

Prop. 95 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 27. april 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justisdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementet foreslår å endre lovens § 84, slik at utlendingsmyndighetene gis en adgang til å innhente opplysninger om søkeren eller andre som omfattes av loven, direkte fra andre offentlige organer. Dette innebærer at utlendingsmyndighetene ikke lenger må gå veien om søkeren eller andre privatpersoner opplysningen gjelder, for å innhente de aktuelle opplysningene. De offentlige organene som omfattes av opplysningsplikten, er barnevernmyndighetene, kommunene i tilknytning til introduksjonsprogrammet, Statens lånekasse for utdanning, arbeids- og velferdsforvaltningen, ligningsmyndighetene og politiet. Hvilke utlendingsorganer som kan innhente opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes, vil bli regulert nærmere i forskrift. Det vises til kapittel 2 til 8 nedenfor.

Departementet foreslår videre å fastsette i en ny § 84 a at utlendingsmyndighetene kan behandle og gjenbruke personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger, jf. personopp-

lysningsloven § 2 nr. 8, i forbindelse med saker om retur. Saker om retur omfatter assistert frivillig retur, ledsaget frivillig retur og tvangsretur. Bestemmelsen gir ikke i seg selv adgang til å innhente eller plikt til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer til bruk i saker om retur. Den gir kun adgang til å *registrere, sammenstille, lagre og gjenbruke* de opplysningene som utlendingsmyndighetene innhenter på annet grunnlag, eventuelt allerede innehar fra tidligere saksbehandling, for eksempel utlendingssaker, i saker om retur. Det vises til kapittel 9 nedenfor.

I tillegg endres overskriften i §§ 85 og 86 ved at ordet «vandelskontroll» endres til «vandelsopplysninger». Endringen innebærer ingen realitetsendring.

2 Bakgrunn – behovet for forslaget

I forbindelse med arbeidet med ny utlendingslov, som trådte i kraft 1. januar 2010, signaliserte departementet at man ville utrede mulige regelverkstiltak for å sikre bedre informasjonsflyt mellom offentlige myndigheter. Regelverksarbeidet er aktualisert av det pågående EFFEKT-programmet, som er utlendingsforvaltningens utviklingsprogram innen IKT. EFFEKT består av en rekke

utviklingsprosjekter som omfatter elektroniske brukertjenester, elektronisk saksbehandling og elektronisk samhandling med andre etater og samarbeidspartnere. Satsingen på IKT er et sentralt virkemiddel for å nå målene om økt brukerservice og større effektivitet i utlendingsforvaltningen.

Når et offentlig forvaltningsorgan har opplysninger om noens personlige forhold, er utgangspunktet at disse opplysningene er taushetsbelagte, med mindre annet er fastsatt eller klart forutsatt i lov. Utveksling av slik informasjon mellom offentlige organer kan imidlertid bidra til mer rasjonell saksbehandling og dermed kortere saksbehandlingstid. Ofte har ulike offentlige organer behov for de samme opplysningene – for eksempel om arbeid, inntekt eller formue – og opplysninger som ett organ besitter kan være en forutsetning for et annet organs saksbehandling. Behovet kan gjøre seg gjeldende i flere ledd i saksbehandlingen, både når det er behov for å innhente dokumentasjon i første omgang, supplere mangelfull dokumentasjon eller oppdatere tidligere innhentet dokumentasjon. Ved at utlendingsmyndighetene kan henvende seg direkte til et annet offentlig organ som innehar de nødvendige opplysningene, uten å måtte gå veien om søkeren, spares tid. Kortere saksbehandlingstid er en gevinst både for samfunnet generelt og for den enkelte bruker spesielt.

Samtidig innebærer forslaget bedre service overfor brukeren, som slipper å innlevere de samme opplysningene flere ganger, eller selv innhente informasjon fra ett offentlig organ for så å videreformidle denne informasjonen til et annet. Forslaget vil også gi bedre sikkerhet for at forvaltningen legger korrekte opplysninger til grunn. Dette hensynet vil ha særlig vekt der parten kan ha manglende kunnskaper om norsk språk og norske samfunnsforhold, noe som vil gjøre det vanskeligere for vedkommende å selv bidra til å opplyse saken sin tilstrekkelig. De samme hensynene gjør det også problematisk å innhente samtykke til informasjonsinnhenting, da det vil kunne stilles spørsmål ved om samtykket er informert.

I noen situasjoner kan det være i brukerens interesse å holde tilbake informasjon eller gi uriktige opplysninger til utlendingsforvaltningen, for å oppnå goder eller unngå sanksjoner. Dette kan gjelde informasjon som andre offentlige organer innehar, for eksempel om tildelte ytelser etter folketrygdloven. Kontrollhensyn taler her for at utlendingsforvaltningen bør ha selvstendig hjemmel for å kunne innhente slik informasjon direkte fra annet offentlig organ.

Herværende forslag er avgrenset til *utlendingsmyndighetenes* adgang til å innhente opplysninger fra andre etater. Andre offentlige organer vil på tilsvarende vis kunne ha behov for opplysninger fra utlendingsmyndighetene, men deres adgang til å innhente opplysninger omtales ikke i det videre.

Departementet sendte 17.06.2011 ut et høringsbrev om utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer. De høringsinstansene som mottok høringsbrevet, var følgende:

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

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (nå: Virke)
KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Arbeidsgiverforeningen Spekter

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

African Youth in Norway (AYIN)
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Grensland – forum for asylsøkere og flyktninger
Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)

KIM – Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

NOAS – Norsk organisasjon for asylsøkere

Norsk Innvanderforum

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)

Bispedømmene (11 stykker)

Den norske kirke – Kirkerådet

Islamsk Råd

Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Amnesty International Norge

Antirasistisk Senter

Flyktninghjelpen

Helsingforskomiteen

Human Rights Service (HRS)

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)

MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner

NORAD

Norsk Folkehjelp

OMOD – Organisasjonen mot offentlig diskriminering

Redd Barna

PRESS – Redd Barna Ungdom

Røde Kors

Seniorsaken

SOS Rasisme

UNHCR Stockholm

Arbeiderpartiet

Det liberale folkepartiet

Demokratene

Fremskrittspartiet

Høyre

Kristelig Folkeparti

Kystpartiet

Miljøpartiet De grønne

Norges Kommunistiske Parti

Pensjonistpartiet

Rødt

Senterpartiet

Sosialistisk Venstreparti

Venstre

Juridisk Rådgivning for kvinner (JURK)

Juss-Buss

Jussformidlingen

Kontoret for fri rettshjelp

Rettspolitisk forening

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)

De som avga høringsuttalelse, var følgende:

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (nå: Virke)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juss-Buss

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)

Kunnskapsdepartementet (KD)

MiRA-senteret

Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)

Politidirektoratet (POD)/Oslo politidistrikt

Politiets utlendingsenhet (PU)

Redd Barna

Riksadvokaten

Utenriksdepartementet (UD)

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Utlendingsnemnda (UNE)

3 Gjeldende rett

3.1 Taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett

Hovedregelen etter forvaltningsloven er at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et organ for stat eller kommune, har *taushetsplikt* om “noens personlige forhold”, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger rører et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Forvaltningsloven §§ 13 a flg. angir unntak fra hovedregelen i § 13. Taushetsplikten er bl.a. ikke til hinder for at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag.

Videre kan særlovgivningen inneholde regler om taushetsplikt for ansatte i det aktuelle forvaltningsorganet. For eksempel regulerer ligningsloven § 3-13 taushetsplikt for ansatte i ligningsforvaltningen om noens økonomiske forhold, og sosialtjenesteloven § 8-8 og barnevernloven § 6-7 pålegger ansatte i hhv. sosialtjenesten og barnevernet taushetsplikt også når det gjelder opplys-

ninger om fødested, fødselsdato, personnummer osv.

Politiets taushetsplikt er regulert i straffeprosessloven, strafferegistreringsloven, politiloven og påtaleinstruksen. Utgangspunktet er at enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i *straffesaker* får vite om noens personlige forhold, jf. straffeprosessloven § 61 a første ledd nr. 1. Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at opplysninger blir gitt til andre enn partene når dette har særskilt hjemmel i lov eller generell instruks fastsatt av Kongen eller Riksadvokaten, jf. straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 8. For politiets øvrige virksomhet gjelder med enkelte tillegg og begrensninger strafferegistreringsloven § 8 og forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, jf. politiloven § 24.

Også forvaltningsorganers *opplysningsplikt* kan være særskilt regulert i lov eller forskrift. Utlendingsloven § 84 gjør i dag unntak fra taushetsplikten for barnevernmyndighetene og sosialtjenesten. Disse organene har en plikt til *på anmodning* å gi utlendingsforvaltningen opplysninger om utlendingers navn og adresse.

Det samme gjelder opplysninger om referansepersonen i en sak om oppholdstillatelse etter lovens kapittel 6 eller om oppholdsrett etter lovens kapittel 13 har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven det siste året før opplysningene avgis. Med hjemmel i utlendingsloven §§ 85 og 86 med tilhørende forskriftsbestemmelser har politiet opplysningsplikt om en referansepersonsandel i sak om familieinnvandring etter lovens §§ 40 og 48, og i sak om visum etter lovens § 10.

