og dermed forsinke søknadsbehandlingen. En fordel med en slik enhet er å bygge kompetanse på et sted for å kunne gjøre et kvalitativt bedre arbeid. Det anbefales at UDI vurderer om det bør etableres en egen dokumentasjonsenhet:

#### ***9) Vurdere etablering av en egen dokumentasjonsenhet***

Heller ikke en slik intern organisering av UDI krever hjemmel i lov eller forskriftendring.

## 7.6 Formalisering av krav til dokumentasjon

---

Det anbefales vurdert om de krav til dokumentasjon som i praksis stilles i forhold til lovens eller forskriftens forskjellige vilkår for tillatelser i større grad bør gjøres tydelig og formaliseres i forskrifts form. Rapportlandene i denne studien synes i noe større grad enn Norge å ha formalisert dokumentasjonskravene. Slik formalisering kan gi bedre opplysning om de faktiske krav som stilles og gi bedre rettssikkerhet for søkeren. Behovet synes størst i de tilfeller hvor det i praksis har utkrystallisert seg bestemte krav til nødvendig dokumentasjon, uten at kravet eller kravene fremgår tydelig av regelverket, og hvor kravene hvis de praktiseres for absolutt, vil kunne innebære en innsnevring av adgangen til tillatelse uten klar forankring i lovbestemmelsens ordlyd og formål. En løsning i slike tilfeller kan være å presisere i forskrifts form at en bestemt type dokumentasjon som hovedregel vil bli krevd av søkeren.

### *10) Mer tydelige og formaliserte dokumentasjonskrav*



## 8. Sammendrag

Utlendingsdirektoratet (UDI) er ansvarlig for behandling av alle typer innvandringsaker. Det arbeides stadig med å finne bedre løsninger slik at saksbehandlingen kan gå så raskt som mulig og slik at den enkelte søker blir ivaretatt på best mulig måte. Dette prosjektet er et ledd i dette forbedringsarbeidet. Sammendraget gir et hovedbilde av innholdet i rapporten og rapportens anbefalinger.

### 8.1 Bakgrunn

Gjennom de siste årene har UDI årlig behandlet rundt 70 000 søknader om oppholds- og arbeidstillatelse. Med hjemmel i utlendingsloven og utlendingsforskriften kan arbeids- eller oppholdstillatelse gis på en rekke ulike grunnlag, og søkerne kommer fra mange forskjellige land. Krav til søknadsdokumentasjon varierer i forhold til de ulike tillatelsene. Noen krav til dokumentasjon, som for eksempel arbeidskontrakt og identitetsdokumenter, er gitt i utlendingsforskriften mens andre krav til dokumentasjon kan være gitt gjennom interne retningslinjer. Eksempler på sistnevnte er dokumentasjon som bekrefter utdanning, arbeidserfaring, fødsel og sivilstand.

Hos UDI er behandling og vurdering av søknadsdokumentasjon en komplisert og tidkrevende arbeidsoppgave. Den enkelte saksbehandler må forholde seg til en rekke momenter, og momentene varierer fra sak til sak.

Dette prosjektet har fokus på krav som settes til dokumenter og dokumentasjon i forbindelse med arbeids-, studie- og familieinnvandring. I undersøkelsen har Danmark, Nederland og Storbritannia vært referanseland.

### 8.2 Mål for kartleggingen

Dette prosjektet har to mål: For det første å effektivisere behandlingen av saker om arbeids- og oppholdstillatelse. Dernest å rette anbefalinger som kan brukes i direktoratets arbeid med å utvikle rutiner og retningslinjer for vurdering av utenlandske dokumenter.

