



Innst. 359 L

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 95 L (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Justisdepartementet legger i proposisjonen 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.

Departementet foreslår videre å fastsette i en ny § 84 a at utlendingsmyndighetene kan behandle og gjenbruke personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8, i forbindelse med saker om retur.

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

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.

Når et offentlig forvaltningsorgan har opplysninger om noens personlige forhold, er utgangspunktet at disse opplysningene taushetsbelagte, med mindre

annet er fastsatt eller klart forutsatt i lov. Det vises i proposisjonen til at utveksling av slik informasjon mellom offentlige organer imidlertid kan bidra til mer rasjonell saksbehandling og dermed kortere saksbehandlingstid. Kortere saksbehandlingstid er en gevinst både for samfunnet generelt og for den enkelte bruker spesielt.

Det vises i proposisjonen til at forslaget samtidig innebærer 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.

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. Det pekes i proposisjonen på at kontrollhensyn her taler for at utlendingsforvaltningen bør ha selvstendig hjemmel for å kunne innhente slik informasjon direkte fra annet offentlig organ.

Det fremkommer av proposisjonen at lovforslaget om utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer har vært på alminnelig høring. Det vises til kapittel 7 i proposisjonen for nærmere omtale av høringsinstansenes syn.

1.2 Gjeldende rett

1.2.1 *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. Forvaltningsloven §§ 13 a flg. angir unntak fra hovedregelen i § 13.

Videre kan særlovgivningen inneholde regler om taushetsplikt for ansatte i det aktuelle forvaltningsorganet, for eksempel i ligningsloven § 3-13, sosialtjenesteloven § 8-8 og barnevernloven § 6-7.

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 barnevernsmyndighetene 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 referansepersons vandel 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.

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

Det vises i proposisjonen til at lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) er vedtatt, men p.t. ikke er trådt i kraft. Loven samler regelverket om politiets taushetsplikt og utlevering av opp-

lysninger 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. Politiregisterloven § 30 forutsetter nærmere regulering av utleveringen i forskrift. Politiregisterloven § 30 regulerer 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 spinnings- 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 forslagens § 9-6 og § 10-14.

I forslagens § 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).

1.2.2 *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.

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.

Personopplysningsloven § 9 fastsetter når sensitive personopplysninger kan behandles. Det er høyere terskel for å behandle sensitive personopplysninger enn andre personopplysninger. 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. Nødvendighetskriteriene avviker fra, og er til en viss grad strengere og mer konkrete enn, de kriterier som er opplyst i § 8 bokstav a til f.

Personopplysninger må behandles i henhold til visse grunnkrav som er nedfelt i personopplysningsloven § 11. Bestemmelsen implementerer EUs personvern direktiv 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. Vilråene i § 11 er kumulative, noe som betyr at alle fem vilråene må være oppfylt for at behandlingen kan sies å være i samsvar med loven. Se nærmere omtale av de enkelte vilråene i proposisjonens kapittel 3.2.

Bestemmelsene i personopplysningsloven gjelder for behandling av personopplysninger om ikke annet følger av en særskilt lov som regulerer behandlingsmåten, jf. personopplysningsloven § 5.

1.3 EU-rett og internasjonale forpliktelser

1.3.1 *EUs personverndirektiv*

Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveks-

ling av slike opplysninger ble besluttet innlemmet i EØS-avtalen i 1999.

Direktivet er inkorporert gjennom personopplysningsloven.

Etter artikkel 6 skal medlemsstatene fastsette bestemmelser om at personopplysninger skal behandles på rimelig og lovlige måte. Bestemmelsen svarer til artikkel 5 i Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger.

1.3.2 *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).

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.

Det vises i proposisjonen til at innhenting av informasjon i tråd med forslaget i varierende grad vil innebære inngrep i den enkeltes rett til privatliv. I den grad innhenting innebærer et inngrep i privatlivet, blir spørsmålet om vilråene i EMK art. 8 (2) er oppfylt. For det første må inngrepet være begrunnet i de formålene som fremgår av bestemmelsen. Informasjonsinnhenting 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». Det vises i proposisjonen til at den foreslåtte informasjonsinnhenting dermed oppfyller dette vilrået.