Videre kan offentlige organer ha plikt til å gi opplysninger på *eget initiativ*. Påtaleinstruksen § 5-13 pålegger politiet en løpende plikt til å gi Utlendingsdirektoratet melding om etterforskning mot utenlandsk statsborger eller om det foreligger grunn for utvisning. Nærmere bestemt skal politiet straks underrette Utlendingsdirektoratet når en utlending som ikke er nordisk statsborger eller har permanent oppholdstillatelse, er siktet for straffbart forhold, eller utlendingen blir tiltalt for et straffbart forhold som antas å kunne føre til utvisning. Videre skal Utlendingsdirektoratet underrettes når det foreligger dom i saken eller når den på annen måte er avsluttet eller bortfalt, samt ved eventuell anke. For øvrig skal politiet gi underretning når det foreligger særlig grunn som kan føre til utvisning av en utlending etter utlendingsloven §§ 66 til 68.

Dersom det verken kan utledes en plikt til taushet eller en plikt til å gi opplysninger til andre, vil det være opp til organet selv å avgjøre om opplysninger organet besitter, skal utleveres.

Særlig om politiregisterloven

Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) er vedtatt, men er p.t. ikke trådt i kraft. Loven samler regelverket om politiets taushetsplikt og utlevering av opplysninger fra politiet til andre etater. Politiets taushetsplikt skal ikke være til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige organer i deres interesse, dersom det er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte, jf. lovens § 30. Bestemmelsen gir hjemmel for utlevering av informasjon fra politiet på politiets eget initiativ, enten ved at politiet *kan* utlevere opplysninger eller at politiet *skal* utlevere opplysninger. Med sistnevnte tas sikte på de tilfeller der politiet av eget tiltak skal utlevere opplysninger til andre offentlige organer i deres interesse. Disse forholdene er i dag regulert i påtaleinstruksens kapittel om meldeplikt og vil bli videreført i forskrift til politiregisterloven. Politiregisterloven § 30 forutsetter nærmere regulering av utleveringen i forskrift. Slike forskriftsbestemmelser er sendt på høring, se nedenfor, og vil bli satt i kraft samtidig med politiregisterloven. Politiregisterloven § 30 regulerer, som nevnt, bare de tilfellene hvor politiet kan/skal utlevere informasjon av *eget tiltak*, og ikke de tilfellene der politiet har *plikt* til å utlevere opplysninger *etter anmodning* fra andre offentlige etater. Den sistnevnte formen for utleveringsplikt må reguleres i spesiallovgivningen. Politiregisterloven og tilhørende forskrift skal etter planen tre i kraft ved årsskiftet 2012/2013.

Politiregisterloven gjelder for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, med unntak av behandling av opplysninger som er del av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål. Politiets og påtalemyndighetens adgang til å utlevere opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet reguleres av politiregisterloven § 29. Det fremgår av bestemmelsen at politiets taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning det er nødvendig for utøvelsen av politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål. Ny politiregisterlov og -forskrift er ikke tenkt å innebære vesentlige endringer i forhold til gjeldende rett.

Begrensningene i politiets taushetsplikt etter §§ 29 og 30 kommer bare til anvendelse så langt de passer for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne, er nødvendig å holde hemmelig, jf. politiregisterloven § 23 annet ledd.

Forslag til politiregisterforskrift ble sendt på høring i brev av 15. februar 2012. De bestemmelsene som er relevante for utlendingsforvaltningen, fremgår av forslaget § 9-6 og § 10-14.

I forslaget § 9-6 fremgår det at politiet kan utlevere opplysninger til utlendingsmyndighetene, «for deres bruk i saker etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven, som for eksempel saker om visum, beskyttelse, oppholdstillatelse, statsborgerskap, tilbakekall, bortvisning, utvisning og frivillig retur». Før opplysninger utleveres, skal det foretas en nødvendighetsvurdering, hvor det blant annet skal legges vekt på om mottakerorganet (utlendingsmyndighetene) vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene.

Bestemmelsen i forslaget § 10-14 omhandler underretning til utlendingsmyndighetene når det foreligger straffbare forhold som kan ha betydning for behandling av sak om beskyttelse (asyl). Bestemmelsen fastsetter at politiet skal informere utlendingsmyndighetene ved kopi av siktelsen, når en utlending som har søkt beskyttelse, får stilling som siktet og søknaden om beskyttelse ikke er endelig avgjort.

3.2 Behandling av personopplysninger

Personopplysningsloven gjelder for behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler, samt annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister, jf. lovens § 3 første ledd. «Personopplysninger» defineres i loven som opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson.

Bestemmelsen i personopplysningsloven § 8 regulerer vilkår for å behandle personopplysninger generelt, mens § 9 angir tilleggsvilkår for å behandle sensitive personopplysninger. For sensitive personopplysninger er vilkårene i §§ 8 og 9 kumulative, slik at den behandlingsansvarlige må ha rettslig grunnlag i begge bestemmelsene før behandlingen tar til. Personopplysningsloven §§ 8

og 9 tilsvarer langt på vei artiklene 7 og 8 i personverndirektivet.

Personopplysningsloven § 8 oppstiller generelle vilkår for når behandling av personopplysninger kan finne sted. Det følger av bestemmelsen at behandling bare kan skje dersom den registrerte har samtykket i behandlingen, hvis den er fastsatt ved lov eller dersom ett av nødvendighetskriteriene i bokstav a til f er oppfylt. Felles for vilkårene i bokstav a til f er at behandling av personopplysninger bare er tillatt i den utstrekning behandlingen er nødvendig for å ivareta nærmere definerte interesser.

Personopplysningsloven § 9 fastsetter når sensitive personopplysninger kan behandles. Det er høyere terskel for å behandle sensitive personopplysninger enn andre personopplysninger. Bakgrunnen er blant annet at dette er informasjon som den registrerte ofte vil ønske å ha for seg selv. Første ledd slår innledningsvis fast at sensitive personopplysninger bare kan behandles dersom ett av vilkårene i § 8 er oppfylt, og behandlingen i tillegg oppfyller ett av vilkårene i § 9 første ledd bokstav a til h. I § 9 første ledd fremgår at behandling bare kan skje dersom den er hjemlet i lov, der den registrerte samtykker eller selv frivillig har gjort opplysningen alminnelig kjent, samt der behandlingen er nødvendig for å oppfylle eller vareta nærmere angitte interesser, plikter eller formål. Nødvendighetskriteriene avviker fra, og er til en viss grad strengere og mer konkrete enn, de kriterier som er opplistet i § 8 bokstav a til f.

Personopplysninger må behandles i henhold til visse grunnkrav som er nedfelt i personopplysningsloven § 11. Bestemmelsen implementerer EUs personverndirektiv artikkel 6. Det overordnede formålet med disse kravene er å sikre at personopplysninger har god opplysningskvalitet, dvs. at de er korrekte, fullstendige og oppdaterte, og at de er relevante for formålet med behandlingen. Personopplysningsloven § 11 oppstiller grunnkrav til behandling av personopplysninger. Vilårene i § 11 er kumulative, noe som betyr at alle fem vilkårene må være oppfylt for at behandlingen kan sies å være i samsvar med loven. Bokstav a pålegger den behandlingsansvarlige å sørge for at personopplysninger bare behandles når dette er tillatt etter §§ 8 og 9. Bokstav b understreker at personopplysninger bare kan brukes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i virksomheten. Dette kravet gjelder både når opplysningene samles inn fra den registrerte og når opplysningene innhentes fra andre kilder. I tillegg begrenser bokstav c muligheten til å bruke allerede innsamlede personopplysninger til formål

som er uforenlige med det opprinnelige innsamlingsformålet. Formål er typisk uforenlige dersom den nye bruken virker mot de interesser som den opprinnelige bruken skulle fremme (for eksempel der opprinnelig formål var å gi fordeler for den registrerte, mens den endrede bruken har til formål å kontrollere lovligheten av den registrertes handlinger). Bokstav d pålegger den behandlingsansvarlige å sørge for at personopplysninger som behandles, er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen. Uttrykket «relevante» markerer en ytre grense for hvilke personopplysninger som kan trekkes inn i behandlingen; behandlingen må ikke omfatte unødvendige personopplysninger. Bokstav e innebærer en plikt for den behandlingsansvarlige til å sørge for at opplysningene er korrekte og oppdaterte, samt at de ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra behandlingsformålet.

Bestemmelsene i personopplysningsloven gjelder for behandling av personopplysninger om ikke annet følger av en særskilt lov som regulerer behandlingsmåten, jf. personopplysningsloven § 5. Eksempelvis er elektronisk tilgang til ligningsopplysninger særlig regulert i forskrift 31. oktober 2003 nr. 1291 om elektronisk tilgang til opplysninger i ligningsforvaltningens registre.

Når ny politiregisterlov trer i kraft, vil den regulere politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, med unntak av der behandlingen av opplysningene utelukkende er del av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål, jf. § 3. Lovens kapittel 2 har særlige bestemmelser om behandling av opplysninger. Disse bestemmelsene samsvarer i stor grad med bestemmelsene i personopplysningsloven.

4 EU-rett og internasjonale forpliktelser

4.1 EUs personverndirektiv

Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger ble besluttet innlemmet i EØS-avtalen i 1999. Direktivets formål er at medlemsstatene skal sikre vern av fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter, særlig retten til privatlivets fred, ved behandling av personopplysninger. Direktivet får anvendelse på behandling av personopplysninger som helt eller delvis utføres med elektroniske hjelpemidler, og på ikke-elektronisk behandling av personopp-

lysninger som inngår i eller skal inngå i et register.