Gjennom dette prosjektet ønsket UDI svar på følgende:

- Hvilke krav stiller andre land til dokumentasjon ved første gangs søknad om familie-, studie-, og arbeidsinnvandring?
- I hvilken grad benytter andre land seg av legalisering, blant annet i henhold til Haag-konvensjonen av 5. oktober 1961?
- I hvilken grad benytter andre land seg av verifisering? Hvilken instans foretar denne verifiseringen? Hvordan brukes utenriksstasjonene i et eventuelt verifiseringsarbeid?
- Benytter andre land seg av elektroniske verktøy/databaser i vurderingen av utenlandske dokumenter?
- Hva slags samarbeid eksisterer mellom de ulike nasjonale etater som behandler samme opplysninger i forskjellige saker?

- Krever andre land at dokumentene er oversatt ved levering av søknad? Hvilke krav stilles til bruk av godkjent translatør når det gjelder oversatte dokumenter?

Med utgangspunkt i de konkrete problemstillingene har vi sett på rapportlandenes praksis. Nedenfor har vi gjort en kort oppsummering knyttet til hver av problemstillingene.

## 8.3 Hovedfunn i forhold til hver av problemstillingene

### 8.3.1 Krav til dokumentasjon ved første gangs søknad om familie-, studie-, og arbeidsinnvandring

#### Studieinnvandring

For studieinnvandring har alle tre rapportlandene relativt like dokumentasjonskrav. I denne analysen har vi ikke mottatt eksplisitt informasjon fra noen av rapportlandene om at det stilles krav om landspesifikk dokumentasjon. Kravene til dokumentasjon skiller seg heller ikke i vesentlig grad fra de krav som stilles i Norge.

Alle tre rapportlandene krever følgende dokumentasjon

- Studieplass (opptaksbrev)
- Betalt studieavgift (eller dokumentere at en har evne til å betale)
- Dokumentasjon på økonomisk uavhengighet/underhold
- Id

Det er noen ulikheter mellom rapportlandene i detaljer når det gjelder dokumentasjonskrav på økonomisk uavhengighet.

#### Arbeidsinnvandring

I hovedsak krever alle de tre rapportland den samme dokumentasjon. Søker må kunne dokumentere følgende:

- Ansettelsesforhold
- Utdanning
- Yrkeserfaring
- Identitet

Hva angår konkret gjennomføring og presisering er det imidlertid funnet noen forskjeller mellom de enkelte land. Ett eksempel på en ulikhet er at Storbritannia er i ferd med å innføre ett poengberegningssystem for arbeidssøkere. Det er ulikheter mellom rapportlandene når det gjelder konkret presisering og gjennomføring av dokumentasjonskravene i forhold til ansettelsesforhold, selvstendig næringsdrivende, utdanning og yrkeserfaring.

#### Familieinnvandring

Både Norge, Danmark, Nederland og Storbritannia krever at det fremlegges dokumentasjon på identitet og relasjon. I denne studien har vi konsentrert oss om dokumenter som skal bekrefte den familierelasjon som er oppgitt i søknaden.

Det enkelte lands dokumentasjonskrav er delvis bygget på lover og forskrifter, og delvis på praksis som har utviklet seg over tid. Felles for alle landene er at det, for de aller fleste dokumenttyper, kreves originaldokumenter og at det kreves:

- Dokumentasjon som viser at referansepersonen ("herboende") oppholder seg lovlig i landet
- Identitetspapirer
- Dokumentasjon på relasjonen
- Dokumentasjon på underhold og bolig
- Dokumentasjon fra referansepersonen ("herboende") at han/hun ønsker å bli gjenforent med søker

Det blir dessuten behandlet hvilke tilleggskrav som kommer i tillegg ved partner innvandring, for gruppen biologiske barn (barn av den ene eller begge i par-forholdet) og for gruppen ikke biologiske barn. Tilleggskravene til dokumentasjon for disse gruppene er stort sett de samme i Nederland, Danmark og Norge. Det er imidlertid noen ulikheter i praksis i forhold til gjennomføringen og praktiseringen av disse dokumentasjonskravene og noen særkrav. Ett eksempel er dokumentasjonskrav for gruppen biologiske barn: Dersom det andre av barnets foreldre blir igjen i hjemlandet eller annet land krever både Norge og Nederland at det foreligger samtykke fra, den som er igjen i utlandet eller evt. dokumentasjon på, at herboende har del i foreldreansvaret. I Danmark anses ikke samtykke fra den andre av barnets foreldre som tilstrekkelig. Følgelig må det alltid foreligge dokumentasjon på at foreldreansvaret er overført til herboende.