Inngrepet må videre ha et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag som sikrer forutberegnelighet for borgerne. 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. Det vises i proposisjo-

nen til at lovforslaget kun presiserer 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.

1.3.3 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 ratifisert av Norge 20. februar 1984. Særlig aktuelle i forbindelse med dette lovforslaget er vilkårene i konvensjonens art. 5. Bestemmelsen fastsetter at personopplysninger som bearbeides ved elektronisk saksbehandling, skal:

- innsamles og bearbeides på rettferdig og lovlig vis;
- lagres for bestemte og lovlige formål og ikke nyttes på en måte som er uforenlig med disse formål;
- være adekvate, relevante og ikke for omfattende i relasjon til de formål de lagres til;
- være nøyaktige og, der det er nødvendig, holdt à jour;
- 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 under kapittel 4.3 i proposisjonen. Vilkåret i bokstav c svarer til EMKs forholdsmessighetskrav. Det vises i proposisjonen til at 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.

1.4 Utlendingsmyndighetenes behov for opplysninger

1.4.1 Opplysninger om arbeidsforhold

Etter utlendingsloven § 23 kan det gis oppholdstillatelse for å utføre arbeid for en arbeidsgiver i Norge. Det vises i proposisjonen til at utlendingsfor-

valtningen i disse sakene kan ha behov for å undersøke hvilken informasjon Nav har registrert om utlendingens arbeidsforhold.

1.4.2 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.

Det vises i proposisjonen til at utlendingsforvaltningen i disse sakene kan ha behov for å undersøke hvilke opplysninger ligningsmyndighetene har registrert om inntekten og/eller formuen til en utlending eller utlendingens referanseperson.

1.4.3 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.

Det vises i proposisjonen til at utlendingsforvaltningen vil 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.

Det vises i proposisjonen til at for å avgjøre om en søknad om permanent oppholdstillatelse skal avslås eller stilles i bero, vil utlendingsforvaltningen ha behov for å undersøke hvilke opplysninger politiet har registrert om utlendingens andel.

BORTVISNING

Vedtaket 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.

Det vises i proposisjonen til at for å avgjøre om en utlending skal bortvises, har utlendingsmyndighetene behov for å undersøke hvilke opplysninger politiet har registrert om utlendingens andel.

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.

Det vises i proposisjonen til at for å avgjøre om en utlending skal utvises, har utlendingsmyndighetene derfor behov for å undersøke hvilke opplysninger politiet har registrert om utlendingensandel.

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.

Det vises i proposisjonen til at utlendingsforvaltningen derfor vil ha behov for å undersøke om politiet har registrert vandelsopplysninger som tilsier at utlendingen ikke skal anerkjennes som flyktning eller ikke kan få reisebevis for flyktninger eller utlendingspass.

1.5 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.

1.6 Høringsforslaget

I høringsbrevet av 17. juni 2011 foreslo departementet å utvide utlendingsloven § 84, 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 i høringsbrevet at ordet «opplysningsplikt» ble inntatt i bestemmelsens overskrift.

Forslaget i høringsbrevet 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 i høringsbrevet at opplysningsplikten inntreer 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.

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 i proposisjonen 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. Videre kan en tredjemann stille garanti i forbindelse med en sak etter utlendingsloven. 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.

1.7 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.

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 ulemper. I mange tilfeller vil opplysningene som kan innhentes, ikke være av særlig sensitiv karakter. 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 hensynet 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 i proposisjonen 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. 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.

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 fremgår av proposisjonen at 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. Spørsmålet er om denne typen informasjon kan tenkes å få avgjørende betydning i den aktuelle sakstypen. De aktuelle typetilfellene/opplysningene kan 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 i proposisjonen for øvrig til Datatilsynets uttalelse om at avgiverorganet 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. 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.

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. Det fremgår av proposisjonen at departementet derfor tiltrer 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 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. Det fremgår av proposisjonen at departementet vil vurdere forslagene og eventuelt komme tilbake til saken i et eget lovforslag.