Direktivet er inkorporert gjennom personopplysningsloven. Det vises til omtalen av personopplysningslovens regler under kapittel 3.2 ovenfor.

Etter artikkel 6 skal medlemsstatene fastsette bestemmelser om at personopplysninger skal behandles på rimelig og lovlig måte. Bestemmelsen svarer til artikkel 5 i Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger. Det vises til vurderingene under kapittel 4.3 nedenfor.

4.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon

Retten til respekt for privatlivet, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8, gir vern mot at opplysninger gjøres kjent for uvedkommende (taushetsplikt). EMK artikkel 8 lyder:

«1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

For at inngrep i denne retten skal være berettiget, må visse vilkår være oppfylt. For det første må man ta stilling til om utveksling av aktuell informasjon i det hele tatt vil innebære et inngrep i den enkeltes rett til privatliv. Dersom informasjonsutvekslingen innebærer et slikt inngrep, må inngrepet være berettiget, dvs. være i samsvar med lov og nødvendig i et demokratisk samfunn (forholdsmessig) av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Innhenting av informasjon i tråd med forslaget her vil i varierende grad innebære inngrep i den enkeltes rett til privatliv. I den grad innhentingene innebærer et inngrep i privatlivet, blir spørsmålet om vilkårene i EMK art. 8 (2) er oppfylt. For det første må inngrepet være begrunnet i de formålene som fremgår av bestemmelsen. Informasjonsinnhentingene er begrunnet i ønsket om en

mest mulig effektiv regulering av hvem som har opphold på statens territorium og en sikring av at dette skjer på bakgrunn av korrekt informasjon. Regulering av hvem som har opphold på statens territorium er en grunnleggende og allment akseptert rettighet for staten. Et grunnleggende formål bak utlendingsregelverket er å sikre den «nasjonale sikkerhet», «offentlige trygghet» og «landets økonomiske velferd», samt «å forebygge uorden eller kriminalitet». Den foreslåtte informasjonsinnhenting oppfylder dermed dette vilkåret.

Inngrep i privatlivet krever videre at inngrepet må ha et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag som sikrer forutberegnelighet for borgerne. Dette er ikke ensbetydende med at det stilles strenge krav til detaljeringsnivået i regelverket, men regelen må være noenlunde presist formulert, slik at innholdet lar seg utlede på en adekvat måte. Departementet mener den foreslåtte løsningen, der de viktigste prinsippene for informasjonsinnhenting fremgår av loven og de mer detaljerte bestemmelsene fremgår av forskriften, på best måte sikrer at informasjonsinnhenting er «i samsvar med loven», og at inngrepene vil være forutberegnelige for borgerne.

Spørsmålet blir videre om hensynene som taler for en rett til å innhente informasjon, oppveier hensynet til den enkeltes privatliv, dvs. om inngrepet er «nødvendig i et demokratisk samfunn». At inngrepet må være «nødvendig», innebærer en vurdering av om inngrepet er forholdsmessig. Borgernes forventning om å kunne leve sine liv uten at staten blander seg inn i deres private sfære, må veies mot samfunnets behov for å kunne ta i bruk tiltak som ivaretar de nevnte hensynene. Lovforslaget her presiserer kun hvilke *etater* det er anledning til å innhente informasjon fra. Den nærmere presiseringen av hvilke opplysninger som kan innhentes, hvem som kan innhente dem og til hvilket formål, vil fremgå av forskriften. Departementet vil ved utformingen av forskriftsbestemmelsene vurdere forholdsmessigheten konkret for hver enkelt bestemmelse, for å sikre at regelverket blir i tråd med EMK.

4.3 Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger

Europarådets konvensjon 28. januar 1981 nr. 108 om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger ble ratifi-

sert av Norge 20. februar 1984. Formålet med konvensjonen er å sikre respekten for frihet og andre grunnleggende rettigheter i forbindelse med lagring og håndtering av personopplysninger. Europarådskonvensjonen er senere fulgt opp med ulike rekommandasjoner (anbefalinger) som tar for seg mer avgrensede områder og gir mer detaljerte regler enn konvensjonen. Særlig aktuelle i forbindelse med dette lovforslaget er vilkårene i konvensjonens art. 5. Bestemmelsen fastsetter at personopplysninger som bearbeides ved elektronisk saksbehandling, skal:

- a. innsamles og bearbeides på rettferdig og lovlig vis;
- b. lagres for bestemte og lovlige formål og ikke nyttes på en måte som er uforenlig med disse formål;
- c. være adekvate, relevante og ikke for omfattende i relasjon til de formål de lagres til;
- d. være nøyaktige og, der det er nødvendig, holdt a jour;
- e. oppbevares på en måte som ikke gir anledning til å identifisere datasubjektene lenger enn nødvendig for det formål som disse opplysningene lagres til.

Vilkåret om at informasjon skal «innsamles og bearbeides på rettferdig og lovlig vis» svarer til kravet i EMK artikkel 8 om at inngrep må være «i samsvar med loven», og det vises til drøftelsen av dette over. Vilkåret i bokstav c svarer til EMKs forholdsmessighetskrav, se over. Vilkåret i bokstav d må anses oppfylt i og med at informasjonsinnhenting nettopp skal sikre en best mulig kvalitet på den informasjonen utlendingsforvaltningen legger til grunn og sikre at informasjonen er oppdatert. Vilkårene i bokstavene b og e omfatter den praktiske gjennomføringen og behandlingen av informasjonen, og ikke hjemmelen for informasjonsinnhenting som sådan.

5 Utlendingsmyndighetenes behov for opplysninger

5.1 Behovet for å innhente opplysninger

Behandlingen av saker etter utlendingsloven innebærer at utlendingsforvaltningen vil ha behov for opplysninger fra en rekke ulike offentlige etater. I det følgende gis en oversikt over hvilke opplysninger utlendingsforvaltningen har behov for i ulike sakstyper.

5.2 Opplysninger om arbeidsforhold

Utlendingsloven kapittel 3 gir bestemmelser om opphold i forbindelse med arbeid og studier mv. Etter lovens § 23 kan det gis oppholdstillatelse for å utføre arbeid for en arbeidsgiver i Norge. Blant annet må lønns- og arbeidsvilkår ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen, og det må foreligge et konkret tilbud om arbeid. Videre skal arbeidstilbudet som hovedregel gjelde heltidsarbeid for én arbeidsgiver. For å få oppholdstillatelse som spesialist kreves det at lønnstilbudet utgjør minst 500 000 kr årlig uten at naturalytelser medregnes, jf. utlendingsforskriften § 6-2. Utlendingsforvaltningen kan derfor i disse sakene ha behov for å undersøke hvilken informasjon NAV har registrert om utlendingens arbeidsforhold.

5.3 Opplysninger om inntekt og formue

Utlendingsloven kapittel 7 gir allmenne regler om oppholdstillatelse mv. Som hovedregel stilles det krav om sikret underhold og bolig, med mindre søkeren anerkjennes som flyktning og har rett til asyl, jf. utlendingsloven § 58.

Utlendingsforskriften § 10-8 gir nærmere regler om krav til *fremtidig* inntekt i sak om familieinnvandring. Referansepersonen må kunne sannsynliggjøre å være sikret midler tilsvarende lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ for den tid søknaden gjelder. Det stilles også krav til referansepersonens *tidligere* inntekt i familieinnvandringssaker. Referansepersonen må dokumentere at vedkommende i henhold til siste ligningsoppgjør hadde en registrert inntekt tilsvarende lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ, jf. utlendingsforskriften § 10-9.

Referansepersonen må heller ikke ha mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste 12 måneder før tillatelse gis, jf. utlendingsforskriften § 10-10.

Når det gjelder andre saker enn familieinnvandring, er underholdskravet ved førstegangs søknad nærmere regulert i utlendingsforskriften § 10-7. Underhold anses å være sikret når utlendingen har midler "av tilstrekkelig omfang". Både arbeidsinntekt, pensjon/andre faste periodiske ytelser, egne midler og utdanningsstøtte kan tas med i beregningsgrunnlaget.

Utlendingsforvaltningen kan derfor i disse sakene ha behov for å undersøke hvilke opplysninger ligningsmyndighetene har registrert om

inntekten og/eller formuen til en utlending eller utlendingens referanseperson.

5.4 Opplysninger omandel

Visum og midlertidig oppholdstillatelse

Ett av hovedprinsippene for rett til opphold i Norge er at det ikke foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av utlendingsloven. Prinsippet fremgår av utlendingsloven § 10 tredje ledd (Schengenviisum), § 59 (førstegangs oppholdstillatelse), § 61 første ledd (fornyelse) og § 120 (utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen).

Aktuelle omstendigheter som gir grunn til å nekte tillatelse, kan være bortvisningsgrunner, jf. utlendingsloven § 17, og utvisningsgrunner, jf. lovens §§ 66 til 68, samt utenrikspolitiske hensyn og grunnleggende nasjonale interesser, jf. lovens § 7, og omstendigheter som kan gi grunn til å nekte status som flyktning, jf. utlendingsloven § 31. Særlig aktuelle mht. utlendingsmyndighetenes behov for opplysninger fra politiet, er bestemmelsene om utvisning og bortvisning. Etter disse bestemmelsene kan en utlending bort- eller utvises dersom vedkommende her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for nærmere angitte forhold.