### 8.3.2 Legalisering

---

Spørsmålet er i hvilken grad andre land benytter seg av legalisering, blant annet i henhold til Haag-konvensjonen av 5. oktober 1961?

Legalisering betyr at ektheten av dokumenter blir bekreftet av hjemlandets myndigheter etter en bestemt prosedyre. Det er ulikhet i forhold til hvilken grad rapportlandene benytter seg av legalisering.

I Danmark er det ikke systematisk bruk av legalisering. I Nederland derimot må alle dokumenter vedrørende sivil status og alle relasjonsdokumenter legaliseres. De dokumentene som er unntatt fra legalisering<sup>78</sup> er 1) dokumenter utstedt i land som har ratifisert Apostille-konvensjonen, 2) dokumenter utstedt i tidligere kolonier (før de fikk uavhengighet), 3) dokumenter som samsvarer med tidligere fremlagte og legaliserte dokumenter og 4) dokumenter som det vil være farlig for søkeren å vise til myndighetene i det land de ble utstedt. I tillegg kan utenriksdepartementet vedta unntak fra legaliseringskravet.

Saksbehandlere i Nederlandske kommuner forteller at det fremdeles foregår forfalskninger av legalisering fra nederlandske representanter (utlendinger som representerer Nederland i opprinnelseslandet). Den enkelte legalisering må følgelig også kontrolleres. Ved tvil om legaliseringens ekthet kontaktes Utenriksdepartementet for videre verifisering<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Rundskriv fra justisdepartementet 2006

<sup>79</sup> Informant Nederland

### 8.3.3 Verifisering

---

Dette avsnittet tar for seg bruk av verifisering, hvor verifisering foretas og hvordan eventuelt utenriksstasjonene er involvert i verifiseringsarbeidet.

Begrepet verifisering har tradisjonelt særlig blitt benyttet om kontroll av opplysninger gitt av søkeren i en asylsak. Begrepet brukes også i andre typer saker enn asylsaker. Begrepet brukes i forhold til det å få bekreftet informasjonen i dokumenter og biometriske data, dersom dette ikke kan bekreftes ved henvendelse til myndighetene i søkers opprinnelsesland.

I utgangspunktet gjøres verifisering av dokumenter relativt likt i alle rapportlandene. Det er imidlertid funnet forskjeller i hvordan det enkelte land har organisert verifiseringsarbeidet. Nederland bruker til en viss grad elektroniske hjelpemidler i arbeidet, og er følgelig det land som skiller seg mest ut.

I Norge, Danmark og Nederland er det *utlendingsmyndighetene* som avgjør i hvilke tilfeller det skal foretas verifiseringer av dokumenter. I Storbritannia derimot, er det ansatte ved *utenriksstasjonene* (som er en del av utlendingsmyndighetene) som vurderer dokumentenes ekthet, og det er følgelig disse som avgjør om verifisering skal foretas<sup>80</sup>.

Alle de tre rapportlandene oppgir grunnen til at de verifiserer et dokument er tvil knyttet til selve dokumentet og ikke forhold knyttet til søkers opprinnelsesland.

De nevnte momenter er *hovedtrekk* og det er noen nyanser mellom landene når det gjelder praksis.

### 8.3.4 Oversettelser av dokumenter

---

Dette avsnittet handler om oversettelse av dokumenter og krav til oversetter

Kravet til oversettelse består i hovedsak i at dokumenter skal oversettes til engelsk eller til lokalspråket i det land hvor innvandring søkes. Det stilles krav til at slik oversettelse skal gjøres av oversettere som på forhånd er godkjent til å oversette for det aktuelle landet.