Til forslaget fra PU om at utlendingsforvaltningen også bør kunne innhente informasjon fra enkelte private institusjoner, viser departementet til at informasjonsutveksling mellom utlendingsforvaltningen og private institusjoner faller utenfor forslaget i proposisjonen og ikke vil behandles nærmere, 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). Det vises i proposisjonen til at det at politiet selv skal initiere informasjonsutvekslingen (ev. skal avgjøre om de ønsker å utgi opplysninger på anmodning fra andre organer), gjør at lovgivningen om dette bør samles i politiregisterloven og -forskriften. Det pekes i proposisjonen på at dette forslaget derimot omhandler 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. Det fremgår av proposisjonen at departementet for øvrig ved utarbeidelsen av forskriftsbestemmelser til forslaget § 84, vil sikre at politiets utleveringsplikt ikke kommer i strid med hensynet til etterforskning, spanings- og etterretningsvirksomhet mv.

1.8 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 asylsland, 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.

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 etatene selv 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 1. oktober 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, et. 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. forslaget § 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 uforenlige dersom den nye bruken virker mot de interesser som den opprinnelige bruken skulle fremme). I proposisjonen er det vist til omtale om dette i Ot.prp. nr. 92 (1998–1999) om lov om behandling av personopplysninger kapittel 16 (merknader til § 11).

I forslaget i proposisjonen 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 motaksopphold. Opplysninger som innhentes til behandlingen av en utlendingssak vil alltid ha et dobbelt formål; både å gi en fordel (oppholdstillatelse) til den registrerte og å kontrollere at vedkommende ikke vil utgjøre en samfunnsfare. Det vises i proposisjonen til at det at de samme opplysningene brukes senere i en sak for å vurdere flysikkerheten ved retur, således vil 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 nødvendiggjort av at oppgaven med å administrere ordningen med assistert frivillig retur ble flyttet fra én del av utlendingsforvaltningen til en annen. Det vises i proposisjonen til at forslaget ikke innebærer 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.

1.9 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 utvikling av ulike IKT-løsninger, jf. kapittel 2 i proposisjonen om EFFEKT-programmet. I proposisjonen pekes det på at de foreslåtte endringene i regelverket og innføringen av elektronisk informasjonssinnhenting således ikke vil medføre vesentlige merkostnader for Utlendingsdirektoratet, ut over det som allerede er besluttet.

Også uavhengig av muligheten for automatisert IKT-basert informasjonssinnhenting, vil forslagene i proposisjonen medføre effektiviseringsgevinster, ved at oppdatert informasjon kan innhentes manuelt

direkte fra et annet offentlig organ, i stedet for å etter spørre dette fra søkeren.

Som POD har påpekt, kan forslagene medføre noe merarbeid for de organene som skal utlevere informasjonen. Departementet forutsetter imidlertid i proposisjonen at statene 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.

Det fremgår av proposisjonen at forslaget om behandling av opplysninger i saker om retur, jf. § 84 a, ikke vil ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, har vurdert innholdet i Prop. 95 L (2011–2012) og finner å kunne gi sin tilslutning til de endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), som foreslås i proposisjonen.

Komiteen ser behovet for rask og hensiktsmessig utveksling av informasjon mellom berørte offentlige etater om personer som omfattes av utlendingsloven. Et viktig siktemål innen utlendingsforvaltningen er å redusere saksbehandlingstiden, til fordel både for dem som har søknader til behandling og for de enkelte etater innen utlendingsforvaltningen. Komiteen mener det er grunn til å anta at bedre informasjonsflyt vil kunne ha en ikke ubetydelig, positiv innflytelse på saksbehandlingstiden og bruk av ressurser i utlendingsforvaltningen.

Komiteen legger til grunn at forslagene også vil redusere tvil om identitet og øke sikkerheten for at opplysninger som legges til grunn for vedtak i utlendingsforvaltningen er korrekte. I særlig grad gjelder dette opplysninger om arbeidsforhold, inntekt og formue, og vandel.

Komiteen har vanskelig for å se at forslagene medfører vesentlige ulemper, som for eksempel når det gjelder inngrep i privatlivet eller at personvern blir krenket. Komiteen ser heller ikke at rettssikkerheten reduseres og vil være tilbøyelig til å mene at den bedres, ved å redusere muligheten for vilkårlighet.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak 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) *barnevernsmyndighetene,*
- 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 opplysninger, 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 familie-
innvandring, jf. § 40 femte ledd og § 48*

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

§ 86 overskriften skal lyde:

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

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 31. mai 2012

Aksel Hagen

leder

Morten Ørsal Johansen

ordfører