Ofte vil politiet ha registrert slike opplysninger om utlendingen, og utlendingsforvaltningen vil derfor ha behov for å undersøke hvilke opplysninger politiet har registrert om utlendingens andel for å vurdere om dette er til hinder for å innvilge visum eller midlertidig oppholdstillatelse.

Permanent oppholdstillatelse

En utlending som de tre siste årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har som hovedregel rett til permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62. Det kan gjøres unntak dersom det foreligger forhold som kan danne grunnlag for utvisning. Dersom søkeren er mistenkt eller siktet for et straffbart forhold som kan danne grunnlag for utvisning, stilles søknaden om permanent oppholdstillatelse i bero. Søknaden kan tidligst innvilges når saken er henlagt eller skyldspørsmålet er endelig avgjort.

For å avgjøre om en søknad om permanent oppholdstillatelse skal avslås eller stilles i bero, vil utlendingsforvaltningen derfor ha behov for å

undersøke hvilke opplysninger politiet har registrert om utlendingens vandel.

Bortvisning

Vedtak om bortvisning innebærer enten at utlendingen nektes innreise i riket fordi innreisevilkårene ikke er oppfylt, eller et pålegg om å forlate riket fordi vilkårene for å oppholde seg i riket ikke er oppfylt. Bortvisning er både aktuelt ved gjennomføring av grensekontroll og i saker hvor utlendingen påtreffes i Norge etter å ha oppholdt seg her i kortere eller lengre tid. Et vedtak om bortvisning medfører en plikt til å forlate riket og kan gjennomføres ved tvang.

EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan bortvises når det foreligger forhold som gir grunnlag for utvisning, jf. utlendingsloven § 121. For øvrig kan en utlending bortvises bl.a. når utlendingen er straffet eller er ilagt særreaksjon som nevnt i lovens § 66 første ledd bokstav b, for mindre enn to år siden har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som nevnt i § 66 første ledd bokstav c, eller når andre omstendigheter gir grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i et annet Schengenland har begått eller vil begå en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g.

For å avgjøre om en utlending skal bortvises, har utlendingsmyndighetene derfor behov for å undersøke hvilke opplysninger politiet har registrert om utlendingens vandel.

Utvisning

Et vedtak om utvisning er en forvaltningsmessig reaksjon som innebærer en plikt til å forlate landet. Samtidig gis det et varig eller tidsbegrenset forbud mot senere innreise. En utlending som er straffedømt, kan utvises dersom vilkårene i utlendingsloven §§ 66 til 68 er oppfylt.

EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan som hovedregel utvises når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det, jf. utlendingsloven § 122. Tidligere straffedommer kan imidlertid ikke alene gi grunnlag for bortvisning eller utvisning, men vil være viktige for vurderingen av om hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier utvisning.

For å avgjøre om en utlending skal utvises, har utlendingsmyndighetene derfor behov for å

undersøke hvilke opplysninger politiet har registrert om utlendingens vandel.

Rett til anerkjennelse som flyktning, reisebevis for flyktninger og utlendingspass

En utlending som er flyktning etter flyktningkonvensjonen, har i utgangspunktet rett til anerkjennelse som flyktning, jf. utlendingsloven § 28. Denne retten foreligger imidlertid ikke dersom det er grunnlag for å utvise utlendingen ut fra grunnleggende nasjonale interesser, eller utlendingen har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet, jf. utlendingsloven § 31.

Utlendingen vil heller ikke ha rett til reisebevis for flyktninger eller utlendingspass dersom det foreligger slike forhold, jf. utlendingsforskriften §§ 12-1 og 12-5.

Utlendingsforvaltningen vil derfor ha behov for å undersøke om politiet har registrert vandelsopplysninger som tilsier at utlendingen ikke skal anerkjenne som flyktning eller ikke kan få reisebevis for flyktninger eller utlendingspass.

5.5 Særlig om fornyelse, permanent oppholdstillatelse og tilbakekall

En utlending har etter søknad som hovedregel rett til fornyelse av en midlertidig oppholdstillatelse dersom grunnlaget for førstegangs tillatelse fortsatt er til stede, jf. utlendingsloven § 61. En utlending som de siste tre årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har som hovedregel rett til permanent oppholdstillatelse dersom utlendingen fortsatt oppfyller vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62.

Utlendingsmyndighetene vil derfor ha behov for de samme opplysningene ved søknad om fornyelse og permanent oppholdstillatelse, som ved førstegangs søknad.

Midlertidig eller permanent oppholdstillatelse kan kalles tilbake dersom utlendingen mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, jf. utlendingsloven § 63. Dersom det i en sak etter loven er grunn til å mistenke at dette har skjedd, vil utlendingsmyndighetene ha behov for å undersøke med andre offentlige organer hvilke opplysninger de har registrert om samme forhold vedrørende utlendingen.

6 Høringsforslaget

Utlendingsloven § 84 regulerer i dag opplysningsplikt og unntak fra lovbestemt taushetsplikt for hhv. barnevernet og sosialtjenesten når det gjelder opplysninger om utlendingers navn og adresse, og sosialtjenesten når det gjelder opplysninger om hvorvidt referansepersonen i en sak om familieinnvandring har mottatt økonomiske ytelser. Som vist i kapittel 5 ovenfor, har utlendingsmyndighetene også behov for en rekke andre opplysninger når de behandler en sak etter utlendingsloven. I høringsbrevet av 17.06.2011 foreslo derfor departementet å utvide bestemmelsen, slik at opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt lovfestes for følgende myndigheter:

- barnevernmyndighetene
- det kommunale introduksjonsprogrammet
- Statens lånekasse for utdanning
- arbeids- og velferdsforvaltningen
- ligningsmyndighetene
- politiet

For å tydeliggjøre at bestemmelsen pålegger en plikt til å utlevere opplysninger, foreslo departementet at ordet “opplysningsplikt” ble inntatt i bestemmelsens overskrift.

Forslaget innebærer at det, som i dag, fremgår av loven hvilke organer som har opplysningsplikt. Videre er det stilt et absolutt krav om at opplysningene som innhentes, må være “nødvendige” for å behandle en sak etter utlendingsloven, jf. utkast til § 84 første ledd. Det er lagt opp til at det nærmere omfanget av de ulike organenes opplysningsplikt reguleres i forskrift.

Departementet foreslo at opplysningsplikten inntreffer når utlendingsmyndighetene anmoder om det. Utlendingsmyndighetene kan anmode om opplysninger når nødvendighetsvilkåret er oppfylt i den enkelte sak. Bestemmelsen avgrenses imidlertid mot andre organers opplysningsplikt på eget initiativ – i slike tilfeller er det ikke nødvendig med anmodning fra utlendingsmyndighetene. Opplysningsplikten gjelder, i henhold til forslaget, på alle stadier i saksbehandlingen, også i den innledende saksforberedelsen.

Høringsforslaget fastsetter at det er “utlendingsmyndighetene” som kan innhente og behandle opplysningene. Utlendingsloven gjennomføres av Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet og andre offentlige myndigheter. Andre offentlige myndigheter kan f.eks. være norske utenriksstasjoner, som kan gis myndighet til å avgjøre søknader etter utlendingsloven. Dersom det ikke fremgår

direkte av loven, bestemmer Kongen i forskrift hvilke oppgaver og hvilken myndighet de ulike offentlige instansene skal ha etter loven, jf. utlendingsloven § 75. Det foreslås derfor at det gis nærmere bestemmelser i forskrift om hvilke organer som kan innhente opplysninger.

Forslaget åpner for at det skal kunne innhentes opplysninger om “utlendinger eller andre loven gjelder for”. Utlendingsloven regulerer utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Det kan imidlertid også være behov for opplysninger om andre enn hovedpersonen, eksempelvis en referanseperson. Med referanseperson menes en person som søkeren (utlendingen) ønsker å bli gjenforent med eller etablere familieliv med i Norge. Referansepersonen kan være utenlandsk statsborger, som omfattes av betegnelsen “utlending”, men vedkommende kan også være norsk. Videre kan en tredjemann stille garanti i forbindelse med en sak etter utlendingsloven, for eksempel når det er tale om oppholdstillatelse uten adgang til eller krav om å ta arbeid. Garantisten kan være både utenlandsk og norsk statsborger. Hvem det kan innhentes opplysninger om, bør derfor reguleres nærmere i forskrift.

I § 84 annet ledd foreslås en forskriftshjemmel som fastslår at opplysningsplikt etter første ledd forutsetter nærmere regulering i forskrift gitt av Kongen. Høringsbrevet inneholdt også forslag til forskriftsbestemmelser. Av forskriften skal det fremgå hvilke organer som kan be om opplysninger, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om, samt hvilke opplysninger som kan innhentes. Kongens myndighet til å gi forskrifter etter utlendingsloven er delegert til Justis- og beredskapsdepartementet, jf. delegeringsvedtak 9. oktober 2009 nr. 1260 og omorganiseringsvedtak 18. desember 2009 nr. 1582.