Imidlertid er ikke kravet om oversetting nødvendigvis absolutt og i praksis er det ingen entydig håndtering av dette kravet. Praksis fra Danmark viser at kravet ikke er absolutt. Når det gjelder Nederland opplyses det at all dokumentasjonen må oversettes til nederlandsk eller engelsk av autorisert oversetter.

### 8.3.5 Bruk av elektronisk verktøy

---

Dette arbeidet skulle også se på bruk av elektroniske verktøy/databaser i vurderingen av utenlandske dokumenter.

En fullstendig kartlegging og vurdering av alle de forskjellige elektroniske løsningene som rapportlandene benytter er en omfattende oppgave som ligger utenfor dette prosjektets rammer. Her har vi kun hatt fokus på noen få programmer.

Det er blitt lagt vekt på å presentere og vurdere DISCS, som er en database som er utviklet i Nederland. DISCS brukes av alle instanser som behandler identitets- og

---

<sup>80</sup> Home Office organiserer deler av sitt arbeid på utenriksstasjonene

sivilstatusdokumenter. I 2007 var, i tillegg til Canada, også Portugal, Sverige, Sveits og Australia brukere av DISCS<sup>81</sup>.

Videre blir e-app kort redegjort for i rapporten. e-app er et dataprogram for håndtering av apostiler og dokumenter på en billig måte. Noen andre elektroniske verktøy blir også presentert så som verktøy for grensekontroll og saksbehandlingsverktøy. I kapittel 8.3. fremgår hvilke land som bruker de ulike elektroniske verktøyene for grensekontroll og saksbehandlingsverktøy.

### **8.3.6 Samarbeid mellom ulike instanser**

---

Det siste spørsmålet som dette arbeidet skulle ha et fokus på går på samarbeid mellom ulike nasjonale etater som behandler samme opplysninger. Det er noen ulikheter i samarbeidet mellom de ulike nasjonale etater i de ulike rapportlandene.

## **8.4 Anbefalinger**

---

Med utgangspunkt i erfaringer høstet fra rapportlandene og vurderinger i forhold til hva som gjøres i Norge, har vi kommet med noen konkrete anbefalinger om hva UDI kan vurdere i forlengelsen av dette arbeidet:

### **Studieinnvandring**

- 1) Det anbefales at studiestedet overtar saksarbeidet
- 2) Det anbefales at studenter som har fått studieplass gis oppholdstillatelse dersom de kan dokumentere at de har en sponsor som kan møte alle utgiftene knyttet til studiet

### **Arbeidsinnvandring**

- 3) Det blir konkret foreslått at arbeidsgiver overtar saksarbeidet
- 4) Det foreslås at etableres en enhet som kontrollerer at virksomhetene følger de retningslinje som er knyttet til søknader om arbeidstillatelse for sine ansatte og at ansatte i virksomheter har nødvendige papirer
- 5) Det blir videre anbefalt at lønn i Norge avgjør om en arbeidssøker inngår i forenklet ordning (spesialistinnvandring)
- 6) Det foreslås at det gis arbeidstillatelse for studenter samtidig som de får studieopphold

### **Elektroniske løsninger**

- 7) Det anbefales å ta i bruk DISCS i Norge for verifisering av dokumenter

### **Lik behandling av søknader fra alle land**

- 8) Det anbefales å vurdere en ordning hvor alle dokumenter behandles på samme måte uavhengig av søkers opprinnelsesland
- 9) Det anbefales å vurdere etablering av en egen dokumentasjonsenhet

### **Gjennomgang av dokumentasjonskrav**

- 10) Mer tydelige og formaliserte dokumentasjonskrav

---

<sup>81</sup> Landinfo 2007

## 9. Litteratur

### Generelle referanser:

A Points-Based System: Making Migration Work for Britain, Home Office 2006

Controlling our borders: Making migration work for Britain, Home Office 2005

E-FORMS User Guide (Elektroniske verktøy)