7 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet (UDI), Norsk identitets- og dokumentasjonssenter (NID), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Juridisk rådgiving for kvinner (JURK), Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (nå: Virke), Utlendingsnemnda (UNE), Riksadvokaten og Utenriksdepartementet støtter forslaget. UDI mener at lov- og forskriftsforslagene legger til rette for store effektiviseringsgevinster, men at betydelige gevinster først kan forventes når utlendingsforvaltningen får realisert løsningene for elektronisk informasjonsutveksling og samhandling med de aktuelle

etatene. *PU* viser til at kortere behandlingstid i saker som ender med avslag på søknad om oppholdstillatelse, forenkler arbeidet med retur, da utlendingen i de fleste tilfeller vil ha en svakere tilknytning til Norge.

JURK mener lovendringen kan hindre avslag på grunnlag av manglende dokumentasjon. *JURK* viser til at deres klienter, blant annet pga. manglende norskferdigheter, ikke alltid forstår viktigheten av å gi nødvendige opplysninger som er relevante i deres sak, eller er usikre på hvilke dokumenter som er relevante. *NID* viser til at forslaget vil gjøre det lettere for både utlendingsmyndighetene og andre offentlige etater å kunne ta stilling til hvilke opplysninger som kan innhentes/utleveres, fra hvilke etater og i hvilke saker.

Datatilsynet uttaler generelt at de er skeptiske til å legge stor vekt på effektiviserings- og ressurs-hensyn for å innhente informasjon som er belagt med taushetsplikt. De uttaler at der taushetsbelagte personopplysninger er nødvendige og relevante for arbeidet i et annet forvaltningsorgan, skal det som hovedregel skaffes til veie med brukerens mellomkomst. Tilsynet viser til at da forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt ble behandlet av Stortinget i 1976, ble det fremhevet at bestemmelser som tar sikte på økt rettssikkerhet, ofte må være ressurskrevende, og at man skal være forsiktig med å la ressurs-hensyn begrunne begrensninger i de rettighetene som forvaltningsloven gir den enkelte. Det vises også til at teknologien etter dette har gitt stadig nye muligheter til effektivisering, og at det da er viktig å holde fast ved at potensiell effektivisering ikke alene er tilstrekkelig til å gjøre unntak fra rettigheter etter forvaltningsloven. Tilsynet forstår forslaget slik at avgiverorganet må foreta «en konkret og selvstendig vurdering av om vilkårene er oppfylt og selv iverksette utleveringen av opplysningene i det konkrete tilfelle». Tilsynet presiserer denne formuleringen i en e-post til departementet av 28.02.2012:

«Avsnittet i Datatilsynets høringsuttalelse må forstås slik at avgiverorganet må godkjenne reglene for utlevering fra systemene – avgiverorganet må altså predefinere hva som skal/kan leveres ut, til hvem og på hvilke vilkår.

Slik får avgiver kontroll over utleveringene, og kan sikre at det ikke skjer brudd på taushetspliktsbestemmelser og vilkår i personopplysningsloven. Avgiver plikter for øvrig også å loggføre alle utleveringene, og for å kontrollere i ettertid at utleveringene var lovlige.»

Datatilsynet støtter en slik meldingsbasert ordning, fremfor en ordning hvor utlendingsmyndighetene selv henter ut opplysninger gjennom en egen tilgang til avgiverorganets informasjonssystemer.

NID og *UDI* er enige med departementet i at de foreslåtte endringene ikke kommer i konflikt med personopplysningsloven.

Redd Barna, *Juss-Buss* og *MiRA-senteret* er negative til forslaget og mener at det innebærer et for stort inngrep i privatlivet og krenker personvern og rettssikkerhet. *Juss-Buss* mener det er fare for at det innhentes langt flere opplysninger enn nødvendig for saksbehandlingen. De mener videre at nødvendighetsvilkåret bør presiseres ytterligere, med tanke på hva det kan bes om innsyn i og på hvilket grunnlag det kan bes om innsyn. *JURK* og *Juss-Buss* viser til at brukerne bør få opplysninger i søknadsprosessen om adgangen til informasjonsinnhenting pga. hensynet til personvern og rettssikkerhet.

Juss-Buss mener at dokumentene bør være nødvendig i det konkrete tilfellet, og at det ikke bør være adgang til å innhente opplysninger på bakgrunn av hvilken type sak det dreier seg om. De mener også at det må spesifiseres i vedtaket hvilke opplysninger som er innhentet, og klargjøres hvilke opplysninger som er vektlagt, slik at en kan overprøve om de opplysningene som ble innhentet var nødvendige og om det ble lagt vekt på riktige opplysninger da vedtaket ble fattet.

Juss-Buss mener eventuelle feil i registre vil kunne føre til en vurdering på uriktig grunnlag. Forslaget vil også medføre fremmedgjøring og mindre forståelse av egen sak fordi søkerne ikke vet hvilke dokumenter som er nødvendige og i mindre grad vil være klar over hvilke opplysninger som er av betydning for et vedtak.

Juss-Buss og *MiRA-senteret* mener forslaget innebærer en fare for mistenkeliggjøring av utlendinger og for skade på tillitsforholdet mellom forvaltningen og den enkelte. *MiRA-senteret* mener at dersom adgangen til å innhente opplysninger via andre offentlige organer skal gjelde utlendinger, må den også gjelde den øvrige befolkningen.

Redd Barna viser til FNs barnekonvensjon art. 3 og mener det ikke er til beste for barnet at det innhentes informasjon om barnet uten at det blir gjort oppmerksom på dette og gis anledning til å kommentere det. *Redd Barna* er også bekymret for at en eventuell fremtidig endring av omfanget av barnevernets opplysningsplikt ikke lenger vil kreve lovendring.

Redd Barna viser særlig til myndighetenes ansvar for mindreårige asylsøkeres omsorg og

behandling av søknaden. De mener at det er en krevende dobbeltrolle, og at det derfor er viktig at det sikres åpenhet om saksbehandlingen.

Politidirektoratet (POD) viser til Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) om politiregisterloven, der departementet går inn for å samle alle hjemler for å utlevere informasjon fra politiet i politiregisterforskriften, mens departementet her foreslår å innføre en slik hjemmel i særlovgivningen. Å samle alle hjemlene i politiregisterforskriften vil være lettere for politiet å håndtere enn et stort antall utleveringshjemler spredt utover i særlovgivningen.

IMDi viser til at Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), ifølge forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister, skal overføre en rekke opplysninger til Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). *IMDi* mener derfor at utlendingsforvaltningens behov for dokumentasjon allerede er ivaretatt, og at hjemmelen vil kunne medføre uheldig dobbeltarbeid. *UDI* mener derimot at det er behov for å innhente informasjon direkte fra kommunene som et supplement til informasjon fra NIR, fordi informasjonen i NIR ikke alltid er entydig.

UDI ønsker at utlendingsforvaltningen skal få adgang til å innhente opplysninger fra Kriminalomsorgen i utvisningssaker for å belyse spørsmålet om utvisning er et forholdsmessig tiltak og spørsmålet om utvisningens varighet. Det vises til behovet for opplysninger om besøk eller kontakt med egne barn under soningstiden, om vedkommende er blitt rusfri eller har vist en positiv utvikling osv.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) viser til at «det kommunale introduksjonsprogrammet» ikke er en definert enhet i kommunen som det kan bes om opplysninger fra, og kommunene har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammet forskjellig. I enkelte tilfeller kan det være lagt til det lokale NAV-kontoret. *KRD* tilrår at lovforslaget endres fra «det kommunale introduksjonsprogrammet» til «kommunene i tilknytning til introduksjonsprogrammet». *IMDi* viser også til at den kommunale forvaltningen av tjenestene regulert av introduksjonsloven er organisert ulikt i de forskjellige kommunene, og at ikke alle som er omfattet av introduksjonslovens regler deltar i det kommunale introduksjonsprogrammet.

Kunnskapsdepartementet (KD) understreker at det er svært viktig at opplysningsplikten ikke blir misforstått i skolesektoren eller sender feil signaler til dem som de offentlige organene kan bli pålagt å gi opplysninger om. *KD* finner at formuleringen om at innhenting av opplysninger skal skje fra kommunens introduksjonstilbud, og ikke

kommunene som sådan, er i tråd med deres interesser i saken.

PU ønsker at utlendingsforvaltningen skal få adgang til å innhente opplysninger som er taushetsbelagt etter helselovgivningen til hjelp for arbeidet med identitetsfastsettelse og iverksetting av vedtak etter utlendingsloven § 90. *PU* viser til at dette i utgangspunktet kan bidra til å svekke tillitsforholdet mellom bruker og helseinstitusjon, og at enkelte kan avstå fra å oppsøke helseinstitusjonen, men at det ikke er tale om å utlevere primær-opplysninger i forholdet mellom bruker og helseinstitusjon.

PU ønsker videre hjemmel til å anmode om informasjon fra finansinstitusjoner, og det vises blant annet til informasjon som fremlegges i forbindelse med pengeoverføringer til utlandet, som kan være nyttig informasjon for politiets identifikasjonsarbeid og for iverksettingen av vedtak etter utlendingsloven. *PU* ønsker også hjemmel til å innhente informasjon fra teleoperatører om hvem en utlending holder kontakt med, fordi dette kan ha stor betydning for å oppklare utlendingsidentitet og for å iverksette negative vedtak.

8 Departementets vurdering

Departementet merker seg at flertallet av høringsinstansene støtter forslaget. Departementet er enig med høringsinstansene i at både hensynet til effektivitet, til god brukerservice og til god datakvalitet taler for at forslaget bør gjennomføres. Det vises til redegjørelsen for bakgrunnen for forslaget i kapittel 2 ovenfor.

Når det gjelder innvendingene fra Redd Barna, Juss-Buss og MiRA-senteret om at forslaget ikke bør gjennomføres fordi det innebærer et for stort inngrep i privatlivet og krenker personvernet og rettssikkerheten, anser departementet at fordelene ved forslaget oppveier de nevnte ulempene. I mange tilfeller vil opplysningene som kan innhentes, ikke være av særlig sensitiv karakter (for eksempel informasjon fra Lånekassen). Departementet anser at hensynet til brukerservice og effektivitet blir mer tungtveiende enn hensynet til personvernet for slike typer opplysninger. I andre tilfeller, derimot, vil personvern hensyn være mer tungtveiende, for eksempel når det gjelder innhenting av informasjon fra politiet. I slike tilfeller vil adgangen til informasjonsinnhenting primært tjene kontrollformål, og hensynet til kontroll og god datakvalitet vil være tilsvarende mer tungtveiende på den andre siden. Utlendingen vil i liten

grad ha interesse av å bidra med slike opplysninger, og samtykke eller partens mellomkomst vil her ikke være noe godt alternativ. Avveiningen av de ulike hensynene tilsier, etter departementets vurdering, også i disse tilfellene at forslaget opprettholdes.

Departementet understreker også at alminnelige forvaltningsrettslige regler (om partsinnsyn, begrunnelsesplikt mv.) medfører at alle opplysninger som er vektlagt i et avslag, skal fremgå av vedtaket. Hensynet til kontradiksjon og rettssikkerhet er således ivaretatt ved at opplysningene vil fremgå av vedtaket, og at eventuelle feil dermed kan korrigeres ved en klage. I tillegg til dette bør utlendingsforvaltningen i størst mulig grad orientere søkere og andre personer som det kan innhentes informasjon om, om adgangen man har til å innhente informasjon. Dette kan for eksempel gjøres i søknadsskjemaer, garantiskjemaer, på UDIs hjemmeside mv.

Som det fremgår av lovforslaget, stilles det vilkår om at opplysningene som innhentes, må være *nødvendige* for sakens opplysning. Det er det organet som behandler saken, som står nærmest til å vurdere hva som er nødvendig for sakens opplysning, og det overlates derfor til vedkommende organ å vurdere nødvendighetskriteriet. Dette er også presisert i lovteksten. Det vil bli presisert nærmere i forskriften hvilke opplysninger som er nødvendige for å behandle hvilke saker.

Departementet presiserer at nødvendighetskriteriet ikke skal forstås så snevert som at det er et vilkår for utlevering av opplysningene at de faktisk *får* avgjørende betydning i den konkrete saken. Det kan utlendingsmyndighetene først ta stilling til etter å ha sett informasjonen. Spørsmålet er om denne typen informasjon kan *tenkes å få* avgjørende betydning i den aktuelle sakstypen. Dette innebærer at organene vil kunne forhåndsdefinere/predefinere hvilke typetilfeller som er omfattet av utleveringsplikten. De aktuelle typetilfellene/opplysningene kan dermed forhåndsavklares mellom utlendingsforvaltningen og avgiverorganet, slik at det kan legges til rette for et automatisert system med meldingsutveksling, uten at avgiverorganet trenger å vurdere den konkrete saken ut over at det angis hvilken type sak det er og hvilken type informasjon det er behov for. Departementet forutsetter at UDI i samarbeid med avgiverorganene utarbeider hensiktsmessige og tydelige bestillingsrutiner for utlendingsforvaltningen, slik at informasjonsutvekslingen blir så lite ressurskrevende for avgiverorganet som mulig. Departementet slutter seg for øvrig til Datatilsynets uttalelse om at avgiveror-

ganet må godkjenne rutinene/reglene for utlevering fra systemene, dvs. hva som skal/kan leveres ut, til hvem og på hvilke vilkår.

Når det gjelder Juss-Buss og MiRA-senterets bekymring for at adgangen til å innhente informasjon innebærer en mistenkeliggjøring av utlendinger, og MiRA-senterets kommentar om at tilsvarende adgang til å innhente informasjon må gjelde den øvrige befolkningen, vil departementet bemerke at myndighetene har et legitimt behov for å forsikre seg om at det legges korrekte opplysninger til grunn der privatpersoner søker om å oppnå en fordel fra myndighetene eller der de vil forsøke å unngå en ulempe. Det kan innebære ulike former for kontroll av opplysningene som gis av privatpersonen. I den grad dette forslaget innebærer kontroll, er det ikke kontroll som atskiller seg vesentlig fra kontrollen som utføres på sammenlignbare områder, som for eksempel ved søknad om ytelser fra NAV. Departementet viser videre til at lovforslaget gjelder likt for utlendinger og norske borgere. En hovedgruppe av sakene hvor det vil bli innhentet informasjon i henhold til forslaget, vil være i saker om familieinnvandring, hvor det generelt vil bli innhentet informasjon om hvorvidt referansepersonen oppfyller underholdskravet. I 2010 var 44 prosent av referansepersonene i familieinnvandringssaker norsk eller nordisk borger, så det er åpenbart at også et stort antall norske borgere vil bli berørt av regelverket.

Når det gjelder hvilke forvaltningsorganer som utlendingsmyndighetene kan innhente informasjon fra, fastholder departementet forslaget i høringsbrevet. Departementet merker seg at IMDi anfører at det ikke er behov for å omfatte informasjon om introduksjonsprogrammet, siden UDI har en alternativ måte for å innhente informasjon om deltakelse i introduksjonsprogram gjennom Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). På den annen side viser UDI til at deres erfaringer er at informasjonen som er innhentet gjennom NIR, ikke nødvendigvis er entydig. Departementet mener det derfor fortsatt er behov for utlendingsforvaltningen for å innhente informasjon direkte.

Departementet har merket seg at Kunnskapsdepartementet er positive til at det gis hjemmel til å innhente informasjon fra introduksjonsprogrammet og ikke kommunene direkte, men legger avgjørende vekt på at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) opplyser at «det kommunale introduksjonsprogrammet» ikke er en definert enhet i kommunen som det kan bes om opplysninger fra. Departementet tiltrer derfor KRDs forslag til formulering: «kommunene i tilknytning til

introduksjonsprogrammet». Dette vil også være i tråd med innspillet fra IMDi på dette punktet.

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser har foreslått å føre opp flere etater på listen over offentlige organer som utlendingsforvaltningen kan innhente informasjon hos; UDI ønsker å kunne innhente informasjon fra Kriminalomsorgen i utvisningssaker, og PU ønsker å kunne innhente informasjon fra organer som er omfattet av taushetsplikt etter helselovgivningen. Departementet viser til at forslagene vil være relativt inngripende for utlendingens privatliv, og at de ville måtte utredes nærmere og sendes på høring. Departementet vil vurdere forslagene og eventuelt komme tilbake til saken i et eget lovforslag.

Videre foreslår PU at utlendingsforvaltningen også bør kunne innhente informasjon fra enkelte private institusjoner, nærmere bestemt finansinstitusjoner og teleoperatører. Departementet viser til at informasjonsutveksling mellom utlendingsforvaltningen og private institusjoner faller utenfor dette forslaget. Innspillet fra PU vil ikke behandles nærmere her, men vil bli vurdert separat.

Når det gjelder PODs innvending om at hjemlene for politiets utlevering av opplysninger bør samles i politiregisterloven og -forskriften, viser departementet til at det som er samlet i politiregisterloven og -forskriften, er politiets rett og plikt til å utlevere informasjon på *eget initiativ* (herunder politiets *adgang* til å utlevere opplysninger på anmodning fra andre forvaltningsorganer). At det er politiet selv som skal initiere informasjonsutvekslingen (evt. skal avgjøre om de ønsker å utgi opplysninger på anmodning fra andre organer), gjør at lovgivningen om dette bør samles i politiregisterloven og -forskriften. Dette forslaget omhandler derimot politiets og andres *plikt* til å utlevere informasjon *etter anmodning fra utlendingsforvaltningen*. Denne form for utleveringsplikt omfattes ikke av politiregisterloven eller -forskriften, og må således reguleres i spesiallovgivningen, i dette tilfellet utlendingsloven. Hensynet til oversikt for de organene som skal avgi informasjon, ivaretas av at utlendingsforvaltningen angir lov- og forskriftshjemmelen når de anmoder om å få utlevert informasjon. Departementet vil for øvrig ved utarbeidelsen av forskriftsbestemmelser til forslagens § 84, sikre at politiets utleveringsplikt ikke kommer i strid med hensynet til etterforskning, spanings- og etterretningsvirksomhet mv.

9 Behandling av opplysninger i saker om retur

Både Utlendingsdirektoratet og politiet har i dag ansvar for å administrere returordninger for utlendinger som enten av eget ønske eller som følge av et returvedtak, skal returnere til hjemlandet eller til første asylland, jf. Dublin II-forordningen. Ordningene er nærmere regulert i rundskriv G-64/00 *Uttransportering av utlendinger etter vedtak truffet i medhold av utlendingslovgivningen* og rundskriv G-15/2011 – *Retningslinjer for arbeidet med assistert frivillig retur*.