Elektroniske verktøy: <http://www.e-app.info/index.php>

Elektroniske verktøy: <http://www.oio.dk/files/IPRAKISludlend.pdf>

<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/>

[http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/ecis/hsm\\_pcaseworkerguidance/](http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/ecis/hsm_pcaseworkerguidance/)

<http://www.homeoffice.gov.uk/>

<http://www.udi.no>

Jong, Jan de (projectleader) (2006): Final report DISCS, Zwolle, Nederland

Rundskriv fra justisdepartementet 2006 (Danmark)

Ryen, Anne, (2002), "Det kvalitative intervjuet" Fra vitenskapsteori til feltarbeid", Fagbokforlaget

Silverman, David (red), (2004), Seal, Clive, Gubrun, Faber F, Gobo Giampictio, Flyvbjerg Bent, "Qualitative Research: Theory, Method and Practice" London: Sage,

Skema A7, Tro & Love erklæring vedr. kriminalitet) (Danmark).

Thagaard, Tove, (2003), "Systematikk og innlevelse, en innføringsbok i kvalitativ metode", Fagbokforlaget

The Government (2005): *Controlling Our Borders: Making Migrant Work for Britain, Five Year Strategy for Asylum and Immigration.*

The Government (2006) *A Point-Based System: Making Migration Work for Britain.*

## 10. Vedlegg

### 10.1 Vedlegg: Ord og begreper

---

I dette kapittelet forklares enkelte ord og begreper. Avsnittet er delt opp etter land.

#### **Danmark**

*DJØF*: Bransjeorganisasjon

*Erbvervsavdelingen*: Utlændingesservice avdeling for jobsøknader (erhvervsansø-  
ninger)

*Flygtningenævne*: Et uavhengig domstollignende forvaltningsorgan. Flygtningenævnet  
behandler klager vedrørende asylsaker og avgjørelser fattet av Utlændingesservice

*HK*: Bransjeorganisasjon

*Innkomstregisteret*: Register for opplysninger om ankomst og omfang av arbeid

*Jobbkortordningen*: Ordningen betyr at utlendinger fra den tredje verden vil få oppholds-  
og arbeidstillatelse umiddelbart dersom de har et konkret jobbtillbud med lønns- og  
arbeidsvilkår som er vanlig etter danske forhold

*Schengen Informasjonssystem (SIS)*: En informasjonsdatabase som kan og informasjon  
om søker er ”uønsket”

*Sundhedsstyrelsen*: Styrelse under Sundhedsministeriet

*Utlændingsservice*: Styrelse under Integrationsministeriet

*Integrationsministeriet*: Ministeriet for flygtninge og integrasjon

*Rikspoliti*: Overordnede politiforvaltningsmyndighet, med blant annet en  
utledningsavdeling.

*Udenrigsministeriet*: Ministeriet for udenrigsaffærer

*Utlændingestyrelsen*: Tidligere navn for den nåværende Utlændingesservice

#### **Nederland**

*IND*: Tilsvarende UDI i Norge. IND er en del av justisdepartementet. IND spiller en  
hovedrolle i immigrerings- og naturaliseringsprosesser og har ansvar for gjennomfø-  
ring av immigrasjonspolitikken. Det innebærer at alle søknader vedrørende innvand-  
ring behandles av IND.

*Raad van State*: Er et uavhengig statlig organ som gir råd til regjeringen i juridiske  
spørsmål. Raad van State er også den høyeste administrative retten.

*Vreemdelingenketen*: Saksbehandlersamarbeid mellom ulike saksbehandlere i spørsmål  
om immigrering og stasborgerskap.

*Vreemdelingenketen.nl*: Webpage som er tilgjengelig for partnere i den såkalte ”vreemde-  
lingenketen” eller fremmedkjeden

## **Storbritannia**

*Border and Immigration Agency:* Dette er en avdeling under Home office som spesielt håndterer innvandringsaker.

*Home Office:* Forvaltningsenhet som er overordnet ansvarlig for håndtering av søknader knyttet til arbeids-, studie- og familiegjenforeningsinnvandring. Home office har imidlertid ett ansvarsområde som er mer omfattende enn håndtering av innvandring.