Returordningene omfatter assistert frivillig retur, ledsaget frivillig retur og tvangsretur. Ordningene er nærmere beskrevet i rundskriv G-15/2011 pkt. 2.1:

«Med “assistert frivillig retur” menes i dette rundskrivet hjemreise etter egen beslutning, saksbehandlet og finansiert av Utlendingsdirektoratet (UDI), tilrettelagt av leverandør av program for assistert frivillig retur, uten ledsagelse av politiet.

Med “ledsaget frivillig retur” menes i dette rundskrivet retur av personer som selv ønsker å returnere, men som ikke kan returnere med program for assistert frivillig retur, for eksempel grunnet opplysninger om psykisk helsetilstand, eller retur til land som leverandør av program for frivillig retur ikke kan returnere til, og som av den grunn må ledsages av politiet.

Med “tvangsretur” menes i dette rundskrivet at utlendingen ikke etterkommer pålegg om å forlate Norge eller trolig ikke vil gjøre det, slik at pågrepelse eller andre tvangsmidler må benyttes i forbindelse med utreise, og at vedkommende føres ut av landet av politiet, jmfør utlendingsloven § 90 syvende ledd.»

Per i dag er det Utlendingsdirektoratet som har hovedansvaret for å administrere ordningen med assistert frivillig retur, mens politiet har ansvar for tvangsreturer. Ordningen med ledsaget frivillig retur administreres både av Utlendingsdirektoratet (vurderer om ordningen bør tilbys) og politiet (forestår selve ledsagelsen).

Ved vurderingen av om en utlending skal returneres, er det behov for opplysninger som kan belyse hvorvidt vedkommende kan være en fare for flysikkerheten, jf. Chicago-konvensjonen (Convention on International Civil Aviation) av 7. desember 1944 vedlegg 9, og om vedkommende har uoppgjorte påtalemessige forhold i Norge. Dette er opplysninger som dels kan foreligge i eta-

tene selv (dersom opplysningene for eksempel er gitt av utlendingen selv eller er innhentet fra andre organer i forbindelse med en tidligere utlendingssak/straffesak som Utlendingsdirektoratet/politiet har behandlet), og dels må innhentes fra annet organ (særlig fra politiet) i forbindelse med retursaken.

Ansvar for assistert frivillig retur ble overført fra politiet til Utlendingsdirektoratet 01.10.2010. Da ansvaret for frivillig retur ikke er lovfestet, ønsker man å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for behandling av opplysninger i forbindelse med frivillig retur. Departementet foreslår på denne bakgrunn en ny bestemmelse i utlendingsloven § 84 a, som fastsetter at utlendingsmyndighetene kan registrere, sammenstille og lagre opplysninger, herunder sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8, i forbindelse med saker om retur. Det presiseres i bestemmelsen at det er anledning til å benytte opplysninger fra øvrig saksbehandling myndighetene har hatt. Bestemmelsen gir ikke i seg selv adgang til å *innhente/utlevere* opplysninger fra andre offentlige organer til bruk i saker om retur. Den gir kun adgang til å *registrere, sammenstille, lagre og gjenbruke* de opplysningene som utlendingsmyndighetene innhenter på annet grunnlag, evt. allerede innehar, i disse sakstypene.

I den grad politiet er en del av utlendingsmyndighetenes behandling av utlendingssaken, omfatter hjemmelen også deres behandling. Politiets behandling av opplysninger til politimessige formål vil i sin helhet reguleres av politiregisterloven med forskrifter når denne trer i kraft. I høringsforslaget til ny politiregisterforskrift § 9-6 første ledd nr. 9 er det fastsatt at politiet kan utlevere opplysninger til utlendingsmyndighetene, blant annet til bruk i saker om frivillig retur.

Når det gjelder forslaget om at opplysninger kan *gjenbrukes* i saker om retur, jf. forslagets § 84 a annet punktum, viser departementet til at det er et grunnkrav etter personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c at opplysninger ikke skal brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker. Formål er typisk uforenlig dersom den nye bruken virker mot de interesser som den opprinnelige bruken skulle fremme (opprinnelig formål å gi fordeler for den registrerte, endret formål å kontrollere lovligheten av den registrertes handlinger). Om dette heter det i Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) om lov om behandling av personopplysninger kapittel 16 (merknader til § 11):

«Når en behandlingsansvarlig ønsker å bruke innsamlete personopplysninger til formål som ikke dekkes av den opprinnelige formålsangivelsen, vil det i første omgang være et vilkår at det nye formålet oppfyller kravene til lovlig behandling i § 8, og eventuelt § 9 dersom det dreier seg om sensitive personopplysninger. Det nye formålet må m a o ha selvstendig hjemmel i et av behandlingsvilkårene i § 8 og f eks være grunnet på samtykke eller oppfyllelse av en avtale med den registrerte. Det forhold at opplysningene allerede er samlet inn, har ikke betydning for vurderingen av om vilkårene i § 8 er oppfylt. Det er m a o ikke noe selvstendig argument for å tillate den nye behandlingen at opplysningene allerede er samlet inn. I tillegg oppstilles det som et særskilt vilkår at det nye formålet ikke må være uforenlig med det eller de formålene som opprinnelig lå til grunn for innsamlingen av personopplysningene, jf bokstav c. Vilkåret gir uttrykk for det såkalte finalitetsprinsippet og vil utgjøre en viktig begrensning bl a for adgangen til å bruke elektroniske spor og til å samkjøre registre eller andre informasjonssamlinger, jf også punkt 6.8.4. Kravet om forenlighet innebærer at det til tross for at det nye formålet er hjemlet i § 8, kan være slik at de innsamlede opplysningene likevel ikke kan brukes for dette formålet. I så fall må den behandlingsansvarlige samle opplysningene inn på nytt. I den utstrekning gjenbruken er grunnet på et samtykke fra den registrerte, jf § 8 første ledd første alternativ eller § 9 første ledd bokstav a, vil ikke forenlighetskravet ha selvstendig betydning. Har den registrerte først samtykket i at opplysningene benyttes til det nye formålet, vil dette være et tilstrekkelig grunnlag for å behandle opplysningene. Det vil i slike tilfeller være uhensiktsmessig å kreve at den behandlingsansvarlige skal måtte innhente opplysningene på nytt.

Hvor mye som skal til før det nye behandlingsformålet er uforenlig med det opprinnelige formålet for innsamlingen av opplysningene, kan ikke reguleres uttømmende i loven. Spørsmålet må vurderes konkret og individuelt. Sentrale momenter i vurderingen vil være om bruk av opplysningene innebærer ulemper for den registrerte, om bruken skiller seg sterkt fra den som lå til grunn for innsamlingen, eller om bruken stiller strengere krav til datakvalitet enn det opprinnelige innsamlingsformålet. Et eksempel på formål som ofte vil være uforenlig med innsamlingsformålet, er bruk av opplysningene til kontrollformål, sær-

lig når kontrollen ikke er en naturlig del av den virksomheten den behandlingsansvarlige driver, eller når ubehaget for den registrerte ikke står i et rimelig forhold til fordelene kontrolløren oppnår.

Derimot vil det normalt ikke være uforenlig bruk av opplysningene dersom det nye formålet står i en nær og naturlig sammenheng med den behandlingsansvarliges virksomhet, som f.eks. hvis den registrertes bank benytter opplysninger som er innsamlet ved behandlingen av en lånesøknad til å informere om ulike finanstjenester banken kan tilby.

Når den senere bruken av opplysninger er bestemt i egen lov, vil denne bruken ikke være uforenlig med innsamlingsformålet. For eksempel vil utnyttning av oppgaveplikter etter lov 6 juni 1997 nr 35 om Oppgaveregisteret ikke være uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet.»

I forslaget her gis det en ny lovhjemmel for behandling og gjenbruk av personopplysninger. Opplysninger som det vil være aktuelt å gjenbruke i saker om assistert frivillig retur, vil blant annet være vandelsopplysninger fra politiet, andre opplysninger som utlendingsforvaltningen har fått kjennskap til i forbindelse med behandlingen av utlendingens utlendingssak/asylsak, og opplysninger fra mottaksopphold. Selv om utlendingsforvaltningens rolle er å innvilge oppholdstillatelse i de sakene hvor det er grunnlag for det (dvs. å gi en fordel til den registrerte), vil utlendingsforvaltningen samtidig også alltid ha en kontrollrolle i saksbehandlingen, blant annet å beskytte samfunnet mot personer som kan utgjøre en samfunnsfare. Opplysninger som innhentes til behandlingen av en utlendingssak – enten det dreier seg om vandelsopplysninger fra politiet eller opplysninger som oppgis av en asylsøker under asylintervjuet – vil således alltid ha et dobbelt formål; *både* å gi en fordel (oppholdstillatelse) til den registrerte *og* å kontrollere at vedkommende ikke vil utgjøre en samfunnsfare. At de samme opplysningene brukes senere i en sak for å vurdere flysikkerheten ved retur, vil således være dekket av det opprinnelige behandlingsformålet (kontroll av samfunnsfare). Gjenbruket står i en nær og naturlig sammenheng med UDIs virksomhet, i den forstand at vurderingen av flysikkerheten som regel skjer som ledd i iverksetting av et vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse som UDI tidligere har fattet. Gjenbruken av opplysningene stiller heller ikke større krav til datakvaliteten enn den opprinnelige bruken, siden det generelt vil være

mer inngripende å bli nektet oppholdstillatelse i Norge enn å bli nektet å returnere uten politiledsagelse på flyet. Departementet anser på denne bakgrunn at gjenbruken ikke vil være uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c.

Forslaget til ny § 84 a var ikke en del av den alminnelige høringen. Forslaget ble nødvendig gjort av at oppgaven med å administrere ordningen med assistert frivillig retur ble flyttet fra én del av utlendingsforvaltningen (politiet) til en annen (Utlendingsdirektoratet) 01.10.2010. Forslaget innebærer ikke en egentlig endring i gjeldende rett, men sikrer at utlendingsforvaltningen som sådan har samme tilgang på opplysninger ved vurderingen av adgangen til assistert frivillig retur, som før oppgaven ble flyttet fra politiet til Utlendingsdirektoratet. Forslaget er forelagt for de mest berørte etatene (UDI og POD), og deres merknader er hensyntatt i forslaget. Utover dette anser departementet det som åpenbart unødvendig å sende forslaget på en bredere høring.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med regelendringene, i tillegg til bedre brukerservice og datakvalitet, er å legge til rette for en enklere og forkortet søknadsprosess for brukerne, samt redusert ressursbruk i forvaltningen. Særlig i den grad utlendingsmyndighetene benytter mulighetene til å innhente opplysninger elektronisk som et supplement til informasjon fremskaffet av søkere og andre, vil tiltakene medføre en gevinst for brukerne, da de slipper å innhente supplerende og oppdatert informasjon selv, samtidig som servicen blir bedre og saksbehandlingstiden kortere.

Det er en uttalt forvaltningspolitisk målsetting at det skal legges til rette for enklere samhandling og utveksling av informasjon innenfor statsforvaltningen gjennom IKT-systemer, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap kapittel 6.5. Det er imidlertid opp til organene selv å bestemme når og hvordan de vil benytte potensialet som forslaget her legger til rette for. De aktuelle offentlige organene har stort sett gode, men noe varierende forutsetninger for å delta i et slikt samarbeid med utlendingsforvaltningen, slik at det vil ta tid før elektronisk utveksling av informasjon eventuelt kan gjennomføres på alle områder. For utlendingsforvaltningen er det allerede besluttet nødvendige tiltak for utvik-

ling av ulike IKT-løsninger, jf. kapittel 2 ovenfor om EFFEKT-programmet. De foreslåtte endringene i regelverket og innføringen av elektronisk informasjonsinnhenting vil således ikke medføre vesentlige merkostnader for Utlendingsdirektoratet, ut over det som allerede er besluttet.

Også uavhengig av muligheten for automatisert IKT-basert informasjonsinnhenting, vil forslagene her medføre effektiviseringsgevinster, ved at oppdatert informasjon kan innhentes manuelt direkte fra et annet offentlig organ, i stedet for å etterspørre dette fra søkeren.

Som POD har påpekt, kan forslagene medføre noe merarbeid for de organene som skal utlevere informasjonen. Departementet forutsetter imidlertid at etatene blir enige om formålstjenlige rutiner som sikrer at avgiverorganet ikke må bruke vesentlige ressurser på å vurdere innkomne anmodninger og utarbeide svar. Det forutsettes videre at adgangen til å innhente informasjon ikke blir brukt i de tilfellene der resultatet samlet sett, hos utlendingsforvaltningen og avgiverorganet, medfører en mer ressurskrevende og mindre effektiv saksbehandling.

Forslaget om behandling av opplysninger i saker om retur, jf. § 84 a, vil ikke ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 84

Bestemmelsen fastsetter i *første ledd* at utlendingsmyndighetene kan pålegge nærmere angitte organer, jf. bokstav a til f, å utlevere opplysninger om utlendingen eller andre loven gjelder for. Disse organene vil da få en plikt til å utlevere opplysningene, uten hinder av taushetsplikt. Også tittelen til paragrafen angir at de nevnte organene har en opplysnings*plikt* overfor utlendingsmyndighetene i disse sakene.

Det er et vilkår at opplysningene må være *nødvendige* for opplysning av saken. Det er det organet som behandler den aktuelle saken, som skal vurdere om opplysningene er nødvendige. Dersom det organet som behandler saken, anser at opplysningene er nødvendige, vil avgiverorganet ha en plikt til å utlevere opplysningene. Avgiverorganet skal således ikke foreta en selvstendig vurdering for å avgjøre konkret hvilke opplysninger som skal utleveres i den enkelte saken. Hvilke opplysninger som kan være nødvendige i de ulike sakstypene, vil bli regulert nærmere i forskrift.

Formuleringen «behandler en sak etter loven» skal tolkes vidt, og omfatter alle oppgaver organet utfører etter loven, uavhengig av om det foreligger en søknad eller om det skal treffes et vedtak. Eksempelvis vil identitetskontroll i tilfeller der en utlending ikke søker om en tillatelse, som for eksempel ved registrering av EØS-borgere, være «behandling av en sak etter loven» i denne sammenheng. Forberedelse av en sak vil også være omfattet, selv om det organet som forbereder saken ikke er det organet som avgjør den.

Dersom avgiverorganet er bundet av særlige lov- og forskriftsregler om taushetsplikt som går ut over de alminnelige reglene i forvaltningsloven, vil det bero på en tolkning av de aktuelle reglene hvorvidt også utlendingsforvaltningen er bundet av denne særlige taushetsplikten når de mottar opplysninger fra avgiverorganet.

Når den nye politiregisterloven trer i kraft, vil de to regelverkene virke sammen slik at politiregisterloven regulerer tilfeller der politiet kan eller har plikt til å utlevere opplysninger på *eget initiativ*, mens utlendingsloven § 84 regulerer i hvilke tilfeller politiet har plikt til å utlevere opplysninger *etter anmodning fra utlendingsmyndighetene*. Politiets plikt til å oversende opplysninger på eget initiativ iht. politiregisterloven, gjelder uavhengig av om utlendingsmyndighetene også har kompetanse til å anmode om å få utlevert opplysningene. Politiet kan således ikke avvente anmodning fra utlendingsmyndighetene for slike opplysninger. Hvis politiet ikke har overholdt plikten til å oversende opplysninger til UDI på eget initiativ etter politiregisterloven, og UDI sender en anmodning om å få utlevert de samme opplysningene, vil saken reguleres av utlendingsloven § 84.

Annet ledd angir at det skal utarbeides forskrift som angir nærmere regler om hvilke organer som kan be om opplysninger, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes. Dersom slike regler ikke er gitt i forskriften, vil ikke avgiverorganet ha en plikt etter bestemmelsen til å utlevere informasjonen, og de vil ikke kunne utlevere informasjon som er omfattet av taushetsplikt.

Det vises til kapittel 8 i de generelle motivene.

Til § 84 a

Bestemmelsen er ny, og fastsetter at utlendingsmyndighetene kan registrere, sammenstille, lagre og gjenbruke opplysninger, herunder sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8, i saker om retur. Bestemmelsen gir ikke i

seg selv adgang til å innhente eller plikt til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer til bruk i saker om retur. Den gir kun adgang til å *registrere, sammenstille, lagre og gjenbruke* de opplysningene som utlendingsmyndighetene innhenter på annet grunnlag, evt. allerede innehar fra tidligere saksbehandling, i saker om retur.

Saker om retur omfatter assistert frivillig retur, ledsaget frivillig retur og tvangsretur. Per i dag er det Utlendingsdirektoratet som har hovedansvaret for å administrere ordningen med assistert frivillig retur, mens politiet har ansvar for tvangsreturer. Ordningen med ledsaget frivillig retur administreres både av Utlendingsdirektoratet (vurdering av om ordningen bør tilbys) og politiet (forestår selve ledsagelsen).

Det vises til kapittel 9 i de generelle motivene.

Til § 85

I overskriften til bestemmelsen er ordet «vandelskontroll» endret til «vandsopplysninger».

Dette skyldes at vandsopplysningene som skal utleveres i henhold til bestemmelsen, ikke utgjør vandelskontroll i politiregisterlovens forstand. For å unngå misforståelser, er derfor overskriften endret. Endringen innebærer ikke noen realitetsendring i gjeldende rett.

Til § 86

Overskriften til bestemmelsen er endret tilsvarende som for § 85. Det vises til spesialmerknaden til denne bestemmelsen.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 84 skal lyde:

§ 84 *Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for offentlige organer*

Dersom det organet som behandler en sak etter loven her, anser det som nødvendig for opplysning av saken, kan organet, uten hinder av taushetsplikt, pålegge følgende organer å utlevere opplysninger om utlendinger eller andre loven gjelder for:

- a) barnevernmyndighetene,*
- b) kommunene i tilknytning til introduksjonsprogrammet,*
- c) Statens lånekasse for utdanning,*
- d) arbeids- og velferdsforvaltningen,*
- e) ligningsmyndighetene, og*
- f) politiet.*

Kongen skal i forskrift gi nærmere regler om hvilke organer som kan be om opplysninger etter første ledd, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplys-

ninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes.

Ny § 84 a skal lyde:

§ 84 a *Behandling av opplysninger i saker om retur*
Utlendingsmyndighetene kan registrere, sammenstille og lagre personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8, i saker om retur. Dette gjelder også opplysninger som myndighetene har fra tidligere saksbehandling.

§ 85 overskriften skal lyde:

§ 85 *Vandelsopplysninger i sak om familieinnvandring, jf. § 40 femte ledd og § 48*

§ 86 overskriften skal lyde:

§ 86 *Vandelsopplysninger i sak om visum, jf. § 10 fjerde ledd*

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