*The Home Secretary:* The Secretary of State for the Home Department, vanligvis kalt Home Secretary, er ministeren ansvarlig for Home Office.

## **10.2 Vedlegg: Søke om oppholdstillatelse mens en befinner seg i Storbritannia**

### **Note April 11<sup>th</sup> 2008 from Home Office, UK**

Applicant's who seek to remain in the United Kingdom as a work permit holder must meet the switching requirements that are published in the Immigration Rules. The Rules below highlight the categories which confer switching rights. If an applicant does not meet the requirements below, they would be unable to switch status into an employment route whilst in the UK and would need to return overseas to their normal country of residence and apply for entry clearance.

Requirements for an extension of stay for work permit employment

131. The requirements for an extension of stay to seek or take employment (unless the applicant is otherwise eligible for an extension of stay for employment under these Rules) are that the applicant:

- (i) entered the United Kingdom with a valid work permit under paragraph 129; and
- (ii) has written approval from the Home Office for the continuation of his employment; and
- (iii) meets the requirements of paragraph 128 (ii)-(v).

131A. The requirements for an extension of stay to take employment (unless the applicant is otherwise eligible for an extension of stay for employment under these Rules) for a student are that the applicant:

- (i) entered the United Kingdom or was given leave to remain as a student in accordance with paragraphs 57 to 62 of these Rules; and
- (ii) has obtained a degree qualification on a recognised degree course at either a United Kingdom publicly funded further or higher education institution or a bona fide United Kingdom private education institution which maintains satisfactory records of enrolment and attendance; and
- (iii) holds a valid Home Office immigration employment document for employment; and
- (iv) has the written consent of his official sponsor to such employment if he is a member of a government or international scholarship agency sponsorship and



that sponsorship is either ongoing or has recently come to an end at the time of the requested extension; and

(v) meets each of the requirements of paragraph 128 (ii) to (vi).

131B. The requirements for an extension of stay to take employment (unless the applicant is otherwise eligible for an extension of stay for employment under these Rules) for a student nurse overseas qualified nurse or midwife, postgraduate doctor or postgraduate dentist are that the applicant:

(i) entered the United Kingdom or was given leave to remain as a student nurse in accordance with paragraphs 63 to 69 of these Rules; or

(ia) entered the United Kingdom or was given leave to remain as an overseas qualified nurse or midwife in accordance with paragraphs 69M to 69R of these Rules; and

(ii) entered the United Kingdom or was given leave to remain as a postgraduate doctor or a postgraduate dentist in accordance with paragraphs 70 to 75 of these Rules; and

(iii) holds a valid Home Office immigration employment document for employment as a nurse, doctor or dentist; and

(iv) has the written consent of his official sponsor to such employment if he is a member of a government or international scholarship agency sponsorship and that sponsorship is either ongoing or has recently come to an end at the time of the requested extension; and

(v) meets each of the requirements of paragraph 128 (ii) to (vi).

131C The requirements for an extension of stay to take employment for a Science and Engineering Graduate Scheme or International Graduates Scheme participant are that the applicant:

(i) entered the United Kingdom or was given leave to remain as a Science and Engineering Graduate Scheme or International Graduates Scheme participant in accordance with paragraphs 135O to 135T of these Rules; and

(ii) holds a valid Home Office immigration employment document for employment; and

(iii) meets each of the requirements of paragraph 128 (ii) to (vi).

131D. The requirements for an extension of stay to take employment (unless the applicant is otherwise eligible for an extension of stay for employment under these Rules) for a working holidaymaker are that the applicant:

(i) entered the United Kingdom as a working holidaymaker in accordance with paragraphs 95 to 96 of these Rules; and

(ii) he has spent more than 12 months in total in the UK in this capacity; and

(iii) holds a valid Home Office immigration employment document for employment in an occupation listed on the Work Permits (UK) shortage occupations list; and

(iv) meets each of the requirements of paragraph 128 (ii) to (vi).

131E The requirements for an extension of stay to take employment for a highly skilled migrant are that the applicant:

- (i) entered the United Kingdom or was given leave to remain as a highly skilled migrant in accordance with paragraphs 135A to 135E of these Rules; and
- (ii) holds a valid work permit; and
- (iii) meets each of the requirements of paragraph 128(ii) to (vi).

131F The requirements for an extension of stay to take employment (unless the applicant is otherwise eligible for an extension of stay for employment under these Rules) for an Innovator are that the applicant:

- (i) entered the United Kingdom or was given leave to remain as an Innovator in accordance with paragraphs 210A to 210E of these Rules; and
- (ii) holds a valid Home Office immigration employment document for employment; and
- (iii) meets each of the requirements of paragraph 128(ii) to (vi).

131G. The requirements for an extension of stay to take employment (unless the applicant is otherwise eligible for an extension of stay for employment under these Rules) for an individual who has leave to enter or leave to remain in the United Kingdom to take the PLAB Test or to undertake a clinical attachment or dental observer post are that the applicant:

- (i) entered the United Kingdom or was given leave to remain for the purposes of taking the PLAB Test in accordance with paragraphs 75A to 75F of these Rules; or
- (ii) entered the United Kingdom or was given leave to remain to undertake a clinical attachment or dental observer post in accordance with paragraphs 75G to 75M of these Rules; and
- (iii) holds a valid Home Office immigration employment document for employment as a doctor or dentist; and
- (iv) meets each of the requirements of paragraph 128 (ii) to (vi).

131H. The requirements for an extension of stay to take employment (unless the applicant is otherwise eligible for an extension of stay for employment under these Rules) in the case of a person who has leave to enter or remain as a Fresh Talent: Working in Scotland scheme participant are that the applicant:

- (i) entered the United Kingdom or was given leave to remain as a Fresh Talent: Working in Scotland scheme participant in accordance with paragraphs 143A to 143F of these Rules; and
- (ii) holds a valid Home Office immigration employment document for employment in Scotland; and
- (iii) has the written consent of his official sponsor to such employment if the studies which led to him being granted leave under the Fresh Talent: Working in Scotland scheme in accordance with paragraphs 143A to 143F of these Rules, or any studies he has subsequently undertaken, were sponsored by a government or international scholarship agency; and
- (iv) meets each of the requirements of paragraph 128 (ii) to (vi).

The requirements for an extension of stay to take employment for a Tier 1 (General) Migrant are that the applicant:

- (i) entered the UK or was given leave to remain as a Tier 1 (General) Migrant, and
- (ii) holds a valid work permit; and
- (iii) meets each of the requirements of paragraph 128(ii) to (vi).

#### Extension of stay for work permit employment

132. An extension of stay for work permit employment may be granted for a period not exceeding the period of approved employment recommended by the Home Office provided the Secretary of State is satisfied that each of the requirements of paragraphs 131, 131A, 131B, 131C, 131D, 131E, 131F, 131G, 131H or 131I is met. An extension of stay is to be subject to a condition restricting the applicant to employment approved by the Home Office.

133. An extension of stay for employment is to be refused if the Secretary of State is not satisfied that each of the requirements of paragraphs 131, 131A, 131B, 131C, 131D, 131E, 131F, 131G, 131H or 131I is met (unless the applicant is otherwise eligible for an extension of stay for employment under these Rules).

#### Indefinite leave to remain for a work permit holder

134. Indefinite leave to remain may be granted on application to a person provided:

- (i) he has spent a continuous period of 5 years lawfully in the UK, of which the most recent period must have been spent with leave as a work permit holder (under paragraphs 128 to 133 of these rules), and the remainder must be made up of leave as a work permit holder or leave as a highly skilled migrant (under paragraphs 135A to 135F of these rules);
- (ii) he has met the requirements of paragraph 128(i) to (v) throughout his leave as a work permit holder, and has met the requirements of paragraph 135G(ii) throughout any leave as a highly skilled migrant;
- (iii) he is still required for the employment in question, as certified by his employer; and
- (iv) he has sufficient knowledge of the English language and sufficient knowledge about life in the United Kingdom, unless he is under the age of 18 or aged 65 or over at the time he makes his application.

## 10.3 Vedlegg: DISCS bruk kartleggingskjema

Skjema ved bruk av DISCS (følger et hvert dokument som er kontrollert)

Bruker av DISCS	
Avdeling	
Dato	
Fra hvilket land kom dokumentet?	Afghanistan - Irak - Iran - Marokko Tyrkia - Spania - Portugal - Polen Slovenia - Kroatia - Makedonia Dom. Republikk – Ghana – Nigeria (DISCS har mest dokumentasjon fra disse landene. Totalt finnes dokumenter fra 44 land i DISCS)
Hvilket sivil status dokument ble søkt?	Fødselsattest – vigselsattest – skillsmisseattest  Dødsattest – Være i livet attest - Identitetsbevis – Nationalitetsbevis  Øvrige:
Nummer dokument	
Konklusjon vedr. dokument uten bruk av DISCS	Ingen tvil Tvil
Finnes dokumentet i DISCS?	Ja  Nei (om mulig, ta inn dokumentet og send til dokumentkontoret i Zwolle for analyse)
Konklusjon vedr. dokumentet etter bruk av DISCS	Ingen tvil Tvil
Hvordan videre?	Dokumentet ble akseptert  Dokumentet ble sendt videre til:  Annet
Øvrige kommentarer:	

## 10.4 Vedlegg: Fokusland

Liste over land og sakstyper som referansegruppa trakk frem som relevant å ha fokus på i analysen i forhold til søkers opprinnelsesland.

Landene er valgt ut fra ulike kriterier som for eksempel alle regioner (unntatt Oseania), land som er ønsket av minst én seksjon eller avdeling i UDI og/eller UNE, et bredt spekter i den politiske situasjon.

	<i>Familiegjf.</i>	<i>Arbeid</i>	<i>Studier</i>	<i>Legalisering</i>	<i>Verifisering</i>	<i>Oversettelse</i> <sup>82</sup>	<i>Alternativer</i> <sup>83</sup>
<b>Europa</b>							
Polen	X	X	-	?	?	X	-
Romania	-	X	-	?	?	X	-
Russland	X	X	X	X	X	X	-
Serbia	X	X	-	?	?	X	-
<b>Nord-Amerika</b>							
USA	X	X	X	-	-	-	-
<b>Latin-Amerika</b>							
Brasil	X	-	-	?	?	X	-
Dominikanske republikk	X	-	-	?	?	X	-

<sup>82</sup> Land hvor administrasjonsspråket fordrer at dokumenter oversettes til engelsk eller norsk. I flere tilfeller brukes også andre skriftsystemer enn vårt.

<sup>83</sup> Land hvor mangelen på notoritet på offentlige dokumenter gjør at det brukes alternative metoder for å innhente relevant informasjon, som for eksempel DNA-testing, innhenting av opplysninger fra familiemedlemmers saker, intervjuer, osv.

**Midt-Østen/Nord-Afrika**

Irak	X	-	-	?	X	X	X
Marokko	X	-	-	?	?	X	-

**Afrika**

Burundi	X	-	-	?	?	X	?
Etiopia	X	-	X	?	?	X	X
Ghana	X	-	X	?	X	-	X
Nigeria	X	-	X	?	X	-	X
Somalia	X	-	-	-	-	-	X

**Asia**

Afghanistan	X	-	-	?	?	?	X
Filippinene	X	X	-	X	X	-	-
India	X	X	X	?	?	?	-
Kina	X	X	X	X	X	X	-
Pakistan	X	-	-	?	X	X	?
Thailand	X	-	-	X	?	X	-

## **VÅR KJERNEKOMPETANSE:**



Oxford Research er et skandinavisk konsulentselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har nå kontorer også i Norge (Kristiansand) og Sverige (Stockholm).